2007:2u

Iréne Nilsson

Styrning och makt:

EU:s utvärdering av Rumänien

Sieps
Svenska institutet för europapolitiska studier

Iréne Nilsson

Styrning och makt:

EU:s utvärdering av Rumänien

– SIEPS 2007:2u –

Utredning nr 2007:2u
September 2007

Utges av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på
www.sieps.se

Författaren står själv för analys och slutsatser

Omslag: Svensk Information AB

Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm i september 2007

ISSN 1651-8071
ISBN 91-851291-71-2

FÖRORD

Svenska institutet för europapolitiska studier, Sieps, har till uppgift att bedriva och främja forskning, utvärdering, analys och studier i europapolitiska frågor med inriktning främst på områdena statsvetenskap, juridik, ekonomi och handel.

Denna utredning behandlar hur EU påverkar, genom styrning och makt, sin nära omgivning. Mer specifikt handlar det om hur EU utvärderar ett kandidatland, i detta fall Rumänien. I den senaste av en rad utvidgningar blev Rumänien medlem i EU 2007. Processen fram till fullt medlemskap är en stor prövning för ett ansökarland. EU ställer upp ett stort antal villkor för medlemskap och utvärderar kandidatlandet utifrån en rad kriterier. Denna rapport tar sin utgångspunkt i maktbegreppet och undersöker hur EU använder sin makt samt analyserar i detta perspektiv processen fram till medlemskap. Trots att denna utredning är en fallstudie kan man dra slutsatser av mer generell natur när det gäller EU:s maktutövning i utvidgningsprocesserna, särskilt när det gäller EU:s användning av så kallad 'mjuk makt'.

Inom ramen för forskningsprojektet EU:s nya gränsproblematik har Sieps tagit fram en rad studier om EU:s relationer till sitt geografiska närområde. Denna utredning anknyter särskilt till två tidigare rapporter inom detta forskningsprojekt. Den ena rapporten (2006:4 – The Dynamics of Enlargement: The Role of the EU in Candidate Countries' Domestic Policy Processes) undersöker hur EU påverkar inrikespolitiken i kandidatländerna och den andra (2006:10 – International agreements in EU neighbourhood policy) analyserar de internationella avtal som EU ingår med näraliggande stater inom ramen för unionens grannskapspolitik.

Sieps ser som en av sina främsta uppgifter att fungera som en länk mellan den akademiska världen och beslutsfattare. Förhoppningsvis kommer denna utredning bredda förståelsen samt öka vår uppmärksamhet mot hur EU agerar gentemot sina nära omgivning. Detta är av särskilt stor betydelse då förhandlingarna om Turkiets eventuella EU-medlemskap kommer vara högst närvarande i de politiska processerna samt den allmänna debatten de närmaste åren.

Jörgen Hettne
Tf. kanslichef
Sieps

OM FÖRFATTAREN

Iréne Nilsson har fram till augusti 2007 varit universitetslektor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Hennes huvudsakliga forskningsområde har varit Rumänien och rumänsk politik. Hennes avhandling handlade om rumänsk utrikespolitik under åren 1965–1980. Rumäniens inrikespolitik under åren 1920–2000 står i fokus i boken ”Rumänien och demokratins förutsättningar”. Som lärare har hon i många år undervisat i internationell politik, komparativ politik och europeisk integration. Föreliggande rapport är ett försök att länka samman EU och Rumänien.

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING AV RAPPORTEN 7

1 INLEDNING 9
1.1 Maktbegreppet 10
1.2 Maktbegreppets kontext 13
1.3 Maktbegreppets användning 16
1.4 Styrning 21
1.4.1 Styrning genom konditionalitet 22

2 ATT UTVÄRDERA 25

3 EU:S UTVÄRDERINGSMODELL 32
3.1 Förutsättningar för kommissionens utvärdering 32
3.2 Utvärdering av vad? 33
3.3 Utvärdering mot vad? 33
3.4 Operationalisering av uppsatta villkor 35
3.5 Genomförande av det empiriska testet 35
3.6 Bedömning – av vem? 37

4 BESTÄMNING AV VILLKOR ATT UTVÄRDERA MOT 39
4.1 Vad EU är 39
4.2 Överväganden bakom Köpenhamnskriterierna 44

5 OPERATIONALISERING AV KÖPENHAMNS-VILLKOREN 48
5.1 De politiska villkoren 48
5.2 De ekonomiska villkoren 53
5.3 Förmåga att påta sig skyldigheter i samband med ett medlemskap 57

6 KOMMISSIONENS UTVÄRDERING AV RUMÄNIEN 60
6.1 Kommissionens utvärdering av de politiska villkoren 61
6.1.1 Institutioner som skall garantera demokrati och rättsstatlighet 63
6.1.2 Mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter 72
6.1.3 Rumänien och de politiska villkoren 86
6.2 Kommissionens utvärdering av de ekonomiska villkoren 90
6.2.1 Rumänien – en fungerande marknadsekonomi? 91
6.2.2 Rumänien – förmåga hantera konkurrens och marknadskrafter? 102
6.2.3 Rumänien och de ekonomiska villkoren 112

6.3 Kommissionens utvärdering av Rumäniens förmåga anta l'acquis communautaire 112
6.3.1 Kommissionens utvärdering av kapitel 16 (små och medelstora företag) 117
6.3.2 Kommissionens utvärdering av kapitel 10 (skatter) 121
6.3.3 Kommissionens utvärdering av kapitel 2 (fri rörlighet för personer) 124
6.3.4 Kommissionens bedömning av de utvärderade kapitlen 130
6.3.5 Rumänien och l'acquis communautaire 131
6.4 Kommissionens samlade rekommendation till rådet 134
6.5 Rådets bedömning av kommissionens rekommendation 136

7 STYRNING OCH MAKT – 'hård' eller 'mjuk' makt? 140
7.1 EU:s styrningsprocess – en beskrivning 140
7.2 EU:s styrningsprocess – en analys 142
7.2.1 Rumänien – delaktig i EU:s värdegemenskap? 143
7.2.2 Rumänien – delaktig i den ekonomiska gemenskapen? 146
7.2.3 Rumänien – delaktig i EU:s rättsgemenskap? 149
7.3 EU:s styrningsprocess – 'hård' eller 'mjuk makt'? 152

SUMMARY 157

REFERENSLISTA 159

SAMMANFATTNING AV RAPPORTEN

Studien fokuserar på EU:s utvidgningsprocess österut. Denna process innebär expansion av EU:s grundläggande värden och substantiella politik. De ansökande länderna har att ta över EU:s normer och regler. Dessa normer/regler överförs från EU till kandidatlandet genom en form av internationell styrning. Studiens centrala frågeställning är: Vad utmärker EU:s sätt att styra och kontrollera att ansökarlandet uppnår av EU önskat resultat?

För att beskriva denna styrningsprocess utgår jag från 'governance-litteraturen'. Den gör en distinktion mellan den traditionella och den nya formen av styrning. Inom den traditionella formen av styrning riktas fokus mot statens förmåga att styra och kontrollera, inom den nya formen statens förmåga att interagera med sin yttre omgivning. Den vanliga bilden av EU:s utvidgningsprocess är att den är ett exempel på traditionell 'statscentrerad' styrning. Min studie bekräftar bilden av EU:s styrningsprocess som en traditionell form av styrning. Det handlar dock inte om styrning inom ett land eller inom EU, utan mellan EU och dess nära omgivning, d v s en form av internationell styrning.

Det valda tillvägagångssättet för att analysera resultatet av EU:s styrningsprocess är en form av utvärdering av ett ansökarland, Rumänien. Denna utvärdering av EU:s utvärdering vill få svar på frågan i vilken utsträckning Rumänien uppnår av EU önskat resultat. För att öka styrbarheten av kandidatlandet har EU villkorat tillträdesförhandlingarna. Att styra genom konditionalitet innebär att det hägrande slutmålet för kandidatlandet, medlemskap, motiverar detta land vidta nödvändiga åtgärder.

En förutsättning för medlemskap är att ansökarlandet uppfyller de av Europeiska rådet formulerade Köpenhamnskriterierna. Kommissionen har operationaliserat dessa villkor. Kommissionen som har ansvaret för styrningsprocessen utövar inflytande genom att i årliga rapporter redovisa framsteg eller avsaknad av framsteg. Benchmarking och kontroll är viktiga styrinstrument.

EU vill se resultat, en förutsättning för ansökarlandet att få påbörja eller avsluta tillträdesförhandlingar. Med resultat menar EU inte bara de resultat som berör de politiska instansernas beslut. De inhemska myndigheterna måste också uppvisa förmåga att genomföra beslut och övervinna de svårigheter som ett genomförande möter.

Den fråga som är central att ställa är om styrning genom konditionalitet är ett effektivt tillvägagångssätt för att överföra normer och regler till kandidatlandet. I det stora visar utvärderingen att den villkorade styrningen har

varit ett effektivt tillvägagångssätt för normöverföring om man betänker den stora mängd lagar och beslut rumänska myndigheter antagit under tillträdesprocessen, även om Rumänien tillåtits påbörja eller avsluta förhandlingarna utan att helt uppfylla av EU önskat resultat. Rent generellt tycks styrning genom konditionalitet vara effektivare vid transponering av EU:s lagar till nationell lag och mindre effektivt vad gäller implementering och verkställighet. För att kunna säga något mera bestämt om den villkorade styrningen bör en distinktion också göras mellan de olika villkoren men också inom de olika villkoren. Utvärderingen visar på att Rumäniens uppnående av EU önskat resultat varierar mellan de tre villkoren men också inom varje villkor. Här bör dock nämnas en svaghet från kommissionens sida att det inte alltid framgår vad EU vill uppnå för resultat.

I denna studie har också anlagts ett maktperspektiv på utvidgningsprocessen. EU utövar makt gentemot ansökarländerna i betydelsen av att styra utvecklingen mot önskat resultat. EU har makt över resultaten under avgörande steg i tillträdesprocessen. Det maktbegrepp som används i studien är det maktbegrepp Michel Foucault gör sig till företrädare för, maktaspekten hos styrning. Makt ökar således möjligheten för en aktör till aktiv kontroll för att därigenom få den andra aktören att anpassa sig till omgivningens krav. I arbetet berörs frågan huruvida den makt EU utövar i den senaste utvidgningen skall betraktas som ’hård’ eller ’mjuk’ makt. Svaret på den frågan beror i hög grad på vilken innebörd som läggs i de två typerna av makt.

1 INLEDNING

Utvidgningen öster- och söderut under början av 2000-talet är en av EU:s stora utmaningar. I det officiella programmet för EU:s ordförandeland hösten 2002 står att det danska ordförandeskapet vill slutföra utvidgningsförhandlingarna med upp till tio länder före utgången av 2002. Europeiska rådet beslutar vid toppmötet i Köpenhamn i december 2002 att välkomna tio ansökarländer som medlemmar i unionen från 1 maj 2004. I december 2004 beslutas att rekommendera Bulgarien och Rumänien som medlemmar år 2007, dock med förbehållet att länderna uppfyller villkoren för medlemskap. Med dessa beslut ser Europa början till slutet på den process som igångsätts i samband med omvälvningarna i Europa 1989. Mellan åren 1994-96 ansöker östeuropeiska länder om medlemskap i Europeiska Unionen (EU).

Under 1990-talet uppträder EU vid olika tillfällen och på olika sätt som *gatekeeper*. Såväl EU:s medlemsstater som dess institutioner utmanas att ta ställning till huruvida EU är beredd utvidga unionen österut. Genom att formulera de sk Köpenhamnskriterierna 1993 visar EU en beredskap att uppta de f d kommuniststaterna i östra Europa som medlemmar. När EU sedan har att ta ställning till vilka ansökarländer som uppfyller villkoren för medlemskap, uppträder EU som *gatekeeper*. Att uppträda som *gatekeeper* är att utöva makt. EU, dess institutioner och medlemsstater uppträder kontinuerligt som *gatekeeper* vid olika beslutstillfällen. Att uppträda som *gatekeeper* i en utvidgningsprocess är att ha kontroll över vilka som släpps in och vilka som stängs ute.

Många studier har gjorts av EG/EU:s tidigare utvidgningsprocesser. (Nicholson & East 1987; Redmond 1993; Redmond 1997; Preston 1997) Detta gäller även den utvidgning som kommer att avslutas i och med att Rumänien och Bulgarien blir medlemmar. (Preston 1997; Grabbe & Hughes 1998; Avery & Cameron 1999; Curzon Price & Landau & Whitman 2003; Baun 2000; Cremona 2003). De studier som gjorts har behandlat olika aspekter på utvidgningen som EU:s och medlemsstaternas utvidgningspolitik, ansökarländernas tillträdespolitik samt konsekvenserna av EU:s utvidgningspolitik för ansökarländerna.

Syftet med denna studie är att studera EU:s utvidgningsprocess gentemot stater i östra och sydöstra Europa, i första hand Rumänien, utifrån ett makt- och styrningsperspektiv.

Att anlägga ett maktperspektiv är en utmaning, inte minst genom att begreppsmässigt söka bestämma innebörden av begreppet makt och maktutövning. Makt är ett grundläggande begrepp inom samhällsvetenskapen

som getts många olika innebörder. Makt, maktutövning och maktresurser har uppdelats och indelats på många olika sätt. Det kan därför synas som en komplicerad uppgift att ge sig i kast med att anlägga ett maktperspektiv på EU:s utvidgningsprocess. Johan Galtung säger i sin bok *EG – den nya supermakten* om ambitionen att göra en maktstudie att detta är som att delta i slipningen av en mångfacetterad diamant. Varje fas av slipningen ger en ny fasett, en ny insikt. (Galtung 1975 s 42) Att anlägga ett maktperspektiv på EU:s utvidgning är ett försök att få ökad insikt om den senaste utvidgningsprocessen.

Det finns många definitioner av begreppet makt i den samhällsvetenskapliga litteraturen. Utgångspunkten för valet av maktbegrepp är att det skall vara relevant för det sammanhang i vilket det skall användas. Denna studie handlar om EU: s utvidgningsprocess gentemot de östra och sydöstra staterna i Europa, i första hand Rumänien. Mellan 1994 och 1996 ansöker de flesta av dessa länder om medlemskap i EU. EU har makt att bestämma över vilka som skall få tillträde till unionen och vilka som måste stanna utanför.

Den verksamhet EU bedrivit och bedriver i samband med den senaste utvidgningen är en form av styrning. I det följande behandlas först matkbegreppet, dess användningsområde och kontext. Därefter ges en översikt av begreppet styrning, i första hand styrning genom konditionalitet.

1.1 Maktbegreppet

Maktbegreppet är svårfångat vilket visar sig i många skolbildningar längs olika dimensioner. Min avsikt med denna översikt av maktbegreppet är inte att täcka in den teoretiska litteraturen utan att söka ringa in ett maktbegrepp användbart i min studie.

En skolbildning rör frågan hur makt skall definieras. En skiljelinje går mellan dessa som uppfattar makt som en relation mellan individer och grupper och dessa som uppfattar makt som makt över resultaten.

Utgångspunkten för det *första maktbegreppet* är att studera vem som har kontroll över den politiska agendan. Peter Digeser rubricerar dessa tre olika synsätt som maktens tre ansikten. (Digeser 1992)

Maktbegreppets första ansikte vill ha svar på frågeställningen .” Vem, om någon, utövar makt?” Detta synsätt fokuserar på vem som har makt över enskilda beslut inom utvalda politikområden. Detta synsätt är i hög grad präglat av Robert Dahls klassiska arbete *Who Governs?* (Dahl 1961; se också Bachrach & Baratz 1962 och 1963; Lukes 1974; Falkemark 1982)

Den centrala frågan bakom maktens andra ansikte är: ”Vilka frågor har lyfts bort från agendan och av vem?” Den fråga som således måste få sitt svar är om en person eller grupp medvetet eller omedvetet upprättar eller förstärker redan upprättade barriärer i syfte att förhindra att frågor förs upp på den politiska agendan. (Bachrach & Baratz 1962 och 1963; Lukes 1974; se också Falkemark 1982) E.E. Schattschneider har formulerat problemet på följande sätt: ”All forms of political organisations have a bias in favour of the exploitation of some kinds of conflicts and the suppression of others, because organisation is the mobilisations of bias. Some issues are organised into policies, while others are organised out”. (citerat hos Bachrach & Baratz 1962) Maktens tredje ansikte reser frågan: ”Vems verkliga intresse har tillfogats skada?” Detta synsätt utgår från en kritik av de två första synsätten. Innebörden av denna kritik är att de två första synsätten är alltför individualistiska och uppehåller sig alltför mycket med det öppna och faktiska beteendet, särskilt konkreta beslut. Vad Lukes i sitt arbete *Power: A radical view* vill visa på är att det finns latenta konflikter som ännu inte artikulerats, dvs det finns några som ännu ej är medvetna om sina intressen. Den dag dessa intressen artikuleras i behov eller preferenser uppstår en intressekonflikt mellan dessa som utövar makt och företrädare för dessa intressen som hitintills varit uteslutna från den politiska agendan. (Lukes 1974 s 21 f) Ovannämnda synsätt har det gemensamt att de samtycker till att A utövar makt över B, när A påverkar B i en riktning som går emot B:s intressen. A och B tas för givna. (Digeser 1992)

Det andra maktbegreppet utgår ifrån Bertrand Russells definition av makt: ”Power is the production of intended effects” (Russell 1938 s 35f). Hans maktbegrepp, makt över resultaten, har sedan utvecklats av bl a J H Nagel. Nagels definition av makt ligger nära Talcott Parsons, som väljer att se makt som en systemegenskap i stället för att se makt som uttryck för en relation mellan individer och grupper. (Giddens 1968;Lukes 1974) Nagel definierar makt på följande sätt: ”A power relation, actual or potential, is an actual or potential causal relation between the preferences of an actor regarding an outcome and the outcome itself.”(Nagel s 29) Makt kan, enligt Nagel, därmed definieras som relationen mellan en aktörs preferenser vad gäller ett resultat och resultatet självt. Att använda Nagels maktdefinition kräver en explicit teori som länkar preferenser kausalt till resultaten.

J S Nye ansluter sig i en artikel publicerad ett år efter Nagels bok till Nagels invändning att tidigare maktteoretiker har haft sitt ”focus excessively on interpersonal power and neglect power over systems”. (Nagel 1975 s 13) Nye framhäver behovet av att ”distinguish power over others from power

over outcomes or over the system as a whole and the importance of not ignoring the latter". (Nye 1976 s 145)

Av intresse är att här lyfta fram Michel Foucault och hans maktbegrepp. Digeser nämner i det ovan nämnda arbetet Michel Foucault som företrädare för maktens fjärde ansikte. Maktens fjärde ansikte förutsätter inte ett givet subjekt. Makt utövas, enligt Foucault, vid tillblivelsen av detta subjekt. Makt postulerar att subjektet inte är biologiskt givet. Subjektet måste därför förstås som en social konstruktion, vars tillblivelse kan beskrivas historiskt. Att utöva makt blir således en del av denna process. Den kritiska frågan blir då: "Vilket slags subjekt växer fram?" Foucault lanserar detta maktbegrepp under en föreläsningsserie vid Collège de France 1978 och 1979. Thomas Lemke har i en artikel *Foucault, Governmentality and Critique* visat att dessa föreläsningar utgör en vändpunkt i Foucault's syn på makt. Foucault har upptäckt en ny maktdimension. Nyckelbegreppet är *governmentality*, ett begrepp som Foucault definierar som 'conduct of conduct', ett begrepp som spänner från 'governing the self' till 'governing others'. *Governmentality* innebär således inte bara hur vi utövar någon form av styrning av andra, abstrakta enheter som stater och folk utan också hur vi styr oss själva. Styrning är i denna betydelse en mer eller mindre kalkylerad och rationell aktivitet, utförd av olika agenter. (Lemke 2000, se också Lemke 1997) Mitchell Dean sammanfattar innebörden av Foucaults definition av begreppet *governmentality* på följande sätt: *"Government is any more or less calculated and rational activity, undertaken by a multiplicity of authorities and agencies, employing a variety of techniques and forms of knowledge, that seeks to shape conduct by working through our desires, aspirations, interests and beliefs, for definite but shifting ends and with a diverse set of relatively unpredictable consequences, effects and outcomes*." (Dean 1999 s 11) Denna definition av makt gör att Foucaults maktbegrepp kan inordnas under det andra maktbegreppet. Foucaults maktbegrepp fokuserar på maktaspekten hos styrning. En framgångsrik styrning indikerar att den som utövar styrning har makt som kan leda till kontroll. (Haahr s 210f) Frågan är vad är makt och vad är kontroll. Brett definierat är makt, enligt det andra maktbegreppet, en aktörs kapacitet att styra sin omgivning, dvs " to have power is to be able to get desired things done, to effect outcomes – actions and the decisions that precede them". (Lundquist 1987 s 35) Detta maktbegrepp är således bredare än det maktbegrepp som innebär en aktörs kapacitet att förverkliga sin vilja gentemot andra aktörers vilja. Kontroll kan vara aktiv eller passiv. Det förra rör aktörers transformering av dess omgivning, det senare dennes anpassning till omgivningens krav. Makt ökar möjligheten för en aktör att utöva aktiv kontroll. (Lundquist 1987 s 36)

I boken *Power in the Global Information Age (*2004*)* behandlar J S Nye Jr det maktbegrepp som Nye Jr redan utvecklat i sin bok *Bound to Lead* (1990). Nye Jr definierar makt som förmåga att få andra att göra vad de annars inte skulle ha gjort. Nye gör en distinktion mellan makt över länder och makt över resultat. Han gör därtill en distinktion mellan vad han kallar ´command-power´och ´co-optive power´. Innebörden av den första typen av makt är makt att ändra vad andra gör genom befallning, ett resultat av att använda piska eller morot. Militär och ekonomisk makt är maktresurser (hard power) som kan få andra att ändra sina beteenden/ståndpunkter. Den andra typen av makt är att få andra aktörer att önska det en aktör vill med hjälp av ´soft-power resources´. Denna typ av makt – co-optive power – innebär förmågan hos en aktör att strukturera en situation så att andra utvecklar preferenser eller definierar sina intressen på ett sådant sätt att de blir konsistenta med de egna preferenserna eller intressena. Denna indirekta väg att få det resultat någon önskar ligger nära det andra maktbegreppet. Denna typ av makt tenderar att uppstå ur resurser som en kulturs eller ideologis attraktionskraft liksom ur en internationell regims regler och institutioner.*"* Further soft power resources tend to be associated with co-optative power behaviour, whereas hard power resources are usually associated with command behaviour. But the relationship is imperfect. For example, countries may be attractive to others with command power by myths of invincibility, and command power may sometimes be used to establish institutions that later become regarded as legitimate. But the general societies is strong enough to allow the useful shorthand references to hard and soft power resources."

Nye Jr utgår från att makt implicerar en kontext. Att specificera kontexten blir allt viktigare när det gäller att uppskatta den faktiska makten, som kan härledas från maktresurser. Mer än någonsin måste frågan ställas: Makt till vad?

1.2 Maktbegreppets kontext

Utgångspunkten för val av maktbegrepp är att det skall vara relevant för det sammanhang i vilket det skall användas. Min studie handlar om EU: s utvidgningsprocess gentemot stater i östra och sydöstra Europa och konsekvenserna av denna utvidgningsprocess för enskilda ansökarländer. I det följande behandlas några aspekter av den organisatoriska kontext som kommer att vara relevant för studien i sin helhet, nämligen definition av begreppet utvidgning, innebörden av olika typer av gränser samt aktörer i utvidgningsprocessen.

Definition av begreppet utvidgning

Grundläggande för val av maktbegrepp är begreppet utvidgning. Utvidgning ses i denna studie som en process av gradvis och horisontell institutionalisering av organisationens regler och normer. En horisontell institutionalisering äger rum när institutioner sprids bortom de innevarande aktörerna. Utvidgning innebär således att den grupp av aktörer, vars handlingar och relationer styrs av organisationen, blir allt större. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2002) EU:s utvidgning blir härmed en strukturerad formell process som är ett resultat av att en eller flera stater får tillträde till EU som fullvärdiga medlemmar. (Friis s 179) Utvidgning blir därmed inte detsamma som ekonomisk integration mellan medlemmar och icke-medlemmar. Utvidgning förutsätter ekonomisk integration, men ekonomisk integration behöver inte åtföljas av en formell utvidgning.(Cecchini, Jones & Lorentzen 2001)

Genom att definiera utvidgning som institutionalisering vidgas studien bortom att enbart fokusera på beslutet om formellt medlemskap. Horisontell institutionalisering är en fråga om grad. Utvidgning är bäst beskriven som en gradvis process som börjar före och fortsätter efter tillträdet till organisationen. Detta vidare fokus gör att även perioden innan men också efter det fullvärdiga medlemskapet måste inkluderas. Studiens fokus blir därmed vidare, d v s den måste fokusera på den process som innebär expansion av organisationens substantiella politik och konsekvenserna av den horisontella institutionaliseringen i kandidatländerna.

Innebörden av olika typer av gränser

En organisation bestämmer rätten till tillträde och deltagande. En organisation har makt att upprätthålla, luckra upp och flytta sina gränser. Själva begreppet utvidgning riktar uppmärksamheten mot betydelsen av gränser mot omvärlden. Kopplat till utvecklingen i Europa efter andra världskriget identifierar Michael Smith fyra typer av gränser, geopolitiska, kulturella, transaktionsgränser samt institutionella/juridiska gränser. (Smith 1996; se också Friis & Murphy 1999) En geopolitisk gräns innebär en skarp skiljelinje mellan ’insiders’ och ’outsiders’. Kalla kriget upprätthöll en rigid geopolitisk gräns, vilken förhindrade nära samarbete mellan de västeuropeiska och östeuropeiska staterna och uteslöt medlemskap för de östeuropeiska staterna i flera europeiska, främst västeuropeiska organisationer. En kulturell gräns refererar till det faktum att kulturella och politiska värden kan tjäna som gräns mellan ’insiders’ och ’outsiders’. Under kalla kriget fanns en viss genomtränglighet av den kulturella gränsen. Den kulturella gränsen mellan Väst- och Östeuropa blir alltmer porös efter 1989, vilket innebär att vissa värden lättare sprids över gränsen. En transaktions-

gräns upprätthålles genom att organisationen reglerar tillträde till den egna organisationen genom olika regler. Denna gräns kan genom olika avtal suddas ut och eroderas genom ökat utbyte över gränserna. En institutionell/juridisk gräns innebär att den komplexa uppsättningen av institutioner, procedurer och normer är förbehållna insiders. Denna gräns är ogenomtränglig för 'outsiders' och inte förhandlingsbar. Ett medlemskap innebär att den institutionella/juridiska gränsen flyttas så att 'outsiders' får tillträde till organisationens institutioner, procedurer och normskapande. Under åren 1994-96 ansöker flera av länderna i östra Europa om medlemskap i EU. Därmed utmanas EU att flytta fram den institutionella/juridiska gränsen så att en eller flera av de östeuropeiska staterna kan gå från att vara 'outsiders' till att bli 'insiders', dvs bli fullvärdiga medlemmar.

Aktörer i utvidgningsprocessen

Under en utvidgningsprocess uppträder EU tillsammans med ansökarländerna som aktörer. I det internationella systemets maktstruktur har traditionellt bara stater uppträtt som aktörer. Det internationella systemets maktstruktur har varit en fråga om fördelning av makt mellan stater. Den fråga som har diskuterats och fortfarande diskuteras är om andra aktörer som internationella organisationer kan uppträda som internationella aktörer.

EU är ingen stat i statsrättslig betydelse. EU är i grunden en mellanstatlig organisation men har idag många statsliknande drag som är unika för en internationell organisation. Mats Melin och Göran Schäder menar att Europeiska unionen är en internationell sammanslutning med en så fast organisation att den kommit att framstå som ett rättssubjekt med vissa drag av federation. (Melin & Schäder s 11f; se också Lysén s 117f)) En diskussion pågår huruvida EU är en internationell aktör med möjlighet att agera och utöva makt gentemot sin omgivning.

Det råder en samsyn om att en enhet vare sig stat eller internationell organisation som vill uppträda som en internationell aktör måste ha ett minimum av aktörskapabilitet, autonomi och makt.(Goldmann 1979 s 25) Frågan huruvida EG/EU kan ses om en internationell aktör restes redan på 1970-talet. Gunnar Sjöstedt hävdade i sin studie att en internationell organisation som vill uppträda som en internationell aktör måste ha kapabilitet att ta gemensamma beslut och kunna mobilisera resurser nödvändiga för att genomföra dessa beslut. (Sjöstedt 1977)

I utvidgningsprocessen uppträder såväl EU som ansökarländerna som aktörer. EU uppträder som en enhet i förhållande till dessa länder. EU har kapabilitet att fatta gemensamma beslut i de frågor som rör utvidgningsprocessen. När väl den interna beslutsprocessen är över har EU:s institutio-

ner kapabilitet att agera autonomt även om det slutgiltiga beslutet är beroende av medlemsstaternas godkännande. EU har också kapabilitet att mobilisera nödvändiga resurser för att genomföra utvidgningsprocessen.

Ansökarländerna är i formell mening suveräna stater och har i den egenskapen kapabilitet att agera som aktörer på den internationella scenen. Medlemskapet i Warszawapakten och de ideologiska, politiska och ekonomiska banden till Sovjetunionen lade under efterkrigstiden restriktioner på dessa staters möjlighet att agera autonomt. Efter att Warszawapakten upphört att existera, Sovjetunionen dragit sig tillbaka från östra delen av Europa samtidigt som Sovjetunionen upplösts har de nu aktuella ansökarländerna möjlighet att uppträda autonomt som aktörer på den internationella scenen.

1.3 Maktbegreppets användning

Utgångspunkten för denna studie är att val av maktbegrepp beror av den samhälleliga och organisatoriska kontext i vilket maktbegreppet skall användas. Maktbegrepp skall således vara relevant för det sammanhang i vilket det skall användas. Min studie handlar om EU:s utvidgningsprocess gentemot stater i östra och sydöstra Europa. Maktbegreppet skall således användas i en kontext som berör EU:s makt att bestämma över vilka ansökarländer som skall få tillträde till unionen och vilka som måste stanna utanför. EU:s maktutövning består således i att ta ställning till huruvida och när ansökarländerna uppfyller villkoren för medlemskap.

EG/EU har bakom sig elva medlemsförhandlingar, vilka resulterat i nio tillträdesavtal. (Norge har vid två tillfällen på grund av negativa resultat i folkomröstningar ej ratificerat de framförhandlade avtalen). De nio stater, vilka tillträtt som nya medlemmar, har gjort det i omgångar. Förenade Kungadömet (UK), Irland och Danmark blir medlemmar 1973, Grekland 1981, Spanien och Portugal 1986. Den därefter genomförda utvidgningen äger rum 1995, när Finland, Sverige och Österrike blir medlemmar.

EG/EU: s utvidgningsprocess är många gånger långa och komplicerade. Ett åskådligt sätt att greppa en utvidgningsprocess är att föreställa sig den som en trappa att gå uppför. (Friis & Jarosz-Friis s 12f) En förutsättning för utvidgning är att stater ansöker om medlemskap. (*Steg 1*) Ansökan om medlemskap är ett autonomt beslut för landet i fråga. EG/EU uppmuntrar eller avråder inte från att lämna in en ansökan. EU:s attityd präglas av försiktighet snarare än att aktivt söka utöka antalet medlemmar. Ansökan om medlemskap sänds till Ministerrådet. Vid det första steget agerar Rådet huvudsakligen som brevlåda. Så fort Rådet får ansökan skickas den som

regel vidare till Kommissionen. (*Steg 2*) Kommissionens roll är att förbereda ett yttrande (opinions), som skall grundas på en undersökning av huruvida det ansökande landet är lämpat att påbörja tillträdesförhandlingar. (*Steg 3*) Kommissionens yttrande sänds till Rådet, som på basis av enhällighet beslutar om huruvida EU bör inbjuda ansökarlandet till förhandlingsbordet. (*Steg 4*) Med undantag för fallet Grekland följer Rådet nästan alltid Kommissionen. Om alla länder samtycker, beslutar EU att öppna medlemskapsförhandlingar. Därmed har utvidgningsprocessen nått nästa steg. (*Steg 5)* När ordförandelandet inom EU anser att förhandlingarna är avslutade, måste EU: s institutioner godkänna resultatet. Kommissionen förbereder ett nytt omdöme. Europaparlamentet måste ge sitt godkännande. Europaparlamentet kan blockera tillträdet. (*Steg 6*) När detta steg är avklarat, inviteras ansökarlandet till en kort ceremoni för att underteckna tillträdesfördraget. Därefter vidtar ratifikationsprocessen. (*Steg 7*)

Utvidgningen mot östra och sydöstra Europa följer i stort ovan nämnda process. Som en konsekvens av det Europeiska rådets möte i Köpenhamn i juni 1993 ansöker flera stater i östra och sydöstra Europa om medlemskap. (Steg 1) Det Europeiska rådets möte i Madrid i december 1995 beslutar uppmana kommissionen att förbereda yttranden om de ansökande länderna och att sända dessa till rådet efter att den planerade regeringskonferensen är slut. (Steg 2) Tidigt under 1996 börjar kommissionen samla in nödvändig information för att förbereda yttranden över de ansökande länderna. I dessa yttranden åläggs kommissionen att göra en bedömning av situationen i varje ansökarland samt att utifrån detta göra en bedömning av huruvida respektive land har kapacitet att fullfölja de förpliktelser som åvilar ett medlemskap. När det står klart att regeringskonferensen skall kunna avslutas vid det Europeiska rådets möte i Amsterdam i juni 1997 förbereder kommissionen sig på att slutföra sammanställningen av sina yttranden, Agenda 2000 samt övriga dokument. Kommissionens rekommendation till rådet är att påbörja förhandlingar med fem av de ansökande länderna. (Polen, Tjeckien, Ungern, Estland samt Slovenien) Kommissionen presenterar Agenda 2000 inför Europaparlamentet i juli 1997. En livlig debatt pågår i parlamentets olika kommittéer, framför allt vad gäller vilka länder som skall komma i fråga för förhandlingar (Steg 3) Kommissionen översänder sina rekommendationer till medlemsstaternas regeringar, vilka har att ta det slutliga beslutet när tillträdesförhandlingarna skall påbörjas och med vem. Dessa beslut skall tas av Europeiska rådet vid toppmötet i Luxemburg i december 1997. Under tiden som föregår detta möte pågår en intensiv debatt runt ovannämnda frågor inom och mellan medlemsstaterna. (Steg 4) Det Europeiska rådets möte i Luxemburg i juli 1997 har sålunda att besluta om med vilka länder EU skall påbörja förhandlingar under 1998. Europeiska

rådet beslutar att tillträdesprocessen formellt skall börja den 30 mars 1998 vid ett möte med EU: s utrikesministrar och de tio ansökarländerna plus Cypern. Tillträdesprocessen skall ske inom en enda ram som skall inkludera alla elva länderna. För att betona en icke-diskriminerande ansats framhåller Europeiska rådet ” that all these states are destined to join the European Union on the basis of the same criteria and that they are participating in the accession process on an equal footing”. Emellertid beslutas att tillträdesförhandlingarna skall initieras med en mindre grupp av länder. Med utgångspunkt i kommissionens rekommendationer beslutar Europeiska Rådet börja förhandla med Cypern, Malta, Ungern, Polen, Estland, Tjeckien och Slovenien (den sk Luxemburggruppen). Parallellt med dessa förhandlingar skall förberedelser göras för förhandlingar med den andra gruppen. I den gruppen ingår övriga ansökarländer som Bulgarien, Lettland, Lithauen, Rumänien och Slovakien (den sk Helsingforsgruppen). Europeiska Rådet beslutar också att med början i slutet av 1998 uppmana kommissionen att göra årliga rapporter om framstegen i dessa länder vad gäller att möta Köpenhamnskriterierna och att anta l’aquis communautaire. EU försäkrar dessa länder att de skall få påbörja tillträdesförhandlingar vid ett senare datum. På basis av dessa rapporter kan kommissionen rekommendera och Europeiska rådet besluta att öppna förhandlingar med de övriga ansökarländerna. Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 tas beslutet att utvidga medlemsförhandlingarna till att omfatta alla ansökarländer. (*Steg 5*) EU: s ordförandeland bestämmer när förhandlingarna är avslutade. Vid Europeiska rådets toppmöte i Göteborg i juni 2001 fastslår EU:s stats- och regeringschefer målsättningen att avsluta anslutningsförhandlingarna med de bäst förberedda kandidatländerna vid 2002 års utgång. Vid toppmötet i Laeken i december 2001 förklarar EU:s stats- och regeringschefer att tio kandidatländer troligen kommer att vara redo för anslutning under 2004. Bulgarien, Rumänien och Turkiet får vänta till senare. I oktober 2002 bekräftar Europeiska kommissionen att de tio följer tidsplanen. Riktmärket för Bulgarien och Rumänien är 2007, medan Turkiets medlemskap förblir en ambition.Vid toppmötet i Köpenhamn i december 2002 beslutas att formellt välkomna tio ansökarländer som medlemmar i unionen från 1 maj 2004, förutsatt att avtalen ratificeras i de nationella folkomröstningarna. Åtta av dessa länder kommer från Central- och Östeuropa. Bulgarien och Rumänien behandlas som en grupp för sig och utlovas medlemskap 2007, förutsatt att de har gjort de förberedelser som krävs i tid. Europaparlamentet ger i en omröstning den 9 april 2003 sitt samtycke till medlemskap för de tio länder med vilka tillträdesförhandlingarna avslutats. Parlamentet röstar på tio skilda resolutioner, en för varje ansökarland. Tillträde av nya medlemmar kräver absolut majoritet i parla-

mentet. (dvs 314 av 626 röster) Först därefter kan tillträdesfördraget signeras och ratificeras. (*Steg 6*) I en ceremoni i Aten den 16 april 2003 undertecknas tillträdesfördraget av företrädare för medlemsstaternas regeringar. Därefter vidtar ratifikationsprocessen i de olika ansökarländerna. Alla kandidatländer utom Cypern måste hålla en folkomröstning för att anslutningsfördraget skall kunna ratificeras. (*Steg 7*)

Under vandringen uppför trappan finns flera tillfällen för EU och dess institutioner att bestämma över de ansökande länderna. EU har makt att förhindra att stater överhuvudtaget påbörjar vandringen uppför trappan. Med en annan metafor, EU hade makt att släppa in eller hålla ute de före detta kommuniststaterna som grupp, d v s att upprätthålla den institutionella/juridiska gränsen även om den geopolitiska gränsen försvunnit och den kulturella gränsen börjat luckras upp. Formuleringen av de s k Köpenhamnskriterierna i juni 1993 är ett erkännande av att EU nu accepterar länder från östra Europa som potentiella medlemmar, d v s dessa länder har nu möjlighet att lämna in en ansökan om medlemskap. EU har makt att bestämma vilken eller vilka av ansökarländerna som skall kunna påbörja klättringen uppför stegen. EU och dess institutioner har makt att bestämma vilken eller vilka av ansökarländerna som fullföljer villkoren för att påbörja och avsluta medlemskapsförhandlingarna. Under hela vägen uppför trappan utövar EU således makt.

Rumänien och medlemskapsförhandlingar

Rumänien är med i den ovan redovisade utvidgningsprocessen men hamnar så småningom tillsammans med Bulgarien i en grupp för sig. Efter att Rumänien ansökt om medlemskap 1995 har Rumänien att invänta kommissionens yttrande, vilket kom i juli 1997. Där noteras att Rumänien gjort framsteg vad gäller att uppfylla de politiska villkoren, men att Rumänien inte är aktuell för att påbörja förhandlingar. Inte heller 1998 års rapport ger klarsignal till förhandlingar. Ett år senare har kommissionens inställning ändrats. I 1999 års rapport är rekommendationen att bjuda in Rumänien till förhandlingar. Europeiska Rådet accepterar den rekommendationen. Rumänien påbörjar tillträdesförhandlingar i februari 2000. I jämförelse med andra ansökarländer är de rumänska framstegen långsamma. Vid slutet av 2002 står klart att Rumänien och Bulgarien inte finns med i den stora utvidgningen 1 maj 2004. När Rumänien påbörjar medlemskapsförhandlingarna har Rumänien signalerat att dess mål är medlemskap 2007. Europeiska Rådet accepterar i oktober 2002 det rumänska förslaget. Samma år meddelas att målet är att Rumänien skall avsluta förhandlingarna under 2004. Sex månader senare bekräftas att EU avser att Rumänien skall kunna bli medlem 1 januari 2007, dock med förbehållet att landet uppfyl-

ler villkoren för medlemskap. Kommissionen avser att göra en ny utvärdering i april/maj 2006. Kommissionen kan då rekommendera att anslutningen av Rumänien och/eller Bulgarien skjuts upp till den 1 januari 2008 om det finns allvarliga risker för att något eller båda länderna inte uppfyller kraven på ett antal viktiga områden i tid till den 1 januari 2007. Rumänien tillsammans med Bulgarien blir medemmar av EU 1 januari 2007.

Sedan 1989 har Rumäniens relation med EU utvecklats med en hastighet som förvånat många. Trots detta har frågan uppkommit varför EU fortsätter integrationen med Rumänien och samtycker till att erbjuda Rumänien medlemskap. Svaret borde vara enkelt. Om ett land uppfyller de villkor EU lagt fast för medlemskap, bör EU:s villkorade politik vara nyckeln till att förstå dynamiken i relationen mellan EU och Rumänien. Det finns dock iakttagare av EU:s utvidgning, vilka menar att medlemskap inte uteslutande beror på att ansökarlandet uppfyller uppställda villkor. A. Mayhew formulerar det på följande sätt: ”In any case it (accession) not only depends on the objective readiness of the candidate countries to join but also on the political interests of the current EU member states, as well as on the state of the European Union itself”. (Mayhew 2000 s 64f)

David Phinnemore, forskare vid Queen’s University, Belfast, har i olika sammanhang fört fram tesen att Rumäniens tillträde till EU mera beror av faktorer utanför Rumäniens kontroll än av Rumäniens egna ansträngningar att möta de villkor för medlemskap, vilka fastlagts av EU. Formellt skall utvecklingen av ett ansökarlands relationer med EU – avslutande av Europaavtalen, öppnande och avslutande av medlemskapsförhandlingar – styras av konditionalitet, där staterna måste uppfylla vissa villkor innan landet tillåts ta nästa steg mot medlemskap. Phinnemore menar att Rumänien inte vid något av de avgörande stegen på väg mot medlemskap uppfyller de uppställda villkoren. Rumäniens väg mot ett EU-medlemskap har i stället påskyndats och underlättats av faktorer utanför Rumäniens kontroll. (Phinnemore 2005)

Den verksamhet EU bedrivit och bedriver i samband med den senaste utvidgningen kan betraktas som en form av styrning. Utvidgning ses i denna studie som en process av en gradvis och horisontell institutionalisering av organisationens normer och regler. En horisontell institutionalisering äger rum när institutioner sprids bortom de innevarande aktörerna. Utvidgning innebär således att den grupp av aktörer, vars handlingar och relationer styrs av organisationen blir allt större. Studien fokuserar därför på den process som innebär expansion av EU:s grundläggande värden och substantiella politik och konsekvenserna av denna horisontella institutionalisering i kandidatländerna. EU är en intressent, en klubb, som har att ta ställning till

eventuellt nya medlemmar. De ansökande länderna har att ta över klubbens normer och regler. Dessa normer/regler behöver överföras från EU till kandidatlandet genom någon form av internationell styrning. En central frågeställning i dennna studie blir således: *Vad utmärker EU:s sätt att styra och kontrollera att ansökarlandet uppnår av EU önskat resultat?* I följande avsnitt ges en översikt av begreppet styrning.

1.4 Styrning

Det finns ett växande intresse för begreppet *styrning.* Olika betydelser av begreppet får genomslag i litteraturen. Jon Pierre har i inledningen till boken *Debating Governance: Authority, Steering and democracy* linjerat upp olika betydelser, ett uttryck för den ökande specialiseringen inom statskunskapen. Dessa olika betydelser har det gemensamt att de kan ses som institutionella svar på snabba förändringar i statens omgivning. (Pierre 2000 s 1ff) En distinktion utgår från statens roll vid styrning. Två huvudtyper identifieras. Den ena benämnes traditionell 'old governance', den andra 'new governance'. Inom traditionell ´old governance' riktas fokus mot statens förmåga att styra och kontrollera, inom 'new governance' mot statens förmåga att interagera med sin yttre omgivning för att nå beslut som samtliga berörda parter kommer överens om. (Peters 2000 kap 3) Boken gör också en annan distinktion, den om 'styrning' inom staten, och den om 'styrning' i en internationell miljö. En omständighet som bidragit till det ökade intresset för 'styrning' är globaliseringen av ekonomin och den växande betydelsen hos traditionella internationella institutioner som Europeiska Unionen och Världshandelsorganisationen (WTO).

I kapitlet "The European Union as Coxwain: Governance by Steering" vill Alberta Sbragia visa på att både den nya och gamla formen av 'styrning' tillämpas inom EU. 'Styrning' inom EU karakteriseras av flernivåstyrning, där institutionella relationer är mera ett resultat av förhandlade överenskommelser än konstitutionellt bestämda relationer och där politikens implementering beror snarare av gemensamma överenskommelser än av tvång. Sbragia vill hävda att ett komplext nätverk av offentliga/privata aktörer ökar kapaciteten hos de transnationella institutionerna men att EU:s institutioner fortfarande är kärnan vid 'styrning'. EU:s förmåga att styra beror på och underlättas av ett antal faktorer. Några av dessa är användningen av fördrag i stället för en konstitution, institutionalisering av ekonomisk liberalisering i fördragen, framväxten av en stark domstol och en ovanlig tillgång till information. Centralt för EU:s förmåga att styra är, enligt Sbragia, att frågor som rör omfördelning av finansiella resurser hålls borta, medan andra som ekonomisk liberalisering är centrala. Reglerings-

politiken får därför en framträdande roll under det att den fiskala politiken får stå tillbaka. Styrning inom EU har således inslag från såväl den nya som den gamla formen av 'styrning'. (Sbragia 2000 kap 10; se också Dimitrova 2002 s 175f)

Några år efter att Philippe Schmitter noterar att studier om EU:s utvidgning ägt rum i ett teoretiskt vacuum (Schmitter 1996 s 13f) har ansträngningar gjorts att försöka fylla ut detta tomrum genom att knyta an till litteraturen om 'styrning'. Exempel på forskning med fokus på 'styrning' i anslutning till EU:s utvidgning är arbeten av bl a Schimmelfennig och Sedelmeier (2002 och 2004) samt Grabbe (2001). 'Styrning' i denna kontext tänktes från början som en förlängning på den internationella arenan av vad som utmärker 'styrning' inom EU. För att kunna analysera 'styrning' i anslutning till den senaste utvidgningen gäller att först skilja denna process från 'styrning' inom EU.

För att få de verktyg som behövs för att besvara studiens centrala frågeställning utgår jag från 'governance-litteraturen' (Se Pierre (ed) 2000; Pierre & Peters 2005) Denna litteratur används för att beskriva tillträdesprocessen. Det finns en rad perspektiv på och aspekter av fenomenet 'governance'. Vilka aspekter av detta begrepp som är användbara beror i hög grad på den kontext, där fenomenet skall studeras. Oberoende kontext finns dock vissa frågor som återkommer: Varifrån utgår denna styrning? Vilket/vilka objekt är föremål för denna styrning? Vad karakteriserar relationerna mellan dessa som styr och de som är föremål för styrning? Vilka är styrningsprocessens viktiga instrument?

Den allmänna föreställningen är att styrningen sker från EU till ansökarländerna och kanaliseras främst genom Europeiska rådet och kommissionen till kandidatländernas exekutiv enligt en hierarkisk ordning. Tillträdesförhandlingarna är asymmetriska, d v s kandidatländerna har att ta över 'klubbens' normer och regler, något som kandidatländerna godtagit. Utvidgningsprocessen handlar därför lite om köpslående, ej heller av nätverksbyggande. Förhandlingarna handlar strikt om villkoren för att få bli medlem av klubben och lite om de normer och regler kandidatländerna har att överta. (Dimitrova 2002 s 173ff) En fråga är hur denna normöverföring går till. Ett svar på denna fråga är *styrning genom konditionalitet*.

1.4.1 Styrning genom konditionalitet

EU:s politik gentemot ansökarländerna i östra Europa bestäms företrädesvis av en villkorad politik, dvs en politik som kännetecknas av konditionalitet. Då det inte finns någon självklar kausal länk mellan närvaron av uppsatta villkor och framgångsrik överföring av normer inom speciella fråge-

områden är det nödvändigt att skilja mellan användningen av konditionalitet som en politisk strategi och dess kausala konsekvenser för den inhemska politiken. (Schimmelfennig & Sedelmaier 2004; Dimitrova 2004) EU:s yttre styrning följer en strategi av konditionalitet, där EU bestämmer vilka normer ansökarländerna har att anta/följa för att uppnå EU:s belöningar. EU:s strategi följer en strategi av förstärkning genom belöning.

EU använder olika mekanismer för att åstadkomma förändring genom konditionalitet och tillträdesförhandlingar. Heather Grabbe har grupperat dessa i fem kategorier. (Grabbe 2001) Den viktigaste mekanismen är EU:s roll som *gatekeep*er. EU har att bestämma tillträde till de olika stegen mot medlemskap. EU har att bedöma när ett ansökarland kan få status som kandidatland, påbörja och avsluta tillträdesförhandlingar. Rollen som gatekeeper är, enligt Grabbe, det mäktigaste politiska redskapet för den villkorade politiken. En andra mekanism är *benchmarking och kontroll*. EU utövar inflytande på politiken och den institutionella utvecklingen genom att ranka ansökarländernas framsteg, jämföra utvecklingen inom olika politikområden och lyfta fram exempel som ansökarländerna kan efterfölja. Denna form av villkorad politik sker genom årliga rapporter, i vilka kommissionen sammanställer uppgifter som rör utvecklingen vad avser de uppsatta villkoren. Dessa kommissionsrapporter används av bland annat Europeiska rådet, när EU skall fungera som gatekeeper i utvidgningsprocessen. En tredje mekanism för den villkorade politiken är att EU har att lägga fast innehållet i de olika *villkoren och hur dessa sedan skall operationaliseras.* Denna aspekt rymmer således vilken typ av resultat EU vill att de ansökande länderna skall uppnå innan medlemskapet. De övriga två mekanismerna handlar om *överföring av ekonomisk hjälp och stöd* samt *olika former av råd*. Konditionalitet är ursprungligen knutet till att ge finansiell hjälp till kandidatländerna, snarare än till tillträdesförhandlingarna. Efter systemförändringarna i Östeuropa beslutar EG/EU ge ekonomisk hjälp för att stödja den ekonomiska reformprocessen i form av Phare-programmet. (Dimitrova 2002 s 175) När behovet av stöd minskar blir förberedelserna för medlemskap det viktiga målet för Phare-programmet. Samtidigt som kommissionen föreslår att öka de ekonomiska anslagen föreslår kommissionen att villkora fondmedlen. Konditionalitet får således olika innebörder i utvidgningsförhandlingarna. (Mayhew 2000 s 9f) Den ekonomiska mekanismen liksom olika former av råd berörs inte mer än marginellt i denna studie. Dessa mekanismer får snarare ses som medel för att klara av de uppställda villkoren för medlemskap.

För att få svar på den övergripande frågan vad som utmärker EU:s sätt att styra och kontrollera att ansökarlandet uppnår av EU önskat resultat for-

muleras ett antal delfrågor med utgångspunkt i de mekanismer EU använder för att åstadkomma förändring.

1) Vilka villkor har kommissionen att utgå från som underlag för en bedömning? Varför dessa villkor?
2) Hur operationaliseras dessa villkor? Hur bestäms nivåerna för att dessa villkor skall anses uppfyllda?
3) Hur genomförs det empiriska testet?
4) Hur vägs resultaten för respektive villkor samman?
5) Hur och av vem görs bedömningen?

Frågeställningarna härrör från de ovan redovisade mekanismerna för villkorad politik. Frågeställningarna 1 och 2 handlar om vilka resultat EU vill uppnå i de ansökande länderna, frågeställningarna 3 och 4 rör kommissionens granskningsarbete av huruvida ansökarländerna gör framsteg vad gäller det önskade resultatet, medan frågeställning 5 handlar om EU:s roll som gatekeeper genom att ta ställning till om ett ansökarland får gå vidare i tillträdesprocessen.

Det valda tillvägagångssättet för att få svar på ovanstående frågor är en form av utvärdering. Den genomförda undersökningen blir således en utvärdering av EU:s utvärdering i syftet att få fram underlag för bedömning av huruvida ett ansökarland, i detta fall Rumänien lever upp till kraven för medlemskapsförhandlingar och ytterst medlemskap.

2 ATT UTVÄRDERA

Att bedöma uppfattas som en utvärderings centrala uppgift. Det är också den uppgiften som återkommer som minsta gemensamma nämnare i olika definitioner av utvärdering. Det som brukar framhållas som utmärkande för en formell utvärdering är att man värderar ett objekt på ett systematiskt och genomtänkt sätt. Utvärdering är en rationell process, där man följer vissa metoder och försöker hålla kontroll på olika steg i bedömningsarbetet. (Rombach & Sahlin Andersson 1995, 2002; Karlsson 1996, 1999; Vedung 1991, 1998, 2003; Åberg 1997)

Att göra en bedömning är förenat med frågor om vad som är värdefullt eller inte. Detta är i sin tur beroende av faktorer som till exempel för vem bedömningen görs, ur vilket perspektiv och i vilket sammanhang. Eftersom det är svårt att svara entydigt på hur bedömningar kan göras finns en samsyn om att bedömningar inte får bli subjektivt godtycke. I stället framhålles att en bedömning bör vara så objektiv som möjligt och använda metoder som är systematiska. Frågan är hur ett bedömningsarbete bäst kan organiseras för att undvika godtycke.

En utvärdering innebär att ställa empiri mot något ideal. Att finna, utveckla och använda idealen som måttstock är ett viktigt steg i bedömningsarbetet. Varje ideal måste operationaliseras. Denna operationalisering leder till bestämning av en eller flera variabler efter vilka mätningar kan ske. Förutom att finna dessa variabler krävs också en bestämning av den punkt på variabeln som indikerar att idealet är uppnått. Att bestämma variabler och att bestämma acceptansnivån är kriterieproblem. Ett ytterligare steg i bedömningsarbetet är att väga samman de erhållna resultaten, en fråga som är föremål för debatt bland utvärderarna. Ett ytterligare steg rör frågan vem som skall svara för bedömningen.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang förefaller det som att en modell för utvärdering skulle kunna hämtas från Michael Scriven, en amerikansk utvärderingsforskare. Scriven säger: ”The most common type of evaluation involves determining critera of merit, standards of merit and then determining the performance of the evaluand so as to compare it against these standards” (Scriven 1980 s 18). Logiken i Scrivens modell bygger på tre nyckelaktiviteter; bestämning av kriterier, operationalisering av dessa kriterier samt avstämning av den faktiska verkligheten mot dessa operationaliseringar. Scriven gör två tillägg. Före de tre huvudaktiviteterna måste fastslås vilket objekt som skall bli föremål för utvärdering. Efter de tre aktiviteternas genomförande måste värdena på de olika kriterierna vägas samman till en slutlig bedömning. I det följande presenteras dessa olika aktiviteter.

Val av utvärderingsobjekt
Valet av vad som skall utvärderas är, enligt Scriven, sekundärt i förhållande till utvärderingslogiken. På frågan om vad som kan utvärderas är Scrivens svar att allt kan utvärderas. Han beklagar det förhållandet att utvärdering i hög grad har kommit att förknippas med olika former av programutvärdering. Denna kanske något ytliga inställning till val av utvärderingsobjekt är ett noggrant genomtänkt försök från Scrivens sida att bredda synfältet och synliggöra logiken i utvärdering av olika typer av objekt (Scriven 1980 s 4f) Många utvärderingsstudier handlar om att utvärdera sociala program (Se exempelvis Bell 1975; Herman 1987), andra om att utvärdera offentlig politik, offentlig verksamhet och offentliga institutioner. (Se exempelvis Vedung 1991, 1998) Utgångspunkten för denna studie är att utvärdera EU:s utvärdering av huruvida ett ansökarland uppfyller villkoren för medlemskap i EU. EU:s uppdrag innebär således en fokusering på offentlig verksamhet i ansökarlandet. Frågan är vad som menas med offentlig verksamhet?

Med offentlig verksamhet avses, enligt Evert Vedung, inte bara det som sker i den offentliga sektorn i snäv betydelse, t ex politiska beslut, myndighetsbeslut och verksamhet. Offentlig verksamhet är i lika hög grad produktion av tjänster och varor. Även aktiviteter av enskilda på uppdrag av offentliga organ innefattas i begreppet offentlig verksamhet liksom samarbetsaktiviteter mellan offentliga och privata organ. Offentlig verksamhet som utvärderingsobjekt innesluter därmed såväl substantiell politik som verksamhet. (Vedung 1998 s 23)

Vid studiet av offentlig verksamhet är det inte ovanligt att tänka sig politiken som ett system. Ett system är en helhet vars delar beror av varandra. I sin enklaste form består ett system av inflöde, omvandling (produktion, verksamhet) och utflöde. I David Eastons modell är analysenheten det politiska systemet i stort. Han gör ingen distinktion mellan parlament, regering och förvaltning. David Easton skiljer dock mellan ’output’, som omfattar de politiska myndigheternas beslut, och ’outcome’, som omfattar beslutens samhällsmässiga verkningar. (Easton s 114) Eastons modell tillämpas dock ofta så att utflöde blir de beslut som fattas av politiska institutioner som regering och parlament och inflöde de krav och det stöd som riktas mot parlament och regering. Flera forskare gör en liknande distinktion mellan ’output’ och ’outcome’, där ’output’ står för de politiska instansernas beslutsförmåga, medan ’outcome’ står för myndigheternas förmåga att genomföra beslut och övervinna de svårigheter som ett genomförande möter, d v s myndigheterna har ”the capacity actually to implement the policies formulated, with the desired results”.

Utvärdering kan handla om pågående och avslutad verksamhet. Speciellt i nordamerikansk litteratur begränsas utvärdering oftast till bedömning av existerande offentliga aktiviteter. Otvivelaktigt är noggranna bedömningar av pågående verksamheter utvärderingar. Vedung vill dock påstå att noggranna bedömningar av nyss avslutade offentliga insatser utgör en betydelsefull gren inom utvärderingsforskning. I Vedungs språkbruk är utvärdering därför en grundlig granskning av förvaltning, slutprestationer och utfall i såväl avslutad som pågående verksamhet. (Vedung 1998 s 27)

Val av kriterier att utvärdera mot

En utvärdering innebär att ställa empiri mot något eller några kriterier. I litteraturen återfinns olika slag av kriterier som mål, intressen eller olika kulturella värden. En alternativ bedömningsgrund är att utgå från en teori. När professionella yrkesgrupper formulerar kriterier för att bedöma sin verksamhet är det inte ovanligt att hänvisa till såväl en utvecklad teori som praxis. Det finns således olika kriteriekällor.

En kriteriekälla är av någon instans formulerade mål. En utvärdering innebär att söka svar på frågan huruvida ett utfall stämmer överens med uppsatta mål. I den äldre utvärderingsdiskursen är utvärdering detsamma som måluppfyllelseutvärdering. Det finns, enligt Vedung, flera starka skäl för måluppfyllelsemodellen. Det finns på samma sätt invändningar eller argument mot att utvärdera mot mål.

Ett annat exempel på kriteriekälla är att utgå från olika intressenter och vad de anser. Utgångspunkten är att olika grupper (intressenter) prioriterar olika intressen. Två huvudlinjer med tydliga ideologiska förtecken kan skönjas. En linje är att se intressenter som kunder, vilka bedömer verksamheten enligt samma rationella principer som gäller på marknaden. En annan linje tar sin utgångspunkt i kulturella värden. Demokratiska och kulturella värden är exempel på värden som olika grupper vill slå vakt om och hävda.

Ytterligare en kriteriegrund är att utgå från teoretiska överväganden. Här går att skilja på två synsätt. Enligt det ena synsättet utgår utvärderaren från en mer färdig teori som vägledning för vad som skall uppmärksammas (d v s en deduktiv ansats). Enligt det andra synsättet försöker utvärderaren formulera kriterier utifrån en verksamhets speciella karakteristika (d v s en induktiv ansats) När professionella yrkesgrupper formulerar kriterier för att bedöma sin verksamhet är det inte ovanligt att hänvisa såväl till en utvecklad teori som till praxis. Man kan säga att denna typ av kriterier ofta grundas på teorier av både deduktiv och induktiv karaktär.

Scriven diskuterar också en form av kriteriekälla, vilken har sin grund i det objekt som skall utvärderas. För Scriven är ett första steg i att upprätta kriterier en förståelse av det objekt som skall utvärderas. Genom en sådan verksamhet blir olika dimensioner synliga. För Scriven är dessa dimensioner synonyma med kriterierna. Detta implicerar att kriterierna är härledda utifrån beskrivningar av den/det som skall utvärderas. Men för att dessa kriterier skall kunna identifieras måste de vara knutna till behovsbestämning, för inget har något värde om det inte behövs. ”Criteria determination identifies the dimensions on which the evaluand must do well to be good”. (Scriven 1980 s90f) Scriven för inga formella metodologiska resonemang för att bestämma kriterierna utan föredrar att utforska uppgiften genom logiska resonemang.

Operationalisering av kriterierna

Att finna, utveckla och använda kriterierna som måttstock är utvärderingens problem. I litteraturen återfinns, som redan nämnts, olika slag av ideal som mål, intressen, olika värden som kan vara etiska, demokratiska, förknippade med rättsstatlighet och olika procedurnormer eller kopplade till behov som råder hos det objekt som skall utvärderas. Till detta kommer mer färdiga teorier som vägledning.

Varje kriterium måste operationaliseras. Denna operationalisering leder till bestämning av en eller flera variabler, efter vilka mätningar skall ske. Innebörden är att dessa ”standards of merit tell how well the evaluand must do on each dimension to be good”. (Shadish et al s 87f) Att finna dessa variabler är vad vi kallar ett variabelproblem. Vad gäller mål har kriterieproblemet traditionellt hanterats genom att ge målen en operationell definition i mätbara termer. Inom offentlig verksamhet finns dock många mål som kan vara motstridiga utan att det är klarlagt hur de ska rangordnas. Med intressenter som kriteriekälla beror operationaliseringen på hur man ser på intressenten. Ser man på intressenten som kund, vilken bedömer verksamheten efter samma principer som på marknaden blir effektivitet och mesta möjliga nytta för pengarna centrala variabler. Däremot om man ser intressenten som grupp som vill slå vakt om olika värden blir operationaliseringen en annan. Inte minst när det gäller demokratiska och kulturella värden kan det vara svårt att ange några tydliga nyttonivåer för bedömning. Vad som utmärker social rättvisa, jämlikhet, humanitet eller vad som avses med att ta hänsyn till kulturella särarter är inte alltid så lätt att uttrycka i mätbara termer. Därmed inte sagt att värdena är omöjliga att operationalisera. Om kriteriekällan är en teoretisk ansats blir utgångspunkten att med hjälp av teorin ange olika indikatorer för vad som bör utmärka olika kriterier.

Operationalisering leder till bestämning av en eller flera variabler, efter vilka mätningar ska ske. Att finna dessa variabler kan kallas variabelproblem för att skilja detta från ett annat problem, nämligen att finna den punkt på variabeln, där målet skall anses uppfyllt.

Det går att urskilja olika mätinriktade referenspunkter i betydelsen att hitta kvantifierbara mått på prestationer och kvaliteter, som skall kunna användas av olika utvärderare oberoende av varandra. Den första referenspunkten fastställer grundläggande krav i form av en miniminivå, en nivå som det utvärderade skall motsvara för att anses godkänd. Frågan vid en bedömning är att avgöra om det utvärderade uppfyller dessa miniminormer eller minimikrav. En andra referenspunkt kan kallas den genomsnittliga praktiken. Ett antal verksamheter jämförs här med varandra utifrån en gemensam kravspecifikation för att få fram genomsnittsvärden på olika prestationer. Det utvärderingen vill ha svar på är hur en viss verksamhet står sig i jämförelse med genomsnittet för vad som presteras inom området. En tredje typ av referenspunkt är att jämföra mot den bästa praktiken, definierad som den som erhållit det bästa omdömet eller ekonomiska utfallet vid en jämförelse med andra likadana verksamheter inom området. I stället för att jämföra mot en genomsnittlig praktik ställs frågan hur en viss verksamhet står sig i förhållande till den som fick de bästa värdena vid jämförelsen (benchmarking) Slutligen, en fjärde typ av referenspunkt handlar om den optimala praktiken, som kan formuleras som en teoretisk idealbild

Utvärderingens genomförande

För att genomföra en utvärdering måste utvärderingsobjektet utsättas för en empirisk undersökning. Resultatet från denna undersökning måste sedan ställas mot något eller några kriterier. Scriven formulerar det som att "assesssing performance requires measuring the evaluand and comparing the results to the standards of merit". (Scriven 1980 s 18) Den lämpliga designen för denna empiriska verksamhet är den som leder till svar på centrala frågor, gemensamma för all utvärdering. "Is the evaluand good? How good is it? What components of it are good? In what respects is it good? Is it good compared to alternatives?" (Shadish et al s 89) Inför en utvärdering är det viktigt att med utgångspunkt i den tid och med de resurser som står till förfogande överväga sannolikheten för att få fram ett svar överhuvudtaget på ovannämnda frågor och att svaren är korrekta. Tillgången på tillförlitlig information är av betydelse.

Av central betydelse för utvärderaren är således att ta fram objektiv och meningsfull kunskap. Då systematik, konsekvens och vedertagna metodregler skall kännetecknа en utvärdering måste således en seriös utvärdering

bygga på information, som insamlats på ett systematiskt sätt med klargjorda syften. För att skaffa kunskapsunderlag behövs förutom datainsamlingsmetoder en tolkningsmodell. I kunskapsproblemet ingår att som en förutsättning för datainsamling skapa en föreställning om vad objektet är. Detta innebär att en slags teoriutveckling alltid ingår i utvärderingen, oavsett mot vilka värden bedömningen sker. Behovet av en tolkningsmodell innebär att utvärderaren bör ha en substantiell kunskap så att utvärderaren kan förhålla sig till objektet. Kunskapsproblemet är på olika sätt kopplat till bedömningsproblemet.

Att väga samman resultat

En fråga att ta ställning till är om det är utvärderarens uppgift att väga samman resultaten från utvärderingen eller om utvärderaren skall överlämna det samlade datamaterialet till den som efterfrågar utvärderingen för att låta denne bedöma resultaten? I det första fallet är det utvärderaren som skall sammanställa resultaten i ett slutligt omdöme. Det är utvärderarens uppgift att kondensera alla data till ett ord: Bra eller dålig, accepterad eller ej (Shadish et al s 93) Det finns olika strategier för att väga samman uppkomna resultat. En tänkbar strategi är att organisera mötesplatser för berörda intressenter som kan föra en dialog kring hur de ser på resultaten. Utfallet av sådana möten kan vara beskrivningar av mönster som visar resultatens svaga och starka sidor. En rad problem är förknippade med att sammanställa resultat. En skillnad måste göras mellan enkla, stabila resultat och komplexa, mer dynamiska resultat. Ett problem med att sammanställa enkla och stabila resultat kan beror på bristande kunskap om hur olika resultat skall klassificeras och beaktas. Ett annat problem kan bero på oklara besked om vilka resultat som skall prioriteras. Problem med att sammanställa mer komplexa resultat kan handla om bristande överensstämmelse i föreställningen om vilka de centrala frågorna är. Att väga samman komplexa resultat ställer krav på andra strategier än när man rör sig med mera stabila och entydiga resultat. För att samordna olika föreställningar hos intressenter krävs dialog och en beredskap att se de nya infallsvinklar som andras perspektiv kan ge samt att uppvisa en vilja att eventuellt ompröva egna uppfattningar. För att hantera intressekonflikter krävs också en förhandlingsvilja och en beredskap att nå kompromisser.

Av vem och hur bedömningar kan göras

Är det utvärderarens uppgift att svara för bedömningen eller ska han/hon svara för att beskriva och överlåta till beslutsfattare och berörda att bedöma? Detta är en återkommande tvistefråga. I det förra fallet förändras utvärderarens roll över tid från att vara en expert på mätproceduren till att

bli en recensent eller domare som uttalar ett omdöme om en prestation eller ett resultat. Under senare år har även olika intressenter kommit in i bilden som bedömare, vilket ställer utvärderarens roll i ny dager. En fråga är om utvärderaren ska leverera sin bedömning vid sidan av olika intressenter som ytterligare en röst i kören. Utvärderarens roll blir i det fallet inte att vara experten som kan avge ett värdeomdöme. Snarare blir denne en samordnande resurs som sammanställer vad olika parter anser. En annan linje hävdar att utvärderaren skall svara för att ur ett mer principiellt och övergripande värderingsperspektiv avge ett samlat omdöme. I det senare fallet bildar intressenternas bedömningar snarast ett underlag för utvärderaren vid sidan av alla andra data som denne ser som viktiga för sitt bedömningsarbete.

Det finns olika principer som kan vara styrande för en bedömning. En princip handlar om att göra jämförelser mot en uttryckligt definierad referenspunkt av något slag t e x mål, idé eller teori. Den andra principen handlar om att rangordna, d v s göra jämförelse mellan utvärderingsobjekt av samma slag. Den tredje principen för bedömning är att göra jämförelse av förändring över tid eller med andra ord hur utvärderingsobjektet har utvecklats under en viss period. Här kan man hålla sig till mått som är unika för det aktuella fallet eller till mått som är gemensamma inom det aktuella verksamhetsområdet. Intresset är främst att jämföra med den egna utvecklingen över tid, snarare än att jämföra med andra.

3 EU:s UTVÄRDERINGSMODELL

Tillvägagångssättet för att analysera utvidgningsprocessen är en form av utvärdering, mera precist en utvärdering av EU:s utvärdering av ett ansökarland, Rumänien. Den utvärderingsmodell, som presenteras i detta kapitel, bygger på den mer generella utvärderingsmodellen i kapitel 2, men först redovisas ett antal förutsättningar som EU och då framför allt kommissionen har att ta hänsyn till.

3.1 Förutsättningar för kommissionens utvärdering

Kommissionen har att ta i beaktande det stora antalet ansökarländer. Kommissionen har aldrig tidigare behövt göra tio yttranden samtidigt. Kommissionen överväger först att göra ett enda sammanfattande yttrande, vilket kommissionen gör i samband med att Storbritannien, Irland, Danmark och Norge ansöker om medlemskap 1967. Kommissionen beslutar ganska omgående att gå vidare med tio separata yttranden för att betona det faktum att ansökarländerna skall bedömas utifrån egna meriter och inte som grupp. (Mayhew 2000 s 24f) I dessa yttranden skall kommissionen göra en uppskattning av situationen i varje ansökarland samt en utvärdering av varje lands kapacitet att uppfylla en medlemsstats förpliktelser. ”The opinion on each country would be selfcontained without comparisions with other candidates or references to other Opinions”. (Avery & Cameron s 35) Denna ansats gör det nödvändigt att skriva ett sammanfattande dokument ”bringing together conclusions and horizontal questions raised by the Opinions” (Avery & Cameron s 35)

För det andra har kommissionen att beakta den politiska betydelsen av de första yttranden kommissionen kommer att lämna över ansökarländerna. Detta yttrande skall ligga till grund för beslutet huruvida EU skall öppna förhandlingar eller ej. Om kommissionen väljer att inte rekommendera att öppna förhandlingar med samtliga, måste kommissionen kunna differentiera mellan ansökarländerna. Denna dimension gör det nödvändigt för kommissionen att säkra möjligheten till en jämlik behandling, d v s att säkra möjligheten att jämföra ansökarländerna för att sedan kunna dra slutsatser.

Kommissionen måste räkna med ökad komplexitet i förhandlingarna jämfört med tidigare utvidgningsförhandlingar, inte minst genom att kommissionen måste kontrollera ansökarländerna vid fler tillfällen än vid tidigare utvidgningar.

3.2 Utvärdering av vad?

Syftet med denna studie är att studera utvidgningsprocessen österut utifrån ett makt- och styrningsperspektiv. EU fungerar i denna process som 'gatekeeper' i betydelsen av att bedöma när ett ansökarland kan få status som kandidatland, påbörja och avsluta förhandlingar. Avsikten är inte att undersöka EU:s bedömning av samtliga ansökarländer utan begränsa undersökningen till ett ansökarland, Rumänien. Valet av Rumänien har två skäl. Det första är att EU:s maktutövning blir tydlig gentemot Rumänien, ett land som tillsammans med Bulgarien vid flera avgörande steg i styrningsprocessen har problem med att uppnå av EU önskat resultat. Av det skälet skulle studien lika väl kunnat fokusera på Bulgarien som Rumänien. Det andra och avgörande skälet till valet av Rumäien är det egna intresset för Rumänien och rumänsk politik.

Den process som syftar till Rumäniens medlemskap i unionen ses i denna studie som en styrningsprocess. Utgångspunkten för styrningen är de tre villkoren, som formuleras vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993. Förhandlingarna mellan EU och ansökarlandet handlar om villkoren för medlemskap. Tillträdesprocessen påverkar stora delar av den offentliga verksamheten i ansökarlandet. Vid studiet av offentlig verksamhet är det vanligt att skilja mellan 'output' som omfattar de politiska myndigheternas beslut och 'outcome' som mera handlar om myndigheternas förmåga att genomföra beslut och övervinna de svårigheter som ett genomförande möter. Vad som skall utvärderas i ansökarlandet är i hög grad konsekvenserna av tillträdesförhandlingarna på den offentliga verksamheten. Omfattningen av EU:s villkorade styrning för den offentliga verksamheten i Rumänien är en öppen fråga, något som den empiriska undersökningen kan ge svar på.

3.3 Utvärdering mot vad?

Som redan framgått har kommissionen i sin utvärdering att utgå från av Europeiska rådet fastlagda villkor. EU:s politik gentemot ansökarländerna har tidigare beskrivits som en villkorad politik. En mekanism för den villkorade politiken är att lägga fast innehållet i de olika villkoren. Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i juni 1993 formuleras ett antal villkor. En anslutning kräver följande:

• Att landet har stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter (politiska villkor).

Alltsedan Amsterdamfördraget trädde i kraft i maj 1999 har dessa krav utgjort grundläggande principer i Fördraget om upprättande av Europeiska

unionen. Dessa krav understryks i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vilka antas av Europeiska rådet vid dess möte i Nice i december 2000.

• Att en fungerande marknadsekonomi finns på plats, liksom förmågan att hantera det konkurrenstryck och de marknadskrafter som råder inom unionen (ekonomiska villkor).

Dessa villkor är förenliga med de principer för den ekonomiska politiken som infördes i EG-fördraget genom Maastrichtfördraget, vilket trädde i kraft den 1 november 1993.

• Att kandidatlandet har förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer med ett medlemskap och att ansluta sig till de mål som sammanhänger med den politiska, ekonomiska och monetära unionen (villkor som avser gemenskapens regelverk).

Detta villkor avser genomförande av unionens lagstiftning, d v s det som brukar kallas gemenskapens regelverk. Efterföljande Europeiska råd, särskilt Europeiska rådet i Madrid 1995 har uppmärksammat vikten inte bara av att gemenskapens regelverk införlivas med den nationella lagstiftningen utan också att ansökarländerna genom lämpliga administrativa och rättsliga strukturer ser till att regelverket faktiskt tillämpas. Med detta beslut formuleras ett fjärde villkor.

• Att den offentliga förvaltningen har förmåga att tillämpa gemenskapens regelverk.

Det Europeiska rådet erinrar vid sitt möte i Feira i juni 2000 om länken mellan framsteg i förhandlingarna och kandidatländernas kapacitet att effektivt implementera och övervaka efterlevnaden av EU:s regelverk. Härmed markeras en skillnad i förhållande till tidigare utvidgningar. Implementering av EU:s regelverk skall verifieras innan tillträdet. (Mayhew 2000 s 10f) Rådet tillägger att detta påkallar stora ansträngningar från kandidatländernas sida att stärka sina administrativa strukturer. Resultatet från detta möte blir att från och med år 2000 redovisar kommissionen i sina årliga rapporter ansökarländernas administrativa kapacitet i samband med utvärderingen av ansökarländernas uppfyllande av ’l´acquis communautaire’. Den offentliga förvaltningens förmåga att tillämpa gemenskapens regelverk ges inte längre ett eget avsnitt.

De s k Köpenhamnskriterierna är i huvudsak avsedda för ansökarländerna från östra och sydöstra delen av Europa. Ett villkor i det ursprungliga Romfördraget nämns inte. I artikel 237 står att varje europeisk stat kan ansöka om att bli medlem i gemenskapen. Frågan om europeisk identitet finns således ej explicit bland Köpenhamnskriterierna även om artikel 49 i

Amsterdamfördraget nämner att varje europeisk stat som respekterar de principer som finns omnämnda i artikel 6.1 får ansöka om att bli medlem i unionen. Däremot läggs ett fjärde formellt villkor till Köpenhamnskriterierna, nämligen den om ´good neighbourliness´. Detta villkor innebär för ansökarstaten att uppvisa en vilja att samarbeta med grannländer samt att mer konkret arbeta på att lösa konflikter på fredlig väg, om nödvändigt att hänvisa dem till en internationell domstol. (Smith K.E 2003 s 118) Det senare villkoret utvärderas ej i denna studie.

Den fråga som kapitel 4 söker besvara är varför dessa villkor.

3.4 Operationalisering av uppsatta villkor

De s k Köpenhamnsvillkoren är allmänna och vaga. För att kunna ställa empiri mot uppsatta villkor måste varje villkor operationaliseras. Kommissionen har det operativa ansvaret för tillträdesprocessen. Det ankommer således på kommissionen att operationalisera uppsatta villkor. Frågan är vilka överväganden kommissionen gör för att göra dessa villkor mät- och jämförbara.

I samband med att kommissionen arbetar med sina yttranden, vilka kom att publiceras i Agenda 2000 (Kom 97/2000), utarbetar kommissionen en särskild metod för det ändamålet. Under arbetets gång upprättas en gemensam detaljerad checklista. Därmed ges en formell möjlighet för kommissionen att behandla kandidatländerna lika och bedöma situationen i vart och ett av länderna så objektivt som möjligt.

Frågan är vilka överväganden kommissionen gör vid upprättandet av denna checklista. Det går att tänka sig alternativa tillvägagångssätt. Det ena är en deduktiv ansats, det andra en induktiv. Det går förmodligen också att tänka sig en kombination av båda dessa ansatser.

Den fråga som kapitel 5 söker besvara är vilka överväganden som kan ligga bakom operationaliseringen av de uppställda villkoren.

3.5 Genomförande av det empiriska testet

För att genomföra en utvärdering måste utvärderingsobjektet utsättas för en empirisk granskning. Resultatet från denna granskning måste sedan ställas mot de uppsatta villkoren. Den lämpliga designen för denna empiriska verksamhet bör vara den som leder fram till svar på frågan huruvida det ansökande landet lever upp dels till de krav som ställs för att påbörja medlemskapsförhandlingar dels till de krav som ställs för att avsluta medlemskapsförhandlingar. För att kunna genomföra detta empiriska test krävs tillgång till tillförlitlig information.

Rent generellt har kommissionen ett informationsproblem inför den gigantiska uppgiften att samtidigt utvärdera tio länder i östra Europa. I kommissionens uppdrag ligger dessutom att utvärderingarna skall möjliggöra en jämförelse mellan ansökarländerna. För detta krävs information som är jämförbar. Ett informationsproblem är således inte bara att få fram relevanta data utan också jämförbara data. En annan svårighet är att samtliga länder genomgår en politisk, social och ekonomisk transitionsprocess. Detta försvårar för kommissionen att överblicka bland annat legislaturens och exekutivens verksamhet i respektive land. Administrativa förändringar och reformer accentuerar brist på erfaren personal i ministerierna, vilket bidrar till att länderna själva har svårt att formulera en klar analys av vad som krävs av dem i relationen med EU.

En viktig uppgift för kommissionen är sålunda att försäkra sig om lämpliga informationskällor. Den stora utmaningen är genomförandet av den första utvärderingen, Agenda 2000. En viss datamängd har kommissionen tillgång till genom medlemsstaternas bilaterala avtal med berörda länder, Europaavtalen, kommissionens representanter i ansökarländerna och internationella organisationer. För att få fram mera detaljerad information tillsänder kommissionen ansökarländerna ett frågeformulär. Frågeformuläret, som omfattar 150 sidor, uppdelat i 23 kapitel, täcker i huvudsak det gemensamma regelverket. I detta frågeformulär efterfrågar kommissionen ekonomisk information, statistik och en kartläggning av lagstiftningen inom de berörda områdena. När de tio svaren kommit tillbaks får kommissionen tillgång till ett gigantiskt material, 30.000 sidor. Informationen korresponderar i hög grad med det tredje av Köpenhamnskriterierna. För att kunna utvärdera de politiska kriterierna har kommissionen tillgång till relevant information från medlemsländerna, Europarådet, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, vissa NGO:s samt vetenskapliga rapporter. För utvärdering av de ekonomiska kriterierna finner kommissionen relevant information från EBRD, OECD, akademiska kretsar samt en pågående dialog med de ansökande länderna och medlemsstaterna. Kommissionen ger också möjlighet för de ansökande länderna att i inledningen till de utsända frågeformulären ge information om ländernas konstitutionella och institutionella förhållanden (Avery & Cameron s 36ff samt officiellt kommissionsmaterial) Som framgår väljer kommissionen att till stor del förlita sig på information som länderna själva ger.

Efter den första utvärderingen, Agenda 2000 gör kommissionen årliga uppföljningar av ansökarländerna, vilka presenteras i rapportform. Materialsituationen bör från kommissionens sida inte ha blivit sämre. Kommissionen har och har haft team placerade i de olika länderna. Fortfarande är kom-

missionen beroende av uppgifter som lämnas av ansökarländerna. Det som kan vara ett problem för kommissionen är om ansökarländerna friserar exempelvis statistik för att komma i bättre dager inför kommissionen. Redan år 2000 konstaterar Mayhew att kvaliteten på kommissionens rapporter successivt förbättras. (Mayhew 2000 s 11) Det empiriska testet av Rumänien grundar sig på kommissionsrapporterna som föregår avgörande beslut för Rumänien vad gäller tillträdesförhandlingar, nämligen Agenda 2000. Kommissionens yttrande över Rumäniens ansökan om medlemskap i Europeiska unionen (1997), 1999 Regular Report from the Commission on Romania´s Progress towards Accession, 2002 Regular Report on Romania´s Progress towards Accession samt Romania – Regular Report from 2004.

I kommissionens uppgift ingår att fastställa huruvida ansökarlandet uppfyller eller ej de uppställda villkoren. En förutsättning för detta är att kommissionen anger en miniminivå för vad som skall uppfattas som godkänt. I kommissionens uppgift ligger även att väga samman resultaten från utvärderingen av de olika villkoren för att kunna avge en rekommendation som underlag för de instanser som har att bedöma huruvida ansökarlandet kan påbörja eller avsluta tillträdesförhandlingar. Hur kommissionen går tillväga och vilka avvägningar som görs för att klara av uppgiften diskuteras i anslutning till kommissionens utvärdering av Rumänien i kapitel 6.

3.6 Bedömning – av vem?

Som redogjorts för i avsnitt 1.3 lämnar kommissionen sina rekommendationer till medlemsstaternas stats- och regeringschefer, som har att ta ett politiskt beslut om att påbörja eller avsluta tillträdesförhandlingarna. Europeiska rådet har att göra den slutliga bedömningen inför varje nytt steg i tillträdesprocessen. I första hand är det således Europeiska rådet som fungerar som *gatekeeper* i tillträdesprocessen.

Denna studie kommer att fokusera på fyra tillfällen, där Europeiska rådet uppträder som gatekeeper vis-à-vis Rumänien. Vid Europeiska rådets möte i Luxembourg i december 1997 beslutas att tillträdesförhandlingar skall initieras med en mindre grupp av länder. Rumänien finns inte med bland dessa. Vid Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999 beslutas att vidga medlemskapsförhandlingarna till att omfatta alla ansökarländer, däribland Rumänien. Vid toppmötet i Köpenhamn i december 2002 beslutas att formellt välkomna tio ansökarländer som medlemmar i unionen från 1 maj 2004. Rumänien finns inte med i denna grupp utan utlovas medlemskap först år 2007. Under 2004 meddelar Europeiska rådet att EU:s avsikt är att avsluta förhandlingarna med Rumänien under 2004. Sex månader se-

nare utlovas Rumänien medlemskap 1 januari 2007, dock med förbehållet att landet uppfyller villkoren för medlemskap. Till grund för utvärderingen av Europeiska rådets bedömningar ligger de deklarationer som utfärdats i samband med toppmötena. I avsnitt 6.5 redovisas Europeiska rådets bedömning av Rumänien.

4 BESTÄMNING AV VILLKOR ATT UTVÄRDERA MOT

I denna studie definieras utvidgning som en gradvis och horisontell institutionalisering av organisationens regler och normer. En horisontell institutionalisering äger rum när institutioner sprids bortom de innevarande aktörerna. Brigid Laffan definierar institutionalisering som följer: ”Institutions consists of cognitive, normative and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior. Institutions are transported by various carriers – cultures, structures and routines – and they operate at multiple levels of jurisdictions”. (Laffan 2001) Denna definition inbegriper tre pelare – en kognitiv, en normativ och en reglerande. En utvidgning innebär att de som önskar att gå från att vara *outsiders* till att bli *insiders* måste underordna sig dessa pelare.

De flesta sammanslutningar formulerar villkor eller har outtalade villkor för att anta nya medlemmar. Dessa villkor reflekterar värden och intressen hos ’klubben’ och dess medlemmar. Laffans definition av institutionalisering inbegriper tre pelare. Inom EU finns en normativ, reglerande och kognitiv dimension, vilka bl a tar sig uttryck i olika gemenskaper. EU är en värdegemenskap och en rättsgemenskap. I grunden är EU en ekonomisk gemenskap. Att bli medlem av EU innebär att bli delaktig i dessa gemenskaper.

EU:s utvidgning innebär att EU utifrån vad EU är och vad EU syftar till har privilegiet att formulera de villkor ansökarländerna måste uppnå och/eller införliva för att bli fullvärdiga medlemmar. I avsnitt 3.2 redovisas de villkor som formulerats för medlemskap. En central fråga att ställa är varför dessa villkor. Bakom dessa villkor finns från EU:s håll ett uttalat syfte, nämligen att stärka sammanhållningen på den europeiska kontinenten och underlätta skapandet av ett område med bestående fred och välstånd. Såväl nuvarande som blivande medlemsstater vinner på politisk och ekonomisk stabilitet.

4.1 Vad EU är

Med utgångspunkt i ovanstående resonemang ges först en beskrivning av vad EU är. Mot bakgrund av denna beskrivning diskuteras sedan vilka överväganden som verkar rimliga vid formuleringen av de s k Köpenhamnskriterierna, d v s villkoren för medlemskap.

EU – en europeisk gemenskap
När Romfördraget skrivs är det enda villkoret att det ansökande landet skall vara en europeisk stat. Artikel 237 slår fast: ’Varje *europeisk* stat kan

ansöka om att bli medlem i gemenskapen'. Europeisk identitet är således det första och enda formulerade villkoret för medlemskap. Med Amsterdamfördraget ändras skrivningen. Europeisk identitet är fortfarande ett villkor men villkoren utvidgas. I artikel 49 står att varje europeisk stat, som respekterar de principer som anges i artikel 6.1 får ansöka om att bli medlem i unionen. Europeisk identitet är fortfarande ett villkor för medlemskap men inte längre det enda.

EU – en värdegemenskap

EU präglas i hög grad av en normativ dimension. Den normativa dimensionen har blivit allt mer uttalad inte minst genom EU:s olika utvidgningsprocesser. Den normativa dimensionen utgår ifrån att EU är en värdegemenskap.

Enligt EG-fördragets artikel 164 åläggs EG-domstolen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget. Vid utövandet av sina uppgifter använder domstolen regelmässigt vad som brukar betecknas som allmänna rättsprinciper. Dessa är inte folkrättsliga regler utan härrör från medlemsstaternas gemensamma rättstradition eller från Gemenskapens särskilda karaktär. Viktigt är att dessa rättsprinciper inte bara binder Gemenskapens institutioner. De binder också medlemsstaterna, när dessa på hemmaplan skall genomföra gemenskapslagstiftning eller gemenskapspolitik. De grundläggande rättigheternas ställning i EU har förstärkts genom att nu vara fördragsfästa. I EU-fördraget (enligt Amsterdamfördraget) står i artikel 6 att "Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna".

I de grundläggande fördragen kommer endast en del av de principer och rättsregler som idag förknippas med Gemenskapen direkt till uttryck. I det följande behandlas legalitetsprincipen, likabehandlingsprincipen, principen om rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. Dessförinnan behandlas två andra för gemenskapen grundläggande värden, fred och demokrati.

Fred

Det centrala grundläggande värdet för den europeiska integrationsprocessen är fred. I ingressen till Fördraget om Europeiska Kol- och stålgemenskapen står bl a att undertecknarna av fördraget "har föresatt sig att ersätta sekelgammal rivalitet genom att förena sina väsentliga intressen, att genom upprättandet av en ekonomisk gemenskap lägga de första grundstenarna för en mera vidsträckt och mera djupgående gemenskap mellan folk, som

länge varit splittrade genom blodiga konflikter och att lägga grunden till institutioner som kan visa vägen till ett härefter gemensamt öde…" (Fontaine s 17f)

Demokrati
Demokrati är ett grundläggande värde i EU. I artikel 6.1 i Amsterdamfördraget står att Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna. I Amsterdamfördraget står i artikel 49 (f d artikel O) att varje europeisk stat som respekterar de principer som anges i artikel 6.1 får ansöka om att bli medlemmar i unionen.

Legalitetsprincipen
Såväl för normgivningen som för den administrativa verksamheten inom EU gäller en legalitetsprincip som uttrycks i artikel 5 (EG-fördraget). "Gemenskapen skall handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats och de mål som har ställts upp för den genom detta fördrag". Unionsfördraget slår även fast att unionen bygger på rättsstatsprincipen såsom en för medlemsstaterna gemensam princip. Det är EG-domstolens centrala uppgift att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget (art. 220 EG-fördraget). (Bernitz & Kjellgren s 100f; Melin & Schäder s 103f)

Likabehandlingsprincipen
Artikel 12 i EG-fördraget innehåller en viktig princip om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. "Inom detta fördrags tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget, skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden. Rådet kan enligt förfarandet i artikel 252 anta bestämmelser i syfte att förbjuda sådan diskriminering."

EG-domstolen har slagit fast att likhet och likabehandling är viktiga allmänna rättsprinciper till ledning vid bedömningen av gemenskapsåtgärders laglighet. Fördraget förbjuder inte bara öppen diskriminering (direkt) utan även diskriminering som är dold (indirekt). Nya möjligheter finns genom artikel 13 i EG-fördraget att utsträcka likabehandlingsprincipen även till andra områden. (Bernitz & Kjellgren s 103ff; Melin & Schäder s 104 ff)

Rättssäkerhetsprincipen
Rättssäkerhet (legal certainty) är ett omfattande begrepp. Kärnan i EG-domstolens tillämpning av begreppet kan kanske sägas vara kravet på för-

utsebarhet i lagstiftning och rättstillämpning. Ur ett allmänt rättssäkerhetsbegrepp kan flera andra principer som tillämpas av EG-domstolen härledas som t ex principen om skydd för förvärvade rättigheter och principen om skydd mot retroaktiv lagstiftning. (Bernitz & Kjellgren s 109 f; Melin & Schäder s 108)

Mänskliga rättigheter

Genom Amsterdamfördraget har den gemenskapsrättsliga primärrätten för första gången kommit att innehålla en bestämmelse om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna. I artikel 6.2 står följande: ”Unionen skall som allmänna principer för gemenskapsrätten respektera de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner.”

De grundläggande fördragen är i huvudsak sakorienterade. Men på samma sätt som EG-domstolen i sin praxis slagit fast att vissa allmänna rättsstatsprinciper gäller i gemenskapsrätten har den också utvecklat ett gemenskapsrättsligt grundläggande fri- och rättighetsskydd. Domstolen har i olika domslut slagit fast att Europarådets konvention om mänskliga rättigheter samt andra internationella avtal rörande skydd för mänskliga rättigheter kan tillhandahålla riktlinjer som bör följas inom gemenskapsrätten.

I inledningen till Enhetsakten, som träder i kraft 1987, uttalar medlemsstaterna att de föresatt sig att ”främja demokratin på grundval av de grundläggande rättigheter som erkänns i medlemsstaternas konstitutioner och lagar, i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i den sociala stadgan.” Bestämmelsen i Amsterdamfördraget om grundläggande fri- och rättigheter, d v s den nämnda artikel 6.2 återger således den praxis som domstolen utstakat.

EU – en rättsgemenskap

De som drar upp riktlinjer för EU:s grundläggande fördrag har gemensamma erfarenheter av den söndring och godtycklighet som följer med kriget. Alla deras ansträngningar syftar till att skapa en rättsgemenskap, där rätten skall vinna över våldet. Jean Monnet citerar ofta den schweiziske filosofen Henri Amiel: ”Varje människas erfarenheter upprepar sig ständigt. Bara institutioner blir klokare. De samlar de kollektiva erfarenheterna och utifrån dessa erfarenheter och denna klokhet kommer de människor som underkastar sig samma regler inte se sin natur förändras men väl att se sitt beteende gradvis förändras.” (Fontaine s 19)

EU som rättsgemenskap består, förutom av fördragen, av en omfattande mängd rättsakter av olika karaktär, som beslutas med stöd av fördragen. Till denna rättsgemenskap hör också EG-domstolens rättsskapande avgöranden liksom internationella avtal som EG ingått. Detta regelsystem brukar sammanfattas under beteckningen gemenskapens regelverk. Detta regelverk har skapat sin egen euroterm, l´*acquis communautaire* (det av gemenskapen uppnådda). Vid en anslutning till unionen måste en stat acceptera och lojalt tillämpa det vid tidpunkten för tillträde existerande regelverket, idag ca 80.000 sidor lagtext. (Laffan s 711ff; Allgård & Norberg s 64f, 179ff)

Det är de grundläggande fördragen som utgör unionens konstitution. De grundläggande fördragen upprättar gemenskapens institutioner och ger institutionerna deras maktbefogenheter. De ger också gemenskapens institutioner befogenheter att genomföra fördragens intentioner. De rättsakter som institutionerna, främst rådet, utfärdar betecknas som sekundärrätt. Om fördragen tjänar som plan för det europeiska bygget är den sociala och ekonomiska sammanhållningen cementet som förenar medlemsstaterna i deras vilja att leva och arbeta tillsammans. Byggstenarna är ett ständigt ökande antal rättsakter som rådet och kommissionen utfärdar. Detta regelskapande är viktigt för det europeiska bygget eftersom EU saknar många andra källor till makt. (Laffan s 711ff) Gemenskapsrätten gäller enhetligt och fullständigt i hela gemenskapen och kan inte upphävas genom en medlemsstats egna lagar.

EU – en ekonomisk gemenskap

Kärnan i EU är fortfarande den gemensamma marknaden, numera utvecklad genom den inre marknaden. Den inre marknaden utgör en fördjupning av den gemensamma marknaden, vilken läggs fast redan 1957. Den definieras som ett område utan inre gränser med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital i enlighet med fördragets bestämmelser. Den bygger på principen om fri rörlighet över gränser för produktionsfaktorer. Man brukar tala om de fyra friheterna. Härtill kommer etableringsrätten i annat medlemsland, vilken ofta omtalas som en femte frihet. Den gemensamma marknaden innefattar ytterligare en rad politikområden.

EU kan, enligt Bernitz & Kjellgren, sägas ha en ekonomisk konstitution, byggd på social marknadsekonomi. Grundläggande är de fyra friheterna och konkurrensreglerna som balanseras av sociala inslag i EG-lagstiftningen. (Bernitz & Kjellgren s 28f)

4.2 Överväganden bakom Köpenhamnskriterierna

Mot bakgrund av ovanstående beskrivning av vad EU är och kunskap om de s k Köpenhamnskriterierna bör de senare vara en logisk konsekvens av vad EU är och syftar till. Frågan är vilka överväganden som görs vid formuleringen av Köpenhamnskriterierna.

De s k Köpenhamnskriterierna har utkristalliserats ur slutdeklarationen från Europeiska rådets möte i Köpenhamn i juni 1993. Det relevanta avsnittet lyder: ”Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate´s ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union”. (Bull.EG 6-1993, Conclusions of the European Council, Copenhagen june 1993)

I olika sammanhang har framkommit att formuleringen i slutdeklarationen av villkoren för medlemskap gick mycket snabbt. Även om så är fallet är villkoren för medlemskap ingen nyhet. Så sent som året innan har EU vidhållit att ansökande länder måste införliva ’l´acquis communautaire’ i sin lagstiftning men också ha kapacitet att implementera regelverket. (Smith K E 2003 s 117) Mayhew för fram att vid varje tillträdesförhandling är ”the acquis and nothing but the acquis ” en nödvändig utgångspunkt. (Mayhew 2000 s 14) Det Europeiska Rådets möte i Köpenhamn i juni avslutar det danska ordförandeskapet första halvåret 1993. Tidigare under ordförandeskapet har EU inlett förhandlingar med den grupp av länder, som bl a Sverige ingår i. Inför öppnandet av dessa förhandlingar slås fast att en viktig aspekt av tillträdesförhandlingar har alltid varit de existerande medlemsstaternas understrykande av att det tillträdande landet måste acceptera ’l’acquis communautaire’. Den formulering, som används av den danske utrikesministern vid öppnandet av förhandlingarna i februari 1993, är: “Accession implies full acceptance by your countries of the actual and potential rights and obligations attaching to the Community system and its institutional framework, known as the ‘acquis communautaire’”. (Avery & Cameron s 32)

Att accepterandet av ’l´acquis’ blir ett villkor för medlemskap för potentiella ansökarländer från centrala och östra Europa blir därmed nästan en självklarhet. Den fråga som blir aktuell är om de nya ansökarländerna måste acceptera hela regelverket eller delar av det. Vitboken från 1995, som kommissionen utarbetar på uppdrag av Europeiska rådet, slår fast att

de nya ansökarländerna måste acceptera 'l´acquis' som helhet och inte bara ett urval. Vitbokens innehåll godkänns av Europeiska rådets möte i Cannes i juni 1995. Detta beslut får som konsekvens att Köpenhamnskriterierna nu måste kompletteras med ett fjärde villkor, nämligen stärkande av offentliga förvaltningens institutioner, ett resultat av det Europeiska rådets möte i Madrid i december 1995. (Conclusions of the European Council, Madrid, December 1995) Köpenhamnskriterierna nämner inget om implementering av EU:s regelverk, inte heller något om administrativ kapacitet för att implementera regelverket. Det första omnämnandet kommer vid Europeiska rådets möte i Madrid. I en enda mening slås fast att de ansökande länderna måste anpassa sina administrativa strukturer. Mera explicita uttalanden om nödvändigheten av administrativ kapacitet för att effektivt implementera regelverket görs vid tiden för påbörjandet av tillträdesförhandlingarna. Europeiska rådets möte i Luxembourg i december 1997 stipulerar att inkorporeringen av 'l´acquis' i den nationella lagstiftningen är nödvändigt, men ej tillräckligt. Det gäller att försäkra sig om att lagarna också tillämpas. Det mest distinkta uttalandet om betydelsen av effektiv implementering kommer vid toppmötet i Feira (juni 2000), vilket slår fast att "in addition to finding solutions to negotiating issues, progress in the negotiations depends on incorporation by candidates States of the acquis in national legislation and especially on their capacity to effectively implement and enforce it". (Nicolaides s 45) Som tidigare nämnts gäller för kommissionen att verifiera implementeringen av regelverket innan medlemskapet.

Slutet på kalla kriget får den effekten att antalet stater som vill ansluta sig till gemenskapen ökar drastiskt, inte minst gäller detta länder från centrala och östra Europa. Detta blir ett imperativ för gemenskapen att formulera mera explicita villkor för att bli medlem. I en rapport till Europeiska rådets möte i Lissabon i juni 1992 formulerar kommissionen tre grundläggande villkor för medlemskap: europeisk identitet, demokratisk status och respekt för mänskliga rättigheter. Dessa villkor utvecklas inte vidare av kommissionen. I stället fokuseras på 'l´acquis communautaire'. Europeiska rådets möte i Köpenhamn öppnar upp för stater i östra och centrala Europa att ansöka om medlemskap. Beslutet att utvidga EU österut är kontroversiellt. Att villkora medlemskapet mer tydligt blir lösningen. Ansökarländerna måste uppnå de s k Köpenhamnskriterierna. Av de tre villkoren är den om demokrati tillsammans med övriga politiska villkor fundamentala. De politiska villkoren skrivs in i Amsterdamfördraget, som är den första uppdateringen av artikel 237 i Romfördraget. Artikel 6 i Amsterdamfördraget slår fast att unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rätts-

statsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna. Artikel 49 slår vidare fast att varje europeisk stat som respekterar de principer som anges i artikel 6.1 får ansöka om att bli medlem av unionen. Genom att ge dessa principer en fördragsmässig grund signalerar medlemsstaterna deras fundamentala betydelse.

De ekonomiska villkoren ges mindre uppmärksamhet. De är vagt formulerade, säkerligen med vetskap om att implementeringen av *l´acquis communautaire* kräver genomförande av marknadsekonomiska reformer. Som exempel brukar nämnas att implementeringen av EU:s konkurrenslagstiftning förutsätter en övergång till marknadsekonomi.

De politiska och ekonomiska villkorens plats i slutdeklarationen är vetskapen om att länderna i centrala och östra Europa helt nyligen påbörjat övergången till ett demokratiskt politiskt system och marknadsekonomi. Det finns en medvetenhet inom EU att dessa länder befinner sig i en transitionsfas. ”Transition in Central and Eastern Europe to political and economic systems compatible with those in society, the implementation of sound macro-economic policies, privatisation and industrial restructuring, legal and institutional changes and trade liberalisation, aiming at free trade with the Union and with neighbouring countries. Although the situation varies from country to country, this process of transformation is now well under way”. (White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. Com (95) 163 final)

Redan innan Köpenhamnsmötet har länder i östra Europa, framför allt Visegradländerna i gemensamma memoranda 1992 och 1993 uttalat önskemål om fullvärdigt medlemskap. I ett memorandum till kommissionen i september 1992 ber regeringarna i Polen, Ungern och Tjeckoslovakien att EU skall formulera en lista över villkoren för medlemskap. I ett memorandum från oktober 1992 deklarerar de tre Visegradregeringarna att ”our three countries are convinced that stable democracy, respect for human rights and continued policy of economic reforms will make accession possible. We call upon the Communities and the member states to respond to our efforts by clearly stating the integration of our economies ands societies, leading to membership of the Communities themselves. This simple, but historic statement, would provide the anchor which we need”. (Baun s 45f)

Med slutdeklarationen från toppmötet i Köpenhamn får länderna i östra Europa den lista över villkoren för medlemskap, vilka de efterfrågar. Av intresse att notera är att varken Europeiska rådet i Köpenhamn eller Agen-

da 2000 gör några hänvisningar till det fram till Amsterdamfördraget enda formella villkoret för medlemskap, det om europeisk identitet. Orsaken är förmodligen att Köpenhamnskriterierna i huvudsak är formulerade för länder i centrala och östra Europa, vars europeiska identitet ej är ifrågasatt.

Köpenhamnskriterierna uppfattas vid denna tidpunkt inte som villkor att utvärdera mot. Det är troligen först vid Europeiska rådets möte i Madrid i december 1995 som de formulerade villkoren för medlemskap, börjar uppfattas som villkor att utvärdera mot. Baun skriver: ”The Madrid European Council announced that the EU would determine which countries it would begin accession negotiations with on the basis of objective criteria for membership and that ”the applicant countries (would be) treated on an equal basis”. (Baun s 70; se Conclusion of the European Council, Madrid December 1995)

Med koppling till det teoretiska avsnittet om bestämning av villkor att utvärdera mot förefaller det rimligt att se EU som intressent, som måste ta ställning till att utvidga medlemskretsen. En intressent kan i ett sådant läge uppträda efter olika huvudlinjer. En linje syftar till att bedöma verksamheten inom den grupp eller det land som vill ansluta sig. Den andra linjen syftar till att hävda och slå vakt om vissa värden som måste vara gemensamma när intressentgruppen skall utvidgas. EU uppträder i en utvidgningsprocess som intressent som utvärderar dels verksamheten inom det land som vill ansluta sig dels uppnåendet av vissa värden inom ansökarlandet, värden som enligt EU måste vara gemensamma. Förhandlingarna handlar i hög grad om villkoren för ”joining a club. This involves the new members taking over the rules of the club – in this case the ’acquis communautaire’”. (Mayhew 2000 s 12)

Uppenbart är att EU vid formuleringen av sina villkor inte utgått från en teoretisk ansats, inte heller att företrädare för medlemsstaterna inför den tänkta utvidgningen suttit och formulerat mål, som ansökarländerna måste uppnå för att kunna bli medlemmar. De villkor som formulerats har, enligt min bedömning, snarare sin upprinnelse i vad EU är och syftar till. Betoningen av framför allt de politiska villkoren för att få påbörja förhandlingarna är förmodligen ett resultat av en insikt hos medlemsstaterna av ansökarländernas problem under den pågående transitionsfasen.

5 OPERATIONALISERING AV KÖPENHAMNS-KRITERIERNA

Kommissionen har att utvärdera de central- och östeuropeiska ländernas förmåga att fullgöra de skyldigheter som följer med ett medlemskap. Inför den uppgiften har kommissionen upprättat en detaljerad checklista för att göra villkoren mät- och jämförbara. Denna lista kan ses som operationalisering av de villkor kommissionen har att utvärdera. Frågan är på vilka grunder de olika indikatorerna under respektive villkor hamnat på denna lista? Det finns alternativa förklaringar till detta. En är att kommissionen valt en deduktiv ansats, d v s utgått från en teoretisk ansats. De olika indikatorerna skulle därmed vara teoretiskt bestämda. Den intressanta frågan i detta fall är vilken teoretisk ansats kommissionen valt att utgå ifrån. En andra förklaring är att kommissionen valt en induktiv ansats, d v s kommissionen har valt att formulera dessa indikatorer utifrån en verksamhet/verklighet som kommissionen uppfattar som relevant. I detta fall blir den intressanta frågan att ställa vilken verksamhet/verklighet kommissionen utgått ifrån. Det förefaller som om EU/kommissionen aldrig explicit definierat innebörden av de olika villkoren, men finns som implicita antaganden i kommissionens yttrande från 1997 (Agenda 2000) samt i efterföljande rapporter. (Grabbe 2003 s 255) I det följande diskuteras operationaliseringen av de fyra villkoren för medlemskap.

5.1 De politiska villkoren

En anslutning till EU kräver att det ansökande landet har stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter. Frågan är vilka överväganden kommissionen gjort för att utvärdera huruvida de ansökande länderna uppfyller de uppsatta politiska villkoren. Agenda 2000 (1997) erbjuder ingen lista över preciserade indikatorer men innehåller en lista över olika områden. Kommissionen har dock efter Agenda 2000 upprättat en checklista under rubriken politiska kriterier. Denna lista omfattar ett antal indikatorer, vilka faller under två rubriker Demokrati och rättsstatlighet samt Mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter. Frågan är om kommissionens val av dessa indikatorer är teoretiskt bestämda eller om kommissionen valt att formulera indikatorerna med utgångspunkt från ett konkret fall av ett demokratiskt politiskt system.

Under rubriken Demokrati och rättsstatlighet finns en omfattande checklista. Checklistan är grupperad under fyra rubriker. Två av dessa fokuserar på demokratiska institutioner som parlament och exekutiv, den tredje rubriken på det judiciella systemet och den fjärde på åtgärder vidtagna mot korrup-

tion. Under rubriken Mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter finns också en checklista, grupperad under rubriker som civila och politiska rättigheter, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt minoriteters rättigheter och skydd av minoriteter. Genomgående är att under varje rubrik finns ett antal underrubriker, som anger vad som skall ligga till grund för bedömningen av huruvida ansökarlandet uppfyller kraven på demokrati, rättsstatlighet, mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter, d v s huruvida ansökarlandet uppfyller de politiska villkoren.

Stabila institutioner

Kommissionen har att utvärdera huruvida de institutioner som skall garantera demokrati och rättsstatlighet är stabila. Den fråga som omedelbart inställer sig är vilka institutioner kommissionen har att utvärdera och mot vad dessa institutioner skall utvärderas.

Checklistan ger vid handen att de institutioner som skall utvärderas är de som handhar den lagstiftande, verkställande och dömande makten på central nivå. Vad som skall utvärderas hos dessa institutioner är deras struktur och hur de fungerar. Vad avser hur den verkställande och dömande makten fungerar specificeras ett antal områden. Utgångspunkten för kommissionen är att korruption förekommer och är ett problem. Kommissionen har därför att utvärdera huruvida det ansökande landet vidtagit åtgärder för att förhindra eller komma till rätta med korruption i betydelsen missbruka anförtrodd makt för privat vinning.

Kommissionens uppdrag är således att utvärdera huruvida parlamentet som tillsammans med exekutiven och den dömande makten skall garantera demokrati och rättsstatlighet är stabila. Grundinställningen hos kommissionen tycks vara att den lagstiftande makten skall ligga hos parlamentet. Frågan är hur parlamentet, enligt kommissionen, bör fungera för att garantera stabilitet. Ett stabilt parlament är ett parlament som har kapacitet till effektiv lagstiftning. Ett instabilt parlament har brister i denna kapacitet, vilket kan resultera i att andra institutioner som den exekutiva i större eller mindre utsträckning övertar den lagstiftande funktionen.

Kommissionens uppdrag är likaledes att utvärdera huruvida exekutiven i sin roll att garantera demokrati och rättsstatlighet är stabil. Frågan är vad stabilitet i ovannämnda betydelse innebär. Checklistan punktar upp ett antal områden som kommissionen har att utvärdera. En tolkning av dessa punkter är att det handlar om att utvärdera stabilitet i tre relationer: exekutivens relation till parlamentet, relationerna inom och mellan olika grenar av exekutiven samt relationen mellan olika administrativa nivåer. Frågan är vad som bör utmärka de tre relationerna för att de skall rubriceras som sta-

bila. Detta diskuteras i samband med kommissionens utvärdering av de politiska villkoren.

Utgångspunkten för kommissionen vid utvärderingen av domstolsväsendet tycks vara en allmän föreställning om rättsstatsbegreppet. För det första bör offentlig maktutövning vara organiserad enligt principen om maktdelning. För det andra bör offentlig maktutövning uppfylla krav på rättssäkerhet. Den offentliga makten i ett demokratiskt system måste således vara underkastad vissa begränsningar. Vad gäller statsmakten säkras rättsstatsprincipen genom spridning av makten mellan olika organ, vilka kontrollerar varandra. Det klassiska receptet för att lösa rättsstatsproblemet är maktdelning. Maktdelning innebär en uppdelning av makten mellan den lagstiftande och den verkställande makten, d v s horisontell maktdelning, men framför allt krav på den rättsliga kontrollmaktens självständighet i förhållande till de statliga organen. Instabilitet inträffar när denna maktdelning sätts ur spel, framför allt om domstolars självständighet i förhållande till övriga statliga organ inte kan upprätthållas. Instabilitet inträffar vidare när kraven på rättssäkerhet inte kan upprätthållas i den offentliga maktutövningen. Den upprättade checklistan ger vid handen att rättssäkerheten är i fara om den juridiska processen blir en alltför utdragen process. En utdragen process kan vara ett resultat av en alltför stor arbetsbelastning på enskilda domare, vilket i sin tur kan resultera i låg kvalitet på domsluten. Bristande utbildning hos domare kan också leda till sämre kvalitet på domsluten. Bristande kommunikation mellan domstolar kan leda till en icke-enhetlig tolkning av lagarna. En regel skall tolkas enhetligt över landet. En viktig aspekt av rättssäkerhet är att enskilda måste ha tillgång till vederbörliga rättsmedel för att kunna få sin sak prövad vid domstol.

Kommissionen utgår ifrån att korruption förekommer och är ett problem inom ovannämnda områden. Kommissionen har därför att utvärdera huruvida det ansökande landet vidtagit åtgärder för att förhindra eller komma till rätta med korruption i betydelsen att missbruka makt för privat vinning. Förekomsten av korruption på hög nivå inom staten underminerar ekonomisk utveckling och eroderar folkets stöd för statliga institutioner.

Mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter

De grundläggande fördragen är i huvudsak sakorienterade. Men på samma sätt som EG-domstolen i sin praxis slagit fast att vissa allmänna rättsstatsprinciper gäller i gemenskapsrätten har domstolen också utvecklat ett gemenskapsrättsligt fri- och rättighetsskydd. Den har i olika domslut slagit fast att Europarådets konvention om mänskliga rättigheter samt andra in-

ternationella avtal rörande skydd av mänskliga rättigheter kan tillhandahålla riktlinjer som bör följas.

Bland EU:s grundläggande mål finns således skyddet av mänskliga rättigheter. Detta mål skall också prioriteras i yttre relationer, där EU:s agerande styrs av artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen, där det föreskrivs att EU bygger på principen om frihet, demokrati, samt respekt för de mänskliga rättigheterna. På detta område styrs EU:s verksamhet av artikel 49 i EU-fördraget, där det betonas att dessa principer skall följas av länder som ansökt om att bli medlemmar av EU. I december 2000 antog EU:s ledare, kommissionen och parlamentet EU:s stadga för mänskliga rättigheter. Stadgan sammanför för första gången civila, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter i en enda text. Denna stadga inkorporeras som del II i förslaget om fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, ett förslag som ännu inte är antaget. Denna stadga slår fast vilka civila, politiska, ekonomiska och sociala rättigheter de som bor i EU har. Dessa rättigheter är indelade i sex underavdelningar: värdighet, frihet, jämlikhet, solidaritet, medborgerliga rättigheter samt rättskipning.

Vilka rättigheter kommissionen har att utvärdera finns uppräknade på checklistan. Dessa rättigheter är uppdelade i civila och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Sedan antagande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är kommissionen skyldig att beakta de aspekter som stadgan omfattar. Det finns därför anledning att utgå från att kommissionen i sin operationalisering av mänskliga rättigheter utgått från denna stadga.

Uppsummering av de politiska villkoren

Kommissionen gör i sina rapporter få referenser till internationella normer annat än till Europarådets olika konventioner, främst Europarådets konvention om mänskliga rättigheter. Även om demokrati inte har definierats i internationella konventioner har försök gjorts bl a i en europeisk kontext. (Fox & Roth 2001) Den s k Parisstadgan för ett nytt Europa, vilken Konferensen om säkerhet och samarbete ställer sig bakom i juni 1990, innehåller en lista över demokratiska principer. (Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa 1991 s 7f) Agenda 2000 refererar inte till den, ej heller till de villkor för medlemskap som Europarådet mera explicit formulerar 1993. För att bli medlem av Europarådet krävs att folkets representanter har valts i fria och rättvisa val grundade på allmän rösträtt, att yttrandefriheten, framför allt medias yttrandefrihet är garanterad, att nationella minoriteter är skyddade liksom att landet måste ha undertecknat Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter. (Smith K E 2003)

Att ett ansökarland uppfyller kraven på en proceduriell demokrati är uppenbarligen inte tillräckligt. Att demokratiska institutioner finns på plats är nödvändigt. Kommissionen lägger dock vikt vid hur de demokratiska institutionerna fungerar. Frågan är om kommissionen vid upprättandet av checklistan utgått från den teoretiska litteraturen eller utifrån föreställningen om att det finns en medveten eller omedveten europeisk norm för ett gott styrelseskick, vilken får genomslag i den uppställda checklistan (se Batt 1996) eller om det efter 1989 utvecklats en *sui generis* post-kommunistisk modell som kommissionen har i åtanke vid upprättande av checklistan.

Geoffrey Pridham menar att begreppet demokratisk konsolidering har genomgått en avsevärd utveckling sedan begreppet först läggs fram 1962 av Europaparlamentets politiska kommitté i den s k Birkelbachrapporten. Bakgrunden till denna rapport är Spaniens önskan att bli medlem av den dåvarande gemenskapen, vilket Francoregimen omöjliggör. Den europeiska gemenskapens (EG) officiella politik formuleras nu som ”only states which guarantee on their territories truly democratic practices and respect for fundamental rights and freedoms can become members of our community”. (Pridham 1991 s 215; Pridham 2002 s 206) Denna rapport markerar en utveckling av innebörden i artikel 237 i Romfördraget från 1957, där det står att medlemsstaterna i EG skall vara liberala demokratier. I samband med att Spanien ånyo ansöker om medlemskap i EG tillsammans med andra nya demokratier i södra Europa utsätts dessa länder för granskning. Denna fokuserar på formella villkor som en liberaldemokratisk konstitution, fria val mellan olika partier, en rimlig balans mellan partiernas styrkeförhållanden liksom förekomsten av en något så när stabil regering. Den vanliga uppfattningen är att ett medlemskap i EG skall hjälpa till att konsolidera de nya demokratierna utan att behöva precisera hur det skall gå till. Termen demokratisk konsolidering, ofta förekommande i transitionslitteraturen, används även i EU kretsar. Det finns dock ingen sammanhållen syn på innebörden av en konsoliderad demokrati. (Pridham 2002a s 958) Detsamma gäller innebörden av begreppet ’politiska villkor’. Sedan Köpenhamnskriterierna formuleras 1993 har innebörden förändrats. Detta har fått som konsekvens att kommissionen vid sin utvärdering väljer att arbeta efter en upprättad checklista. (Pridham 2002a s 959) Som redan nämnts omfattar de politiska villkoren fyra områden. Det finns en viss korrespondens mellan dessa och de fem arenor för en konsoliderad demokrati som Linz och Stepan formulerar i sin bok *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Linz and Stepan 1996 kap 1). Dessa arenor är rättsstatlighet, statsapparaten och det civila, politiska och ekonomiska samhället. EU begränsar de politiska villkoren till institutionell stabilitet, ett paraplybegrepp jämförbart med begreppet konsoliderad demokrati.

Det förefaller som om kommissionen i sin operationalisering utgår både från vissa föreställningar om en parlamentarisk demokrati liksom rättsstatlighet men också från en av kommissionen bestämd verklighet. En orsak till denna osäkra hållning är förmodligen att EU saknar kompetens att bestämma över medlemsstaternas politiska och administrativa strukturer utan kan bara erbjuda några incitament för 'good governance'. (Lippert et al 2001)

5.2 De ekonomiska villkoren

I sitt uppdrag från EU:s medlemsstater har kommissionen att utvärdera huruvida de ansökande länderna har en fungerande marknadsekonomi och huruvida de har förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen. Dessa två aspekter av det ekonomiska villkoret hänger nära samman men kommissionen har valt att utvärdera dessa utifrån var sin uppsättning indikatorer. Agenda 2000 listar ett antal punkter som skall vara uppfyllda för att kunna bestämma existensen av en fungerande marknadsekonomi och kapaciteten att hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen. De indikatorer som återfinns på den checklista kommissionen utarbetar efter Agenda 2000 överensstämmer till största delen med de indikatorer som återfinns i Agenda 2000. Frågan är vilka överväganden som ligger bakom kommissionens upprättande av checklistan.

En fungerande marknadsekonomi
En fungerande marknadsekonomi förutsätter att jämvikt mellan utbud och efterfrågan bestäms av marknadskrafternas fria växelverkan. En marknadsekonomi fungerar när rättssystemet, inbegripet reglerna för äganderätt, är på plats och kan genomdrivas. Marknadsekonomins prestationsförmåga underlättas och förbättras genom makroekonomisk stabilitet och en viss grad av samstämmighet om grunddragen i den ekonomiska politiken. En välutvecklad finansiell sektor och avsaknad av betydande hinder för marknadstillträde och marknadsutträde bidrar till att höja ekonomins effektivitet.

Med utgångspunkt i vad som bör utmärka en fungerande marknadsekonomi har kommissionen för att bedöma huruvida det ansökande landet har en fungerande marknadsekonomi valt att bedöma i vilken utsträckning respektive ansökarland uppfyller vissa specifika kriterier som:

– There should be broad consensus about the essentials of economic policy
– Macro-economic stability should have been achieved, including adequate price stability and sustainable public finances and external accounts
– Equilibrium between demand and supply should be established by the free interplay of market forces, prices, as well as trade, should be liberalized

– Significant barriers to market entry (establishment of new forms) and exit (bankrupties) should be absent
– The legal system, including the regulation of property rights, should be in place, and it should be possible to enforce laws and contracts
– The financial sector should be sufficiently well developed to channel savings towards productive investments

En fungerande marknadsekonomi beror i hög grad på de standarder som uppfattas som accepterade indikatorer på makroekonomisk stabilitet. Ovan uppräknade kriterier reflekterar allmänt accepterade indikatorer på en ekonomi under en ekonomisk transitionsprocess. De beskriver varje lands framsteg inom vissa nyckelområden, liberalisering av priser och handelssystem, stabilisering av ekonomin, strukturförändringar och reformer av den finansiella sektorn, indikatorer på ekonomisk strukturförändring och de viktigaste ekonomiska trenderna under de senaste åren.

Frågan är om kommissionens val av ovannämnda indikatorer/variabler är teoretiskt bestämda eller induktivt, d v s om kommissionen valt att studera en pågående verksamhet och utifrån detta formulera variabler. Många som kommenterat kommissionens operationalisering av vad som skall kännetecknа en fungerande marknadsekonomi har pekat på att kommissionen använder de variabler som brukar gälla för en standardanalys av en ekonomisk transitionsprocess (Grabbe & Hughes s 46f; Lavigne 1999b) Kommissionens val av variabler skiljer sig inte nämnvärt från andra transitionsanalyser. Valet av dessa variabler underlättas av att det nära nog råder en samsyn om vad som är nyckelvariabler under en ekonomisk transitionsprocess. Den intressanta frågan att ställa är om det finns en teori om ekonomisk transition som bestämmer variablerna eller om variablerna är ett resultat av utforskande av pågående transitionsprocesser eller av andra instanser gjorda rapporter. En utgångspunkt tycks vara den s k Washingtonöverenskommelsen. Institutioner som Internationella Valutafonden och Världsbanken beslutar att i stället för överföringar av stora ekonomiska resurser bistå de postkommunistiska länderna med omfattande råd vid övergången till marknadsekonomi. Många regeringar i väst dras bilateralt in i en liknande verksamhet. Washingtonöverenskommelsen är en paketlösning som tar fasta på fyra viktiga beståndsdelar i den ekonomiska transitionsprocessen: stabilisering, liberalisering, privatisering och omstrukturering (Blazyca s 215; Lavigne 1999a s 160f). Ett induktivt tillvägagångssätt vid operationaliseringen av innebörden av en fungerande marknadsekonomi bör innebära en svårighet att säga när transitionen är avslutad eller när marknadsekonomin fungerar tillfredsställande. Marie Lavigne, en välkänd expert inom området, summerar den problematiken på följande sätt ”… in

the end, the transition economies will be admitted to the EU once the present EU membership for political reasons deems such an expansion to be desirable". (Lavigne 1999b s 60)

Förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter

Den andra aspekten av det ekonomiska villkoret handlar om att hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen. Detta villkor handlar således om att utvärdera framtiden. Kommissionen erkänner svårigheten med att några år före ett eventuellt medlemskap och innan ett ansökarland antagit och genomfört större delen av gemenskapens lagstiftning bilda sig en bestämd uppfattning om landets förmåga att uppfylla detta kriterium. Kommentarer till Köpenhamnskriterierna visar på det svåra att utvärdera mot detta villkor eftersom det handlar om en bedömning av framtiden. (Grabbe & Hughes s 48; Agenda 2000 Europeiska unionens bulletin Tillägg 8/97 s 43) Utvärderingsforskare som Evert Vedung visar dessutom på det omöjliga i att utvärdera det som ännu inte inträffat. Utvärdering är, enligt Vedung, en slags postanalys av redan förd politik eller verksamhet. (Vedung 1998 s 22)

Trots detta gör kommissionen den bedömningen att det är möjligt att fastställa vissa drag i ett lands utveckling som kan ge viss vägledning om den sannolika förmågan att hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen. Därför upprättar kommissionen några variabler/indikatorer att utvärdera mot. Att kunna hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen förutsätter en stabil makroekonomisk ram inom vilka enskilda ekonomiska aktörer kan fatta beslut i ett klimat som kännetecknas av en rimlig grad av förutsägbarhet. Det måste finnas en tillräcklig mängd mänskliga och fysiska resurser inbegripet infrastruktur som utgör grunden för enskilda företags förmåga att anpassa sig till det ökade konkurrenstrycket på den inre marknaden. Företag måste investera för att höja sin effektivitet, så att de båda kan konkurrera på hemmamarknaden och dra nytta av de stordriftsfördelar som följer av tillträdet till den inre marknaden. Denna anpassningsförmåga kommer att vara desto större, ju mer företagen har tillgång till investeringskapital, ju högre skicklighet deras arbetskraft har och ju mer framgång de har vad gäller innovation. Vidare kommer en ekonomi att bättre kunna uppfylla medlemskapets skyldigheter, ju högre grad av ekonomisk integration med unionen som uppnås före anslutningen. Nivån på den ekonomiska integrationen är relaterad till både spännvidden i och volymen av handeln med medlemsstaterna. De direkta fördelarna av tillträde till den inre marknaden kan också vara större i de sektorer där det finns en ganska betydande andel små företag, eftersom dessa företag i relativt högre grad påverkas av hinder för handeln. (Agenda 2000, Europeiska unionens bulletin Tillägg 8/97)

Ovanstående resonemang har kommissionen sammanfattat punktvis i den uppgjorda checklistan. En huvudfråga är huruvida företagen har den nödvändiga kapaciteten att anpassa sig och huruvida deras omgivning stöder ytterligare anpassning. De viktiga indikatorerna att räkna med i denna kontext är följande:

– The existence of a functioning market economy, with a sufficient degree of macroeconomic stability for economic agents to make decisions in a climate of stability and predictability
– A sufficient amount, at an appropriate cost, of human and physical capital and future developments in this domain.
– State of progress in enterprise restructuring
– The proportion of small firms, partly because these tend to benefit more from improved market access and partly because a dominance of larger firms could indicate a greater reluctance to adjust
– The extent to which government policy and legislation influence competitiveness through trade policy, competition policy, state aids, support for SME etc
– The degree and pace of trade integration a country achieves with the Union before enlargement

Frågan är vilka överväganden kommissionen gör vid upprättandet av checklistan för att utvärdera huruvida ett ansökarland i en framtid har förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter. Checklistan i sin helhet förefaller inte vara teoretiskt bestämd, möjligen kan enskilda variabler ha den utgångspunkten. Det förefaller snarare vara så att kommissionen valt att formulera denna checklista utifrån en verklighet kommissionen uppfattar vara relevant. Kommentarer till kommissionens operationalisering av ovannämnda kriterium utgår från ett antagande att vid formuleringen av några indikatorer har kommissionen haft i åtanke medlemsstaternas egen ekonomiska modell, en modell som måste kopieras framgångsrikt innan utvidgningen. Därmed har diskussionen kommit att handla om huruvida kommissionen satt ribban för högt, i den händelse kommissionen utgår ifrån en ekonomisk modell som är ett resultat av kanske två hundra års ekonomisk utveckling. En andra aspekt på valet av dessa indikatorer är att flera av medlemsländerna inte själva uppfyller upprättade standarder. Därmed har kommentarerna handlat om huruvida kommissionen har en särskild marknadsekonomisk modell i åtanke vid formuleringen av checklistan. (Grabbe & Hughes s 47f; Curzon Price s 47f)

5.3 Förmåga att påta sig skyldigheter i samband med ett medlemskap

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993 anges bland villkoren för anslutning förmåga att ”påta sig de skyldigheter som följer med ett medlemskap och ansluta sig till målen för den politiska, ekonomiska unionen”. Innebörden av denna formulering är att ansökarländerna måste anta EU:s samlade regelverk, vilket idag omfattar ca 80.000 sidor lagtext. Regelverket benämnes ’l´acquis communautaire’, det inom gemenskapen uppnådda eller förvärvade. Detta regelverk omfattar såväl primär- som sekundärrätten. (Bernitz & Kjellgren s 31) Den primära europarätten omfattar de grundläggande fördragen med till dessa knutna protokoll och förklaringar. Den sekundära (härledda) europarätten omfattar den lagstiftning och rättsbildning som härleds ur den kompetens som EG-fördraget givit institutionerna. Denna lagstiftning består främst av två huvudtyper, förordningar och direktiv, men också beslut och olika former av mera ”soft laws”. Det är i första hand överföringen och efterlevnaden av sekundärrätten, som blir föremål för kommissionens utvärdering.

EU lägger till att börja med stor vikt vid att ansökarländerna måste ha kapacitet att anta de förpliktelser som följer av den inre marknaden. Vid Europeiska rådets möte i Essen i december 1994 uppmanas kommissionen att förbereda en vitbok i god tid före Europeiska rådets möte i Cannes i juni 1995. Uppdraget är att utarbeta en vägkarta för anslutning.

Vitboken, vilken antas i Cannes 1995, listar alla lagar, vilka de ansökande länderna måste införliva i sin lagstiftning innan anslutningen. Dessa lagar grupperas i vitbokens annex i 23 kapitel. Dessa lagar uppfattas vara nödvändiga för ansökarländerna att införliva för att den inre marknaden skall kunna fungera i ett utvidgat EU. Vitboken slår dock fast att ansökarländerna måste anta hela EU:s regelverk. (White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. Com (95) 163 final) Konsekvensen blir att antalet lagar utökas genom att ansökarländerna måste exempelvis även anta det regelverk som faller under den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, polisiärt och straffrättsligt samarbete samt EMU:s tredje steg. Den av kommissionen upprättade checklistan omfattar trettio kapitel, vilka motsvarar relevanta sektorer och politikområden som är föremål för EU:s lagstiftning. Ansökarländerna har att anpassa den nationella lagstiftningen till EU:s lagstiftning. Efter toppmötet i Feira år 2000 blir kravet än mer uttalat att inte bara anta EU:s lagstiftning utan också ha administrativ kapacitet att implementera lagarna och tillämpa dem. Redan toppmötet i Madrid 1995 gör detta tillägg till de ursprungliga Köpenhamnskriterierna,

ett villkor som inte funnits med vid tidigare utvidgningar. Agenda 2000 (1997) följer beslutet från Madrid och behandlar detta villkor som ett bland de övriga tre villkoren. I senare rapporter behandlas detta villkor under rubriken förmåga att påta sig skyldigheter i samband med ett medlemskap. Administrativ kapacitet blir en förutsättning för att kunna transponera och implementera EU:s lagar. Frågan är hur kommissionen gått till väga för att operationalisera det tredje villkoret.

Vad gäller det första ledet är det induktiva tillvägagångssättet det självklara. Kommissionen har att utgå från EU:s egen verksamhet i form av en kartläggning av EU:s egna lagar och standarder. Kommissionen har sedan att utvärdera i vilken utsträckning ansökarlandet övertagit EU:s lagar och anpassat sina lagar till 'l'acquis'. Det som kan vara problematiskt för kommissionen är att bedöma när landet i fråga anpassat sina lagar till den nivå EU kräver. Krävs det att samtliga lagar inom ett politikområde skall vara införlivade i den nationella lagstiftningen? Finns en skillnad mellan olika politikområden vad gäller krav på anpassning?

Den åberopade checklistan ger ingen vägledning hur kommissionen går till väga för att operationalisera att ansökarlandet har administrativ kapacitet att implementera och tillämpa lagarna. Kommissionen har ändå att utvärdera framsteg som görs vad gäller faktisk implementering av EU:s lagar och nödvändig administrativ kapacitet att implementera lagarna. Kommissionen har således ingen klar och färdig måttstock för att mäta effektiv implementeringskapacitet, inbegripet administrativ kapacitet. (Grabbe 2001 s 1018f) I sin strävan att operationalisera administrativ kapacitet tycks kommissionen informellt ha rådfrågat Storbritannien för att få hjälp med att specificera detta villkor. Få idéer kom från Storbritannien, ej heller från annat medlemsland eller internationella organisationer som OECD. (Dimitrova 2002 s 178) Trots sonderingar från kommissionens sida har begreppet administrativ kapacitet förblivit undanglidande och svårfångat, detta till trots att EU i förhållande till länder i östra Europa rest denna barriär för medlemskap. Den mest detaljerade guiden över vilka administrativa strukturer kommissionen skulle vilja se för varje politikområde finns i ett inofficiellt dokument, som kommissionen utarbetade i september 2000 och som därefter har uppdaterats. Detta dokument har förblivit inofficiellt, ett uttryck för att det är politiskt känsligt att från EU:s håll föreskriva administrativa modeller. Detta förhållande kan delvis förklaras med att EU inte har kompetens över medlemsstaternas administrativa strukturer och processer men också av att det råder osäkerhet om innebörden av effektiv implementering och verkställighet. Så länge denna osäkerhet råder är det svårt att skapa särskilda institutionella lösningar. Administrativ kapacitet är

nära kopplat till kravet att implementera och upprätthålla EU:s regelverk. (Grabbe 2001 s 1019 ff) Kommissionen har delvis sökt komma runt problemet genom att lansera begreppet horisontell administrativ kapacitet med innebörden administrativa reformer.

Det finns en teoretisk litteratur som rör implementering och implementeringskapacitet. Det finns därtill exempel på studier som haft teoretiska ansatser vid studiet av implementering av lagar och administrativ kapacitet i länder som ansöker om medlemskap i EU. En sådan studie är av Phedon Nicolaides. Hans utgångspunkt är den sk ”Money and men solution”. Innebörden av detta är att ”it is expected that EU rules will be effectively applied and enforced in the candidates once sufficient and properly qualified staff are hired and adequate amounts of resources are committed to those purposes.” (Nicolaides s 44) Med detta som utgångspunkt blir kommissionens uppgift att utvärdera huruvida de ansökande länderna har tillräckligt med kvalificerad personal samt tillräckligt med andra resurser för att effektivt implementera EU:s lagar. Nicolaides för fram tre kriterier som krävs för att effektivt implementera lagar samt efterfölja dem: *kunskap* om EU:s lagar och politik, *förmåga* att applicera dessa lagar (resurser, ny personal, utbildning av dem och kunskap om den praxis som råder i existerande medlemsstater) samt *vilja* (incitament) att applicera EU:s regelverk. Vad gäller de två första kriterierna skulle kommissionen som utgångspunkt vid operationaliseringen av administrativ kapacitet ha EU:s egna program (Taiex activities och Twinning programmes) som vägvisare, dvs de program som syftar till stärka den administrativa kapaciteten. Däremot lite mer oklart hur operationalisera ’the willingness of those who will apply and enforce the acquis’ (dvs incitatamentsstrukturen inom kandidatländerna), något som hitintills har förbisetts både inom EU och kandidatländerna. En annan studie är av Ulrika Jerre, som i sin avhandling fokuserat på Rumäniens implementeringskapacitet för att klara av en anpassning till de av EU uppsatta villkoren. (Jerre 2005) Det förefaller rimligt att ha som utgångspunkt att operationaliseringen av det tredje villkoret kan vara såväl induktivt som deduktivt bestämda även om delar av detta villkor har visat sig svåra att operationalisera.

6 KOMMISSIONENS UTVÄRDERING AV RUMÄNIEN

Utvidgningsprocessen ses som en styrningsprocess. Denna styrning syftar till att få ansökarlandet att leva upp till de av EU formulerade villkoren för medlemskap. För att kunna överföra och kontrollera vad EU vill att kandidatlandet skall uppnå har kommissionen fått det operativa ansvaret för tillträdesprocessen, d v s se till att ansökarlandet genomför de åtgärder som är nödvändiga för medlemskap. EU använder olika instrument för att åstadkomma förändring. 'Benchmarking' och kontroll är viktiga instrument i styrningsprocessen.

'Benchmarking'har utvecklats till ett viktigt instrument för styrning. Det finns ingen allmänt accepterad definition av begreppet.'Benchmarking' kan handla om en 'top-downansats', som ger möjlighet till jämförelser och utvärdering mot mål. Benchmarking kräver insamlande av data och att dessa ordnas på ett sådant sätt att det går att göra jämförelser. Samstämmighet måste således uppnås för att definiera mätbara variabler, vilka möjliggör jämförelser. (Arrowsmith, Sisson and Marginson, 2004)

EU utövar inflytande på den politiska och institutionella utvecklingen genom att i årliga rapporter utvärdera ansökarlandets framteg eller avsaknad av framsteg för att slutligen ta ställning till huruvida ansökarlandet uppnått önskat resultat, d v s uppfyllt de uppsatta villkoren. 'Benchmarking' erbjuder EU ett praktiskt redskap för att organisera inhämtad kunskap, som kan jämföras med kandidatlandet vid en tidigare tidpunkt eller med andra kandidatländer. 'Benchmarking' ger möjlighet att kontrollera framsteg men också att identifiera områden där förbättringar krävs.

EU:s förmåga att styra berör således i hög grad dess förmåga att kontrollera, ett resultat av att styrningsansatsen fokuserar på tillträdesprocessen och uppnådda resultat mer än på institutionella arrangemang. Vissa institutionella arrangemang är dock nödvändiga för att EU, i första hand för att kommissionen skall klara av sin roll i styrningsprocessen.

Kommissionen har inrättat ett särskilt generaldirektorat för utvidgningen. Generaldirektoratet är i sin tur indelat i direktorat. En avdelning inom ett sådant direktorat ansvarar för att förbereda Rumänien inför medlemskapet. Chefen för det rumänska teamet är också den som ansvarar för förhandlingarna med Rumänien. Denna avdelning tar emot uppgifter från kommissionens delegation i Bukarest. I denna avdelning sammanställs de årliga kommissionsrapporterna. Kommissionen är närvarande i Rumänien med en särskild delegation (Delegation of the European Commission in Romania). Dess viktiga uppgift är att övervaka den allmänna politiska, ekonomiska, sociala och legislativa utvecklingen i ansökarlandet. Särskilt viktigt är att

bevaka de områden som har relevans för tillträdet. Resultatet av denna granskning ligger till grund för kommissionens årliga rapporter, vilka sammanställs i Bryssel.

Den dominerande logiken som ligger under EU:s villkorade politik är en ”bargaining strategy of reinforcement by reward”, där EU erbjuder yttre incitament för ett ansökarland att anpassa sig till uppsatta villkor. Enligt denna strategi reagerar en internationell organisation på fullföljandet eller inte fullföljandet av dessa uppsatta villkor genom att ge eller hålla tillbaka belöningar. (Schimmelfennig & Sedelmeier 2004 s 663f) EU uppträder i en utvidgningsprocess som en intressent, vilken utvärderar dels uppnående av vissa värden inom ansökarlandet dels olika verksamheter inom landet.

Tillvägagångssättet för att analysera EU:s styrning av ansökarlandet blir därför en utvärdering av EU:s utvärdering av Rumänien. I detta kapitel görs en utvärdering av kommissionens granskning av Rumänien, ett granskning som skall ligga till grund för EU:s bedömning av Rumänien.

6.1 Kommissionens utvärdering av de politiska villkoren

EU präglas i hög grad av en normativ dimension. Den normativa dimensionen utgår ifrån att EU är en värdegemenskap. Detta gjordes första gången explicit i Köpenhamnsdeklarationen 1973, i vilken demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen uppfattades som centrala värden. Dessa värden har sedan fördragsfästs. I EU-fördraget (enligt Amsterdamfördraget) står i artikel 6 att ’Unionen bygger på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer är gemensamma för medlemsstaterna.’ I det ännu inte antagna Fördraget om upprättande av en konstitution för Europa har motsvarande artikel I:2 fått en ännu utförligare formulering. ’Unionen skall bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden skall vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle där mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män råder.’ Det förväntas att medlemsstaterna skall respektera dessa värden och efterleva dem. Den logiska följden blir att kandidatländerna måste bli en del av denna värdegemenskap. Detta formuleras i det första av Köpenhamnskriterierna. En anslutning till EU kräver att de ansökande landet har stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter samt respekt för och skydd av minoriteter.

Det är kommissionen som har ansvaret för normöverföringen. Det bör dock påpekas att EU inte är ensamt om att slå vakt om dessa värden. Andra organisationer och länder ställer också krav på kandidatländerna att leva upp till nämnda normer. Vem som har inflytande över vad är inte en fråga i detta arbete utan frågan är huruvida kandidatlandet lever upp till uppställda villkor.

Av rapporten från 1997, Agenda 2000, framgår att kommissionen haft tillgång till ett stort antal informationskällor vid utvärderingen av de politiska villkoren. Förutom svaren från de rumänska myndigheterna på den enkät kommissionen sände ut i april 1996, har kommissionen förlitat sig på bilaterala uppföljningsmöten mellan företrädare för rumänska myndigheter och kommissionen, rapporter från medlemsstaternas ambassader och kommissionens delegation i Rumänien, uppgifter från internationella organisationer främst Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, rapporter från olika NGOs etc. Eftersom senare kommissionsrapporter inte gör någon motsvarande uppräkning av använda källor är min bedömning att det finns en kontinuitet i användande av källor. Dessutom, för varje kommissionsrapport ökar kommissionens kunskap om respektive ansökarland. Det bör noteras att i ingen av rapporterna belägger kommissionen enskilda faktauppgifter eller påståenden.

Denna studies utvärdering av de politiska villkoren bygger på kommissionsrapporterna från 1997, 1999, 2002 samt 2004. Förutom i Agenda 2000 börjar kommissionsrapporterna med en hänvisning till slutsatserna från den föregående rapporten samt vilka åtgärder det ansökande landet uppmanas prioritera inom den närmaste tiden. Därefter ges en kort översikt över aktuella politiska händelser som val, regeringsskiften eller genomförda reformer. Därpå genomförs det empiriska testet av huruvida det ansökande landet uppnått stabilitet i de institutioner som skall garantera demokrati, rättsstatlighet, mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter. Kommissionen har samma upplägg i de fyra rapporterna. Mot de specifika villkor som utgör punkterna på den upprättade checklistan avstäms resultaten från kommissionens granskning. Att utvärdera kommissionens utvärdering av de politiska villkoren innebär en rad problem, framför allt att få belagt var miniminivån ligger för att kommissionen skall vara nöjd men också vilka avvägningar kommissionen gör vid dess samlade bedömning av Rumäniens uppfyllande eller ej av de politiska villkoren.

6.1.1 Institutioner som skall garantera demokrati och rättsstatlighet

Kommissionens uppdrag är att utvärdera huruvida de institutioner som skall garantera demokrati och rättsstatlighet är stabila. Den fråga som omedelbart inställer sig är vilka institutioner kommissionen har att utvärdera och vad skall utvärderas.

Checklistan ger vid handen att de institutioner som skall utvärderas är de som handhar den lagstiftande, verkställande och dömande makten på central nivå. Vad som skall utvärderas hos dessa institutioner är deras struktur och hur de fungerar. Vad avser hur den verkställande och dömande makten fungerar specificeras ett antal områden. Utgångspunkten för kommissionen är att korruption förekommer och är ett problem inom nämnda områden. Kommissionen har därför att utvärdera huruvida det ansökande landet vidtagit åtgärder för att förhindra eller komma till rätta med korruption i betydelsen missbruka anförtrodd makt för privat vinning.

I Agenda 2000 (1997) är det allmänna omdömet att landets institutioner arbetar normalt, olika maktcentra håller sig inom sina gränser och samarbetar med varandra. Kommissionens utvärdering visar dock på att Rumäniens institutioner, som skall garantera demokrati och rättsstatlighet, inte fungerar som kommissionen önskar.

6.1.1.1 Kommissionens utvärdering av parlamentet

Kommissionens utvärderingskriterier

Kommissionens uppdrag är att utvärdera huruvida parlamentet som tillsammans med exekutiven och den dömande makten skall garantera demokrati och rättsstatlighet är stabilt. Grundinställningen hos kommissionen tycks vara att den lagstiftande makten skall ligga hos parlamentet. Frågan är hur parlamentet, enligt kommissionen, bör fungera för att garantera stabilitet. Ett stabilt parlament är ett parlament som har kapacitet till effektiv lagstiftning. Ett instabilt parlament har brister i denna kapacitet, vilket kan resultera i att andra institutioner som den exekutiva i större eller mindre utsträckning kan överta den lagstiftande funktionen.

Kommissionens utvärdering av parlamentet

Agenda 2000 (1997) sammanfattar huvuddragen av den då gällande konstitutionen. Här framgår bl a att parlamentet består av två kamrar. Kamrarna är jämställda, vilket innebär att båda kamrarna kan blockera lagstiftningsprocessen. Parlamentets lagstiftningsmakt inskränks av artikel 114 i konstitutionen. Denna artikel möjliggör för regeringen att utöva lagstiftningsmakt genom förordningar. Agenda 2000 visar att denna artikel redan tagits i

bruk. Mer än en tredjedel av de akter som utfärdats av regeringen är förordningar.1999 års rapport visar att ett parlament med två jämställda kamrar resulterat i att kamrarna i många fall blockerat lagstiftningsprocessen. Regeringen har därför i ökad utsträckning använt sig av förordningsmakten. Kommissionens rekommendation är att regeringen bör minska användningen av förordningar. 2002 års rapport konstaterar att antalet lagar antagna av parlamentet ökat i jämförelse med tidigare år. Detta är ett resultat av en ändrad procedurordning i parlamentet samt att regeringspartierna efter valet år 2000 har en stark ställning i båda kamrarna. Denna trend fortsätter under år 2002. Däremot börjar kommissionen alltmer peka på brister i kvaliteten på lagarna. En kombination av en ökad lagstiftningsvolym, snävare deadlines och begränsade resurser (inte minst personella) har resulterat i parlamentets minskade möjligheter att kontrollera eller granska lagarna. Detta förhållande visar sig särskilt känsligt vid transponeringen av EU:s regelverk. Parlamentet är därtill inte attraktiv som arbetsplats. Det råder brist på karriärmöjligheter och därmed på kompetent personal, särskilt juridisk expertis. Under 2003 antas en reviderad konstitution. Tvåkammarsystemt bibehålls men den reviderade konstitutionen innebär en tydligare arbetsfördelning mellan de två kamrarna. Därmed undanröjs möjligheten för en av de två kamrarna att blockera lagstiftningsprocessen. 2004 års rapport konstaterar att regeringen fortfarande har en stabil majoritet i parlamentet. Trots detta använder regeringen, enligt kommissionen, förordningsmakten alltför ofta. Antalet lagar antagna av parlamentet minskar. Kvaliteten på lagarna är låg. En orsak till detta är brist på kvalificerad personal, som kan biträda parlamentarikerna vid utformningen av lagarna.

Stabilitet hos parlamentet?

Kommissionens grundinställning är att stabilitet uppnås om den lagstiftande makten ligger hos parlamentet. Kommissionens utvärdering visar på instabilitet hos parlamentet på grund av exekutivens frekventa användning av förordningsmakten. Den ökade användningen av förordningsmakten minskar parlamentets möjlighet att kontrollera och granska lagarna. En andra orsak till instabilitet är den låga nivån på lagarna, vilket resulterar i att lagarna många gånger behöver omarbetas. Kommissionen uttalar tillfredsställelse med den 2003 reviderade konstitutionen, då möjligheten för en av kamrarna att kunna blockera lagstiftningsprocessen hävs. Kommissionens slutomdöme i 2004 års rapport är att regeringen använder förordningsmakten alltför ofta och att kvaliteten på lagarna fortfarande är låg, indikatorer på instabilitet hos parlamentet.

6.1.1.2 Kommissionens utvärdering av exekutiven

Kommissionens utvärderingskriterier

Kommissionens uppdrag är likaledes att utvärdera huruvida exekutiven i sin roll att garantera demokrati och rättstatlighet är stabil. Frågan är vad stabilitet innebär. Checklistan punktar upp ett antal områden som kommissionen har att utvärdera. En tolkning av dessa punkter är att det handlar om att utvärdera stabilitet i tre relationer: exekutivens relation till parlamentet, relationerna inom och mellan olika grenar av exekutiven samt relationen mellan olika administrativa nivåer. Frågan är då vad som bör utmärka de tre relationerna för att de skall rubriceras som stabila. Vad gäller exekutivens relation till parlamentet måste utgångspunkten vara att Rumänien är en parlamentarisk demokrati fastslaget i den rumänska konstitutionen från 1991. Innebörden av detta förhållande är att exekutiven är ansvarig inför parlamentet, vilket innebär att parlamentet kan uttala ett misstroende mot regeringen som helhet och/eller enskilda regeringsmedlemmar. En förutsättning för att utkräva ansvar och utöva kontroll av exekutiven är öppenhet och transparens. Stabilitet i relationen mellan exekutiven och parlamentet upprätthålles främst genom att exekutiven lever upp till vad en parlamentarisk demokrati står för såsom det formuleras i konstitutionen. Instabilitet råder när exekutiven inte efterlever vad som bör prägla dess relation till parlamentet. Den andra relationen handlar om relationerna inom och mellan exekutivens olika grenar. Utgångspunkt för stabilitet i dessa relationer är att exekutiven har kapacitet att formulera och implementera den allmänna politiken på central nivå. Instabilitet inom exekutiven uppstår när exekutiven inte har kapacitet att klara policymakingprocessen på ett effektivt sätt. Organisatoriska förändringar bör således syfta till att stärka den administrativa kapaciteten. Instabilitet kan också vara ett resultat av att den offentliga administrationen präglas av besvärliga procedurer, brist på professionalism, låga löner och dålig eller avsaknad av personalpolitik. Stabilitet inom den offentliga administrationen kan förbättras genom att söka åtgärda dessa olika områden. Den tredje relationen handlar om relationen mellan olika territoriella nivåer. Utgångspunkten tycks vara att det skall råda en vertikal maktdelning i betydelsen av att vissa befogenheter bör flyttas från central nivå till regional/lokal nivå. Denna maktspridning måste dock åtföljas av beslut som skapar förutsättningar för den regionala/lokala nivån att klara av en ökad autonomi.

Kommissionesn utvärdering av exekutivens relation till parlamentet

I de två rapporterna från 1990-talet står ansvarsfrågan i centrum. Regeringen är, enligt konstitutionen, ansvarig inför parlamentet, som kan uttala misstroende gentemot exekutiven. Enskilda ministrar kan däremot bara

ställas till ansvar individuellt om de begått brott, brott underställda brottsbalken. 2002 och 2004 års rapporter berör inte frågan om ansvarsutkrävande.

En förutsättning för ansvarsutkrävande är öppenhet och transparens. I 2002 och 2004 års rapporter uttalar kommissionen oro över minskad transparens på grund av regeringens omfattande användning av förordningsmakten. Förordningar utfärdas av regeringen utan adekvat konsultation. 2004 års rapport uttalar tillfredställelse med två lagar, vilka rör öppenhet och transparens i beslutsprocessen.

En annan aspekt av ökad öppenhet och transparens är parlamentets möjlighet till insyn och kontroll över olika verksamheter. Denna aspekt lyfts fram enbart i 1997 års rapport. Armén, säkerhetstjänsten samt polisen är nu underställda civila myndigheter. Därmed ökar möjligheten till kontroll. Fortfarande finns, enligt 1997 års rapport, många grå zoner, oftast ett resultat av lagstiftningens tvetydighet. Regeringen, som tillträdde efter 1996 års val uppvisar en ambition att reformera denna lagstiftning i syfte att stärka parlamentets kontroll över bl a säkerhetstjänsten. Kommissionen uttalar tillfredsställelse med att det pågår en avmilitarisering av polisväsendet. Genom en lagändring betecknas nu poliser som civila statstjänstemän. Poliser skall inte längre rekryteras bland värnpliktiga.

Kommissionens utvärdering av relationerna mellan exekutivens olika grenar

Vad avser relationerna inom och mellan exekutivens olika grenar bör dessa präglas av exekutivens kapacitet att formulera, implementera och övervaka den allmänna politiken. 2002 års och 2004 års rapporter fokuserar på organisatoriska förändringar, vilka syftar till att underlätta koordinering och samordning mellan och inom ministerierna. Det finns fortfarande behov av att samordna och förbättra koordineringen mellan olika ministerier. Det råder dock en tillfredsställande koordinering av politiken med horisontella konsekvenser som exempelvis integrering av miljöpolitiken i andra policysektorer. Ministeriet för europeisk integration uppfattas ha en effektiv koordinerande funktion även om dess kapacitet att avge expertutlåtande på lagförslag är begränsad. 2004 års rapport lyfter fram den senaste omstruktureringen av regeringen, vilken bland annat resulterat i etablering av nya ministerier. En positiv utveckling är inrättande av statsministerns kansli, ett samordningsorgan. Rapporten visar dock på att man ännu inte uppnått effektivitet inom exekutiven. Det finns fortfarande svagheter i arbetet med att förbereda lagförslag. Lagarna förbereds alltför hastigt, vilket innebär ett konsekvent behov av tillägg. Det råder vissa oklarheter i arbetsfördelningen mellan policykoordinering och implementering.

Kommissionens utvärdering av maktdelningen mellan olika territoriella nivåer

Den tredje relationen rör den mellan olika territoriella nivåer. Rumänien är en enhetsstat, indelat i administrativa enheter, judets. Förutom Bukarest handlar det om 41 judets, vilka åtnjuter jämförbar status. I rapporten från 1997 framgår inte vilka befogenheter som lagts på regional/lokal nivå. Däremot framkommer att den nya regeringen (efter 1996 års val) antagit en lag som syftar till att stärka och klargöra den lokala maktens befogenheter. Lokal autonomi hindras dock av brist på formellt regelverk för lokala statstjänstemän och lokala myndigheters begränsade finansiella resurser. Regeringen håller på att skriva en lag om möjlig finansiering av lokala myndigheters verksamhet.

2002 års rapport pekar på en fortsatt maktförskjutning av ansvar till lägre nivåer och en ökad fiskal decentralisering. Ett problem som möter den lokala administrationen är den begränsade ledningskapaciteten att implementera det från centralmakten överförda ansvaret. 2004 års rapport fokuserar på överföringen av flera ansvarsområden till lokala myndigheter. Detta har dock inte åtföljts av en tillräcklig överföring av resurser. Möjligheten till lokala inkomster förblir begränsad och lagstiftning som styr finansiell överföring till lokala verksamheter saknar transparens. De flesta lokala myndigheter lider av en begränsad administrativ kapacitet och hög omsättning på lokala tjänstemän. De lokala myndigheterna finner det därför svårt att verkställa nyligen delegerat ansvar. Ett problem är omfattningen av politisk migration, dvs många befattningshavare särskilt borgmästarnas partitillhörighet under pågående mandatperiod förändras. 2004 års rapport visar på att lokala myndigheter gått samman och för första gången har centrala myndigheter konsulterat dessa sammanslutningar, framför allt vid lagförslag med implikationer för den lokala nivån.

Stabilitet hos exekutiven?

Kommissionen har att övervaka att exekutiven i sina relationer till olika organ uppfattas som stabil. Kommissionens grundinställning är att exekutiven i sina relationer till parlamentet skall leva upp till vad som åläggs exekutiven i en parlamentarisk demokrati och hur detta preciseras i konstitutionen. Kommissionen berör ansvarsfrågan Kommissionen uttalar tillfredsställelse med att parlamentet kan uttala misstroende mot exekutiven. En förutsättning för ansvarsutkrävande är öppenhet och transparens. Regeringens omfattande användning av förordningsmakten är ett hot mot dessa två principer. Kommissionen uttalar tillfredsställelse att parlamentets insyn och kontroll av bl a armén, säkerhetstjänsten samt polisen ökat genom att dessa nu är underställda civila myndigheter.

Stabilitet råder inom exekutiven om exekutiven uppvisar kapacitet att formulera och implementera den allmänna politiken på central nivå. Instablitet uppstår när exekutiven inte har kapacitet att fullfölja det som krävs av exekutiven. Kommissionen uttalar tillfredsställelse med vidtagna organisatoriska förändringar, som dock bara gäller vissa ministerier. Fortfarande finns behov av att samordna och förbättra koordineringen mellan ministerierna. 2004 års rapport visar på att det fortfarande finns svagheter i arbetet med att förbereda lagförslag. För att öka stabiliteten krävs förbättrad samordning och koordinering inom och mellan exekutivens olika grenar.

Stabilitet råder i relationen mellan olika territoriella nivåer inom ett land om en maktförskjutning av ansvar till lägre administrativa nivåer åtföljs av en ökad administrativ kapacitet på lokal nivå. Kommissionen visar på överföring av flera ansvarsområden till lokala myndigheter, en maktförskjutning som dock inte åtföljs av tillräcklig överföring av resurser. Detta resulterar i att de lokala myndigheterna har svårt verkställa delegerat ansvar, en orsak till instabilitet i relationerna.

6.1.1.3 Kommissionens utvärdering av domstolsväsendet

Kommissionens utvärderingskriterier

Utgångspunkten för kommissionen vid utvärderingen av domstolsväsendet tycks vara en allmän föreställning om rättsstatsbegreppet. För det första bör offentlig maktutövning vara organiserad enligt principen om maktdelning. För det andra bör offentlig maktutövning uppfylla krav på rättssäkerhet. Den offentliga makten i ett demokratiskt system måste således vara underkastad vissa begränsningar. Vad gäller statsmakten säkras rättsstatsprincipen genom spridning av makten mellan olika organ, vilka kontrollerar varandra. Det klassiska receptet för att lösa rättsstatsproblemet är maktdelningstanken. Maktdelning innebär en uppdelning av makten mellan den lagstiftande och den verkställande makten,d v s horisontell maktdelning, men framför allt krav på den rättsliga kontrollmaktens självständighet i förhållande till de statliga organen. Instabilitet inträffar när denna maktdelning sätts ur spel, framför allt om domstolars självständighet i förhållande till övriga statliga organ inte kan upprätthållas. Instabilitet inträffar vidare när kraven på rättssäkerhet inte kan upprätthållas i den offentliga maktutövningen. Den upprättade checklistan ger vid handen att rättssäkerheten är i fara om den juridiska processen blir en alltför utdragen process. En utdragen process kan vara ett resultat av en alltför stor arbetsbelastning på enskilda domare, vilket i sin tur kan resultera i låg kvalitet på domsluten. Bristande utbildning hos domare kan också leda till sämre kvalitet på domsluten. Bristande kommunikation mellan domstolar kan leda till en icke-enhetlig tolkning av lagarna. En regel skall tolkas enhetligt över lan-

det. En viktig aspekt av rättssäkerhet är att enskilda måste ha tillgång till vederbörliga rättsmedel för att kunna få sin sak prövad vid domstol.

Kommissionens utvärdering av domstolarnas oberoende
I 1997 års rapport slås fast att rumänska domstolar i ökande grad hävdar sitt oberoende av andra statliga institutioner, även om domstolsväsendet i många avseenden är underställt exekutiven. Regeringen har lagt fram ett lagförslag som rör relationen mellan exekutiven och det allmänna åklagarväsendet. Motivet bakom detta lagförslag är att öka åklagarväsendets autonomi. 1999 års rapport berör inte frågan om domstolsväsendets beroende av exekutiven. Kommissionen konstaterar i 2002 års rapport att åtgärder som rekommenderats för att öka oberoendet har inte vidtagits. Domstolsväsendets oberoende har därför inte ökat. Framför allt påpekas att justitieministern har för stort inflytande och att det fortfarande finns möjlighet till politiska utnämningar. Det rumänska domstolsväsendet har, enligt 2004 års rapport, genomgått ett antal strukturella förändringar bland annat manifesterat i den reviderade konstitutionen. Konstitutionen slår fast att domstolsväsendet skall vara en separat och jämställd gren av statsapparaten. I juni 2004 antogs flera lagar. Dessa lagar syftar till att förbättra domstolsväsendets oberoende och effektivitet. 2004 års rapport nämner en nyligen publicerad surveyundersökning, som fann att en majoritet av domare utsatts för politiska påtryckningar, när de utövat sitt ämbete. En positiv utveckling är att justitieministern utfärdat en förordning som stipulerar att utnämningen av domare och åklagare skall grundas på meriter. Rapporten lyfter fram det faktum att den konstitutionella domstolen kan köras över av 2/3 majoritet i parlamentet, ett viktigt hinder för en genuin konstitutionell kontroll.

Kommissionens utvärdering av domstolarnas arbetssituation
Agenda 2000 slår fast att det juridiska systemet inte arbetar tillfredsställande. Domstolarna är överbelastade och många gånger tar domstolsprocessen för lång tid. De orsaker som nämns i Agenda 2000 är brist på kvalificerade domare (23% av domartjänsterna är vakanta), brist på utrustning, komplexa procedurer och ett stort antal nya regler som måste tillämpas. Det är nödvändigt, enligt rapporten, att öka domaryrkets attraktivitet genom att öka lönerna för domare och andra anställda. Trots att domarna är de bäst betalda inom den offentliga sektorn bidrar de låga lönerna att många söker sig till den privata.

1999 års rapport fokuserar åter på den utdragna juridiska processen även om kommissionen vill framhäva att den inte är överdrivet lång. Eftersläpningen av fall har minskat framför allt som ett resultat av en ny procedur-

ordning. Ökade löner och kompensatoriska stöd har bidragit till att domare valt att stanna inom den offentliga sektorn. För att förbättra domarnas och domslutens kvalitet lyfter 1999 års rapport fram krav på bättre utbildning och arbetsvillkor för anställda. En viss satsning har gjorts men trots positiva åtgärder förblir det juridiska systemet svagt med låg teknisk skicklighet i EG-, finans- och skatterätt samt bristande skicklighet och kunskap inom nya områden som penningtvätt, illegal migration och databrott. En administrativ svaghet är brist på tillträde till domslut, ett resultat av att appellationsdomstolarna inte är länkade till varandra. En konsekvens blir divergerande prejudikatsanvändning. 2002 års rapport visar på att en kombination av brist på resurser och inadekvat personalpolitik bidrar till att det juridiska systemet fortfarande är allvarligt ansträngt. Utbildningssatsningar förbättras men förblir inadekvata. Domarnas utbildning måste förbättras främst inom områden som ekonomisk brottslighet, penningtvätt och kamp mot korruption. 2004 års rapport visar på att det skett en viss minskning i domstolarnas arbetsbelastning under 2003 men att den ökat under första kvartalet 2004. Det råder skillnader i arbetsbelastningen mellan domstolar, situationen är särskilt svår i stora städer. Den stora arbetsbelastningen beror i hög grad på domarnas begränsade tillgång till prejudikat, brist på information om ny lagstiftning samt dålig cirkulation vad gäller information. Ett sätt att komma till rätta med dessa brister är bättre kvalitet på utbildningen och specialisering. En annan åtgärd är en mer konsistent applicering av lagarna över hela Rumänien. Justitieministern har under 2004 utfärdat en förordning som syftar till att alla domstolar måste publicera samtliga domar i en årlig bulletin. En viktig aspekt av rättssäkerhet är att enskilda måste ha tillgång till rättshjälp. Det rumänska systemet med rättshjälp fungerar men är begränsat och måste byggas ut.

Stabilitet inom rättsväsendet?

De politiska villkoren kräver att de institutioner som skall garantera rättsstatlighet är stabila. Kommissionens grundinställning är att stabilitet i domstolsväsendet uppnås om den rättsliga kontrollmaktens självständighet i förhållande till övriga statliga organ upprätthålles. Instabilitet råder om domstolars självständighet inte kan garanteras. Kommissionen visar i sin rapport från 2002 att åtgärder som rekommenderats för att öka domstolars oberoendet inte vidtagits. Rapporten från 2004 visar dock på att förutsättningarna för domstolars oberoende förbättrats, framför allt genom den reviderade konstitutionen, som slår fast att domstolsväsendet skall vara en separat och jämställd gren av statsapparaten.

Instabilitet inträffar när kraven på rättssäkerhet inte kan upprätthållas i den offentliga maktutövningen. Kommissionen pekar på olika hot mot rätts-

säkerheten som den stora och ojämna arbetsbelastningen hos domstolarna, orsakat av bland annat bristande tillgång till prejudikat och information. För att komma till rätta med dessa problem föreslår kommissionen åtgärder som bättre kvalitet på utbildning och specialisering, därtill en mer konsistent tillämpning av lagar över hela landet. Det senare kan avhjälpas genom att ålägga domarna att publicera samtliga domslut i årliga bulletiner.

6.1.1.4 Kommissionens utvärdering av korruptionen

Kommissionens utvärderingskriterier

Utgångspunkten för kommissionens utvärdering är att korruption förekommer och är ett problem inom ovannämnda områden. Förekomsten av korruption på hög nivå underminerar ekonomisk utveckling och eroderar folkets stöd för statliga institutioner. Kommissionen har därför att utvärdera huruvida det ansökande landet vidtagit åtgärder för att förhindra eller komma till rätta med korruption i betydelsen missbruka makt för privat vinning.

Kommissionens utvärdering av korruptionens omfattning

Såväl Agenda 2000 (1997) som 1999 års rapport slår fast att korruption är ett utbrett problem, främst inom administrationen. Det är dock svårt att se en klar trend vad gäller antalet korruptionsfall. Rapporten från 2002 refererar en surveyundersökning, vilken indikerar att korruption förblir ett omfattande och systematiskt problem som till största delen är olöst. Oberoende observatörer har dragit slutsatsen att det inte går att konstatera någon noterbar minskning av korruptionen under den rapporterade perioden. Detsamma gör 2004 års rapport som förlitar sig på surveys och utvärderingar utförda av både nationella och internationella organisationer. Dessa bekräftar att korruption förblir ett allvarligt och utbrett problem och att det inte skett någon minskning i den upplevda nivån av korruption. Korruption förekommer på flera nivåer i samhället, särskilt förekommande inom den ekonomiska sektorn men också i den politiska och administrativa. Det har inte skett någon minskning i den upplevda nivån av korruption.

Kommissionens utvärdering av bekämpandet av korruptionen

Ett juridiskt ramverk är en förutsättning för att angripa korruption. I Agenda 2000 redovisas att den efter valet 1996 tillträdda regeringen lagt fram en lag som innebär stränga böter för korruption. 2002 rapporteras att det juridiska ramverket är omfattande men att implementeringen av lagarna är dålig. 2004 års rapport slår fast att rumänska korruptionslagar är väl utvecklade och i fas med EU:s lagar. Rumänska myndigheter måste dock ge prioritet åt implementering av existerande lagar.

De institutionella förutsättningarna för att bekämpa korruption utvärderas också. Ett antal organ är involverade i kampen mot korruptionen. Sedan 1998 har olika institutioner som exempelvis justitieministeriet skapat speciella antikorruptionsenheter. 2002 års rapport visar att nya institutionella strukturer upprättats men är ännu inte fullt ut operationella. Ett sådant organ är National Anticorruption Prosecutor office (NAPO), som ersätter tidigare existerande antikorruptionsenheter. En innovation är maktdelningen mellan NAPO och dess regionala förgreningar, knutna till femton appellationsdomstolar. Tidigare antikorruptionsenheter har varit underbemannade. Här ligger ett viktigt test på regeringens vilja att lösa korruptionsproblemet. 2004 års rapport visar att flera myndigheter har kompetens att utreda korruption men samarbetet mellan myndigheter är svagt. Detta är till förfång för effektiv implementering av lagar och reducerad transparens i hanteringen av korruptionsfall.

Rumänien har ratificerat viktiga konventioner som rör korruption. Landet deltar i Europarådets grupp av stater mot korruption (GRECO). En första rapport om Rumänien antogs av GRECO i juli 2004. GRECOs plenarsession drog slutsatsen att Rumänien tillfredsställande implementerat dess rekommendationer från 2002. Kommissionen refererar till rapporten från 2004. Kommissionens slutsats är att GRECO även i fortsättningen behöver utvärdera Rumäniens kapacitet att implementera antagna antikorruptionslagar.

Antikorruption – en framgång?
Utgångspunkten för kommissionen är att korruption förekommer och är ett problem, inte minst inom statsapparaten. Målsättningen är att komma till rätta med korruptionen, d v s dessa som missbrukar makt för privat vinning. Kommissionen söker först få klarhet i omfattningen av korruptionen. Såväl rapporterna från 2002 som 2004 slår fast att korruption är ett omfattande problem och förekommer på flera nivåer i samhället. Kommissionen slår fast att det inte skett någon minskning i den upplevda nivån av korruption, trots åtgärder. Kommissionen konstaterar i 2004 års rapport att rumänska korruptionslagar är i fas med EU:s lagar och att rumänska myndigheter har kompetens att utreda korruptionfall. Bristerna ligger i de rumänska myndigheternas svårigheter att samarbeta, till förfång för effektiv implementering

6.1.2 Mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter

De politiska villkoren för en anslutning inbegriper värnande om mänskliga rättigheter, däribland respekt för minoriteter. Kommissionens uppdrag är att utvärdera om förutsättningar finns att upprätthålla dessa rättigheter.

Vilka rättigheter kommissionen har att utvärdera finns uppräknade på checklistan. Checklistan följer ett antal huvudteman som kamp mot dödsstraff, kamp mot tortyr, kamp mot alla former av diskriminering, respekt för barnens och kvinnans rättigheter, yttrande- och religionsfrihet samt det civila samhällets roll. Dessa rättigheter behandlas under tre rubriker, *civila och politiska rättigheter*, *ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* samt *minoriteters rättigheter och skydd av minoriteter*. Kommissionen har först att ge en översikt av viktiga konventioner i ämnet för att utröna vilka av dessa ansökarlandet ratificerat eller underlåtit att ratificera samt om ansökarlandet antagit nödvändiga antidiskrimineringslagar liksom inrättat en ombudsmannainstitution med allmän kompetens inom fältet mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter. Utvärderingen av kommissionens utvärdering av huruvida Rumänien lever upp till och har förmåga att upprätthålla de mänskliga rättigheterna följer checklistans rubriksättning. I medvetande om sitt andliga och etiska arv bygger unionen på odelbara och universella värden som människans värdighet, frihet, jämlikhet och solidaritet. För att få en bättre överblick av kommissionens utvärdering av checklistans rättigheter presenteras dessa under de underrubriker som finns i EU:s egen rättighetskatalog. De civila och politiska rättigheterna sorteras in under rubrikerna värdighet, frihet och jämlikhet, de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna under rubriken solidaritet. Under vilka rubriker de av kommissionen utvärderade rättigheterna placeras är en bedömningsfråga.

6.1.2.1 Kommissionens utvärdering av ratificerade konventioner

Enligt Agenda 2000 (1997) har Rumänien antagit ett antal lagar, vilka syftar till att säkra respekt för mänskliga rättigheter och minoriteters rättigheter. Dessa rättigheter är understödda av vissa internationella konventioner, i första hand Europeiska konventionen för skydd av mänskliga rättigheter och viktiga tilläggsprotokoll. Varje stat som vill ansluta sig till EU måste ratificera ovannämnda konvention. Rumänien, som varit medlem av Europarådet sedan oktober 1993, ratificerade i juni 1994 Europeiska konventionen för skydd av mänskliga rättigheter. Rumänien har även ratificerat Europeiska konventionen för skydd mot tortyr och konventionen för skydd av nationella minoriteter. Rumänien har därtill ratificerat de viktiga konventionerna om mänskliga rättigheter inom ramen för Förenta Nationerna. Under artikel 11 i den rumänska konstitutionen slås fast att konventioner ratificerade av det rumänska parlamentet blir en del av den nationella lagstiftningen. Internationell lag har därmed företräde framför inhemsk lag. Rapporten från 1999 slår fast att ansträngningar fortfarande krävs för att säkra effektiv implementering av principen om internationell lags företräde

framför inhemsk lag. Enligt 2002 år rapport har Rumänen nu undertecknat tilläggsprotokoll nr 13 till Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Detta protokoll handlar om avskaffande av dödsstraff under alla omständigheter. Rumänien har signerat men ej ratificerat tilläggsprotokoll nr 12 som gäller förbud mot diskriminering överhuvudtaget. 2004 års rapport slår fast att Rumänien fortsätter att respektera mänskliga rättigheter men rapporten nämner dock att Rumänien ännu inte ratificerat tilläggsprotokoll nr 12 till Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, vilket förbjuder diskriminering på varje grund. I maj 2004 signerade Rumänien protokoll nr 14 tillhörande ovannämnda konvention.

Vad gäller undertecknande av antidiskrimineringslagar har Rumänien, enligt 2002 års rapport, år 2000 antagit en lag som syftar till att förhindra och bestraffa alla former av diskriminering. Denna lag trädde i kraft 1 januari 2002. Denna lag är ett steg framåt för att bekämpa diskriminering och underlätta antagande av EU:s regelverk. Ett tillägg till lagen krävs för att lagen skall vara i samklang med 'l'acquis communautaire'. Ett formellt beslut har tagits för att upprätta ett nationellt råd i syfte att bekämpa diskriminering. Nödvändiga medel har tilldelats rådet för att fullfölja sitt mandat. Enligt 2004 års rapport har Nationella rådet fortsatt att bekämpa diskriminering. Nya lagar antas i februari 2004, vilka visar på ytterligare framsteg med att överföra EU:s antidiskrimineringslagar.

En ombudsmannainstitution finns på plats för att handskas med klagomål som inlämnats av personer, vars civila rättigheter och friheter har överträtts av offentliga myndigheter. Enligt 2002 års rapport rör majoriteten av dessa ärenden frågan om äganderätten.

6.1.1.2 Civila och politiska rättigheter

De av kommissionen utvärderade civila och politiska rättigheter placeras in under de rubriker som återfinns i EU:s rättighetskatalog; värdighet, frihet och jämlikhet. Vilka rättigheter som placeras in under de olika rubrikerna är en bedömningsfråga.

Kommissionens utvärdering av rättigheter under rubriken värdighet

Under rubriken värdighet finns i EU:s rättighetskatalog rättigheter som rätt till liv, människans rätt till integritet, förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling samt förbud mot slaveri och tvångsarbete.

Rätten till liv manifesteras genom förbud mot dödsstraff. Agenda 2000 (1997) slår fast att dödsstraffet avskaffades i Rumänien 1989. De efterföljande rapporterna säger inget om dödsstraff

I Agenda 2000 berörs den rättighet som rör *människans rätt till integritet*. Rapporten nämner att respekt för privatlivet försvåras genom säkerhetstjänstens makt att under vissa omständigheter genomföra husrannsakan och telefonavlyssning utan tillstånd. Ingen av de senare rapporterna berör inskränkningar i människans rätt till integritet.

Under rubriken *förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling* förekommer, enligt kommissionen, ständiga överträdelser. Kontinuerligt inkommer rapporter om illabehandling av personer i polisstationer, fängelser och mentalsjukhus.

Vad gäller arresteringar finns, enligt Agenda 2000, vissa regler för att förhindra godtycklig arrestering. I avsaknad av besked från åklagare eller domare gäller begränsning av häktningstiden. 2004 års rapport visar på att maximitiden för häktning överskridits vid flera tillfällen. I denna rapport riktas också uppmärksamheten mot förhållandena i arrestlokaler. Häktena är mestadels överfulla och överbeläggning gör det svårt att skilja häktade från redan dömda.

1999 års rapport visar på att det gjorts vissa framsteg att reformera polisen. Det inkommer dock rapporter som vittnar om polisens inhumana och nedlåtande behandling av gripna. Även 2002 års rapport nämner trovärdiga rapporter om polisens förnedrande behandling, framför allt av den romska minoriteten. Den juridiska kontrollen av polisens aktiviteter behöver skärpas. Användningen av fysiskt våld är inte ovanligt och kommissionen menar att myndigheter måste förbättra kontrollen över användningen av vapen.

Agenda 2000 slår fast att trots förbättringar är tillståndet i landets fängelser undermåliga. 1999 års rapport konstaterar att förhållandena i landets fängelser har blivit bättre men är fortfarande bristfälliga, inte minst beroende på överbeläggning. Även om fängelserna håller på att moderniseras och behandlingen av fångarna är bättre har förhållandena, enligt 2004 års rapport, i det stora hela inte förändrats nämnvärt, bland annat på grund av begränsad budgettilldelning. En ny strafflag från 2004 har möjliggjort mer öppna anstalter för mindre allvarliga brott. När det gäller minderåriga finns idag alternativ till fängelsestraff.

En uppenbar överträdelse av *förbud mot slaveri och tvångsarbete* är människohandel. 1999 års rapport riktar uppmärksamhet mot illegal människohandel. Denna verksamhet uppfattas alltmer som ett problem även om problemets omfattning inte är helt känd. 2002 års rapport konstaterar att Rumänien både är ett transit- och ursprungsland för trafficking. En lag för att bekämpa trafficking antogs i december 2001. En nationell handlings-

plan har upprättats för att komma till rätta med handel med kvinnor och barn. Denna problematik lyfts fram med allt större emfas i 2004 års rapport. Offren för människohandel är unga kvinnor och flickor, som utnyttjas sexuellt i destinationsländerna. Bland dessa finns också barn och funktionshindrade personer, vilka säljs för att användas som tiggare. Rumänien anmodas förbättra effektiviteten i kampen mot människohandel.

Kommissionens utvärdering av rättigheter under rubriker friheter
Under värdet friheter nämner EU:s rättighetskatalog tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, yttrande- och informationsfrihet, mötes- och föreningsfrihet, rätt till utbildning, rätt till egendom och slutligen rätt till asyl.

Agenda 2000 (1997) nämner inget om *tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet*. 1999 års rapport slår fast att den rumänska konstitutionen garanterar religionsfrihet. Rapporten lyfter fram att den existerande lagen från 1948 bör modifieras för att avspegla religionsutövningen idag. Lagen från 1948 gör skillnad på erkända och icke-erkända trosriktningar. Rumänien erkänner femton trosriktningar. Icke-erkända trosriktningar kan arbeta utan restriktioner men åtnjuter inte samma lagliga rättigheter som erkända trosriktningar. 2004 års rapport lyfter fram att Jehovas vittne och Rumänska evangeliska kyrkan nu är erkända trosriktningar. Enligt 2002 års rapport läggs inga restriktioner på religionsutövning, men människorättsorganisationer har rapporterat fall, där ortodoxa kyrkans prästerskap, ibland i samarbete med lokala myndigheter, lägger restriktioner på andra kyrkors religiösa aktiviteter.

Vad beträffar *yttrande- och informationsfrihet* råder yttrandefrihet men med förbehåll. Konstitutionen förbjuder censur. Strafflagen innehåller påföljder för falsk rapportering och smädelser. Påföljderna vid spridning av falsk information och ärekränkning är en begränsning i yttrandefriheten. Ett antal journalister har åtalats. Regeringen har annonserat intentionen att revidera denna lag. 2002 års rapport gör samma bedömning som 1999 års rapport. Media kan rapportera fritt men det finns restriktioner i yttrandefriheten genom påföljder för förtal och ärekränkning av myndigheter. Vissa ändringar i strafflagen är på gång. 2004 års rapport upprepar ståndpunkterna i 2002 års rapport.

Mötes- och föreningsfrihet är, enligt Agenda 2000, garanterad i konstitutionen och utövas utan svårigheter. Enligt rapporten finns nära 12.000 NGO:s i Rumänien. 1999 års rapport kommenterar ej mötesfriheten. 2002 rapport slår fast att både mötes- och föreningsfriheten respekteras i praktiken. En förordning från mars 2002 förbjuder fascistiska, rasistiska och xenofobiska organisationer liksom symboler som markerar brott mot mänskligheten.

Enligt 2004 års rapport antas tidigare under året en lag, vilken sätter upp administrativa hinder för politisk organisering av nationella minoriteter. Dessutom noteras att tröskeln för att registrera politiska partier är hög. NGO:s roll i det politiska livet förblir svag även om det inte förekommer några restriktioner i föreningsfriheten.

Rätt till ägande är garanterad. Expropriering av egendom är möjlig bara om det sker i det allmännas intresse och efter rättvis kompensation. Utländska medborgare kan äga land i Rumänien om syftet är ekonomisk aktivitet. Processen med att kompensera exproprierad egendom är under arbete. 1999 års rapport visar på att återlämnande av egendom är en långsam process. Antagande av nödvändig lagstiftning dröjer genom brist på politisk enighet. Utländska medborgare kan inte legalt erövra land såvida motivet inte är att använda detta till ekonomisk aktivitet. Rätt till egendom har tre komponenter: restitution av fastigheter, restitution av jordbruksmark samt återlämnande av kyrkor och andra relaterade byggnader. Enligt 2002 års rapport är det juridiska ramverket på plats. Den svaga administrationen har dock hindrat en effektiv implementering av lagstiftningen. En myndighet har inrättats för att driva på restitutionen. I 2004 års rapport uppmärksammas att det saknas lagstiftning som möjliggör återlämnande av religiös egendom. Flera fall som rör äganderätt har lämnats till Europadomstolen.

Rumäniens efterlevnad av *rätten till asyl* utvärderas av kommissionen. I Agenda 2000 (1997) slås fast att asylsökande inte alltid får tillfredsställande tillträde till rättsväsendet eller tillgång till bostad. Dessutom uppfattas tiden för att behandla ett asylärende som alltför kort. Samma bedömningar gör kommissionen i 1999 års rapport. Flykting- och främlingslagen kommer till korta för att kunna bedriva en effektiv asyl- migrations- och främlingspolitik. Flyktinglagen måste ändras för att komma i fas med EU:s lagstiftning, speciellt vad gäller transparens i proceduren att ansöka om asyl och asylsökandes tillträde till olika instanser. 2002 rapporteras om mera effektivitet och professionalism i hanteringen av asylärenden, Rumäniens asyllagstiftning är i stort i linje med EU:s, även om vissa brister kan noteras. 2004 års rapport konstaterar dock att antalet asylsökande till Rumänien är lågt. En lag om social integration har antagits som rör dessa som fått någon form av skydd i Rumänien.

Kommissionens utvärdering av rättigheter under rubriken jämlikhet

Under värdet jämlikhet grupperar EU:s rättighetskatalog följande rättigheter: likhet inför lagen, icke-diskriminering, kulturell, religiös och språklig mångfald, jämställdhet mellan kvinnor och män, barnens och de äldres rättigheter samt integrering av personer med funktionshinder. Kulturell, reli-

giös och språklig mångfald behandlar kommissionsrapporten under rubriken respekt för och skydd av minoriteter medan jämställdhet mellan kvinnor och män behandlas under rubriken ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Enligt 1997 års rapport är personer med olika sexuell läggning inte *lika inför lagen*. Den nya strafflagen från 1996 behåller artikel 200 från den tidigare lagen, vilken kriminaliserar homosexuella relationer mellan vuxna. Artikel 200 kritiseras av kommissionen för dess vaghet, framför allt råder det oklarhet i tolkningen av begreppet ”offentlig skandal”. Med utgångspunkt i ett uttalande från den konstitutionella domstolen etableras ett prejudikat att en offentlig skandal kan iscensättas av några personer, vilka hört en nyhet eller ett rykte. Ett sådant utlåtande kan räcka som juridisk grund för att personer hamnar i fängelse. 2002 års rapport visar att Rumänien anpassat sin lagstiftning till europeisk standard. Parlamentet har nu godkänt avkriminalisering av homosexualitet (introducerat genom en brådskande förordning i juni 2001) och försäkrar att sexualbrott döms efter lagar oberoende sexuell läggning.

Homosexuellas ställning i Rumänien representerar också fall av *diskriminering* från myndigheternas sida. Enlig Agenda 2000 utsätts homosexuella för omfattande brutalitet från polisens sida. Det förekommer fall av inhuman kränkande behandling av homosexuella från polisens sida. Detta är särskilt alarmerande då Rumänien inte har någon överenskommelse att luta sig mot för att kunna bestraffa sådana handlingar.

Enligt Agenda 2000 har *barnens rättigheter* länge varit en fråga som uppmärksammats i Rumänien. Den kommunistiska regimens befolkningspolitik bidrog till stora födelsetal. Denna ökning av antalet barn åtföljdes inte av nödvändig materiell hjälp till de stora barnfamiljerna eller placering av barn i fosterhem. I stället övergavs barnen och placerades på stora institutioner; det handlar om över 100.000 barn. Regeringen har antagit två brådskande förordningar. Den ena handlar om att stänga institutionerna, den andra om att underlätta adoption. Olika åtgärder har vidtagits för att hjälpa familjer i svårigheter. I 1999 års rapport har skydd av barn fått ett särskilt avsnitt. I rapporten deklareras att frågan som gäller skydd av barn handlar om mänskliga rättigheter och faller under de politiska villkoren. Rapporten gör en hänvisning till 1998 års rapport där det registreras en positiv förändring i regeringens politik vad gäller skydd av barn. Dels har ansvaret för institutionerna decentraliserats till de regionala församlingarna, dels erbjuds alternativ till de stora institutionerna. Problemet är att det vilar en alltför stor finansiell börda på de lokala myndigheterna. Situationen på de stora institutionerna är oacceptabel även om det finns skillna-

der mellan de olika institutionerna. Levnadsvillkoren har allvarligt försämrats. Ett problem är oklar ansvarsfördelning över vem som ansvarar för barnfrågan. Kommissionen föreslår åtgärder som behövs vad gäller reformering, en enda myndighet bör göras ansvarig för politiken och sätta normer för alla institutioner, inklusive hem för mentalt och fysiskt handikappade. Myndigheten bör också få ansvaret att övervaka och kontrollera institutionens arbete. Enligt 2002 års rapport gör Rumänien framsteg vad gäller reformer för skydd av barnen även om det råder regionala skillnader. Antalet barn på institutioner har minskat medan antalet barn i alternativt boende ökat. Förbättringar har gjorts vad gäller att finansiera olika aktiviteter. Budgeten har ökat, idag överförs pengar från nationella budgeten till regionernas budget. Rumänska myndigheter har utarbetat en plan för att komma till rätta med barnens situation. Rumänien har stängt flera av de gamla institutionerna, infört alternativt boende, där levnadsvillkoren är tillfredsställande, dock är levnadsvillkoren på de stora institutionerna fortfarande undermåliga. Rapporten uttalar målet att komma till rätta med roten till problemet genom att arbeta på att förbättra familjernas ekonomiska och sociala situation. Ett moratorium har införts vad gäller adoption av rumänska barn till utlandet vilket lett till ökad inhemsk adoption. I 2004 års rapport behandlas barnens rättigheter under ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Fortsatta framsteg har gjorts vad gäller att stänga stora institutioner och upprätta alternativa boenden. Ett stort antal stora institutioner finns kvar, många av dem erbjuder specialundervisning för barnen. I allmänhet är levnadsvillkoren acceptabla. Uppmärksamhet bör riktas mot föräldrars rättigheter och underlätta kontakt mellan barn i offentlig vård och deras föräldrar, där det ligger i barnens intresse. Regionala skillnader i standarder åtgärdas genom utbildning, utbyte av erfarenhet och god praktik. Nationella standarder för skydd av barn har antagits. Prioritet ges nu åt att utveckla administrativ kapacitet för att korrekt implementera lagar och bestämmelser.

Civila och politiska rättigheter – överträdelse eller ej?

Under rubriken värdighet finns i EU:s rättighetskatalog rättigheter som rätt till liv, människors rätt till integritet, förbud mot tortyr, omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling samt förbud mot slaveri och tvångsarbete. Kommissionen visar på att flertalet överträdelser sker inom områden som rör omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling samt slaveri och tvångsarbete. Kommissionen vill se åtgärder som syftar till att minska illa behandling av personer intagna på polisstationer, fängelser och mentalsjukhus. Kommissionen vill också se åtgärder som fokuserar på problemet med illegal människohandel.

Under värdet frihet nämner EU:s rättighetskatalog tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, yttrande-och informationsfrihet, mötes- och föreningsfrihet, rätt till utbildning, rätt till egendom och slutligen rätt till asyl. Enligt kommissionen finns brister i upprätthållande av vissa friheter. Kommissionen vill se åtgärder som syftar till att avlägsna påföljder för förtal och ärekränkning av myndigheter, en restriktion i yttrandefriheten. Kommissionen kan dock konstatera att vissa ändringar är på gång. Rätten till ägande är garanterad. Det juridiska ramverket som rör restitution av fastigheter och jordbruksmark finns på plats men en svag administration hindrar en effektiv implementering av lagstiftningen. Detta behöver åtgärdas.

Under värdet jämlikhet grupperar EU:s rättighetskatalog ett antal rättigheter som likhet inför lagen, icke-diskriminering, jämställdhet mellan kvinnor och män, barnens och de äldres rättigheter samt integrering av personer med funktionshinder. Kommisionen kräver i första hand åtgärder för att öka skyddet av utsatta barn, i första hand barn som placerats på stora institutioner. Kommissionen visar på åtgärder som vidtagits för att förbättra barnens situation men visar på återstående brister. Kommissionen uttalar tillfredsställelse med antagna refomer även om det råder regionala skillnader. Kommissionen uttalar tillfredsställelse med att rumänska myndigheter söker arbeta på att förbättra familjernas ekonomiska och sociala situation för att till en del komma till rätta med antalet övergivna barn. Kommissionen är nöjd med att rumänska myndigheter nu ger prioritet åt att utveckla administrativ kapacitet för att korrekt implementera lagar och bestämmelser. Från och med 2004 års rapport behandlas barnens situation under ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

6.1.2.3 Kommissionens utvärdering av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

De rättigheter, vilka kommissionen utvärderat under denna rubrik, rör värdet solidaritet mellan olika grupper i ett samhälle. I EU:s rättighetskatalog utvärderas rättigheter som arbetstagarnas rätt till information och samråd inom företaget, förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder, rätt till tillgång till arbetsförmedlingar, skydd mot uppsägning, rättvisa arbetsförhållanden, förbud mot barnarbete, skydd av ungdom, familjeliv och yrkesliv, social trygghet och socialt stöd, hälsoskydd, tillgång till tjänster, miljöskydd och konsumentskydd. I det följande fokuseras på de rättigheter kommissionen lyfter fram i utvärderingen av Rumänien. Jämställdhet mellan män och kvinnor behandlas i EU:s rättighetskatalog under rubriken civila och politiska rättigheter medan kommissionsrapporten behandlar denna rättighet under ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Jag väljer att behandla denna rättighet under denna rubrik.

Kommissionens utvärdering av rättigheter under rubriken solidaritet
Bland rättigheter knutna till *förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder* berör Agenda 2000 (1997) rätten att strejka. Rätt att strejka finns inom alla sektorer utom inom dessa som av regeringen anses vara sektorer av allmänt intresse. Kommissionsrapporten konstaterar att anställda inom den offentliga sektorn har kunnat gå ut i strejk utan att drabbas av sanktioner. Rätten att strejka undermineras av kravet att använda ett förlikningsorgan innan arbetstagarna tas ut i strejk. Många strejker har därför deklarerats olagliga av domstolar. I 2002 års rapport berörs fackföreningarnas roll på företagen. Deras roll förblir begränsad. Mot bakgrund av industrins omstrukturering har allvarliga arbetsdispyter ägt rum inom såväl processindustrin som den offentliga sektorn. Samtidigt finns riktmärket att 50% av dispyterna på arbetsmarknaden skall lösas genom förlikning. Fackföreningarna är dock bland de mest synliga NGOs. Regeringen fortsätter sitt arbete att konstruktivt engagera dem. Behovet av att förbättra den sociala dialogen mellan regeringen och fackföreningarna noteras men utvecklingen går långsamt. 2004 år rapport lyfter fram att strejkrätten är inskriven i den rumänska konstitutionen men är dock inskränkt genom de många undantagen. Antalet strejker har minskat. Den sociala stabilitetspakten mellan regering, fackförening och anställdas konfederation har förnyats 2004. Denna pakt fokuserar på såväl arbetsförhållanden som förbättring av företagsklimatet.

Rätten till *social trygghet och säkerhet* är inskrivet i den rumänska konstitutionen. Rumänsk lag har slagit fast rätten till en minimistandard. 1999 års rapport konstaterar att 1/3 av den rumänska befolkningen lever under fattigdomsstrecket. Sett i ljuset av de rättigheter som skrivits in i den sociala stadgan är fokusering på den frågan angelägen. I maj 1999 ratificerar Rumänien den europeiska sociala stadgan. I juni 1999 antar regeringen en förordning som innebär ett speciellt skydd av och speciella arbetsförhållanden för funktionshindrade personer. Denna förordning nämner särskilt svaga grupper som institutionaliserade barn, handikappade, pensionärer samt romer. I 2002 års rapport vill regeringen prioritera bättre sociala villkor. Målet är att bekämpa social exkludering och fattigdom. Rapporten pekar på en intensiv legislativ aktivitet. Att underlätta tillträde till arbetsmarknaden syftar till att förhindra fattigdom och driva på social inkludering genom att öka det ekonomiska oberoendet hos de mest sårbara. I 2002 års rapport omnämns att en nationell strategi för skydd av och social integration av funktionshindrade personer dragits upp. 2004 års rapport visar på att frågan om att bekämpa social utslagning och fattigdom är en prioriterad angelägenhet för regeringen.

Under rättigheten *skydd av ungdom, familjeliv och yrkesliv* står frågan om att förhindra och bekämpa våld i hemmet i fokus. En lag har stiftats och genom ett tillägg i slutet av 2003 har upprättats en särskild myndighet för skydd av familjer. Tillägget täcker den organisering som krävs för effektiv implementering av lagen om skydd av våldsoffer och upprättande av ett särskilt centrum för att förhindra och bekämpa våld i hemmet.

Jämställdhet mellan kvinnor och män lyfts fram i Agenda 2000 (1997). Det pågår ett arbete i syfte att implementera en nationell handlingsplan om lika möjligheter för båda könen. Nästa steg är att sätta upp en nationell myndighet. Rapporten lyfter fram betydelsen av att öka medvetenheten hos tjänstemännen om deras ansvar för implementering av lagarna om lika möjligheter. I 2002 års rapport accentueras frågan ytterligare. En ny lag har antagits i syfte att driva på lika möjligheter för och lika behandling av män och kvinnor. Principen om lika möjligheter för män och kvinnor är en grundläggande princip i varje lagstiftning. Eftersom det råder brist på statistik är det omöjligt att ha en bild av hur utbredd diskrimineringen är. Statistiska uppgifter är nödvändiga innan effektiviteten hos ny lagstiftning kan utvärderas. Den enda synliga statistiken, som redovisas i rapporten, rör kvinnor i det politiska livet. Kvinnor är underrepresenterade såväl i parlamentets två kamrar som i regeringen. I 2004 års rapport slår kommissionen fast att arbetet fortsätter med att implementera handlingsplanen för de båda könens lika möjligheter. Ett regeringsbeslut tas 2004 med innebörden att upprätta specifika strukturer inom administrationen för att komma till rätta med lagstiftningen som genererar diskriminering. Ett åtgärdspaket presenteras i rapporten, åtgärder som syftar till att driva på jämställdheten inom olika områden.

Ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter- överträdelser eller ej?
Under rubriken solidaritet återfinns en rad rättigheter som rör solidaritet mellan olika grupper i samhället. Kommissionen fokuserar vad gäller Rumänien på rättigheter som förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder, social trygghet och säkerhet, skydd av ungdom, familjeliv och yrkesliv samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Bland rättigheter knutna till förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder granskar kommissionen rätten att strejka. Anställda inom den offentliga sektorn kan gå i strejk utan att drabbas av sanktioner. Rätten att strejka undermineras dock av kravet att använda förlikningsorgan innan arbetstagaren kan tas ut i strejk. Kommissionen uttalar tillfredsställelse med att fackföreningar är synliga NGOs och att regeringen arbetar aktivt på att facket skall få större roll i företagen. Rätten till social trygghet och säkerhet måste få genomslag i det rumänska samhället. Målet är att regeringen skall arbeta på att bekämpa

fattigdom och social exkludering, detta i enlighet med den europeiska sociala stadgan. Kommissionen uttalar tillfredsställelse med att frågan om att bekämpa social utslagning och fattigdom nu är en prioriterad fråga. Rätten till jämställdhet mellan könen är för kommissionen en angelägen fråga. Redan 1997 kan kommissionen konstatera att det pågår ett arbete i syfte att implementera en nationell handlingsplan om lika möjligheter för båda könen. Regeringen måste öka medvetenheten hos tjänstemän att verkligen implementera lagar som syftar till lika möjligheter för båda könen. Kommissionen visar på svårigheten att greppa problemet då det med något undantag saknas statistik på hur utbredd diskrimineringen är.

6.1.2.4 Kommissionens utvärdering av minoriteters rättigheter och skydd av minoriteter

År 2000 antog Europeiska unionen två direktiv, i vilka man förbjuder direkt eller indirekt diskriminering på grund av bland annat ras eller etniskt ursprung, religion eller annan övertygelse. Dessa texter innehåller exakta definitioner av direkt eller indirekt diskriminering samt trakasserier. Den utvidgade Europeiska unionen måste fastställa ett konsekvent och effektivt tillvägagångssätt för att integrera etniska minoriteter i samhället och på arbetsmarknaden. En särskilt angelägen fråga är situationen för romerna, eftersom de trots projekten inom Phareprogrammet alltjämt utsätts för diskriminering och utslagning. Kommissionen har att vaka över att icke-diskriminering och lika möjligheter för alla främjas inom ramen för utvidgningen. De politiska villkoren för anslutning inbegriper värnandet om mänskliga rättigheter, däribland respekt för minoriteter. Kommissionen har även vad gäller minoriteters rättigheter utarbetat en checklista. Förutom att kommissionen har att kontrollera om ansökarlandet ratificerat Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter ingår det i kommissionens uppdrag att samla in information om minoriteter i allmänhet och romer i synnerhet, att undersöka om det bedrivs en aktiv politik för att integrera minoriteter, om det förekommer en anpassad språklagstiftning och språkinlärningsprogram samt om det råder yrkesmässiga restriktioner vad gäller minoriteter.

Utvärderingen av kommissionens utvärdering av huruvida Rumänien lever upp till att respektera och skydda minoriteterna följer i stort punkterna på checklistan. Av Rumäniens befolkning tillhör 13–15% nationella minoriteter, enligt Agenda 2000. Av dessa är 7,5% ungrare och 5–7% romer. I det följande behandlas först situationen för minoriteter i allmänhet och därefter för romer.

Kommissionens utvärdering av minoriteternas situation i allmänhet
Enligt Agenda 2000 har en ny undervisningslag trätt i kraft. Minoriteter i Rumänien kan nu få undervisning på sitt eget språk. En annan lag möjliggör för personer, som bor i kommuner, där minoriteter utgör minst 20% av befolkningen att få födelse- vigsel och dödsattester på det egna språket. Detta är en rättighet som främst gynnar ungrare. Enligt Agenda 2000 har relationen till den ungerska minoriteten förbättrats sedan Rumänien undertecknat ett bilateralt avtal med Ungern i september 1996. I den 1996 nytillträdda regeringen kommer två av ministrarna från den ungerska minoriteten, en av dessa ansvarar för det ministerium som ansvarar för minoritetsfrågor. 1999 års rapport visar på att vissa villkor för minoriteterna förbättrats, inte minst möjligheten att använda minoritetsspråken. I juli 1999 antog parlamentet den slutliga versionen av den nya undervisningslagen, vilken skapade det juridiska ramverket för att etablera ett flerspråkigt universitet. Att upprätta ett allmänt universitet med möjlighet att få undervisning på både rumänska, ungerska och tyska förblir dock fortfarande kontroversiellt. Ny lagstiftning som rör den lokala administrationen kräver att tjänstemän, som har kontakt med allmänheten, måste kunna använda minoritetsspråken, där en minoritet representerar åtminstone 20% av befolkningen. Regeringen förordade i juni 1999 återlämnande av egendom, som tillhör nationella minoriteter. Enligt 2002 års rapport sker en positiv utveckling vad gäller hantering av minoriteter. Lagen om lokal förvaltning tillåter användning av minoritetsspråk i officiella sammanhang, där minoriteter representerar mer än 20% av befolkningen. Denna lagstiftning berör i första hand den ungerska minoriteten. Ny lagstiftning stipulerar att samhällen med en minoritetsbefolkning på över 20% skall tvingas anställa poliser, som kan det relevanta minoritetsspråket. Framsteg har redan gjorts vad gäller tillägg till lagen om användning av den nationella flaggan, nationalsång och vapen för att tillåta nationella minoriteter att använda sina egna symboler vid officiella tillfällen. Därmed har den kontroversiella artikeln 236 i strafflagen strukits, vars innehåll gick ut på att bestraffa varje person som sjunger ett annat lands nationalsång eller bär ett annat lands flagga. Denna lag har uppfattats som riktad mot de nationella minoriteterna. 2002 års rapport sammanfattar situationen som att det skett en ökning vad gäller användning av minoritetsspråk i antalet utbildningsenheter och antalet utbildade på sitt modersmål. Departementet för relationer mellan etniska grupper har beslutat finansiera publicering av textböcker för skolor, vilka har undervisning på minoritetsspråken. Det privata ungerska universitetet fungerar väl. En svaghet är brist på ekonomiska resurser, vilket gör att fokus måste ligga på mindre ambitiösa och mindre kostsamma projekt.

I 2002 års rapport blir en föga känd minoritet, Csango föremål för granskning. Denna minoritet utgör en grupp på mellan 60.000-70.000. De bor i nordöstra Rumänien, talar en variant av ungerska och är romerska katoliker. Kommissionen noterar att en rapport från en människorättsorganisation visat på att vissa lokala myndigheter försvårat för Csangos att lära sig ungerska språket. Detta går emot rumänsk lagstiftning, som erbjuder rätten att studera på ett minoritetsspråk om efterfrågan är tillräcklig. Enligt 2004 års rapport har behandlingen av denna minoritet förbättrats.

Kommissionens utvärdering av romernas situation
Det råder fortfarande osäkerhet om antalet romer i Rumänien. Den officiella siffran är 400.000. Kommissionen uppskattar antalet romer till 1,1–1,5 miljoner. Kommissionen ser ingen anledning att justera denna siffra. Agenda 2000 visar på romernas utsatta situation. Romer är utsatta för diskriminering inom nästan alla områden. Förutom diskriminering beror romernas utsatthet på deras svåra sociala situation. Agenda 2000 betonar vikten av att regeringen sätter in åtgärder för att integrera romerna i det rumänska samhället. För att klara den uppgiften behövs mer information för att få en mera tillförlitlig uppskattning av romernas antal och sociala situation. Inga säkra siffror finns tillgängliga. 1999 års rapport bekräftar romernas situation från Agenda 2000. Fördomar mot romer är allmänt utbredda. Romer fortsätter att vara en av de mest utsatta grupperna. Den ekonomiska krisen har resulterat i en försämring av deras levnadsvillkor. Officiell diskriminering är inte tillåten i lag men i praktiken finns många exempel på olaglig diskriminering både på arbetsmarknaden och inom utbildningen. Det finns dock exempel på positiv diskriminering inom utbildningssystemet. Det handlar dock fortfarande om pilotprojekt. Ett institutionellt ramverk har upprättats för att förbättra villkoren för romer.

2002 års rapport visar på att viktiga steg har tagits för att implementera den nationella strategin för att förbättra villkoren för romer men med fortsatt betoning på den svåra situationen som den romska gemenskapen har. Trots myndigheters beslutsamhet att skynda på den sociala integrationen av romer återstår det verkliga problemet. Diskriminering av romer är fortfarande utbredd. Den sociala ojämlikheten förblir avsevärd, levnadsvillkoren torftiga och tillgång till social service begränsad. I 2004 års rapport refererar kommissionen till människorättsorganisationer, vilka visar trovärdiga uppgifter om polisövergrepp. Trots att det lagliga ramverket för att förhindra diskriminering av romer inte till fullo är operationella har rumänska domstolar ändå för första gången fört talan mot arbetsgivare och tidningar för deras diskriminerande jobbannonser. Regeringen har trots ovannämnda bakgrund gjort ständiga framsteg i att implementera den sist tagna hand-

lingsplanen som explicit syftar till att undanröja diskriminering. På nationell nivå har en institutionell struktur upprättas för att öka romskt deltagande. För att förbättra sysselsättningen har arbetsministeriet drivit på romskt deltagande i olika arbetsmarknadsprogram På judetsnivå har romska kontor upprättats, där man hyrt in romska experter. Romska partier har bildats och stora ansträngningar görs att involvera romska organisationer. Av intresse att nämna är att myndigheter använts sig av ett hundratal poliser hämtade från den romska minoriteten.

Rumänien är part av Europarådets ramkonvention för skydd av nationella minoriteter. I mars 2002 drog Europarådets ministerkommitté slutsatsen att Rumänien gjort framsteg i att stödja nationella minoriteter och deras kulturer. Ytterligare ansträngningar bör dock göras inom media, förvaltning och utbildning. Trots myndigheters beslutsamhet att skynda på social integration av romer återstår det verkliga problemet, diskriminering.

Minoriteters rättigheter – tillgodosedda eller ej?
Kommissionen har att utvärdera minoriteternas situation i Rumänien. Förutom att kommissionen har att kontrollera att ansökarlandet ratificerat Ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter ingår det i uppdraget att samla in information om minoriternas situation i allmänhet och romernas situation i synnerhet. Kommissionens bedömning tycks vara att nationella minoriteters rättigheter i hög grad är garanterade i Rumänien men att det i huvudsak är den ungerska minoriteten som gynnas av den förda politiken. Romernas situation är, enligt kommissionen, inte tillfredsställande. Trots beslutsamheten att påskynda romernas integration återstår det verkliga problemet, diskriminering av romer.

6.1.3 Rumänien och de politiska villkoren

Under utvärderingens genomförande av de olika områdena har kommissionen först att ta ställning till om ansökarlandet uppnått de resultat som förväntas, därefter väga samman de olika resultaten för att ta ställning till om Rumänien uppfyller de politiska villkoren.

Att som utvärderare av kommissionens utvärdering ta ställning till om kandidatlandet uppfyller de politiska villkoren är inte en helt lätt uppgift, framför allt att utifrån det skrivna materialet få en uppfattning om var kommissionen sätter en minimigräns för godkänt resultat. En första svårighet är att bedöma var gränsen går för att kommissionen skall kunna säga att det råder stabilitet i parlamentet och exekutiven, institutioner som skall garantera bl a demokrati och rättsstatlighet. För att kunna göra en sådan bedömning måste kommissionen först fastställa innebörden av stabilitet för

dessa institutioner för att sedan sätta en gräns för godkänt resultat. Min tolkning av kommissionsdokumenten är att kommissionen operationaliserat begreppet stabilitet. Däremot har kommissionen i det skriftliga materialet inte angett en gräns för när kommissionen är nöjd med resultatet. Det råder därför en viss osäkerhet i att ta ställning till kommissionens bedömning. Det går inte att utläsa huruvida Rumänien får godkänt eller ej.

Rumänien uppvisar svårigheter i att uppnå stabilitet i relationen mellan exekutiven och parlamentet. En orsak till detta kan vara att för att få bli medlem måste kandidatlandet uppfylla det tredje villkoret, nämligen anta EU:s hela regelverk. För att klara den uppgiften är exekutiven många gånger hänvisad till förordningsmakten. En sådan utveckling är ett hot mot öppenhet och transparens, ytterst en fråga om parlamentets demokratiska legitimitet. En förutsättning för antagande av 'l'acquis communautaire' är exekutivens förmåga att formulera och implementera EU:s regelverk. En förutsättning för detta är exekutivens förmåga till koordinering och samordning inom och mellan exekutivens olika grenar. Kommissionen gör bedömningen att utvecklingen går i rätt riktning. Även här är svårt att säga var kommissionen sätter gränsen för godkänt resultat. Huruvida exekutiven har administrativ kapacitet eller ej kommer att avslöjas vid uppfyllande av främst det tredje villkoret. Detsamma gäller också för frågan om förskjutning av makt från central till regional/lokal nivå. För att t ex klara av anpassningen till EU:s regionalpolitik krävs en delegering av makt och resurser till regional och lokal nivå. Min tolkning är att vad EU vill uppnå under det första villkoret som gäller parlamentet och exekutiven är nära kopplat till Rumäniens förmåga anta 'l'acquis communautaire'.

Utgångspunkten för kommissionens bedömning av rättsväsendet förefaller vara principen om rättsstatlighet. Innebörden av denna princip är i första hand domstolars oberoende och vaktslående om rättssäkerhet. Vilka resultat kommissionen förväntar sig förefaller därför inte så svåra att nagla fast, däremot förefaller det vanskligare att fastslå gränsen när kommissionen är nöjd. Även om kommissionen redan 1998 fastslår att Rumänien uppfyller de politiska villkoren är rättsväsendet ett område där kommissionen inte är nöjd med resultatet. Detta visar sig i att Rumänien åläggs även efter att ha blivit medlem 1 januari 2007 fortsätta reformarbetet inom rättsväsendet. Kommissionen kommer även i fortsättningen granska rättsväsendet. Under de politiska villkoren ryms även målsättningen att bekämpa korruptionen. Det förefaller som målsättningen är att minska korruptionen. Kommissionens bedömning i rapporten från 2004 är att det inte skett någon minskning i den upplevda nivån av korruptionen jämfört med rapporterna från 1990-talet, trots att det juridiska ramverket finns på plats och är i fas med

EU:s lagar. Orsaken är brister i implementeringen av lagarna.Var gränsen går för godkänt resultat är svårt att fastslå. Kommissionen tycks ha som riktmärke att utvecklingen skall gå mot minskad korruption. Kommissionen har även inom detta område deklarerat att kommissionen inte är nöjd med uppnådda resultat. Kommissionen fortsätter även efter den 1 januari 2007 att granska rumänska myndigheters arbete med att bekämpa korruptionen. Att kommissionen åläggs att granska rättsväsendet och korruptionsbekämpningen även efter medlemskapet kan bero av externa faktorer. Utländska företag, som vill investera i Rumänien, kräver att landet kan garantera ett effektivt rättsväsende och en minskad korruption.

Kommissionen har granskat Rumäniens efterlevnad av de mänskliga rättigheterna efter sin checklista. Två frågor kan ställas: Varför dessa rättigheter och var går gränsen för önskat resultat? Svaret på vilka rättigheter som granskas är att checklistans rättighetskatalog i stort överensstämmer med Europarådets konvention om mänskliga rättigheter eller EU:s egen rättighetskatalog. Detta är en rimlig förklaring. Kommissionen har grupperat de mänskliga rättigheterna under två huvudrubriker, civila och politiska rättigheter samt ekonomiska. sociala och kulturella rättigheter. En följdfråga är vilka av dessa rättigheter bedöms som tungt vägande för medlemskap. Min bedömning är efter att ha utvärderat kommissionens utvärdering av de mänskliga rättigheternas efterlevnad att de rättigheter som återfinns under rubriken civila och politiska rättigheter är de tunga rättigheterna. Vissa av dessa rättigheter granskas bara i rapporterna från 1990-talet. Min bedömning är att kommissionen uppfattar att dessa rättigheter efterlevs i rapporterna från 2000-talet.Vissa rättigheter efterlevs men inslag i lagstiftningen gör att kommissionen kräver åtgärder för att kommissionen skall ge godkänt. Bl a är yttrandefriheten begränsad genom påföljder för förtal och ärekränkning av myndigheter. Barnens rättigheter har fått en stark ställning i kommissionsrapporterna efter 1999. En orsak är att frågan om barnens, främst barnhemsbarnens rättigheter blir en fråga av stor betydelse för hur Europaparlamentet skall förhålla sig till Rumäniens ansökan om medlemskap. Företrädare från Europaparlamentet får därför stort inflytande över vilka resultat kommissionen kommer att kräva och när kommissionen kan sägas vara nöjd. En iakttagelse är att nivån för önskat resultat höjs i takt med att Europaparlamentet publicerar sina rapporter. Allmänt kan sägas att det är svårt ur kommissionens skrivna rapporter bedöma var gränsen går för att kommissionen skall vara nöjd.

Kommissionen har att utvärdera minoriteternas situation i Rumänien. Kommissionen har även inom detta område utarbetat en checklista. Förutom att kommissionen skall kontrollera att ansökarlandet ratificerat Ram-

konventionen för skydd av nationella minoriteter ingår det i kommissionens uppdrag att samla in information om minoriteter i allmänhet och romer i synnerhet. Kommissionens bedömning tycks vara att nationella minoriteters rättigheter i hög grad är garanterade i Rumänien men att det i huvudsak är den ungerska minoriteten som gynnas av dessa. Undantaget är romerna, vars situation, enligt kommissionen, inte är tillfredsställande. Kommissionens bedömning är att olika åtgärder vidtagits som syftar till att öka romers deltagande i samhället men konstaterar ändock att trots beslutsamheten att påskynda romernas integration återstår det verkliga problemet, diskriminering. Att kommissionen inte är nöjd markeras av att kommissionen även efter medlemskapat är ålagd att granska utvecklingen av romernas situation i Rumänien.

Det paradoxala med kommissionens bedömning är att kommissionen redan i de första rapporterna slår fast att Rumänien lever upp till de politiska kriterierna. Agenda 2000 (1997) formulerar det som att Rumänien är på väg att möta de politiska villkoren, fastlagda av det Europeiska rådet i Köpenhamn 1993. 1998 års rapport slår fast att Rumänien lever upp till de politiska villkoren. De senare rapporterna från 2002 och 2004 åberopar att kommissionen redan i Agenda 2000 drar slutsatsen att Rumänien fullföljer de politiska kriterierna. Trots detta fortsätter kommissionen att utvärdera Rumänien. Dessa utvärderingar tycks göras mot en annan måttstock. I 2002 års rapport liksom i 2004 års slås fast att Rumänien sedan Agenda 2000 ytterligare konsoliderat och fördjupat stabiliteten i de institutioner som skall garantera demokrati, rättsstatlighet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Min tolkning är att när Europeiska rådet formulerar de politiska villkoren 1993 handlar det om att ansökarländerna måste leva upp till de grundläggande kraven på en politisk demokrati. Här inbegrips kraven på allmän rösträtt, fria, rättvisa och regelbundet återkommande val och att dessa val skall vara öppna, korrekta och effektiva. Till detta kommer respekt för grundläggande fri- och rättigheter. Utifrån denna måttstock kan kommissionen slå fast att Rumänien redan 1997/98 lever upp till de politiska villkoren. När kommissionen fortsätter att utvärdera är det min tolkning att de politiska villkoren får en annan innebörd, den innebörd som avspeglas i kommissionens checklista. Måttstocken är att uppnå en konsoliderad och fördjupad stabilitet hos de institutioner som skall garantera demokrati, rättsstatlighet, mänskliga rättigheter och skydd av minoriteter. Denna utveckling gör att det är svårt för kommissionen att ange var ribban skall ligga och förmodligen också att i förhandlingarna motivera ansökarlandet att nå upp till de krav på åtgärder som kommissionen ställer om utgångspunkten redan är att Rumänien lever upp till de politiska kriterierna.

6.2 Kommissionens utvärdering av de ekonomiska villkoren

Grundläggande för EU som ekonomisk gemenskap är de fyra friheterna, fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital samt konkurrensreglerna. Dessa friheter balanseras av sociala inslag i EG-lagstiftningen. En förutsättning för medlemskap är således att en fungerande marknadsekonomi finns på plats liksom förmågan att hantera det konkurrenstryck och de marknadskrafter som råder inom unionen. Dessa villkor, såsom de är formulerade i de sk Köpenhamnskriterierna, är förenliga med de principer för den ekonomiska politiken som skrevs in i artikel 4 i Maastrichtfördraget. Den ekonomiska politiken skall bedrivas enligt principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens. De länder i centrala och östra Europa som ansökte om medlemskap i EU vid mitten av 1990-talet hade just påbörjat övergången till marknadsekonomi. De befann sig således vid denna tidpunkt i en transitionsfas. En förutsättning för medlemskap är att dessa länder kan uppvisa att de är fungerande marknadsekonomier och kan hantera konkurrenstrycket inom unionen. Tillträdesprocessen innebär att EU måste utöva någon form av ekonomisk styrning gentemot ansökarländerna.

En uppgift för kommissionen är att utvärdera huruvida Rumänien är en fungerande marknadsekonomi och har förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter. Dessa ekonomiska villkor hänger nära samman. För att genomföra denna utvärdering har kommissionen redan inför Agenda 2000 (1997) utarbetat en särskild metodologi, som också tillämpas i efterföljande kommissionsrapporter. Kommissionen har med utgångspunkt i de specifika villkor för vad som bör utmärka en fungerande marknadsekonomi och vad som talar för eller emot ett lands förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter inriktat sig på att samla in nödvändiga och relevanta data som rör olika aspekter av landets ekonomiska utveckling.

Av rapporterna framgår att de ekonomiska data som kommissionen utgått ifrån är data som sammanställts och publicerats av institutioner som Internationella Valutafonden, Världsbanken, EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), ILO (International Labour Organization), Eurostat samt nationella källor. I Rumänien har statistiska uppgifter insamlats av Nationella kommissionen för statistik (Comisia Nationala Pentru Statistica) med vilken Eurostat och medlemsstaternas statistiska byråer har samarbetat sedan flera år inom ramen för Phareprogrammet. Detta samarbete har resulterat i en anpassning till EU:s regler och praxis för statistik.

Utmärkande för kommissionsrapporterna är att kommissionen inte belägger enskilda faktauppgifter genom hänvisning till ovanstående källor. I

rapporterna nämns enbart vilka källor som ligger till grund för dessa. Denna studies utvärdering av kommissionens empiriska test utgår från de skrivna rapporterna.

Kommissionen utgår från samma design i de fyra rapporterna. Kommissionsrapporternas utvärdering av de ekonomiska villkoren börjar med en översikt av landets ekonomiska situation, en beskrivning av framstegen inom viktiga nyckelsektorer, liberalisering av priser och handelssystem, stabilisering av ekonomin, strukturella förändringar och reformer av den finansiella sektorn. Till detta fogas indikatorer som rör ekonomiska strukturer och viktiga ekonomiska trender under åren innan respektive rapport, därtill kommentarer runt frågor som rör utrikeshandel, bytesbalans, sociala och regionala indikatorer. Därefter följer kommissionens utvärdering av punkterna på den upprättade checklistan.

Att utvärdera kommissionens utvärdering av de ekonomiska villkoren har visat på en rad problem. Det ena problemet gäller hur kommissionen operationaliserat de enskilda punkterna på checklistan. Någon vägledning utöver tolkning av det empiriska materialet ges inte. En närläsning av kommissionsrapporterna har resulterat i en uppsättning indikatorer, som kommissionen utvärderat. En begränsning i detta tillvägagångssätt är att denna uppsättning indikatorer vilar på enbart fyra rapporter. Möjligheten finns att ytterligare indikatorer skulle tillkomma om det empiriska materialet skulle utvidgas till flera rapporter. Ett annat problem är att inte alla indikatorer utvärderas i de fyra rapporterna. Många gånger saknas uppgifter. Ytterligare ett problem är att kommissionen inte ger någon fingervisning om vad som krävs för att slå fast när de enskilda punkterna kan sägas vara uppfyllda. Detta leder över till ytterligare ett problem, d v s att utläsa hur kommissionen går till väga för att fastställa att Rumänien uppfyller eller ej de två ekonomiska villkoren. Hur värderas de olika punkterna på checklistan i kommissionens slutliga bedömning av huruvida Rumänien kan sägas vara en marknadsekonomi och klara av konkurrenstrycket och marknadskrafterna?

6.2.1 Rumänien – en fungerande marknadsekonomi?

Kommissionens utvärderingskriterier

Kommissionen har i sin utvärdering av huruvida Rumänien är en fungerande marknadsekonomi utgått från de punkter som finns på den checklista kommissionen utarbetat. De fyra kommissionsrapporterna inleder utvärderingen av detta villkor med att i löpande text formulera vad som krävs för att det ansökande landet skall sägas vara en fungerande marknadsekonomi. Här finns implicit punkterna på den av kommissionen upprättade checklistan. (Se avsnitt 5.2)

Agenda 2000 (1997) ger följande karakteristik av vad som skall utmärka en fungerande marknadsekonomi: ”En marknadsekonomi förutsätter att jämvikt mellan utbud och efterfrågan bestäms av marknadskrafternas fria växelverkan. En marknadsekonomi fungerar när rättssystemet, inbegripet reglerna för äganderätt, är på plats och kan genomdrivas. Marknadsekonomins prestationsförmåga underlättas och förbättras genom marknadsekonomisk stabilitet och en viss grad av samstämmighet om grunddragen i den ekonomiska politiken. En välutvecklad finansiell sektor och avsaknad av betydande hinder för marknadstillträde och – utträde bidrar till att höja ekonomins effektivitet”. (Agenda 2000 s 26) Rapporterna från 1999, 2002 och 2004 ger följande karakteristik: ”Existensen av en fungerande marknadsekonomi kräver att priserna såväl som handel är liberaliserade och att en tvingande lagstiftning, inklusive äganderätt är på plats. Makroekonomisk stabilitet och konsensus om den ekonomiska politiken ökar verkställandet av en marknadsekonomi. En välutvecklad finansiell sektor och frånvaro av uttryckliga hinder för marknadstillträde och utträde förbättrar ekonomisk effektivitet.” (Romania-Regular Report 13/10/99 s 27, Romania – Regular Report (Com (2002) final s 42), Romania-Regular Report (Com (2004) 657 final s 35).

I detta avsnitt bedöms den ekonomiska verkligheten mot varje punkt på den upprättade checklistan. Ett problem är hur de olika punkterna på checklistan operationaliserats för att kunna utvärdera varje punkt för sig men också för att kunna jämföra mellan de fyra rapporterna. Rapporterna blir underlaget för att kartlägga vad kommissionen tagit fasta på vid utvärderingen av respektive punkt.

I det följande redovisas kommissionens utvärdering av varje punkt för sig. Trots ovannämnda problem med att utvärdera kommissionens utvärdering sammanfattas resultaten från denna studies utvärdering i översiktliga figurer, framför allt för att lättare kunna avläsa trenderna. Därefter ges en kortfattad sammanfattning av kommissionens bedömning av huruvida Rumänien kan betraktas som en fungerande marknadsekonomi. Kommissionsrapporterna från 2002 och 2004 saknar dock en sådan bedömning. Dessa rapporter ger en sammanfattande bedömning av Rumäniens uppfyllande av de två ekonomiska villkoren

Kommissionens utvärdering av samstämmigheten vad gäller den ekonomiska politiken

Den första punkten kommissionen utvärderar är huruvida det råder samstämmighet vad gäller grunddragen i den ekonomiska politiken. En granskning av rapporterna visar att kommissionen för att utvärdera denna

punkt tagit fasta på huruvida det råder konsensus vad gäller målen för den ekonomiska politiken samt huruvida det genomförts organisatoriska förändringar i syfte att förbättra koordineringen inom den centrala administrationen. Till detta kommer ett allmänt omdöme om den offentliga administrationen i termer av dess förmåga att överblicka konsekvenserna av genomförda reformer samt dess förmåga att driva på reformer. En sammanställning av kommissionens utvärdering av den första punkten på checklistan visar följande:

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Konsensus vad gäller målen för den ekonomiska politiken	nej	nej	ja	ja
Organisatoriska förändringar för att förbättra koordineringen inom den offentliga administrationen	–	ja	ja	–
Offentliga administrationen har förmåga genomdriva och överblicka förändringar	_	nej	_	ja

– uppgift saknas

Kommissionens utvärdering visar på att utvecklingen går mot ökad samstämmighet vad gäller målen för den ekonomiska politiken. 2002 års rapport lyfter fram att i mars 2000 lyckas regeringen lägga fram en ekonomisk strategi på medellång sikt, som alla partier ställer sig bakom. Regeringsskiftet i slutet av 2000 leder inte till några större modifieringar av målen för den ekonomiska politiken. 2004 års rapport gör bedömningen att det idag finns en allt bredare samstämmighet om den ekonomiska politiken. Det har genomförts organisatoriska förändringar inom den offentliga administrationen för att förbättra koordineringen av den ekonomiska politiken, även om den offentliga administrationen fortfarande kan betecknas som svag. Det finns, enligt 2004 års rapport, en starkare utfästelse från den rumänska regeringen att implementera reformpolitiken.

Kommissionens utvärdering av makroekonomisk stabilitet

Den andra punkten att utvärdera är huruvida det råder makroekonomisk stabilitet eller ej. För att avgöra detta ger checklistan indikationer om att bedöma graden av prisstabilitet, sunda offentliga finanser och balans i utrikeshandel. En genomläsning av rapporterna visar att kommissionen utvärderar ett stort antal indikatorer. Det råder dock obalans i det redovisade underlaget. 2002 och 2004 års rapporter är mycket utförligare än de tidigare. Nya indikationer tillkommer. Ett försök görs här till sammanställning av resultatet från kommissionens utvärdering:

	1997	1999	2002	2004
Makroekonomisk stabilitet	nej	nej	ökad stabilitet	ökad grad av stabilitet
Ekonomisk tillväxt	ojämn utveckling	–	ökad tillväxt	ökad tillväxt dock ojämn
Inflation	ojämn utveckling	hög	hög men >	fortsatt >
Räntenivå	–	hög	–	hög men >
Arbetslöshet	ojämn utveckling	–	relativt låg (konstant)	relativt låg (omstruktu-rering ej slutförd)
Syssesättningsgrad	–	–	>	–
Utrikesaffärer	–	obalans	växande underskott	växande underskott
Investeringar				
Inhemska	för låga	–	<	<
Utländska	för låga	–	<	<
Finansiell disciplin	–	krav på lättnade	tillåit löner och företags-skulder att växa	otillräcklig, tillåtit löner att växa
Statligt stöd	–	förekommer	–	förekommer, fast >

> avtagande, < växande, – uppgift saknas

Resultaten från kommissionens utvärdering visar på en högre grad av makroekonomisk stabilitet år 2002 jämfört med 1997 resp 1999. Flera ekonomiska indikatorer visar på en positiv utveckling med undantag för utrikesaffärerna. Kommissionens bedömning 2002 är att tack vare den förda monetära politiken har den makroekonomiska stabiliteten ökat men ändå misslyckats att få processen mot ökad makroekonomisk stabilisering på sundare basis. Detta på grund av att myndigheterna inte gjort tillräckliga framsteg vad gäller företagsreformer samt att de tillåtit löner och företagsskulder att stiga. Den förda penningpolitiken har dock, enligt 2004 års rapport, bidragit till lägre inflation och ökat den ekonomiska stabiliteten. Rapporten slår fast att en högre grad av makroekonomisk stabilitet förblir en viktig utmaning för Rumänien.

Kommissionens utvärdering av makroekonomiska mekanismer

Den tredje punkten utgår ifrån att i en marknadsekonomi skall jämvikten mellan efterfrågan och utbud bestämmas av marknadskrafterna. En förutsättning för detta är att priser och handel är liberaliserade. En genomläs-

ning av rapporterna visar att kommissionen utvärderat marknadsmekanismernas genomslag inom olika sektorer. Graden av privatisering av olika företag har varit föremål för kommissionens bedömning liksom graden av liberalisering av priser samt handel. En sammanställning av kommissionens resultat visar:

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Marknadsekonomins genomslag	Saknas inom stora delar av jordbruket	inte tillfredsställd inom jordbruket	ej fullt genomslag	i stort fullt genomslag
Privatisering i allmänhet	–	–	framsteg	ej fullt slutförd
Små och medelstora företag		framsteg	framsteg	ytterligare framsteg
Stora företag	–	2/3 ej privatiserade	vissa framsteg	ytterligare framsteg
Jordbruksmark	–	1/4 ej privatiserat	framsteg	ytterligare framsteg
Liberalisering av priser	till en del	till en större del	merparten	merparten liberaliserade
Liberalisering av handel	till en del	ökad liberalisering	–	–

– uppgift saknas

De tidiga kommissionsrapporterna visar på att marknadsmekanismerna har svårt att få genomslag, främst inom jordbruket. Rapporterna visar på en positiv utveckling av privatiseringen, framför allt vad gäller privatisering av små och medelstora företag samt jordbruksmark. Privatisering av stora företag visar på vissa framsteg. Liberaliseringen av priser och handel är i stor utsträckning genomförd. Rapporterna från 2002 och 2004 visar på ytterligare framsteg vad gäller privatisering, inte minst av stora företag. Kommissionens bedömning i 2002 års rapport är att ett hinder för att marknadsmekanismerna skall få fullt genomslag är den utdragna processen för staten att avhända sig de stora företagen trots att Rumänien fått internationell hjälp. Merparten av priserna är liberaliserade. Den svaga betalningsdisciplinen bland företag, hushåll och offentliga institutioner kan dock utgöra ett hot mot marknadsmekanismernas fulla genomslag.

Kommissionens utvärdering av förekomsten av hinder
för marknadstillträde – och utträde

För att utvärdera huruvida Rumänien genom olika åtgärder underlättat tillträde till marknaden har kommissionen utvärderat huruvida Rumänien genomfört ändringar i lagar och regleringar bl a i syfte att minska det byråkratiska krånglet och stelbentheten samt öka möjligheten till finansiering. Ett mått på tillträde till marknaden är den årliga ökningen av antalet ekonomiska enheter. Kommissionen har också utvärderat huruvida Rumänien förbättrat möjligheten till marknadsutträde (d v s sätta företag i konkurs). Ett mått på potentiellt utträde är att identifiera olönsamma företag, ett mått på faktiskt utträde är att undersöka hur många av de identifierade företagen som faktiskt stängts eller förklarats i konkurs. En sammanställning av resultaten visar:

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Fritt tillträde till marknaden	allvarliga begränsningar	villkoren förbättrats ytterligare	villkoren förbättrats ytterligare	villkoren förbättrats
Förändringar av antalet ekonomiska enheter som tillträder	–	markant ökning, särskilt av små företag	stark ökning	fortsatt ökning
Möjlighet till utträde från marknaden	–	försvåras genom stöd till ej livskraftiga företag	initiativ till effektivare exit-mekanismer	krävs ytterligare effektiva exit-mekanismer
Förändring av antalet enheter som utträder				
Identifiering av olönsamma företag	–	2 banker 113 gruvor	fortsatt identifiering	fortsatt identifiering
Faktisk stängning av företag	–	1 bank 35 gruvor i en process som förbereder	svårt att genomföra stängning	ett antal företag satt i konkurs

– uppgift saknas

Kommissionens utvärdering visar på att villkoren förbättrats för tillträde till marknaden. Det har skett en stark ökning av företag, främst små företag. Mellan 1997 och 2003 har den årliga ökningen av ekonomiska enheter uppgått till 6%. Utträde från marknaden försvåras genom stöd till ej lönsamma företag, även om 2002 års rapport visar på att initiativ tagits till effektivare exitmekanismer. Kommissionens sammanfattande bedömning år 2002 är att osäkerhet om äganderätt, ofta genomförda förändringar av lagar och regleringar samt svårigheter att få tillgång till finansiering fortsätter att

vara ett hinder för tillträde till marknaden. Mera fundamentalt är att flera icke-livskraftiga företag tillåtits överleva och därmed förhindra omfördelning av resurser till mer produktiv användning. Samma slutomdöme görs i 2004 års rapport. Administrativa förbättringar har ökat tillträde till marknaden. Ansträngningar har gjorts att stärka exitmekanismerna men det krävs en mer aktiv användning av dem för att kunna omfördela resurser till mer lönsamma företag.

Kommissionens utvärdering av rättssystemet

Den femte punkten att utvärdera rör frågan om det finns ett fungerande rättssystem, dvs att relevanta lagar är på plats liksom möjligheten att implementera dem. Kommissionen har således att utvärdera huruvida det finns ett juridiskt ramverk för marknadsekonomin liksom ett juridiskt ramverk för äganderätt till mark, d v s en lagstiftning om kompensation för och återlämnande av nationaliserad egendom. För båda dessa ramverk gäller att inte bara anta lagar utan också att tillämpa dem. En sammanställning av resultaten från kommissionens utvärdering visar följande:

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Juridiskt ramverk för marknadsekonomi				
Relevanta lagar på plats	bräcklig och ofullständig lagstiftning	bräcklig och ofullständig lagstiftning	relevanta lagar antagna	ytterligare stärkt lagstiftning
Förmåga att implementera lagar	–	–	nej	förstärkt
Juridiskt ramverk för äganderätt till mark				
Relevanta lagar på plats	ofullständig lagstiftning	ofullständig lagstiftning	–	–
Förmåga att implementera lagarna	–	nej	–	–

– uppgift saknas

En bedömning från kommissionens sida i 2004 års rapport är att det juridiska ramverket för en marknadsekonomi har kontinuerligt stärkts men att ett bättre företagsklimat beror av ytterligare förbättringar i det juridiska systemet och av den offentliga administrationen. Kommissionen har i tidigare rapporter visat på alltför stor juridisk osäkerhet genom upprepade ändringar av det juridiska och administrativa ramverket för ekonomisk aktivitet, särskilt vad gäller investeringar och privatiseringar. Juridisk osäkerhet måste undanröjas genom att eliminera den återstående ovissheten vad gäller äganderätten som att avstå från att regelverket ändras alltför ofta samt att försäkra sig om en icke-godtycklig tolkning av lagarna genom att förbättra domstolarnas arbete.

Kommissionens utvärdering av den finansiella sektorn

Kommissionen utvärderar i första hand banksektorn men också den övriga finansiella sektorn som försäkrings- och kapitalmarknaden. För att utvärdera banksektorn gör kommissionen en bedömning av vilken roll bankerna spelar som finansiell förmedlare. För att förstå/förklara denna roll utvärderas andra indikatorer som omfattningen av bankprivatisering, införande av effektiv kontroll av banksektorn liksom upprättande av ett juridiskt ramverk . Kommissionen utgår i stort från samma indikatorer vid utvärderingen av den övriga finansiella sektorn.

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Banksektorn som finansiell intermediär	liten roll	liten roll	liten roll	liten roll fast utökad
Privatisering av bankerna	ej tillräcklig	ej tillräcklig	i stort genomförd	i stort genom förd
Bankernas finansiella situation	svag	svag	–	förbättrats
Kontroll av banksektorn	svag	–	stärkts	stärkts ytterligare
Juridiskt ramverk	–	–	relevanta lagar på plats	relevanta lagar på plats
Privatisering av den övriga finansiella sektorn, inkl försäkringsmarknaden	–	ofullständig	i stort genomförd	genomförd
Kontroll av försäkringsmarknaden	–	svag	stärkts	stärkts ytterligare
Utlandsägda institutioner	–	–	ökning	–

– uppgift saknas

Kommissionens utvärdering visar på en ökad privatisering av bankerna och av den övriga finansiella sektorn. Kontrollen över bankerna har stärkts och relevanta lagar finns på plats. Trots att bankerna fram till 2002 års rapport stärkts, fungerar ännu inte bankerna som förmedlare mellan sparare och investerare. Banksektorns fortsatta utveckling beror på fullföljande av privatisering, förbättrad övervakning och implementering av antagna regelverk. I 2004 års rapport är omdömet att banksektorn utvecklats avsevärt, även om dess roll som finansiell intermediär är underutvecklad. Detsamma gäller den övriga finansiella marknaden som i 2004 års rapport fortfarande bedöms vara i sin linda. Övervakning av exempelvis kapitalmarknaden behöver ytterligare utvecklas i enlighet med internationell praxis och EU:s rekommendationer.

6.2.1.1 Kommissionens bedömning av Rumänien som en fungerande marknadsekonomi

Kommissionens empiriska test av de olika punkterna på checklistan syftar till att bedöma huruvida Rumänien är en fungerande marknadsekonomi. Rapporterna från 1997 och 1999 gör en sådan bedömning. Rapporterna från 2002 och 2004 gör en sammanfattande bedömning av huruvida Rumänien uppfyller de ekonomiska villkoren.

Kommissionen ger inga anvisningar om hur kommissionen går tillväga för att fastställa huruvida Rumänien är en fungerande marknadsekonomi. Möjligen skulle intervjuer med företrädare för kommissionen ge en fingervisning om de överväganden som gjorts. Jag väljer dock att utgå från de skrivna rapporterna och den vägen försöka dechiffrera/tolka kommissionens överväganden. I rapporterna går att utläsa vad som skall karakterisera en fungerande marknadsekonomi. Denna karakteristik kretsar runt de olika punkterna på checklistan. Formuleringen i Agenda 2000 (1997) skiljer ut sig från formuleringen i rapporterna från 1999, 2002 och 2004, vilka i stort är identiska. En närmare granskning av dessa formuleringar visar att de tar fasta på olika aspekter av en marknadsekonomi, d v s vad utmärker en marknadsekonomi, vad utmärker en fungerande marknadsekonomi, en marknadsekonomis prestationsförmåga samt en marknadsekonomis ekonomiska effektivitet. Därmed får de olika punkterna på checklistan olika funktioner. (inom parentes anges ordningsföljden av punkterna på checklistan)

Definition av marknadsekonomi	Marknadskrafternas fria växelverkan (3a)
Fungerande marknadsekonomi	Liberalisering av priser och handel (3b) Rättssystem, inklusive regler för äganderätt är på plats (4)
Marknadsekonomins prestationsförmåga	Makroekonomisk stabilitet (2) Samstämmighet om grunddragen i den ekonomiska politiken (1)
Ökning av den ekonomiska effektiviteten	Välutvecklad finansiell sektor (6) Avsaknad av hinder för marknadstillträde och utträde (5)

I varje rapport gör kommissionen en bedömning av i vilken utsträckning Rumänien uppfyller/ej uppfyller det första ekonomiska villkoret.

Bedömningen från 1997 är: ”Rumänien har gjort stora framsteg i fråga om att införa marknadsekonomi. Omläggningen av den ekonomiska politiken till följd av regeringsskiftet nyligen har inneburit en förändring till det bättre, men mycket återstår ännu att göra. Visserligen är priserna nästan helt liberaliserade men äganderätten till mark är ännu inte helt säkerställd,

rättssystemet är fortfarande bräckligt och den ekonomiska politiken är inte alltid enhetlig. Ytterligare ansträngningar krävs för att befästa det rättsliga och administrativa ramverket och åtgärda ihållande makroekonomisk obalans i syfte att säkerställa en stabil miljö." (Agenda 2000. Europeiska unionens bulletin Tillägg 8/97 s 31)

Bedömningen från 1999 är: " Romania cannot be considered to be a functioning market economy. Although it has liberalised prices and trade to a large extent, the markets for land and capital are by and large not yet established and do not function properly. The weakness of the public administration prevents the enforcement of existing and new legislation. Enterprise restructuring is too slow: a group of large loss-making industrial public companies is at the core of many of the country´s economic problems. The lack of a stable macroeconomic activity, legal and institutional framework hinders the development of economic activity and encourages the grey economy." (Romania – Regular Report – 13/10/99 s 30)

Bedömningen från 2002 är: " Romania has continued to make progress towards being a functioning market economy, for which the prospects have improved." …"Some significant gains on macroeconomic stabilization have been achieved over the last years. A more appropriate policy-mix is decreasing inflation, which growth has resumed and the external position remains sustainable. Considerable progress has been made on the creation of the necessary market institutions. The ongoing overhaul of the banking sector, the successive improvements in the supervisory and regulatory framework for the financial markets and the advances in privatisation have progressively tightened enterprises financial discipline. Price and trade liberalisation coupled over the last year, with a significant adjustment of energy tariffs and important reforms of the tax system have not set the stage for a more efficient allocation of resources. Restructuring is advancing in a number of sectors."

Bedömningen från 2004 är: "The 1997 Opinion already acknowledged the substantial reform efforts undertaken by the Romanian authorities to transform their economy. Since the Opinion economy structure and performance have significantly improved. Macroeconomic stability has been achieved, profound economic reforms have been carried out while the Romanian authorities´ commitment to the economic requirements of EU accession has been sustained. Hence, it is concluded that Romania complies with the criterion of being a functioning market economy".

I det följande redovisas vilka av punkterna på checklistan kommissionen uppger sig ha haft som underlag för sin bedömning:

	1997	1999	2002	2004
Marknadskrafternas fria växelverkan (3a)	framsteg vad gäller införande av marknadsekonomi (3a)	marknadsmekanismerna fungerar ej vad gäller jordbruk och kapital (3a)	avsevärda framsteg vad gäller marknadsmekanismernas genomslag ; framsteg vad avser privatisering (3a)	marknadsmekanismerna fått genomslag i stort; (3a)
Fungerande marknadsekonomi (3b,4)	priserna nästan liberaliserade (3b) rättssystemet bräckligt, äganderätt till mark ej säkerställd (4)	priser och handel liberaliserade (3b) svaghet i tillämpningen av existerande och ny lagstiftning (4)	priser och handel liberaliserade, priserna nu kopplade till viktiga skattereformer (3b)	ja, i stort (3b,4)
Marknadsekonomins prestationsförmåga (2,1)	makroekonomisk obalans (2)	makroekonomisk obalans (2)	ökad makroekonomisk stabilitet (2)	makroekonomisk stabilitet uppnådd (2)
Ökning av den ekonomiska effektiviteten (6,5)	–	svårigheter med omstrukturering av företag, dvs marknadsutträde (5)	förbättrad finansiell sektor (6), omstruktureringen framåt (5)	ekonomiska reformer genomförda, ekonomiska strukturen förbättrats (5)

Kommissionens bedömning 1997 är att Rumänien gjort stora framsteg vad gäller att införa marknadsekonomi. 1999 års rapport konstaterar att Rumänien inte är en fungerande marknadsekonomi. I 2002 års rapport är formuleringen att Rumänien fortsatt att göra framsteg mot att bli en fungerande marknadsekonomi, för vilket utsikterna förbättrats. I 2004 års rapport slås fast att Rumänien uppfyller de kriterier som krävs för att vara en fungerande marknadsekonomi. Redan i 2003 års rapport har kommissionen funnit att Rumänien kan betraktas som en fungerande marknadsekonomi, då de gjorda positiva framstegen har fortsatt. ”Romania can be considered as a functioning market economy once the good progress made has continued decisevely.”

6.2.2 Rumänien – förmåga hantera konkurrens och marknadskrafter?

Kommissionens utvärderingskriterier

Kommissionen har i sin utvärdering av huruvida Rumänien har förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter utgått från de sex punkterna på checklistan. De fyra kommissionsrapporterna inleds med en uppräkning av dessa punkter. Rapporterna ger följande karakteristik av vad som bör kännetecknа ett ansökarland för att landet kan sägas uppfylla det andra ekonomiska villkoret. ”Förmåga att fullfölja detta villkor beror på existensen av en marknadsekonomi och en stabil makroekonomisk ram inom vilken ekonomiska aktörer kan fatta beslut i ett klimat som kännetecknas av förutsägbarhet. Det måste finnas en tillräcklig mängd mänskliga och fysiska resurser, inbegripet infrastruktur. Statliga företag behöver omstruktureras och alla företag behöver investera för att förbättra sin effektivitet. Dessutom, ju större tillgång företagen har till finansiering utifrån och ju framgångsrikare de är till omstrukturering och innovation ju större är deras anpassningsförmåga. Dessutom, en ekonomi kommer bättre kunna uppfylla medlemskapets skyldigheter, ju högre grad av ekonomisk integration med unionen som uppnås före anslutningen. Nivån på den ekonomiska integrationen är relaterad till både spännvidden i och volymen av handel med medlemsstaterna inom EU.”

Den ekonomiska verkligheten testas sedan mot varje punkt. Inte heller i utvärderingen av detta villkor framgår helt klart hur de olika punkterna operationaliserats. Rapporterna blir också här ett underlag för att kartlägga vad kommissionen tagit fasta på vid utvärderingen av respektive punkt. Sist analyseras och diskuteras huruvida kommissionen bedömer att Rumänien har förmåga hantera konkurrens och marknadskrafterna.

I det följande redovisas varje punkt för sig med utgångspunkt från de fyra kommissionsrapporterna. Även här redovisas resultaten i översiktliga figurer för att bättre överblicka trenderna. Därefter ges en sammanfattning av kommissionens bedömning av respektive punkt på checklistan.

Kommissionens utvärdering av Rumänien som en fungerande marknadsekonomi med tillräcklig grad av makroekonomisk stabilitet

Rumäniens sannolika förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter inom unionen förutsätter en stabil makroekonomisk ram inom vilken enskilda ekonomiska aktörer kan fatta beslut i ett klimat som kännetecknas av förutsägbarhet. Utifrån en redan gjord bedömning under det förra villkoret är den makroekonomiska stabiliteten bräcklig men förbättras efter år 2000. I rapporterna pekar kommissionen på olika områden som myndighe-

terna måste ha kontroll över för att öka stabiliteten. Med utgångspunkt i den allmänna bedömningen av den makroekonomiska stabiliteten visar en sammanställning av de områden som, enligt kommissionen, är nödvändiga att övervaka att de går i en viss riktning:

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Makroekonomisk stabilitet	bräcklig	bräcklig	något stabilare	ökande stabilitet
Riktning på utvecklingen av följande områden:				
Penning- och finanspolitik	måste stramas upp	–	måste stramas upp	finansiella disciplinen måste öka
Inflation	måste minskas	–	–	–
Utlandsskulder	kontroll över orsaker till växande underskott	–	–	–
Prisliberalisering	–	–	priskontroller förekommer	–
Handelsliberalisering	–	–	ad hocrestriktioner förekommer	–
Utländska investeringar	för låga	måste öka	måste öka	hitintills stark tillväxt
Inhemska investeringar	–	–	måste öka	hitintills stark tillväxt
Strukturella reformer inom				
Finansiella sektorn	banksektorn måste priva tiseras	–	krav på ökad skattedisciplin	disciplinen måste öka
Företagssektorn	statsägda företag måste stängas	–	måste påskynda omstruktureringen	måste minska statliga subsidier; måste skynda på omstruktureringen
Jordbruk	ökad privatisering	–	–	–
Institutionella och rättsliga ramverket	måste stärkas	måste stärkas	måste stärkas	få bort det byråkratiska krånglet

– uppgift saknas

2002 års rapport visar på att den makroekonomiska stabiliteten är något bättre än vad de två tidigare rapporterna visar. 2004 års rapport slår fast att stabiliteten ytterligare förbättrats. Även om utvecklingen på ett antal indikatorer går i positiv riktning, visar rapporten från 2002 men också den från 2004 på olika åtgärder, som måste till för att nå ökad stabilitet. Brist på makroekonomisk stabilitet och strukturella reformer håller tillbaka omfördelningen av resurser mot en mer produktiv användning. 2004 års rapport konstaterar att den ökande makroekonomiska stabiliteten och de mer stadiga strukturella reformerna har varit ett stöd för omfördelningen av resurser mot en mer produktiv användning av resurserna.

Kommissionens utvärdering av tillgång på mänskliga och fysiska resurser
För att klara av konkurrenstrycket och marknadskrafterna måste ekonomin utvecklas. En förutsättning för detta är att det finns tillräckligt med mänskliga och fysiska resurser, inbegripet en utvecklad infrastruktur. För att utvärdera detta har kommissionen inventerat vad som behöver göras för att undanröja dessa flaskhalsar för ekonomins tillväxtmöjligheter. En sammanställning av vilka områden kommissionen lyft fram för att förbättra kvaliteten och tillgången på det mänskliga och fysiska kapitalet visar följande:

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Områden att förbättra kvaliteten och tillgången på mänskligt kapital:				
Hälsovården	ja	–	–	–
Utbildningen	ja	–	ja	ja, dock framsteg gjorts
Arbetsmarknadspolitiken	ja	–	ja	vissa åtgärder implementerade
Områden att förbättra kvaliteten och tillgången på fysiskt kapital:				
Infrastruktur	ja	ja	ja	ja, stort behov av ytterligare investeringar

– uppgift saknas

För att uppehålla och uppgradera Rumäniens mänskliga kapital måste landets utbildningssystem byggas ut och anpassas till en ny verklighet. Den andel av BNP som satsas på utbildning är låg, men stabil. Vissa kvalitetsförbättringar har gjorts, men kvaliteten på utbildningen förblir låg. Dessutom måste Rumänien satsa på att utarbeta en aktiv arbetsmarknadspolitik som kan bidra till att snabbt ge arbetslösa ett antal grundläggande kunskaper, vilka krävs i en ny ekonomisk miljö. De arbetsmarknadspolitiska åt-

gärderna spelar en komplementär roll. De kan inte ersätta de åtgärder av omstrukturering som behövs för att lösa den utbredda undersysselsättningen av arbetskraftsreserven. Fastän passiva åtgärder fortfarande står för merparten av den rumänska arbetsmarknadspolitiken, så har en ökande andel aktiva åtgärder genomförts enligt 2004 års rapport. Rumänien har en dålig transport- och telekommunikationskultur, vilket är en allvarlig flaskhals för ekonomins tillväxtmöjligheter på medellång sikt. En bättre infrastruktur leder till förbättring av produktionsfaktorernas totala produktivitet En bättre infrastruktur kan bidra till att underlätta och öka handeln med länder på både nära och långt håll. En förutsättning för att kunna bygga ut infrastrukturen är ökade investeringar. Enligt 2004 års rapport ökar kvaliteten på infrastrukturen men Rumänien är fortfarande i stort behov av investeringar.

Kommissionens utvärdering av företagens förmåga att öka sin effektivitet För att höja sin effektivitet måste företagen investera så att de både kan konkurrera på hemmamarknaden och dra nytta av de stordriftsfördelar som följer av tillträdet till den inre marknaden. För att klara marknadskrafterna och konkurrenstrycket från bland annat den inre marknaden har kommissionen utvärderat indikatorer som investeringsnivå och därmed också inflöde av utländska direktinvesteringar, en förutsättning för att höja den teknologiska utvecklingsnivån men också för att påskynda strukturella reformer, främst av de stora företagen. En förutsättning för inflöde av utländskt kapital är stabilitet i det juridiska ramverket. Sammansättningen av de varor som exporteras och importeras är en indikator som avspeglar de rumänska företagens förmåga att klara av konkurrens från EU:s inre marknad. En sammanställning av kommissionens resultat visar:

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Investeringsnivå	för låg	måste öka	trots < för låg	–
Direkta utländska investeringar	för små	trots < för små	trots < för små	–
Omstrukturering av de stora företagen	ej tillräcklig	–	ofullständig; framsteg inom vissa sektorer	omstruktureringen ej helt genomförd
jordbruket	ej tillräcklig	–	ofullständig många hinder kvar	ofullständig många hinder kvar
Juridiska ramverket	ej tillräckligt stabilt	–	brister	–

< ökning – uppgift saknas

Kommissionens utvärdering av denna punkt visar att investeringsnivån genomgående är för låg, även om det sker en viss ökning över tid. Den låga nivån beror i hög grad på att utländska direktinvesteringar förblivit låga även om den senaste rapporten visar på en ökning av utländska direktinvesteringar. De utländska direktinvesteringarna spelar en allt större roll i Rumänien men förblir fortfarande låga, utslaget per capita. Bredden och djupet av företagens omstrukturering är ojämn. Inom vissa sektorer sker en positiv utveckling. 2004 års rapport visar på att några stora förlustbringande företag har överlevt utan några fundamentala omstruktureringar, vilket understryker det faktumet att omstruktureringen ännu inte är fullbordad. Annars har, enligt den senaste rapporten, omstruktureringen breddats till att idag också omfatta mer känsliga sektorer. Allvarliga ekonomiska brister fortsätter att hämma landsbygds- och jordbruksutvecklingen. Jordbrukssektorn karakteriseras av en hög grad av dold arbetslöshet och en sparsam tillgång på modern utrustning och produktionsmöjligheter. Detta resulterar i låg produktivitet, låga inkomster och en otillräcklig investeringsnivå. Olika faktorer har hållit tillbaka den nödvändiga omstruktureringen av jordbrukssektorn och implicerar att Rumänien idag är långt ifrån att utnyttja sin potential för att uppnå en konkurrenskraftig jordbruks- och livsmedelsproduktion.

Kommissionens utvärdering av tillträdet till den inre marknaden

Utgångspunkten för kommissionen är att de direkta fördelarna av tillträdet till EUs inre marknad kan vara större i de sektorer, där det finns en betydande andel små och medelstora företag (SME), eftersom dessa företag i relativt högre grad påverkas av hinder för handel. I utvärderingen av denna punkt har kommissionen tagit fasta på nödvändigheten av en diversifiering av den industriella basen till lättare industri. Detta skulle innebära att ett stort antal nya små och medelstora företag och mer utländskt kapital och kunnande skulle göra det lättare för Rumänien att anpassa sig till omstruktureringen av de stora företagen. En sammanställning visar:

	1997	1999	2002	2004
Små och medelstora företagens roll	–	90% av aktiva företag	viss stagnation	merparten av nya företag är SMEs
andel sysselsatta	33%	35%	<	mer än 50%
andel av BNP	<	56%	<	56%
andel av företagsinvesteringar	–	–	20 %	25%
andel av utrikeshandel	<	<	35% av exporten	25% exporten
Åtgärder för att förbättra småföretagens villkor	–	utarbetat strategi för utveckling av SME. Nya finansiella instrument	inrättat ministerium för SME	lättare tillgång till kapital; förenklade procedur och skatteregler
Diversifiering av industri	välutvecklad inom lätta industrin	–	välutvecklad inom manufaktur/detaljhandel	viss spridning till bygg- och industrisektorn

< ökning – uppgift saknas

Andelen små och medelstora företag ökar stadigt, därmed ökar andelen sysselsatta inom SME, deras andel av BNP och utrikeshandeln. Omkring år 2000 sker en viss stagnation bl a på grund av svårigheter att få tillgång till bankkrediter, liksom komplexa och administrativa regler. Olika åtgärder vidtas för att underlätta utvecklingen av SMEs. Efter 2002 ökar andelen nyregistrerade företag. Merparten av dessa är SMEs. 2004 års rapport visar på att rumänska myndigheter på grund av SMEs växande ekonomiska betydelse vidtagit åtgärder som att underlätta möjligheten till bankkrediter, förbättra regelverket för bokföring och revision samt förenkla skattereglerna. Kommissionens bedömning är att SMEs fortfarande är beroende av ett förbättrat företagsklimat och lättare tillgång till finansiella resurser.

Kommissionens utvärdering av regeringspolitikens och lagstiftningens inflytande på konkurrens genom olika verksamheter

Denna punkt handlar om i vilken utsträckning regeringspolitiken och lagstiftningen utövar inflytande på konkurrens genom handelspolitik, konkurrenspolitik, statligt stöd samt stöd för små och medelstora företag. Att befästa det institutionella och rättsliga ramverket i en marknadsekonomi utgör en viktig del i skapande av ett gynnsamt företagsklimat. I synnerhet bör regelsystemet stärkas både vad gäller handelsrätt och konkurrensfrågor. Företagens konkurrenskraft påverkas av graden av regeringsintervention.

Förekomsten av statligt stöd till olönsamma företag bidrar till att hålla tillbaka omstruktureringsprocessen. En sammanställning visar:

	1997	1999	2002	2004
Lagstiftning inom handelsrättsliga området	måste stärkas	–	–	–
Konkurrenspolitik				
Lagstiftning	på plats	–	–	–
Institutioner	upprättat konkurrens-råd	–	–	–
Statliga företagssubventioner	måste avskaffas	–	avskaffa fortsatt skydd av företag och sektorer	måste avskaffa alla former av statliga stöd

– uppgift saknas

När lagstiftning både vad gäller handelsrätt och konkurrensfrågor är på plats riktas uppmärksamheten mot frågor som rör olika former av statligt stöd till företagen. Liberalisering av priser och handel samt framsteg vad gäller privatiseringar, särskilt under de senare åren, har inneburit minskade möjligheter till statliga subventioner. Däremot har regeringen varit benägen att skydda vissa sektorer och företag från att helt utsättas för marknadens mekanismer genom statliga subsidier och andra mindre transparenta former av stöd. Brist på ”good governance” är utbrett och betraktas som ett hinder vid affärsuppgörelser.

Kommissionens utvärdering av graden av ekonomisk integration med EU innan utvidgningen

Den sista punkten att utvärdera rör graden och hastigheten av ekonomisk integration innan medlemskapet. Innebörden av detta är att en ekonomi har större förutsättningar att påta sig medlemskapets förpliktelser ju högre grad av ekonomisk integration ett land uppnår med EU:s medlemsländer före tillträdet. Kommissionen utvärderar både den volymmässiga handeln men också varusammansättningen. En sammanställning av resultaten visar:

	1997	1999	2002	2004
Handel med EU:s medlemsstater (volymmässig)	liten	<	<	<
import	52,5%	61%	–	57,7%
export	56%	67%	67,8%	67,t%
Diversifiering av import	–	<	–	ökning av import av maskiner och transportmedel
Diversifiering av export	–	begränsad	<	ökad produkt-diversifiering

< växande – uppgift saknas

Kommissionens utvärdering visar på att Rumäniens ekonomi blivit alltmer öppen och att EU idag är Rumäniens viktigaste handelspartner. Även om EU redan 1997 var landets viktigaste handelspartner har EU ytterligare ökat sin dominerande ställning. 2002 och 2004 års rapporter visar att Rumäniens ekonomi är alltmer öppen och alltmer ekonomiskt integrerad med EU:s medlemsstater. Den ökande handelsintegrationen har åtföljts av en ändring av exportens sammansättning, bort från tung industri mot mer lätt manufaktur.

6.2.2.1 Kommissionens bedömning av Rumäniens möjlighet hantera framtida konkurrens

Kommissionens empiriska test av de uppsatta punkterna på checklistan syftar till att bedöma huruvida Rumänien som medlem i unionen har förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter. Rapporterna från 1997 och 1999 gör en sådan bedömning. Rapporterna från 2002 och 2004 gör en sammanfattande bedömning av huruvida Rumänien uppfyller de ekonomiska villkoren.

Inte heller för detta villkor ger kommissionen några anvisningar om hur kommissionen går tillväga för att fastställa huruvida Rumänien som medlem av unionen kommer att ha förmåga hantera konkurrenstryck och marknadskrafter. Jag väljer som vid utvärderingen av det första ekonomiska villkoret utgå från de skrivna rapporterna och via dem söka tolka kommissionens överväganden. I Agenda 2000 (1997) slås fast att det är svårt några år före eventuellt medlemskap och innan Rumänien antagit och genomfört hela gemenskapens lagstiftning att bilda sig en definitiv uppfattning om landets förmåga att uppfylla detta villkor. Att fastställa vissa drag i landets ekonomiska utveckling kan dock ge viss vägledning om den sannolika förmågan att hantera konkurrens och marknadskrafter. I de senare rapporterna ändras rubriken till förmåga att hantera konkurrenstryck och marknadskrafter inom unionen.

Rapporterna utgår ifrån vad som bör karakterisera ett lands utveckling för att kunna bedöma Rumäniens sannolika förmåga att hantera konkurrenstryck och marknadskrafter. I inledningen till detta avsnitt redogörs för vad som krävs för att ansökarländerna skall kunna sägas uppfylla det andra ekonomiska villkoret. Därefter görs en närmare granskning och försök görs att relatera dessa till de olika punkterna på checklistan. Nästa steg blir att utifrån kommissionens bedömning av Rumänien utvärdera vilka av punkterna på checklistan kommissionen haft som underlag för att bedöma huruvida Rumänien uppfyller detta villkor.

En närmare granskning av dessa formuleringar visar att de rör olika aspekter av ett lands förmåga klara av konkurrenskraft och marknadskrafter. Därmed får de olika punkterna på checklistan olika funktioner (Inom parentes anges ordningsföljden på checklistan)

Öka förutsägbarheten för enskilda ekonomiska aktörer (1)	Existensen av en fungerande marknadsekonomi med tillräcklig grad av makroekonomisk stabilitet (1)
Förbättra företagens konkurrenskraft (2,3,5)	Tillräcklig mängd mänskliga och fysiska resurser, inbegripet infrastruktur (2) Företagens förmåga att öka sin effektivitet (3) Regeringspolitikens och lagstiftningens inflytande på konkurrens (5)
Underlätta anpassningen till inre marknaden (4,6)	Underlättande av satsning på små och medelstora företag (4) Öka den ekonomiska integrationen med EU (6)

Varje kommissionsrapport gör en bedömning av i vilken utsträckning Rumänien uppfyller/uppfyller ej det andra ekonomiska villkoret.

Kommissionens bedömning 1997 är: ”Rumänien kommer att ha svårt att hantera unionens konkurrenstryck och marknadskrafter på medellång sikt. Rumänien har på senaste tiden gjort framsteg vad gäller att förbättra ekonomisk konkurrenskraft, särskilt genom att åtgärda betydande snedvridningar genom att till exempel åtgärda de låga energipriserna, påskynda privatiseringen och börja lägga ner stora statsägda företag som är olönsamma. En stor del av Rumäniens industri är emellertid föråldrad och jordbruket måste moderniseras. Även den låga FoTU-nivån och arbetskraftens låga kunskapsnivå tyder på att den rumänska ekonomin är i behov av varaktiga strukturella reformer under flera år”. (Agenda 2000. Europeiska unionens bulletin Tillägg 8/97 s 31)

Bedömningen år 1999 är: ”Romania´s prospects of being able to cope with competitive pressures and market forces within the Union have not improved. Despite a stepped-up of some structural reforms, macroeconomic instability and legal uncertainty have led to a fall of investment and a de-

cline in exports. The pervasive lack of financial discipline and the failure to restructure Romania´s large loss-making companies continue to divert resources that could be used to finance much-needed investments to improve its productive capacity. The recent improvement in cost-competitiveness will be quickly lost if is not supported by progress on structural reforms". (Romania-Regular Report –13/10/99 s 32)

Bedömningen år 2002 är:" Sustained and full implementation of planned measures together with the completion of the reform agenda should allow Romania to be able to cope with competitive pressure and market forces within the Union in the medium term".

Bedömningen år 2004 är: "Vigorous implementation of its structural reform programme should enable Romania to cope with competitive pressure and market forces within the Union."

Nedan redovisas vilka av punkterna på checklistan kommissionen hänvisar till i sin bedömning av Rumänien:

	1997	**1999**	**2002**	**2004**
Öka förutsägbarheten för enskilda ekonomiska aktörer (1)	–	svårt pga makro-ekonomisk instabilitet, juridisk osäkerhet (1)	–	–
Förbättra företagens konkurrenskraft (2,3,5)	skett förbättringar av ekomins konkurrenskraft, dock krav på ytterligare modernisering av industri och jordbruk, strukturella reformer (3) måste höja utbildningsnivån och arbetskraftens kompetens (2)	ej skett pga misslyckande att genomföra strukturella-reformer (3)	fullfölja ekonomiska reform-programmet (3)	satsning på att implementera ekonomiska reformer (3)
Underlätta anpassningen till inre marknaden (4,6)	–	–	–	–

Kommissionens bedömning 1997 är att det skett förbättringar av företagens konkurrenskraft men det krävs mer av strukturella reformer för att i en framtid kunna hantera konkurrens och marknadskrafterna. 1999 konstaterar kommissionen att förutsättningarna för företagens konkurrenskraft ej förbättrats. Makroekonomisk instabilitet och juridisk osäkerhet bidrar till att försvåra förutsägbarheten för enskilda ekonomiska aktörer. 2002 gör kommissionen den bedömningen att förutsättningarna för att fullfölja ekonomiska reformer förbättrats. Satsningen på att implementera det ekonomiska reformprogrammet börjar bära frukt. Bedömningen 2004 är att förutsättningarna ökat för Rumäniens möjlighet att hantera framtida konkurrens och utsattheten från marknadskrafterna.

6.2.3 Rumänien och de ekonomiska villkoren

Kommissionens möjlighet att bedöma uppfyllandet av de två ekonomiska villkoren förefaller vara lättare att göra för det första av de två villkoren. Det finns en relativt etablerad samsyn om vad som skall utmärka en fungerande marknadsekonomi. För kommissionen borde det därför vara lättare att utifrån checklistan konstatera när ansökarlandet lever upp till det första villkoret. Däremot tycks det råda en viss oklarhet i vad kommissionen har att ta ställning till för att kunna säga att de olika punkterna på checklistan är uppnådda.Rapporten från 2004 fastslår att Rumänien uppfyller de kriterier som krävs för att vara en fungerande marknadsekonomi. Kommissionens möjlighet att bedöma huruvida Rumänien uppfyller det andra ekonomiska villkoret är betydligt svårare. Redan i Agenda 2000 medger kommissionen svårigheter att utvärdera detta villkor. För att möjliggöra en bedömning utgår kommissionen från att fastställa vissa drag i ett lands utveckling, ett tillvägagångsätt som är förenat med en hög grad av osäkerhet. I 2002 och 2004 års rapporter gör kommissionen den lite osäkra bedömningen att om Rumänien implementerar planerade åtgärder och fullföljer det ekonomiska reformprogrammet har Rumänien en chans som unionsmedlem att på medellång sikt klara av konkurrensen och marknadskrafterna.

6.3 Kommissionens utvärdering av Rumäniens förmåga anta *l´acquis communautaire*

EU är en rättsgemenskap. EU som rättsgemenskap består, förutom av fördragen av en omfattande mängd rättsakter av olika karaktär, som beslutas med stöd av fördragen. Till denna rättsgemenskap hör också EG-domstolens rättsskapande avgöranden liksom internationella avtal som EG ingått. Detta regelsystem brukar sammanfattas under beteckningen gemenskapens regelverk, l'acquis communautaire. Vid en anslutning till unionen måste en stat acceptera och lojalt tillämpa det vid tidpunkten för tillträdet existeran-

de regelverket. Ett kandidatland måste således ha förmåga att uppfylla de skyldigheter som följer med ett medlemskap och att ansluta sig till de mål som sammanhänger med den politiska, ekonomiska och monetära unionen. Det tredje villkoret, formulerat i Köpenhamn 1993, avser genomförandet av gemenskapens regelverk. Efterföljande Europeiska råd uppmärksammar vikten inte bara av att gemenskapens regelverk införlivas i den nationella lagstiftningen utan också av att ansökarlandet genom lämpliga administrativa och rättsliga strukturer ser till att regelverket faktiskt tillämpas. Det Europeiska rådet erinrar vid ett möte i juni 2000 om länken mellan framsteg i förhandlingarna och kandidatlandets kapacitet att effektivt implementera och övervaka efterlevnaden av EU:s regelverk. Härmed markeras en skillnad i förhållande till tidigare utvidgningar.

Vad avser det tredje villkoret är kommissionsrapporterna från 1997 och 1999 inte resultat av förhandlingar utan en utvärdering av huruvida Rumänien gjort insatser för att uppfylla sina åligganden enligt Europaavtalet som träder i kraft 1995 och vitboken om den inre markanden från 1995. Däremot, 2002 och 2004 års rapporter är utvärderingar av resultaten från pågående förhandlingar. Rumänien påbörjar medlemskapsförhandlingar i februari 2000. I denna del av studien är det samtliga rapporter från 2000 fram till 2004 som ligger till grund för utvärderingen av kommissionens utvärdering av det tredje villkoret. Rapporterna kan ses som en del av verifikationsprocessen för medlemskap men också som en del av den villkorade bedömningen, länkad till tillgängliga finansiella instrument

För att underlätta förhandlingarna delas EU:s regelverk in i trettio kapitel. I och med att medlemskapsförhandlingarna inleds öppnas successivt de olika kapitlen. Några kapitel öppnas under första halvåret 2000, några först under senare hälften av 2002. Några kapitel stängs provisoriskt redan första halvåret 2000; de flesta kapitlen har provisoriskt stängts vid publiceringen av 2004 års rapport. Förhandlingarna fortsätter för ett par kapitel även efter publiceringen av 2004 års rapport. Kommissionen fortsätter att utvärdera samtliga kapitel även efter att kapitlen stängts provisoriskt. I december 2004 stängs slutgiltigt samtliga kapitel.

Den traditionella sektorsansatsen gör att de förhandlande parterna måste arbeta sig igenom varje kapitel, de lättaste först. Enskilda sektorsproblem löses i tur och ordning och kapitlen stängs provisoriskt. De svåra knäckfrågorna identifieras gradvis. De kan inte lösas oberoende av andra kapitel. De löses vanligen i en slutomgång i form av en ’packagedeal’ uppgörelse.

Ett antal kapitel skapar således inga problem i förhandlingarna, oftast beroende på att de rör områden med begränsad lagstiftning inom EU. Dessa

kapitel omfattar ofta policyfrågor, där kompetensen till största delen ligger hos medlemsstaterna. Nästa grupp rör kapitel som skapar problem av begränsad betydelse. Dessa problem måste lösas skilda från andra delar av förhandlingarna. Den sista gruppen, slutligen, rör politikområden som skapar svåra problem. Meningen är att problemen skall lösas under förhandlingarna, men där det finns en klar risk att dessa problem 'spiller över' till de slutliga förhandlingarna. Dessa problem löses troligtvis som en 'packagedeal' uppgörelse snarare än inom ramen för 'kapitel för kapitel' ansatsen.

Den del av kommissionsrapporterna som rör utvärdering av det tredje villkoret är identiskt uppbyggt och följer i stort den uppgjorda checklistan. Kommissionen har att utvärdera varje kapitel. Enligt checklistan skall utvärderingen omfatta tre huvudområden. Det första området skall handla om att kartlägga framstegen sedan förra rapporten. För att underlätta denna granskning delas politikområdena in i underavdelningar. Det andra området skall vara en utvärdering av situationen inom respektive kapitel vad avser transposition, implementering, administrativ kapacitet samt en uppsummering av vad som återstår att göra. Det tredje området skall vara kommissionens slutsats i form av en sammanfattande bedömning av ansökarlandets överföring av EU:s lagar till nationell lag samt landets administrativa kapacitet att verkställa dessa lagar. Denna bedömning görs mot bakgrund av den bedömning som görs av de olika politikområdena i Agenda 2000 (1997). Därefter skall följa ett konstaterande av kapitlets status, d v s huruvida kapitlet öppnats, provisoriskt stängts eller om förhandlingar pågår. Till detta skall följa en redovisning av om ansökarlandet begärt övergångsarrangemang, i vilken utsträckning olika lagar inom politikområdet implementerats samt en översikt av vad ansökarlandet bör göra innan medlemskapet.

Tillvägagångssätt och problem vid utvärderingen av l'acquis

Att utvärdera kommissionens utvärdering av det tredje villkoret har visat på en rad problem. Dessa problem är delvis kopplade till att denna studie bygger på de skrivna kommissionsrapporterna. Det första området som skall utvärderas är ansökarlandets framsteg sedan förra rapporten. Problemet är här svårigheten att verkligen veta hur den aktuella rapporten förhåller sig till den föregående rapporten, uttryckt i absoluta tal eller procent. Det som framkommer i rapporten är ett konstaterande att ansökarlandet gjort eller ej gjort framsteg. Det är svårt att mera konkret utläsa vad framstegen reellt består i. Svårigheten vad avser det andra området är att veta hur det nu uppnådda förhåller sig till det totala antalet lagar och bestämmelser ansökarlandet har att förhålla sig till inom varje kapitel. Inte heller här finns några absoluta tal eller procentsatser att relatera till i rapporterna.

Det andra problemet är hur kommissionen går tillväga för att bedöma huruvida antagna lagar och bestämmelser också verkställs och/eller huruvida Rumänien har administrativ kapacitet att implementera lagar och bestämmelser. En skillnad från tidigare utvidgningsrundor är att inte bara antagandet av lagar är ett villkor för tillträde utan att implementering av lagarna skall kunna verifieras före tillträdet. Tidigare behövde således vare sig kommissionen eller medlemsstaterna verifiera verkställigheten av lagarna. EU tog helt enkelt för givet att de nya medlemsstaterna skulle klara av att verkställa antagna lagar. Om inte, fanns EG-domstolen som kunde tvinga medlemsstaterna att verkställa besluten. Alan Mayhew förklarar denna förändring vad gäller krav på verifikation med att de nu aktuella ansökarländerna fortfarande befinner sig i en transitionsprocess från en centraliserad planekonomi till marknadsekonomi. Därför måste villkoren för tillträde stramas upp. Därtill menar Mayhew att 'l'acquis communautaire' är långt större idag än när exempelvis Spanien och Portugal blev medlemmar. Hur kommissionen gått tillväga för att verifiera graden av verkställighet och/eller huruvida ansökarlandet har administrativ kapacitet att implementera lagar och bestämmelser framgår inte. (Mayhew 2000 s 10f)

Ett tredje problem rör frågan när kommissionen bestämmer att ett kapitel kan stängas provisoriskt. I vilken omfattning skall EU:s lagar och bestämmelser vara en del av de nationella lagarna, i vilken utsträckning krävs att antagna lagar också skall ha verkställts och vad krävs för att ansökarlandet skall uppfattas ha administrativ kapacitet att kunna verkställa både redan antagna och kommande lagar. Med andra ord, när kan kommissionen säga sig vara nöjd? Svaret på denna fråga är svår att ge. Det finns egentligen ingen erkänd gemensam EU "minimum quality standard". (Friis & Jarosz-Friis s 32) Icke desto mindre måste kommissionen och medlemsstaterna ta ställning till detta i de aktuella tillträdesförhandlingarna. De måste bestämma en gräns, när de uppfattar att förhandlingarna om de enskilda kapitlen kan avslutas, d v s provisoriskt stängas.

Det är en omöjlighet i denna studie att utvärdera samtliga kapitel. Utvärderingen kommer att begränsas till enbart tre kapitel. Urvalet bestäms av huruvida kapitlet tillhör de mer problemfria politikområdena, de med problem av begränsad betydelse samt ett kapitel som berör ett politikområde med mera svårartade problem. Kommissionsrapporterna ger en viss vägledning i att identifiera ovannämnda kategorier. Rapporterna publiceras bara en gång om året och de formuleringar som finns för varje kapitel är att förhandlingar pågår eller att kapitlet provisoriskt stängts. Dessutom, det är först från och med 2002 års rapport som denna information ges. Rapporterna ger därför ingen precis upplysning om när under året kapitlet öpp-

nas för förhandlingar och när kapitlet stängs provisoriskt. Med hjälp av annat kommissionsmaterial ges en översikt av när de olika kapitlen öppnas för förhandlingar och efter ungerfärlig tid de provisoriskt stängs.

Öppnande och provisorisk stängning av kapitel

Öppnande av kapitel	*Provisorisk stängning*
Första halvåret 2000	
Kapitel 16 (små och medelstora företag)	Första halvåret 2000
Kapitel 17 (vetenskap och forskning)	Första halvåret 2000
Kapitel 18 (utbildning och praktik)	Första halvåret 2000
Kapitel 26 (yttre relationer)	Första halvåret 2000
Kapitel 27 (gemensam utrikes- och säkerhetspolitik)	Första halvåret 2000
Andra halvåret 2000	
Kapitel 6 (konkurrenspolitik)	Andra halvåret 2004
Kapitel 12 (statistik)	Andra halvåret 2000
Kapitel 19 (telekommunikation och informationsteknologi)	Andra halvåret 2002
Kapitel 20 (kultur och audiovisuell politik)	Andra halvåret 2002
Första halvåret 2001	
Kapitel 4 (fri rörlighet för kapital)	Första halvåret 2003
Kapitel 5 (bolagslagen)	Andra halvåret 2001
Kapitel 8 (fiskepolitik)	Första halvåret 2001
Kapitel 9 (transportpolitik)	Andra halvåret 2003
Kapitel 25 (tullunion)	Andra halvåret 2002
Andra halvåret 2001	
Kapitel 10 (skatter)	Första halvåret 2003
Kapitel 13 (socialpolitik och sysselsättning)	Första halvåret 2002
Kapitel 23 (konsument och hälsoskydd)	Andra halvåret 2001
Första halvåret 2002	
Kapitel 1 (fri rörlighet för varor)	Första halvåret 2003
Kapitel 2 (fri rörlighet för personer)	Andra halvåret 2003
Kapitel 11 (ekonomiska och monetära unionen)	Första halvåret 2002
Kapitel 14 (energi)	Andra halvåret 2004
Kapitel 21 (regionalpolitik och koordinering av strukturinstrument)	Andra halvåret 2004
Kapitel 22 (miljö)	Andra halvåret 2004
Kapitel 24 (juridiska och inrikesfrågor)	Andra halvåret 2004

Kapitel 28 (finansiell kontroll)	Andra halvåret 2003
Kapitel 30 (institutioner)	Andra halvåret 2004

Andra halvåret 2002

Kapitel 3 (fri rörlighet för tjänster)	Andra halvåret 2004
Kapitel 7 (jordbruk)	Första halvåret 2004
Kapitel 15 (industripolitik)	Andra halvåret 2002
Kapitel 29 (finans- och budgetöverens-kommelse)	Första halvåret 2004

För att illustrera kommissionens arbete med att utvärdera Rumäniens förmåga att anta 'l'acquis communautaire' har tre kapitel valts ut. Ett kapitel, kapitel 16 rör små och medelstora företag. Kapitlet öppnas för förhandlingar första halvåret 2000 och stängs provisoriskt under samma halvår. Kapitlet kan sägas representera den första gruppen. EU:s lagstiftning är inte särskilt omfattande. Därmed inte sagt att kapitlet är problemfritt, då kommissionen ända fram till de sist undersökta rapporterna framför krav på åtgärder. Ett andra kapitel, kapitel 10, handlar om skatter. Kapitlet öppnas för förhandlingar andra halvåret 2001 och stängs provisoriskt första halvåret 2003. Detta politikområde kan sägas representera den andra gruppen, mera problematisk i förhandlingarna än den första gruppen men inte lika tung och problematisk som den tredje. Det kapitel, som valts för att representera den tredje gruppen, är kapitel 2, fri rörlighet för personer. Detta frågeområde uppfattas som ett tungt kapitel Detta kapitel öppnas första halvåret 2002 men stängs provisoriskt i december 2003, innan slutförhandlingarna.

6.3.1 Kommissionens utvärdering av kapitel 16 (små och medelstora företag)

6.3.1.1 Kommissionens utvärderingskriterier

Kapitel 16 om små och medelstora företag, (SME ,small and middlerange enterprises) öppnas i omedelbar anslutning till att Rumänien påbörjar medlemskapsförhandlingar. Kapitlet stängs provisoriskt inom ett halvt år. Kommissionen har att utvärdera utifrån den uppgjorda checklistan. Det första steget i utvärderingen är att ta ställning till framsteg i förhållande till den förra rapporten. Detta görs genom att utgå från tre underrubriker: 1/ SME policy 2/ företagens omgivning (företagsklimatet) 3/ definition av SME. Det andra steget i utvärderingen är att göra en allmän bedömning av små och medelstora företags ställning i Rumänien mot bakgrund av vad som framkommer i den ovannämnda kartläggningen. Från och med 2002 års rapport formulerar kommissionen en slutsats om kapitlet. Då har kapitlet varit stängt provisoriskt över ett år. Kommissionen fortsätter således sin utvärdering även efter att kapitlet stängts.

Frågan är vad kommissionen skall utvärdera under respektive rubrik. En rimlig utgångspunkt bör vara vad EU:s policy för små och medelstora företag syftar till. Först 2004 års rapport redovisar explicit målsättningen med denna politik. Policyn syftar till att förbättra formuleringen och koordineringen av företagspolitiken inom den inre marknaden med sikte på att stödja utvecklingen av SME. För att göra detta söker EU att förbättra det övergripande företagsklimatet inom vilket SME skall arbeta. SME-politiken består till stor del av att upprätta konsultationsfora och gemenskapsprogram som kommunikation, rekommendation och utbyte av praktik.

Mot bakgrund av syftet med EU:s politik för små och medelstora företag har kommissionen redan i Agenda 2000 för Rumänien dragit slutsatsen att det finns behov av större koherens i policyn för SME och att det är nödvändigt att stärka den existerande konstitutionella strukturen för att stödja en sådan utveckling, att förenkla den juridiska och administrativa omgivningen, att öka SME:s tillgång till finansiering och att försäkra sig om jämn implementering av lagarna. I det följande ges en kortfattad sammanfattning av kommissionens utvärdering rapport för rapport.

6.3.1.2 Kommisisionens utvärdering av små och medelstora företag
2000 års rapport
Den sammanfattande bedömningen från kommissionens sida är att Rumänien gjort begränsade framsteg sedan den föregående rapporten. Den bedömningen gör kommissionen efter att ha granskat de tre delområdena.

Kommissionens övergripande bedömning är dock att Rumäniens politik för SME inte är i linje med principer och mål för EU:s företagspolitik. SME har svårt att utveckla sin fulla potential. Rumänien måste på kort sikt prioritera arbetet med att stabilisera och strömlinjeforma det juridiska ramverket samt att öka möjligheten till att finansiera investeringar. Kommissionen tvivlar på den institutionella strukturens kapacitet att driva utvecklingen av SME. Rumänien måste arbeta på att villkoren för små och medelstora företag får genomslag i regeringens ekonomiska och industriella politik.

2001 års rapport
Bedömningen i 2001 års rapport är att rumänska myndigheter gjort framsteg för att utveckla politiken för små och medelstora företag. Denna bedömning vilar på konstaterandet från kommissionen att regeringen utvecklat en sammanhållen strategi för SME, även en strategi för att implementera olika åtgärder.

Kommissionens övergripande bedömning är att regeringen erkänt betydelsen av denna sektor. Genom en antagen aktionsplan har regeringen lyft

fram de problem som möter SME. Kommissionen vill dock framhäva att aktionsplanen är långt ifrån komplett och saknar tillräckliga detaljer inom flera nyckelsektorer. Ytterligare ansträngningar behövs för att företagens omgivning skall bli mindre fientlig. En negativ faktor är att företagen är utsatta för allt för mycken kontroll. Många organ är auktoriserade att genomföra inspektioner flera gånger om året, ett förhållande som öppnar upp för korruption. SEM:s finansiering uppfattas fortfarande som ett allvarligt problem. Kommissionen föreslår exempelvis skattelättnader eller andra förmåner för SME. Detta skulle uppmuntra till fragmentering av större företag. Kommissionen apostroferar betydelsen av ett särskilt ministerium för SME. Detta initiativ kan dock bara bli effektivt om det får inflytande över andra ministeriers arbete. Dock finns risk för otydlig arbetsfördelning mellan ministerierna. Kommissionens slutsats är att det krävs en period av institutionell stabilitet. Tre olika administrativa strukturer har varit ansvariga för de små och medelstora företagen under de senaste 18 månaderna. Detta förhållande har underminerat möjligheten till genuina framsteg.

2002 års rapport

Kommissionens allmänna omdöme är att Rumänien fortsätter att prioritera utvecklingen av SME, men ytterligare ansträngningar krävs för att förbättra företagens omgivning.

Detta omdöme har som stöd att Rumänien nu skrivit under Den europeiska stadgan för små företag, en grund för dess plan att stödja och utveckla små företag. Denna stadga antogs under 2000 vid Europeiska Rådets möte i Lissabon. Rumänien har inlett en process för att rapportera om implementeringen av den europeiska stadgan.Vissa åtgärder har vidtagits för att anpassa lagstiftningen till 'l' acquis'. Även om utvecklingen går i positiv riktning kan inget sägas om det slutliga resultatet för småföretagen förrän lagarna är implementerade.

Kommissionens allmänna omdöme är att trots flera prioriterade frågor har inga substantiella framgångar uppnåtts. Det råder fortfarande legislativ instabilitet. Det har inte skett någon avsevärd minskning av antalet organ som kan kontrollera de små företagen. Finansieringen är fortfarande ett problem även om relationerna med bankerna förbättrats. Etableringen av ministeriet har bidragit till en viss grad av institutionell stabilitet. Ministeriet har uppnått en position som främjare av de små företagens intressen. Otillräcklig personal och stor omsättning av erfarna tjänstemän utgör risk för att underminera ministeriets effektivitet. Kommissionen framför krav på en klarare arbetsfördelning och effektivare koordinering mellan ministerierna.

Sedan 1997 har Rumänien tagit ett antal initiativ för att stödja små och medelstora företag. De små företagens betydelse i ekonomin har ökat substantiellt. Fastän Rumänien arbetat på att utveckla SME-sektorn är företagens omgivning besvärande genom att den lägger restriktioner på de små företagens möjligheter att utvecklas. Inför medlemskapet bör Rumänien fokusera på att tillfullo implementera aktionsplanen genom att avlägsna hinder för SME, inte minst genom att förbättra den juridiska och administrativa omgivningen. Åtgärder måste vidtas för att säkra en effektiv koordinering mellan olika aktörer. För första gången rapporteras att kapitlet har stängts provisoriskt, i verkligheten skedde detta första halvåret 2000.

2003 års rapport
Denna rapport inleds inte med något allmänt omdöme om utvecklingen sedan förra rapporten utan går direkt på underrubrikerna. En ny version av strategiplanen för SME har utarbetats. Denna nationella strategi är underordnad den europeiska stadgan för småföretag. Den europeiska stadgan är grunden för Rumäniens plan att stödja och utveckla små företag. I vilken utsträckning Rumänien implementerar stadgan övervakas noga.

Kommissionens slutsats är att avsevärda ansträngningar har gjorts från rumänsk sida att förbättra företagens omgivning och att lyfta fram vissa nyckelproblem som möter SME, särskilt tillgång till kapital. Trots dessa ansträngningar är situationen svår för SME i Rumänien. SME:s strategiplan är inte ett operationellt dokument och den begränsade kapaciteten hos myndigheten är ett problem. Fortsatta ansträngningar måste till för att ta bort hindren för implementering av aktionsplanen och förbättra tillträdet till finansieringskällor. Kapitlet är provisoriskt stängt för förhandlingar.

2004 års rapport
Kommissionen börjar med att rapportera framsteg i förhållande till förra rapporten. Strategiplanen har uppdaterats för perioden 2004-2008. Denna plan lyfter fram fem områden som bör prioriteras: förbättra företagsklimatet, utveckla konkurrenskraften hos SME, förbättra möjligheten till finansiering, förbättra tillträdet till utländska marknader samt stärka ledningen av SME. Vad gäller implementering av den Europeiska stadgan behövs ytterligare framsteg göras. Tillgång till kapital fortsätter att vara huvudproblemet för SME. Den totala ekonomiska kapaciteten är begränsad jämfört med behoven. Vissa åtgärder har vidtagits för att förbättra företagens omgivning. Rumänien har antagit en lag som förenklar proceduren för att starta företag. Lagen om incitament för att etablera och utveckla små och medelstora företag antogs 2004. Denna lag innehåller bl a en definition av SME.

Det övergripande omdömet är att politiken för små och medelstora företag är i linje med principer och mål för EU:s företagspolitik. Framsteg har gjorts under den rapporterade perioden. Begränsade resurser hindrar dock full implementering av strategin.

Slutsatsen är att sedan 1997 har Rumänien tagit ett antal initiativ för att stödja SME. Deras betydelse har ökat substantiellt. Rumänien har prioriterat utvecklingen av SME-sektorer. Viktiga steg har tagits för att förbättra den juridiska och administrativa omgivningen. För att fullfölja förberedelserna för inträdet bör Rumänien fokusera på att säkra full och effektiv implementering av strategin, särskilt genom institutionsbyggande. Implementering av europeiska stadgan behöver fullföljas. Rumänien behöver säkra stabiliteten hos det legislativa ramverket och ge prioritet åt effektiv verkställighet av lagarna. En fortsatt utveckling av företagskulturen behöver uppmuntras.

6.3.2 Kommissionens utvärdering av kapitel 10 (skatter)

6.3.2.1 Kommissionens utvärderingskriterier

Kapitel 10 handlar om skatter. Kapitlet öppnas andra halvåret 2001 och stängs provisoriskt andra halvåret 2003. Kommissionen har även här att utgå från den uppgjorda checklistan. Det första steget är att ta ställning till framsteg i förhållande till den förra rapporten. Detta görs genom att utgå från tre delområden 1/ indirekta skatter (VAT, avgifter/pålagor) 2/ direkta skatter samt 3/ administrativt samarbete och ömsesidig assistans (bistånd) Det andra steget i utvärderingen är att göra en allmän bedömning av vad Rumänien åstadkommit vad gäller anpassning till EU:s krav. Från och med 2002 års rapport formulerar kommissionen sin slutsats. Då rapporteras om huruvida förhandlingar pågår eller om kapitlet stängts provisoriskt.

Utvärderingen rör i hög grad anpassning av rumänska lagar till 'l´acquis'. Det handlar inte bara om transponering av lagar utan också om implementering och administrativ kapacitet. I rapporten från 2004 görs en uppräkning av vilka områden EU:s lagstiftning täcker inom skatteområdet. 'L' acquis' täcker indirekta skatter som rör VAT (value-added taxes) och olika pålagor/avgifter. Den lägger fast definitionen av och principen för VAT. Pålagor/avgifter på vissa produkter bestäms i EU-direktiv, där strukturen på avgiften läggs fast liksom avgiftens miniminivå. Vad gäller direkta skatter täcker 'l´acquis' aspekter av bolagsskatter, framför allt skatter på företagsvinster. EU:s regelverk syftar huvudsakligen till att avlägsna hinder för aktiviteter mellan företag över gränser. Slutligen, gemenskapslagstiftningen inom området administrativt samarbete och ömsesidig hjälp erbjuder redskap för att förhindra skattesmitning inom gemenskapen och för-

hindra skattesmitning till länder utanför EU, gäller både direkta och indirekta skatter.

Kommissionen gör i Agenda 2000 den bedömningen att 'l'acquis' vad avser direkta skatter inte bör vara något större problem. Däremot pekar kommissionen på att fastän Rumänien delvis kommit igång med anpassningen av indirekta skatter kommer det att kräva en avsevärd ansträngning från Rumänien att anpassa sig till EU:s lagstiftning vad gäller VAT och pålagor.

6.3.2.2 Kommissionens utvärdering av skatter

2000 års rapport

Rumänien har sedan förra rapporten gjort framsteg för att harmonisera lagstiftningen vad gäller indirekt beskattning. Rumänien har dessutom vidtagit åtgärder för att förbättra organiseringen av skatteadministrationen. För de direkta skatterna krävs substantiell harmonisering. Kommissionen avslutar med ett konstaterande att särskild uppmärksamhet bör ges för att förbättra organiseringen, kapaciteten och effektiviteten hos den nationella skatteadministrationen. Fastän vissa åtgärder vidtagits återstår mycket arbete för att modernisera administrationen.

2001 års rapport

Sedan föregående rapport har Rumänien gjort vissa framsteg, särskilt vad gäller indirekta skatters anpassning till 'l'acquis', i första hand anpassning av olika pålagor/avgifter. Rumänien har höjt avgiftsnivån på vissa varor, men når ännu inte upp till EU:s miniminivå. Inga framsteg har gjorts vad gäller direkta skatter. Rumänien fortsätter att modernisera skatteadministrationen, främst genom att förbättra utbildningen inom området samt att utveckla IT-systemet.

Den övergripande bedömningen är att Rumänien fortsätter om än långsamt att anpassa lagstiftningen till 'l'acquis'. Rumänien uppvisar begränsade resultat vad gäller att modernisera skatteadministrationen. Ytterligare anpassning krävs inom området VAT. Vissa framsteg har gjorts vad gäller anpassning av avgifter till EU, men ytterligare avgifter krävs vad gäller exempelvis avgiftens struktur och undantag. Kommissionen kräver full transponering av EU:s lagar som rör direkt beskattning. Det är viktigt att försäkra sig om att existerande och framtida lagstiftning är i enlighet med uppförandekoden för företagsbeskattning. Trots ansträngningar är den administrativa kapaciteten hos rumänska skattemyndigheter svag.

2002 års rapport

Sedan förra rapporten har Rumänien gjort vissa framsteg, särskilt vad gäl-

ler VAT-lagstiftningen. Antagande om lagen om VAT i juni 2002 är en viktig anpassning till 'l'acquis'. I ett försök att komma till rätta med skattebedrägerier inför lagen straffpåföljder för begångna brott. Rumänien har dessutom antagit en lag om avgifter, där flera överenskommelser för den rumänska lagstiftningen närmare EU:s lagar. En lag har också antagits som rör de direkta skatterna, d v s en reviderad överenskommelse om bolagsskatter samt en bestämmelse om att skatt på exportvinster skall fasas ut till 2004. Rumänien fortsätter att modernisera sin skatteadministration. Strategin för att förbättra den administrativa kapaciteten har förbättrats. Strategin täcker perioden fram till december 2006. Den revideras varje år. Rumänien har bundit upp sig att utveckla en etikkod till mitten av 2003.

Kommissionens slutsats är sedan 1997 att Rumänien gjort framsteg vad gäller anpassning till EU:s skattelagar även om det gått långsamt. Transposition av lagstiftningen vad gäller indirekta skatter har fortsatt men är inte komplett. Detta gäller i än högre grad för den direkta beskattningen. Bara begränsade resultat har uppnåtts i arbetet på att reformera skatteadministrationen. Förhandlingarna fortsätter. Rumänien bör fokusera på ytterligare ansträngningar att ta tag i aktuell lagstiftning för att fullborda transpositionen av 'l'acquis', liksom att stärka kapaciteten att implementera lagarna. Administrativa reformer bör fokusera på att förbättra skatteindrivning likaväl som att minska bedrägerier från momsintäkter.

2003 års rapport

Vissa framsteg har gjorts sedan förra rapporten, främst vad gäller den indirekta beskattningen. Ett antal tillägg till lagen om VAT har gjorts. Rumänien har fortsatt sin gradvisa anpassning av avgifter på alla produktkategorier, stipulerade i den relevanta 'l'acquis'. Fortfarande ligger avgiftsnivån under EU:s miniminivå. Rumänien fortsätter modernisera skatteadministrationen. En nationell myndighet har upprättats. Den blev operationell i början av 2004. Implementeringen av den strategi som antogs 2002 för att förbättra den administrativa kapaciteten har nu påbörjats. Strategin gäller fram till december 2006.

Kommissionens slutsats är att Rumänien sedan förra rapporten gjort framsteg vad gäller anpassningen av skattelagstiftningen och administrativa reformer. Rumänien har uppnått en viss grad av anpassning till 'l'acquis', men Rumänien måste öka tempot för att hinna med anpassningen inom alla berörda områden. Rumänien måste ägna stor uppmärksamhet åt att reformera och modernisera skatteadministrationen. Tillträdesförhandlingarna vad avser detta kapitel har provisoriskt stängts. Rumänien har fått ett övergångsarrangemang vad gäller appliceringen av EU:s miniminivå på cigaretter.

2004 års rapport
Ytterligare framsteg har ägt rum sedan sista rapporten vad gäller legislativ anpassning av indirekta skatter. Rumänien har sammanfört alla skattelagar i en skattelag, som trädde i kraft 1 januari 2004. Denna skattelag har inneburit en sänkt momssats i enlighet med 'l'acquis'. Ett antal områden som stått i strid med 'l'acquis' har undantagits från VAT, andra har fått en lägre momsnivå. Även när det gäller avgifter har den nya skattelagen inneburit förändringar, viktiga steg mot anpassning till EU:s regelverk.

Kommissionens bedömning är att den nyligen introducerade skattelagen representerar ett steg framåt vad gäller ett närmande till 'l'acquis'. Inom området indirekt beskattning behöver anpassningen bli mer komplett.Vad beträffar avgifter krävs avsevärda ansträngningar för att nå EU:s miniminivå för vissa produktkategorier. Inom fältet direkta skatter behöver Rumänien fullfölja transponeringen av de EU-direktiv, som rör indirekta skatter på kapitaltillväxt, moder-dotterbolag, räntor, royalties och sparande. Rumänien har gjort vissa framsteg vad gäller administrativ kapacitet. Trots detta är dess administrativa kapacitet svag. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot att stärka kontroll- och granskningsfunktionen.

Kommissionens slutsats är att Rumänien sedan Agenda 2000 gjort framsteg även om det skett långsamt och inte alltid konsistent. En viktig ansträngning gjordes genom den samlade skattelagen, som medförde avsevärd legislativ anpassning inom ett antal områden. Förhandlingarna är provisoriskt stängda. Rumänien har fått särskilda arrangemang. Rumänien har medgetts en övergångsperiod fram till 2009 för att kunna fortsätta på en avgiftsnivå lägre än EU:s.

För att fullfölja förberedelserna för medlemskap bör Rumäniens ansträngningar riktas mot ytterligare anpassning, speciellt vad gäller inkomster av VAT och avgifter. Åtskilliga frågor är fortfarande öppna. Kompletterande och hållbara ansträngningar kommer att krävas både i termer av lagstiftning och administrativ kapacitet.

6.3.3 Kommissionens utvärdering av kapitel 2 (fri rörlighet för personer)

6.3.3.1 Kommissionens utvärderingskriterier

Kapitlet om fri rörlighet för personer öppnas för förhandlingar första halvåret 2002 och stängs provisoriskt andra halvåret 2003. Checklistan visar vad kommissionen har att utvärdera. För det första, framstegen från föregående rapport för att utifrån dessa göra en allmän bedömning av vad Rumänien åstadkommit inom detta område. Från och med 2002 års rapport ges en sammanfattande slutsats, där det bland annat uppges om förhand-

lingar pågår och om kapitlet provisoriskt stängts. Även innan kapitlet öppnas för förhandlingar redogör kommissionen för var Rumänien står i fråga om fri rörlighet av personer och vilka åtgärder Rumänien vidtagit eller underlåtit att vidta för att anpassa rumänsk lagstiftning till 'l'acquis'.

En utgångspunkt för kommissionen är kunskap om EU:s målsättning med den fria rörligheten av personer och kunskap om EU:s lagar på detta område. Först i 2004 års rapport redovisas målsättningen med den fria rörligheten av personer. 'L'acquis' under detta kapitel rör icke-diskriminering vid behandling av arbetskraft, som är legalt anställd i ett ursprungsland. Detta inkluderar möjligheten att ackumulera eller föra över sociala rättigheter. Detta kräver administrativt samarbete mellan medlemsstater. För att underlätta utövande av vissa yrken inbegriper 'l'acquis' också särskilda kvalifikationer och examina. För vissa yrken krävs en harmoniserad utbildningsplan för att få kvalifikationerna automatiskt erkända i ett EU-land. Dessutom, den fria rörligheten innebär också rätt att bo och rösta i varje medlemsland.

För att utvärdera framstegen från föregående rapport har kommissionen att utvärdera transposition och implementering av EU:s regelverk samt administrativ kapacitet att genomföra detta. De fyra delrubrikerna avspeglar i stort målsättningen med EU:s policy vad gäller fri rörlighet för personer; 1/ ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer 2/ medborgerliga rättigheter 3/ fri rörlighet för arbetskraft (inklusive deltagande i EURES-systemet samt 4/ samordning av sociala säkerhetssystem.

Vad gäller överföring av 'l'acquis' till rumänsk lag måste utgångspunkten vara att kommissionen utgår från vilka lagar och bestämmelser Rumänien har att överföra och vilka lagar Rumänien överfört till nationell lag. Hur kommissionen gått till väga vad gäller implementering av lagar är svårare att utläsa liksom när det gäller konstateranden om den administrativa kapaciteten är tillräcklig. För att bedöma situationen i dess helhet förefaller det som om kommissionen utgår ifrån situationen i Rumänien vid tidpunkten för Agenda 2000, där kommissionen drar slutsatsen att utan en storsatsning på att harmonisera lagstiftningen och sätta upp och stärka implementeringsstrukturen inom området, kommer det inte vara möjligt för Rumänien att uppnå erkännande av rumänska examina och kvalifikationer i gemenskapen på medellång sikt. Kommissionen noterar att 'l'acquis' inte överförts och att situationen har ytterligare förvärrats av det faktum att institutioner inte upprättats för att certifiera examina och implementera 'l'acquis'. I det följande redovisas kommissionens utvärdering rapport för rapport.

6.3.3.2 Kommissionens utvärdering av fri rörlighet för personer

2000 års rapport

Den sammanfattande bedömningen är att vissa framsteg gjorts sedan förra rapporten men att framstegen saknas vad gäller implementering av 'l'acquis'. För området ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer har vissa förberedande åtgärder vidtagits. Ett råd har upprättats med uppgift att utarbeta mekanismer för certifiering av yrkeskvalifikationer. Rådets status uppfattas dock som något oklart. För medborgerliga rättigheter har inga framsteg gjorts vad gäller förberedelser för att implementera 'l'acquis' som rör medborgerliga rättigheter. Under rubriken fri rörlighet för arbetskraft har Rumänien antagit en ny lag om arbetstillstånd, som skyndar på proceduren att utfärda arbetstillstånd till EU-medborgare. Rumänien är därtill i färd med att föra bilaterala förhandlingar med medlemsstater om tillträde för rumänska medborgare till arbetsmarknader inom EU:s medlemsstater.

Vad gäller framtida samordning av sociala säkerhetssystem, särskilt vad gäller att utveckla administrativa strukturer befinner man sig tidigt i processen. Rumänien har gjort framsteg vad gäller ikraftträdande av en lag från april 2000, som gäller allmänna pensionssystem och andra sociala försäkringar. Denna lag möjliggör en partiell överföring av sociala rättigheter ackumulerade i Rumänien till sociala säkerhetssystem i ett annat medlemsland.

Den sammanfattande bedömningen är att det går att se en viss positiv utveckling vad gäller rumänsk lagstiftning inom området. Nyligen har antagits ett beslut om förenkling av frågan om arbetstillstånd för EU-medborgare samt antagande av en ny lag som rör social säkerhet. Ytterligare insatser krävs, inte minst för att bygga upp den administrativa strukturen, en nödvändighet för att i framtiden kunna koordinera sociala säkerhetssystem. Begränsade framsteg har gjorts vad gäller ömsesidigt godkännande av yrkeskvalifikationer. Vissa förberedande åtgärder har vidtagits, dock inget nationell ramverk för allmänt erkännande av yrkeskvalifikationer. Ytterligare anpassning inom området fri rörlighet för personer är nödvändiga särskilt vad gäller lika behandling. Kommissionen vill påminna om att det inte får finnas överenskommelser i rumänsk lagstiftning som går emot EU:s regelverk, särskilt vad avser nationalitet, bostadsort eller språk.

2001 års rapport

Inga markanta framsteg har gjorts sedan förra rapporten. Kommissionen grundar denna bedömning på att Rumänien inte gjort några framsteg vad gäller erkännande av yrkeskvalifikationer eller medborgerliga rättigheter. Vad beträffar icke-diskriminering av EU-medborgare uppvisar Rumänien

avsteg från 'l'acquis'. Avgifter för utländska studenter i Rumänien är högre än för rumänska. Rumänien befäster också en diskriminering av jurister genom att diskriminera jurister från advokatbyråer inom EU. Innebörden av detta är att inte vem som helst får utöva juristyrket i Rumänien. Detta förhållande är ett avsteg från 'l'acquis' men också från överenskommelsen i Europaavtalet. Vad beträffar rörligheten för arbetskraft har inga avsevärda framsteg gjorts. Lagen om arbetstillstånd från 1999 har fått ett tillägg. Dessa förändringar, som lagen medför, har liten konsekvens för arbetskraftens fria rörlighet. Ett bilateralt avtal om fri rörlighet för arbetskraft har slutits med Portugal i juli 2001. Inga påtagliga framsteg som gäller koordinering av sociala säkerhetssystem har skett under perioden.

Kommissionens allmänna bedömning är att åtgärder som rör ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer och utbildning måste intensifieras. Nödvändiga administrativa strukturer och utbildningsprogram måste påskyndas. De nyligen antagna lagarna om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer för läkare, sjuksköterskor osv behöver ytterligare ses över. De brister som framkommer behöver åtgärdas omedelbart. Rumänien bör se till att introducera åtgärder för att försäkra sig om att yrkesverksamma alltifrån tillträdet möter de krav som finns nedskrivna i EU-direktiven. Vid tillträdet måste Rumänien se till att dess lagstiftning är anpassad till EU:s regler.

Vad gäller framtida koordinering av sociala säkerhetssystem är utveckling av tillräckliga administrativa strukturer en nödvändighet för att kunna applicera gemenskapens överenskommelser om social säkerhet från tillträdet. Rumänien behöver försäkra sig om finansiell stabilitet för de sociala säkerhetssystemen för att möta de ökade kostnaderna som blir följden av EU-tillträdet, framför allt inom hälsovården. Rumänien bör uppmuntras att sluta bilaterala avtal som gäller sociala säkerhetsarrangemang

Kommissionens bedömning är att anpassning till 'l'acquis' är begränsad. Steg för steg har den administrativa strukturen förbättrats men inte tillräckligt. Arbetet med ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer måste intensifieras. Nödvändiga administrativa strukturer och utbildning behövs. Det måste lyftas fram att vid tillträdet skall inte finnas någon överenskommelse i rumänsk lagstiftning som går emot gemenskapsreglerna, särskilt vad gäller nationalitet, bostadsort eller språk.

2002 års rapport
Inom området fri rörlighet för personer har en viss utveckling kunnat rapporteras. Ett antal lagar har antagits som syftar till att överföra 'l'acquis' som rör flera yrkesgrupper till rumänsk lagstiftning. Rumänien har återtagit den diskriminerande åtgärden som gäller jurister, ett förhållande som

kommissionen slagit ned på i förra rapporten. Inga avsevärda framgångar vad gäller medborgerliga rättigheter. Förberedande åtgärder för framtida koordinering av sociala säkerhetssystem är i ett inledande stadium. Rumänien bör utveckla administrativ kapacitet, särskilt relaterat till utbildning. Rumänien behöver försäkra sig om nödvändig finansiell stabilitet för att möta de ökade kostnader som följer med tillträdet, särskilt inom hälsoområdet. Rumänien bör uppmuntras att sluta bilaterala avtal om sociala säkerhetssystem med ytterligare medlemsstater.

Kommissionens allmänna bedömning är att åtgärder som rör ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer och utbildning måste intensifieras. Nödvändiga administrativa strukturer och utbildningsprogram måste påskyndas. De nyligen antagna lagarna om ömsesidigt erkännande av kvalifikationer för läkare, sjuksköterskor osv behöver ytterligare ses över. De brister som framkommer behöver åtgärdas omedelbart. Rumänien bör se till att introducera åtgärder för att försäkra sig om att yrkesverksamma alltifrån tillträdet möter de krav som finns nedskrivna i direktiven. Vid tillträdet måste Rumänien se till att dess lagstiftning är anpassat till EU:s regler, särskilt vad gäller hänsyn till nationalitet, hemort och språk. Lagstiftning om ömsesidigt erkännande av examina behöver inkludera enklare procedurer. Vad gäller koordinering av framtida sociala säkerhetssystem är utveckling av tillräckliga administrativa strukturer en nödvändighet för att kunna applicera gemenskapens överenskommelser om social säkerhet från tillträdet. Rumänien behöver försäkra sig om finansiell stabilitet för dess sociala säkerhetssystem för att möta de ökade kostnaderna som blir följden av EU-tillträdet, framför allt inom hälsovården. Rumänien uppmuntras till att sluta bilaterala avtal om sociala säkerhetsarrangemang, speciellt med medlemsstater eftersom de normalt vilar på samma principer som EU:s regler inom detta fält.

Kommissionens slutsats är att Rumänien sedan Agenda 2000 gjort begränsade framsteg. Det legislativa ramverket förblir i stort ej anpassat till EU:s regelverk men en grund är lagd för att bygga vidare på. Bilaterala avtal har undertecknats. Förhandlingarna fortsätter. Rumänien har inte begärt några övergångsarrangemang.

2003 års rapport

Den allmänna bedömningen är att fastän Rumänien tagit ytterligare steg för att anpassa sin lagstiftning med gemenskapsregler om ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer, dess förberedelser att implementera 'l'acquis' är fortfarande i sin linda. Rumänien bör intensifiera sina ansträngningar att introducera nödvändiga administrativa strukturer lika väl

som utbildningsprogram för att garantera den kompetensnivå, som erfordras i EU-direktiven. Rumänien bör vidta åtgärder för att försäkra sig om att dessa yrkeskategorier kan möta kraven inskrivna i 'l'acquis' och dra nytta av att få sina yrkeskvalifikationer erkända vid EU-tillträdet. Vid tillträdet måste Rumänien försäkra sig om att nationell lagstiftning är i enlighet med EU:s bestämmelser om medborgares rättigheter. Då skall rumäner och icke-rumänska EU-medborgare få samma behandling vad gäller tillträde till utbildning, inklusive terminsavgifter.

Kommissionens slutsats är att Rumänien gjort vissa framsteg vad gäller ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer för medicinsk personal. Rumänien har tagit bort vissa restriktioner som tillåter fri rörlighet för arbetskraft och deras familjer, men på samma gång introducerat regler att EU medborgare bara kan anställas om en vakans inte kan fyllas av en rumän. Förberedelser för implementering av 'l'acquis' för ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer befinner sig fortfarande bara i början. Ytterligare ansträngningar bör fokusera på att försäkra sig om att nationell lagstiftning är i linje med EU:s regler. Uppmärksamhet bör riktas mot utveckling av administrativa strukturer och finansiell stabilitet som gäller samordning av sociala säkerhetssystem. Förhandlingar om detta kapitel fortsätter. Rumänien har inte begärt några övergångsarrangemang inom området fastän provisoriskt samtyckt till ett övergångsarrangemang vad gäller restriktioner av arbetskraft till EU:s medlemsstater. Dessa restriktioner kommer att gälla minst två år efter tillträdet, dock maximalt sju år.

2004 års rapport
Rumänien har gjort framsteg sedan förra rapporten. I maj 2004 antogs en lag som syftar till ett allmänt ramverk vad gäller ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer samt en lag om att ta bort hinder för vissa yrkeskategorier. Överenskommelser om yrkesbenämningar är ännu inte i överensstämmelse med 'l'acquis' Inom området medborgerliga rättigheter har Rumänien gjort tillägg i den nya konstitutionen, som lägger den juridiska grunden för lagstiftning, vilken skall ge EU-medborgare rätten att delta i lokala val och val till Europaparlamentet. Den kontroversiella överenskommelsen om att utländsk arbetskraft bara kan rekryteras om vakanser inte kan fyllas av en rumän har återkallats av hänsyn till EU och EEA-avtalet. Också en lag om tjänstepension har antagits i juni 2004. Förutsättningar har skapats för att förbättra språkkunskaper samt kunskapen om informationsteknologin bland anställda. Vad gäller koordinering av sociala säkerhetssystem har stadiga framsteg gjorts. Den administrativa kapaciteten hos relevanta institutioner har förbättrats. Förhandlingar om bilaterala avtal med medlemsstater fortsätter.

Kommissionens allmänna bedömning är att avsevärda legislativa framsteg uppnåtts. Vissa legala anpassningar behövs ytterligare och effektiv verkställighet av lagarna bör säkras. Administrativ kapacitet bör ytterligare drivas på och utbildning bör fortsätta för att garantera den kompetensnivå, som krävs. Rumänien bör vidta åtgärder för att försäkra sig om att dess yrkesutövare kan möta kraven som är fastlagda i 'l'acquis' och dra nytta av dessa möjligheter vid EU-tillträdet. Trots den reviderade konstitutionen krävs mer detaljerad lagstiftning för att garantera EU:s medborgare medborgerliga rättigheter i Rumänien. Rumänska och icke-rumänska EU-medborgare bör också få samma behandling vad gäller tillträde till utbildning och avgifter. Viktiga beslut behövs för att försäkra sig om nödvändig finansiell stabilitet för att möta extra kostnader som blir ett resultat av anpassning till EU:s överenskommelser särskilt inom hälsovården. Rumänien uppmuntras till att sluta ytterligare bilaterala avtal om sociala säkerhetssystem. Nödvändiga förberedande åtgärder krävs för att introducera det europeiska sjukförsäkringskortet från datumet för tillträdet.

Kommissionens slutsats är att sedan Agenda 2000 har Rumänien gjort avsevärda framsteg. Den legislativa anpassningen har rört sig framåt. Relevanta institutioner är på plats och deras administrativa kapacitet har ökat. Förhandlingar runt detta kapitel har provisoriskt stängts. Rumänien har ej krävt några övergångsarrangemang. Rumänien har samtyckt till det övergångsarrangemang som förts fram av EU. Tiden för restriktioner vad gäller fri rörlighet av arbetskraft från Rumänien till EU kommer att vara minst två år och i kraft högst sju år. För att fullfölja förberedelserna för medlemskap bör Rumäniens ansträngningar nu fokusera på att överföra den återstående lagstiftningen inom området medborgerliga rättigheter och försäkra sig om verkställighet av lagar inom fältet ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer. Utvecklingen av tillräckliga administrativa strukturer krävs för att försäkra sig om implementering av 'l'acquis' inom området.

6.3.4 Kommissionens bedömning av de utvärderade kapitlen

Kommissionens bedömning av dessa tre kapitel i den sist utvärderade rapporten är att Rumänien till stor del antagit de lagar och beslut som krävs för varje politikområde och att Rumänien nu måste prioritera implementering av lagarna. Vad gäller små och medelstora företag har Rumänien tagit ett antal initiativ för att stödja företagen. Viktiga steg har tagits för att förbättra den juridiska och administrativa omgivningen. För att fullfölja förberedelserna för inträdet bör Rumänien fokusera på att ge prioritet åt effektiv verkställighet av lagarna. Inom skatteområdet har en avsevärd legislativ anpassning gjorts men ytterligare anpassning krävs. Ansträngningar krävs både i termer av lagstiftning och administrativ kapacitet. Rumänien har fått

ett övergångsarrangemang fram till 2009. Inom området fri rörlighet av personer har Rumänien att anta de återstående lagarna men framför allt utveckla tillräcklig administrativ kapacitet för att möjliggöra implementering av redan antagna lagar. Detta resultat avspeglar i stort kommissionens sammanfattande bedömning av Rumäniens förmåga att anta 'l'acquis communautaire.

6.3.5 Rumänien och 'l'acquis communautaire'

Kommissionens empiriska test av de olika kapitlen syftar till att bedöma huruvida Rumänien uppfyller de uppsatta punkterna på checklistan. Rapporterna gör en sådan bedömning, gäller även de rapporter som föregår förhandlingarna. Den intressanta frågan att ställa är hur kommissionen går tillväga för att fastställa huruvida Rumänien uppfyller det tredje villkoret.

Checklistan ger indikationer på vad som krävs av ansökarlandet men ger inga anvisningar om var nivån skall ligga för att bedömas uppfylla villkoret. Vad gäller transponering av 'l'acquis' till nationell lag bör utgångspunkten vara att utgå från mängden lagar som EU antagit under respektive kapitel för att sedan bocka av vilka som överförts till nationell lag i enlighet med EU:s lagstiftning. Problemet är att kommissionen inte anger hur stor andel av det totala antalet lagar som överförts. Det är därför svårt att svara på vad som ligger bakom att kandidatlandet gjort framsteg eller att kandidatlandet gjort framsteg men ej tillräckliga. Än svårare är det att ur rapporterna utläsa hur kommissionen gått till väga för att bedöma omfattningen av implementerade lagar. Hur har kommissionen gått till väga för att verifiera implementeringen av EU:s lagar? Krävs att samtliga lagar skall vara implementerade? Finns en skillnad mellan olika politikområden? Liknande svårigheter uppkommer vid bedömning av vilken måttstock kommissionen använt sig av för att bedöma graden av administrativ kapacitet.

Den sammanfattande bedömningen vilar på de undersökta rapporterna från år 2000 till år 2004.

Bedömningen år 2000

Vad gäller de kortsiktiga prioriteringarna har Rumänien gjort framsteg inom områden som skatter, tullar, transporter samt juridiska och inrikesfrågor. Vissa begränsade framsteg har gjorts särskilt inom områden som är relaterade till inre marknaden. Inom jordbruk, socialpolitik och sysselsättning samt miljön har inga substantiella framsteg gjorts. Rumänien har således gjort vissa framsteg vad gäller antagande av 'l'acquis', men de resultat som uppnåtts är blandade. Små framsteg har gjorts i att stärka den administrativa kapaciteten sedan föregående rapport. Kvaliteten är dock skiftan-

de. Ett antal ministerier fungerar väl och har kvalificerad personal. Kapaciteten för att implementera och upprätthålla antagna lagar är mycket begränsad, vilket innebär en svaghet i förberedelserna för medlemskap. Antalet provisoriskt stängda kapitel är sex.

Bedömningen år 2001

Rumänien har fortsatt att göra framsteg i att anta 'l'acquis'. Rumänien uppfyller de krav som ställts upp för transportområdet. Framsteg har gjorts inom områden som skatter, tullar samt juridiska och inrikesfrågor, dock har inte alla kraven inom de prioriterade områdena helt uppnåtts. Vissa begränsade framsteg har gjorts inom områden relaterade till den inre marknaden, jordbruk, miljö samt socialpolitik och sysselsättningsfrågor. Dock, inga substantiella framsteg har gjorts inom de sist uppräknade sektorerna. Kommissionen kan visa på att Rumänien är på väg att möta prioriteringarna på medellång sikt inom transport- och fiskesektorn. Kapaciteten hos de offentliga myndigheterna att implementera 'l'acquis' förblir begränsad, så här långt en avsevärd restriktion på Rumäniens förberedelse för medlemskap. Dock, vissa delar av administrationen fungerar effektivt, medan vissa sektorer är bekymmersamma. Det är, enligt kommissionen, svårt att notera reella framsteg i att stärka den administrativa kapaciteten. Frågan har dock upprioriterats av den rumänska regeringen. Antalet provisoriskt stängda kapitel uppgår till nio.

Bedömningen år 2002

Sedan Agenda 2000 har Rumänien gjort kontinuerliga framsteg i att anta 'l'acquis'. Under det sista året har Rumänien påskyndat överföringen av EU:s lagar och fortsatt, låt vara i långsammare tempo, att stärka de administrativa strukturerna. Rumäniens framsteg har, enligt kommissionen, varit påtagliga inom flera områden. Kommissionen graderar anpassningen av de olika sektorerna med uttryck som anpassningen har accelererat, har ständigt gått framåt, gjort framsteg men har avstannat eller att framstegen gått långsamt. Riktigt vad detta betyder i förhållande till vad som återstår är svårt att säga, men en rimlig tolkning är att framstegen vad gäller anpassning av 'l'acquis' är påtaglig och att den rumänska lagstiftningen nu är på väg att anpassas inom allt fler områden. Dock, den administrativa kapaciteten för att kunna implementera alla lagar förblir begränsad. Det krävs strukturella reformer. Innan dess förblir den administrativa kapaciteten begränsad, en begräsning som utgör en broms i Rumäniens förberedelser för tillträde till unionen. Vissa delar av administrationen fungerar effektivt medan andra delar är svaga. Fjorton kapitel har hitintills stängts provisoriskt. De gjorda överenskommelserna är tagna med sikte på medlemskap år 2007.

Bedömningen år 2003
Rumänien har fortsatt att göra framsteg i att anta 'l'acquis'. Förutsatt att den nuvarande takten upprätthålles är kommissionens bedömning att Rumänien är i färd med att införliva EU:s lagar före den utsatta tiden för medlemskap. Det finns dock vissa svagheter i den legislativa processen, vilket bidrar till att kvaliteten på de överförda lagarna är ojämn. I vissa fall måste därför lagar revideras innan de kan implementeras. I ett antal viktiga sektorer är det fortfarande ett gap mellan framstegen i att överföra 'l'acquis' till nationell lag och kapaciteten att implementera och upprätthålla de antagna lagarna. Detta förhållande uppfattas fortfarande som en begränsning i Rumäniens förberedelse för medlemskap. Rumänien är i behov av en samlad strukturell reform av både den offentliga administrationen och rättssystemet. Hitintills har tjugo kapitel stängts provisoriskt. De överenskommelser som gjorts är med sikte på medlemskap år 2007.

Bedömningen år 2004
Sedan Agenda 2000 har Rumänien gjort goda framsteg i att anta 'l'acquis', nu också framsteg i att stärka den administrativa kapaciteten, en nödvändighet för att kunna implementera och upprätthålla 'l'acquis'. Bara under det sista året har Rumänien gjort framsteg inom de flesta av de trettio kapitlen. Rumänien är i färd med att fullfölja den nödvändiga anpassningen innan den uppsatta tiden för medlemskap, förutsatt att Rumänien inte tappar tempot i anpassningsarbetet. Den administrativa kapaciteten har stärkts inom flertalet områden men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. För att kunna fylla ut återstående luckor bör vederbörlig uppmärksamhet ägnas åt att stärka den administrativa kapaciteten för att fullständigt och i tid kunna implementera strategier och handlingsplaner. Inom flera sektorer bör detta arbete skyndas på. I tillträdesförhandlingarna har tjugoåtta kapitel stängts provisoriskt. Rumänien håller till största delen de överenskommelser som gjorts under förhandlingarna, fastän det går att se förseningar inom vissa specifika områden.

Rapportens slutliga bedömning är att man bör ha i åtanke de framsteg Rumänien gjort sedan Agenda 2000, både vad gäller anpassning av 'l'acquis' och arbetet på att stärka den administrativa kapaciteten, det senare en förutsättning för att fortsätta på den inslagna vägen att implementera överenskommelserna gjorda i förhandlingarna. Kommissionen förväntar sig att Rumänien förmodas leva upp till medlemskapets förpliktelser i enlighet med den föreskrivna tidsramen. Under perioden fram till tillträdet behöver Rumänien fortsätta sina förberedelser i enlighet med de överenskommelser som gjorts i tillträdesförhandlingarna.

6.4 Kommissionens samlade rekommendation till rådet

Var och en av de undersökta rapporterna avslutas med en sammanfattande bedömning av vad kommissionen kommit fram till efter sin utvärdering. Med denna bedömning avsänder kommissionen en rekommendation till rådet. Denna rekommendation utgör underlag för Europeiska rådets beslut inför varje nytt steg i tillträdesprocessen.

I *Agenda 2000 (1997)* ger kommissionen en sammanfattande redogörelse för i vilken utsträckning Rumänien uppfyller de tre villkoren för medlemskap. Denna redogörelse ligger till grund för kommissionens slutsatser och rekommendation. Kommissionens slutsats är att de förbättringar som skett efter att den nya regeringen kommit till makten tyder på att Rumänien är på väg att uppfylla de politiska villkoren. Rumänien har gjort stora framsteg med att skapa en fungerande marknadsekonomi men skulle ha stora svårigheter att på medellång sikt klara konkurrenstrycket och marknadskrafterna i unionen. Trots de framgångar som noteras har Rumänien varken införlivat eller genomfört de väsentliga delarna av gemenskapens regelverk, särskilt i fråga om den inre marknaden.

Rekommendationen till Europeiska rådet är att i ljuset av ovannämnda överväganden inleda kommissionen anslutningsförhandlingar med Rumänien så snart landet gjort tillräckliga framsteg för att uppnå villkoren för medlemskap såsom de definierats i Köpenhamnskriterierna. Kommissionen vill genom den förstärkta strategin inför anslutningen hjälpa Rumänien att förbereda sig för de krav som är förknippade med medlemskapet. Rumänien måste vinnlägga sig om att åtgärda de svaga punkterna som fastställs i yttrandet. Kommissionen kommer att granska Rumänien och redovisa resultatet under 1998.

Slutsatsen i *1999 års rapport* är att kommissionen för ögonblicket bedömer att Rumänien fullföljer de politiska villkoren men denna inställning kan ändras om myndigheterna inte fortsätter att prioritera åtgärder som förbättrar barnhemmens situation. Därefter räknar kommissionen upp ett antal områden som är orsak till bekymmer. Kommissionen bedömer inte Rumänien som en fungerande marknadsekonomi. Landet har ännu inte förmåga att stå emot konkurrens och marknadskrafter. Kommissionen uppmärksammar vad den rumänska regeringen måste åtgärda. Regeringen måste bland annat arbeta på att återskapa en stabil ekonomisk ram och åtgärda strukturella problem i ekonomin. Arbetet på att anpassa Rumänien till den inre marknaden är bara partiell och trots att en del viktiga resultat uppnåtts måste Rumänien skynda på anpassningen men också implementeringen. Svag administrativ kapacitet fortsätter, enligt kommissionen, att

skapa problem. En reformering av den offentliga administrationen är en nödvändighet. Rumänien har tagit itu med vissa aspekter av den administrativa kapaciteten och den inre marknaden. Rumänien har ännu ej tagit upp kampen mot organiserad brottslighet och korruption.

I *2002 års rapport* refererar Kommissionen till rapporten från 1997. Rumänien fullföljde då de politiska villkoren. Sedan dess har framsteg gjorts att konsolidera och fördjupa stabiliteten hos de institutioner som skall garantera demokrati, rättsstaten, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Detta har bekräftats under det senaste året. Kommissionens slutsats är att Rumänien fullföljer de politiska villkoren. Kommissionen redovisar på vilka grunder kommissionen drar denna slutsats men visar också på brister som behöver åtgärdas. Omdömet är att Rumänien fortsätter att göra framsteg mot att bli en fungerande marknadsekonomi, förutsättningarna för detta har förbättrats. Kommissionen förutser att full implementering av planerade åtgärder tillsammans med fullföljande av reformagendan bör göra Rumänien kapabel att handskas med konkurrenstrycket och marknadskrafterna inom unionen på medellång sikt. Kommissionen visar på vad som uppnåtts men också på vad som återstår att åtgärda. Kommissionen drar slutsatsen att sedan rapporten 1997 har Rumänien gjort kontinuerliga framsteg med antagande av l'acquis. Emellertid kan kommissionen visa på en ökande klyfta mellan framsteg i att överta lagar och den begränsade förmågan hos den rumänska administrationen att implementera och verkställa de nyligen antagna lagarna. Under det sista året har Rumänien accelererat den legislativa anpassningen och har fortsatt, fastän i långsammare takt, att utveckla de administrativa strukturerna som krävs för att verkställa lagarna.

Sammantaget, med uppsatt datum för tillträde är Rumäniens framsteg rimliga och den nationella lagstiftningen anpassad med l'acquis på många områden. Det administrativa kapacitetsbyggandet kräver en omfattande strukturell reformering av både den offentliga förvaltningen och rättsväsendet. Kommissionen redovisar kapitel för kapitel vilka framsteg som gjorts och vilka ytterligare ansträngningar som krävs. När rapporten skrivs har tretton kapitel provisoriskt stängts. De överenskommelser som gjorts har gjorts med sikte på tillträde 2007.

Även i *2004 års rapport* börjar kommissionen med att hänvisa till rapporten 1997, där kommissionen slår fast att Rumänien fullföljer de politiska villkoren. Sedan dess, konstaterar kommissionen, har landet ytterligare konsoliderat och fördjupat stabiliteten i de institutioner som skall garantera demokrati, rättsstatlighet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Denna trend har accelererat under det sista året.

Kommissionens slutsats är att Rumänien fullföljer de politiska villkoren. Kommissionen fortsätter att lyfta fram områden som måste förbättras. I rapporten från 1997 gav Kommissionen ett erkännande till rumänska myndigheter att de gjort ansträngningar att transformera ekonomin. Sedan dess har ytterligare ansträngningar gjorts från Rumäniens sida. Rumänien har uppnått makroekonomisk stabilitet och genomfört djupgående ekonomiska reformer. De rumänska myndigheterna har arbetat ihärdigt för att uppfylla de ekonomiska kraven för medlemskap. Kommissionen har nu dragit slutsatsen att Rumänien uppfyller kriteriet för en fungerande marknadsekonomi. Effektiv implementering av dess strukturella reformprogram borde enligt kommissionen möjliggöra för Rumänien att handskas med konkurrenstryck och marknadskrafter inom unionen. Kommissionen visar på områden som kan förbättras och vilka prioriteringar Rumänien bör göra. Sedan 1997 har Rumänien, enligt kommissionen, gjort ansträngningar att anta l'acquis och att bygga upp den administrativa kapaciteten att implementera och effektivt verkställa l'acquis. Rumänien är på gång att fullfölja den krävda legislativa anpassningen i god tid före det planerade datumet för tillträde, förutsatt den nuvarande reformtakten. Kommissionen går sedan igenom de olika kapitlen, lyfter fram de senaste framstegen men också kvarstående problem. Kommissionen avslutar med att konstatera att 27 kapitel nu stängts provisoriskt. Rumänien har i stort följt uppgjorda överenskommelser, fastän förseningar kan noteras inom vissa områden. Kommissionen avslutar med följande sammanfattande bedömning:

"Bearing in mind the progress achieved since the Opinion, the level of alignment and administrative capacity that Romania has achieved at this point in time and its track record in implementing the commitment that it has made in the negotiations, and taking into account their preparatory work in progress, the Commission expects Romania to assume the obligations of membership in accordance with the envisaged timeframe. In the period leading up to accession, Romania needs to continue its preparations, in line with the commitments it has made in the accession negotiations."

6.5 Rådets bedömning av kommissionens rekommendation

Europeiska rådet har att ta ställning till kommissionens rekommendationer och göra den slutliga bedömningen inför varje nytt steg i tillträdesprocessen. Detta avsnitt fokuserar på beslut tagna vid Europeiska rådets möten främst i Luxemburg den 12–13 december 1997, Helsingfors den 10–11 december 1999, Köpenhamn den 12–13 december 2002 och Bryssel den 16–17 december 2004.

Europeiska rådet i Luxemburg 1997 har att fatta beslut som är nödvändiga för att inleda hela utvidgningsprocessen. Rådet gick igenom den aktuella situationen i varje kandidatland utifrån kommissionens yttranden och rapporter från rådets ordförandeskap. Mot bakgrund av denna granskning beslutade rådet att inleda en anslutningsprocess som omfattade de tio kandidatländerna i Central och Östeuropa samt Cypern. Anslutningsprocessen skall inledas den 30 mars 1998 med ett möte med utrikesministrarna från de femton medlemsstaterna och de ovan nämnda ansökarstaterna genom att en enda rammekanism upprättas för dessa kandidatstater. Europeiska rådet beslutar att under våren 1998 sammankalla bilaterala regeringskonferenser för att inleda förhandlingar med Cypern, Ungern, Polen, Estland, Tjeckien och Slovenien om villkoren för deras tillträde till unionen samt de anpassningar av fördragen som detta tillträde kräver. Europeiska rådet beslutar att parallellt påskynda förberedelser av förhandlingar med Rumänien, Slovakien, Lettland, Lithauen och Bulgarien, särskilt genom en analys av unionens regelverk.(Europeiska rådet i Luxemburg den 12 och 13 december 1997, Ordförandeskapets slutsatser)

Vid *Europeiska rådets sammanträde i Helsingfors 1999* fattas ett antal beslut som markerar ett nytt skede i utvidgningsprocessen. Europeiska rådet är fast beslutet att positivt bidra till säkerhet och stabilitet på den europeiska kontinenten. Rådet beslutar mot bakgrund av den senaste utvecklingen och kommissionens rapport sammankalla bilaterala regeringskonferenser i februari 2000 för att inleda förhandlingar med Rumänien, Slovakien, Lettland, Lithauen, Bulgarien och Malta om villkoren för deras inträde i unionen och de därpå följande anpassningarna av fördragen. (Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december 1999, Ordförandeskapets slutsatser.)

På vägen mellan Helsingfors 1999 och Köpenhamn 2002 bör det *Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001* nämnas. Där slås fast att utvidgningsprocessen är oåterkallelig och att färdplanen är sådan att det är möjligt att avsluta förhandlingarna till slutet av 2002 med de kandidatländer som är redo för medlemskap. Kandidatländerna skall bedömas enbart på egna meriter och principen om differentiering skall gälla. De bäst förberedda kan gå snabbare fram i förhandlingarna, vilket innebär att vissa länder som sist påbörjade förhandlingarna kan komma ifatt de som finns med från början. (Europeiska rådet i Göteborg den 15 och 16 juni 2001, Ordförandeskapets slutsatser)

Vid det *Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002* menar rådet att det framgångsrika slutförandet av anslutningsförhandlingarna med tio kandidatländer ger ny dynamik åt Bulgariens och Rumäniens anslut-

ning, som en del av samma allomfattande och oåterkalleliga utvidgningsprocess. Unionen välkomnar dessa länders betydande framsteg, som också avspeglar sig i att de kommit långt i anslutningsförhandlingarna. Unionen ser fram mot en konsolidering av de hittills uppnådda resultaten. Efter slutsatsen från ett tidigare möte med Europeiska rådet och beroende på ytterligare framsteg med att uppfylla kriterierna för medlemskap är målet att välkomna Bulgarien och Rumänien som medlemmar i Europeiska unionen år 2007. Unionen bekräftar att anslutningsförhandlingarna med dessa länder kommer att fortsätta på grundval av samma principer som hittills och att varje kandidatland kommer att bedömas efter egna meriter. Rumänien och Bulgarien uppmanas ta till vara detta tillfälle och påskynda sina förberedelser genom att uppfylla och genomföra sina åtaganden under anslutningsförhandlingarna. Särskilda ansträngningar behöver göras inom rättsväsendet och förvaltning. De två länderna uppmanas upprätthålla förhandlingstakten i kvarstående kapitel, även kapitel med ekonomiska konsekvenser. Unionen understryker sin föresats att bistå Rumänien och Bulgarien i dessa ansträngningar. (Europeiska rådet i Köpenhamn den 12-13 december 2002, Ordförandeskapets slutsatser)

Europeiska rådet i Bryssel 2004 noterar med tillfredsställelse de framsteg Rumänien gjort med att genomföra regelverket och uppfylla sina åtaganden. Framstegen i rättsliga och inrikesfrågor och konkurrens gör det möjligt att formellt avsluta kvarstående kapitel den 14 december 2004. Europeiska rådet ser fram mot att välkomna Rumänien som medlem fr o m 1 januari 2007. Med beaktande av kommissionens bedömning och rekommendation anser Europeiska rådet att Rumänien kommer att kunna uppfylla alla skyldigheter som följer av ett medlemskap vid den planerade tidpunkten för landets anslutning, förutsatt att Rumänien fortsätter sina ansträngningar. Åtgärder för att bemöta allvarliga problem som kan uppstå antingen före anslutningen eller under de tre första åren efter anslutningen, särskilt när det gäller rättsliga och inrikesfrågor, konkurrensfrågor samt miljöfrågor kommer att föreskrivas i skyddsklausuler. EU kommer i fortsättningen att noggrant övervaka Rumäniens förberedelser och framsteg bl a det faktiska genomförandet av åtagandet på regelverkets alla områden. Kommissionen kommer att lägga fram årliga rapporter om Rumäniens framsteg. EU begär att ett anslutningsfördrag färdigställs och undertecknas i april 2005 i samband med rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser, förutsatt att Europaparlamentet gett sitt samtycke. (Europeiska rådet i Bryssel den 16–17 december 2004, Ordförandeskapets slutsatser.)

Vid Europeiska rådets möte den 14–15 december 2006 beslutar rådet att varmt välkomna Rumänien och Bulgarien som medlemmar av EU den 1

januari 2007. Anledningen till detta beslut är att tillträdesavtalet från 2005 slog fast att Rumänien och Bulgarien kommer att bli medlemmar 1 januari 2007 såvida rådet inte beslutar, på rekommendation från kommissionen, att skjuta upp tillträdet för endera landet till 1 januari 2008.

En uppsummering av Europeiska rådets ställningstaganden vad gäller Rumänien ger vid handen att Rumänien inte vid något av besluten helt uppfyller kraven på att ta nästa steg i tillträdesprocessen. Vid mötet i Luxemburg 1997 frångår Europeiska rådet kommissionens rekommendation att inte ta med Rumänien i anslutningsprocessen tills landet gjort ytterligare framsteg för att kunna klara av ett medlemskap. Europeiska rådet väljer att acceptera samliga ansökande länder till anslutningsprocessen, men att Rumänien tillsammans med andra länder får vänta med att påbörja förhandlingar. Vid mötet i Helsingfors beslutar Europeiska rådet att inleda förhandlingar med de länder som inte kom med i första förhandlingsgruppen. Det skäl rådet anger är att rådet vill bidra till säkerhet och stabilitet i Europa och vill därför ge sitt godkännande till att påbörja förhandlingar med den andra gruppen, vilken enligt kommisionsrapporterna fortsatt göra framsteg. Med detta beslut kan även Rumänien påbörja förhandlingarna om ett medlemskap. Europeiska rådets möte i december 2002, som ger tio ansökarländer klartecken att avsluta förhandlingarna vid utgången av 2002, följer kommissionens rekommendation att Rumänien inte uppfyller villkoren för att kunna avsluta förhandlingarna. Först fr o m januari 2007 kan Rumänien tillsammans med Bulgarien bli medlemmar. Vid Europeiska rådets möte i december 2004 tas beslutet att ge Rumänien tillträde till unionen, även om Europeiska rådet ser att det fortfarande finns brister, framför allt inom fyra områden: rättsväsendet, inrikesfrågor, konkurrens och miljö. De åtgärder Europeiska rådet kräver kommer att föreskrivas i skyddsklausuler. Rumänien kommer att granskas noggrant av kommissionen. Även tillträdesavtalet förses med förbehåll. Medlemskapet kan skjutas upp till 1 januari 2008 om rådet så beslutar på rekommendation från kommissionen. Rådets beslut kräver ytterligare åtgärder från Rumäniens sida inom ett antal områden. EU:s granskning av landet kommer att fortsätta efter tillträdet till unionen 1 januari 2007.

7 STYRNING OCH MAKT

Syftet med denna studie är att studera EU:s utvidgningsprocess österut utifrån ett makt- och styrningsperspektiv. Studien fokuserar på den process som innebär expansion av EU:s grundläggande värden och substantiella politik. EU uppfattas därför som intressent, en 'klubb', som har att ta ställning till eventuellt nya medlemmar. De ansökande länderna har att ta över EU:s normer och regler. Dessa normer/regler behöver överföras från EU till kandidatlandet genom någon form av internationell styrning. EU:s utvidgningsprocess ses därför som en styrningsprocess. Studiens centrala frågeställnng är: *Vad utmärker EU:s sätt att styra och kontrollera att ansökarlandet uppnår av EU önskat resultat?* För att beskriva och analysera denna styrningsprocess tar jag hjälp av dels 'governancelitteraturen', dels utvärderingslitteraturen.

7.1 EU:s styrningsprocess – en beskrivning

Det finns i litteraturen olika betydelser av begreppet styrning. I avsnitt 1.4 diskuteras en distinktion som utgår från statens roll vid styrning. Två huvudtyper identifieras. Den ena benämns traditionell 'old governance', den andra 'new governance'. Inom traditionen 'old governance' riktas fokus mot statens förmåga att styra och kontrollera, inom 'new governance' mot statens förmåga att interagera med sin yttre omgivning för att nå beslut som samtliga berörda parter kommer överens om. I detta avsnitt görs också en distinktion mellan 'styrning' inom stater och styrning i en internationell miljö. Det finns således en rad perspektiv på och aspekter av fenomenet styrning. Vilka aspekter av detta begrepp som kommer till användning beror i hög grad på den kontext, där begreppet styrning skall användas. Oberoende kontext finns dock vissa frågor som återkommer.Varifrån utgår denna styrning? Vilket/vilka objekt är föremål för denna styrning? Vad karakteriserar relationerna mellan dessa som styr och de som är föremål för styrning? Vilka är styrningsprocessens viktiga instrument?

Förhandlingarna mellan EU och ansökarländerna handlar i denna studie om villkoren för att bli medlem av unionen. Utvidgningsprocessen handlar i hög grad om överföring av normer och regler till det ansökande landet. Utvidgningsprocessen är en form av internationell styrning. Den gängse bilden av EU:s utvidningsprocess i litteraturen är att den är ett exempel på traditionell 'statscentrerad' styrning. Svaren på ovanstående frågor hjälper till att beskriva utmärkande drag för EU:s styrningsprocess.

Den första frågan handlar om varifrån styrningen utgår. En stor del av 'governancelitteraturen' är statscentrerad, d v s utgångspunkten är att styr-

ningen utgår från statsmakten. EU är i grunden en mellanstatlig organisation men har idag många statsliknande drag som är unika för en internationell organisation. Utvecklingen har gått i den riktningen att EU mer och mer uppträder som en internationell aktör med möjlighet att agera och utöva makt gentemot sin omvärld. (Se avsnitt 1.2) De organ inom EU som uppbär denna statsbärande roll är de organ som har styrande och exekutiva funktioner. Nyckelaktörerna från EU:s sida är Europeiska rådet och kommissionen. Det är Europeiska rådet som formulerar villkoren för medlemskap och indirekt formulerar målen för styrningsprocessen. (Se avsnitt 4.2) Det är sedan kommissionen som har ansvaret för själva styrningsprocessen, d v s ser till att ansökarlandet genomför de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla villkoren för medlemskap. Dessa två organ har politisk auktoritet att styra, understött av finansiella resurser.

Den andra frågan som ställs är den om vilket objekt som är föremål för styrning. I den statscentrerade litteraturen är det samhället eller vissa delar av det som är föremålet. Denna studie handlar om internationell styrning. Det är i första hand kandidatlandets exekutiv som är föremålet. Den rumänska exekutiven förväntas formulera, verkställa och implementera de normer/regler EU uppfattar som nödvändiga för medlemskap.

EU och kandidatlandet är länkade samman i denna tillträdesprocess. Denna relation måste ses som asymmetrisk. Kandidatlandet har att ta över EU:s normer och regler. Europeiska rådet formulerar de sk Köpenhamnskriterierna redan innan länderna i östra Europa ansöker om medlemskap. Som framgår av avsnitt 4.2 efterfrågar några av de kommande ansökarländerna en lista över villkoren för medlemskap. Med Köpenhamnsvillkoren får dessa länder denna lista utan att ha påverkat innehållet. Köpenhamnskriterierna är allmänt hållna och vaga. Kommissionen måste kunna kontrollera i vilken utsträckning ansökarlandet lever upp till uppställda villkor. För att kunna göra detta måste dessa villkor operationaliseras, d v s göras mät- och jämförbara. Inför den uppgiften utarbetar kommissionen en checklista, vilken ger en mer detaljerad bild av vilka resultat EU förväntar sig att ansökarländerna skall uppnå. (Se kapitel 5) Kommissionen anger i form av en checklista, vilka områden som skall bli föremål för granskning. Min bedömning är att det i huvudsak är kommissionen som operationaliserat de av Europeiska rådet uppställda villkoren utan medverkan av kandidatländerna. Däremot kan andra av EU:s institutioner påverkat kommissionen att i högre grad uppmärksamma vissa frågeområden inom ramen för de uppställda villkoren.

Ett viktigt instrument för EU:s styrning av tillträdesprocessen är den top-down relation som utmärker relationen mellan EU och kandidatlandet. Det

är EU och dess institutioner som har auktoritet att styra tillträdesprocessen genom rätten att kontrollera kandidatlandet. Denna relation kan således beskrivas som hierarkisk. EU utövar inflytande på den politiska och institutionella utvecklingen genom att i årliga rapporter utvärdera ansökarlandets framsteg eller avsaknad av framsteg för att slutligen ta ställning till huruvida ansökarlandet uppnår önskat resultat, d v s uppfyller de uppsatta villkoren. 'Benchmarking' och kontroll erbjuder EU ett praktiskt redskap för att organisera inhämtad kunskap, som kan jämföras med kandidatlandet vid en tidigare tidpunkt eller med andra kandidatländer.

EU:s förmåga att styra bestäms i hög grad av dess förmåga att kontrollera, ett resultat av att styrningsansatsen fokuserar på tillträdesprocessen och uppnådda resultat mer än på institutionella arrangemang. Vissa institutionella arrangemang är dock nödvändiga för att EU, i första hand kommissionen skall klara av sin roll i styrningsprocessen. (Se kapitel 6)

Min studie bekräftar bilden av EU:s styrningsprocess som en traditionell form av styrning. Det handlar dock inte om styrning inom ett land eller inom EU, utan mellan EU och dess nära omgivning, d v s en form av internationell styrning.

7.2 EU:s styrningsprocess – en analys

För att öka styrbarheten av kandidatlandet villkorar EU tillträdesförhandlingarna. Det är EU och dess medlemsstater som har att bedöma om ett kandidatland uppfattas redo för nästa steg på väg mot medlemskap. Att styra genom konditionalitet innebär således att det hägrande slutmålet för kandidatlandet, medlemskap, motiverar detta land vidta de nödvändiga åtgärderna för medlemskap. Det i studien valda tillvägagångssättet för att analysera resultatet av EU:s styrningsprocess är en form av utvärdering, närmare bestämt en utvärdering av EU:s utvärdering av ett ansökarland, Rumänien.

Förhandlingarna mellan EU och ansökarlandet handlar om villkoren för att bli medlem av unionen. Tillträdesprocessen påverkar stora delar av den offentliga verksamheten i ansökarlandet. Med offentlig verksamhet menas, enligt Vedung, inte bara det som sker i den offentliga sektorn i snäv betydelse som politiska beslut, myndighetsbeslut och verksamhet. Även aktiviteter av enskilda på uppdrag av offentliga organ innefattas i begreppet liksom samarbete mellan offentliga och privata organ. Offentlig verksamhet innesluter därmed såväl substantiell politik som verksamhet.(Se kapitel 2) Vid studiet av offentlig verksamhet är det inte ovanligt att tänka sig politiken som ett system av inflöde, omvandling (produktion, verksamhet)

samt utflöde. I David Eastons modell är analysenheten det politiska systemet i stort. Eastons modell tillämpas ofta så att utflöde är de beslut som fattas av politiska institutioner som exekutiv och parlament och inflöde de krav och stöd som riktas mot dessa institutioner. Vanligt är att skilja mellan 'output' som omfattar de politiska myndigheternas beslut och 'outcome' som mera handlar om myndigheternas förmåga att genomföra beslut och övervinna de svårigheter som ett genomförande möter inom och utanför systemet. Eastons modell kan användas för att illustrera och analysera EU:s villkorade styrning av ansökarlandet.

Att bli medlem av EU innebär att bli delaktig i EU:s tre gemenskaper, EU som värdegemenskap, ekonomisk gemenskap och rättsgemenskap.(Se kapitel 4) Förutsättningen för delaktighet i dessa gemenskaper är att de tre villkoren, formulerade vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn är uppfyllda. Utgångspunkten för EU:s villkorade styrning är att ansökarlandet uppnår av EU önskat resultat för att få tillträde till utvidgningsprocessens olika steg. Studiens utvärdering av EU:s utvärdering av ett ansökarland vill få svar på frågan i vilken utsträckning Rumänien uppnår av EU önskat resultat.

7.2.1 Rumänien – delaktig i EU:s värdegemenskap?

EU präglas i hög grad av en normativ dimension. Den normativa dimensionen utgår ifrån att EU är en värdegemenskap. Det förväntas att medlemsstaterna skall respektera dessa värden och efterleva dem. (Se avsnitt 4.1) Den logiska följden är att kandidatländerna måste bli en del av denna värdegemenskap. Detta formuleras i det första av Köpenhamnskriterierna. En anslutning till EU kräver att det ansökande landet har stabila institutioner som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter inklusive respekt för och skydd av minoriteter. Europeiska rådet har klart formulerat att ansökarländerna måste vara en del av denna värdegemenskap. Tillträdesprocessen måste präglas av att dessa normer/värden, om de inte redan är på plats, överförs till ansökarlandet. För att klara av den uppgiften har kommissionen upprättat en checklista. (Se avsnitt 5.1) EU ställer krav på den rumänska statsapparaten att uppnå följande resultat:

EUs krav på statsapparaten	**Att uppnå**
Parlament,	Effektiv lagstiftningskapacitet
Exekutiv	Möjliggöra ansvarsutkrävande för parlamentet
Domstolar	Administrativ kapacitet att formulera och implementera den allmänna politiken
	Vertikal maktdelning
	Domstolars oberoende

Upprätthållande av rättssäkerhet
Bekämpa korruption
Upprätthållande av mänskliga rättigheter
Respekt för och skydd av minoriteter

Benchmarking och kontroll är för kommissionen ett viktiga styrinstrument. Benchmarking ger möjlighet att mot uppställda mål kontrollera såväl framsteg inom olika områden som att identifiera områden där förbättringar krävs. I vilken utsträckning uppnår Rumänien av EU önskat resultat? Studiens utvärdering av EU:s utvärdering av Rumänien visar att resultaten vad gäller de olika punkterna på checklistan inte är entydiga.

Kommissionen har att kontrollera att parlamentet, exekutiven och den dömande makten är stabila institutioner. Kommissionens grundinställning är att stabilitet uppnås om den lagstiftande makten ligger hos parlamentet. För att upprätthålla denna stabilitet måste parlamentet ha kapacitet till effektiv lagstiftning. Det rumänska parlamentets lagstiftningsmakt undermineras av att exekutiven i alltför stor utstäckning utfärdar olika former av förordningar. Detta förhållande skapar instabilitet i relationen mellan parlament och exekutiv. Instabilitet skapas också genom den låga kvaliteten på lagarna, ett förhållande som gör att lagar många gånger måste skrivas om.

Kommissionens grundinställning är att exekutiven i sina relationer till parlamentet skall leva upp till vad som åläggs exekutiven i en parlamentarisk demokrati och hur detta preciseras i konstitutionen. Exekutiven är, enligt den rumänska konstitutionen, ansvarig inför parlamentet. En förutsättning för att utkräva ansvar och kontroll är öppenhet och transparens. Den rumänska exekutivens omfattande användning av förordningsmakten är ett hot mot denna öppenhet och därmed möjligheten till att utkräva ansvar. Kommissionen visar dock på andra institutioner som idag är underställda civila myndigheter och därmed öppna för parlamentets kontroll. Stabilitet råder inom exekutiven om exekutiven uppvisar kapacitet att formulera och implementera den allmänna politiken på central nivå. Det finns brister inom den offentliga administrationen, främst vad gäller koordinering och samordning inom och mellan exekutivens olika grenar. Organisatoriska förändringar kan rätta till dessa brister.

Rumänien uppvisar således svårigheter i att uppnå stabilitet i relationen mellan exekutiven och parlamentet. En orsak är att för att få bli medlem av unionen måste Rumänien uppfylla det tredje villkoret, nämligen att anta EU:s regelverk. För att klara den uppgiften är exekutiven många gånger hänvisad till förordningsmakten. En sådan utveckling är ett hot mot öppenhet och transparens, ytterst en fråga om parlamentets demokratiska legiti-

mitet. En förutsättning för antagande av 'l'acquis communautaire' är exekutivens förmåga att formulera och implementera EU:s regelverk. En förutsättning för detta är exekutivens förmåga till koordinering och samordning inom och mellan exekutivens olika grenar. Kommissionen gör bedömningen att exekutiven går i rätt riktning. Kommissionen uttalar ingen gräns för godkänt resultat. Huruvida exekutiven har administrativ kapacitet eller ej kommer att avslöjas vid uppfyllande av tredje kriteriet. Detsamma gäller frågan om förskjutning av makt från central till regional/lokal nivå. En maktförskjutning av ansvar till lägre administrativa nivåer måste åtföljas av ökad administrativ kapacitet på lokal nivå. Den lokala nivån måste ha kapacitet, personell och finansiell, att implementera det från centralmakten överförda ansvaret. Huruvida Rumänien uppfyller kravet på vertikal maktdelning kommer bl a att visa sig i om Rumänien klarar av anpassningen till EU:s regionalpolitik som kräver delegering av makt och resurser till regional och lokal nivå. Min tolkning är att vad EU vill uppnå under det första villkoret vad gäller parlamentet och exekutiven kan hamna på kollisionskurs med vad EU vill uppnå under det tredje villkoret.

Stabilitet i domstolsväsendet uppnås om rättsstatsbegreppet vidmakthålles. Den offentliga makten skall vara organiserad enligt principen om maktdelning. Maktdelning innebär framför allt den rättsliga kontrollmaktens självständighet i förhållande till övriga statsorgan. Den offentliga makten måste därtill efterleva kraven på rättssäkerhet. Domstolsväsendets oberoende är ännu inte helt garanterad, men den år 2003 reviderade konstitutionen har skapat bättre förutsättningar för domstolsväsendet att fungera som en separat och jämställd gren av statsapparaten. Bristande rättssäkerhet orsakas av att det råder skillnad i domstolars arbetsbelastning, en konsekvens av bl a domarnas begränsade tillgång till prejudikat, vilket försvårar en konsekvent applicering av lagarna över landet. Publicering av samtliga domslut i en årlig bulletin samt bättre utbildning av domare är åtgärder kommissionen föreslår. Att kommissionen inte är nöjd med rättsväsendet visas av att Rumänien åläggs fortsätta reformarbetet även efter att landet blivit medlem. Kommissionen kommer regelbundet att granska arbetet under de närmaste åren.

Kommissionens utgångspunkt är att korruption förekommer och är ett problem, inte minst inom statsapparaten. Målsättningen tycks vara att minska korruptionen. Kommissionens bedömning är att det inte skett någon minskning i den upplevda nivån av korruptionen, trots att det juridiska ramverket är på plats och är i fas med EU:s lagar. Det brister i implementeringen. Kommissionen är inte nöjd med Rumänien. Rumänien åläggs att även efter medlemskapet arbeta med att bekämpa korruptionen.

Kommissionen har granskat Rumäniens efterlevnad av mänskliga rättigheter. För att underlätta granskningen har kommissionen grupperat dessa under två huvudrubriker, civila och politiska rättigheter samt ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Utvärderingen av kommissionen tyder på att de rättigheter som återfinns under rubriken civila och politiska rättigheter är de tunga rättigheterna. Det tycks som kommissionen uppfattar att merparten av dessa rättigheter efterlevs. Det finns dock inslag i lagstiftningen som föranleder kommissionen kräva åtgärder. Bl a är yttrandefriheten begränsad genom påföljder för förtal och ärekränkning av myndigheter. Kommissionen visar på att de överträdelser som sker, sker inom områden som rör omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling på olika institutioner. Kommissionen vill se åtgärder som fokuserar på illegal människohandel. Barnens rättigheter får en stark ställning i kommissionsrapporterna. Barnhemsbarnens situation i Rumänien är klara överträdelser av barnens rättigheter. Företrädare från Europaparlamentet får stort inflytande över vilka åtgärder som kommissionen bör kräva för att vara nöjd. Allmänt kan sägas att det är svårt ur det skrivna kommissionsmaterialet utläsa var gränsen går för att kommissionen skall anses vara nöjd med Rumäniens efterlevnad av mänskliga rättigheter.

Kommissionen skall också utvärdera minoriternas situation i Rumänien. Kommissionens bedömning tycks vara att nationella minoriteters rättigheter i hög grad är garanterade i Rumänien, men att det i huvudsak är den ungerska minoriteten som gynnas. Undantaget är romerna, vars situation inte är tillfredsställande. Trots beslutsamheten att påskynda romernas integration återstår det verkliga problemet, diskriminering.

Denna studie visar på att det finns brister inom många av de utvärderade områdena. Trots detta slår kommissionen fast att Rumänien sedan 1997/98 lever upp till de politiska villkoren. I de senast undersökta rapporterna slås fast att sedan Agenda 2000 har Rumänien ytterligare konsoliderat och fördjupat stabiliteten i de institutioner som skall garantera demokrati, rättsstatlighet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. När Europeiska rådet formulerar de politiska villkoren 1993 handlar det om att ansökarländerna måste leva upp till de grundläggande kraven på en politisk demokrati. När kommissionen efter 1997/98 fortsätter att utvärdera får de politiska villkoren en annan innebörd, den innebörd som avspeglas i kommissionens checklista. Rumänien bedöms efter en annan måttstock.

7.2.2 Rumänien – delaktig i den ekonomiska gemenskapen?

Grundläggande för EU som ekonomisk gemenskap är de fyra friheterna, fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital samt konkurrensreg-

lerna. En förutsättning för medlemskap är således att en fungerande marknadsekonomi finns på plats liksom förmåga att hantera det konkurrenstryck och de marknadskrafter som råder inom unionen. De länder i centrala och östra Europa som ansöker om medlemskap vid mitten av 1990-talet har just påbörjat övergången till marknadsekonomi. De befinner sig således vid denna tidpunkt i en transitionsfas. Tillträdesprocessen innebär att EU måste utöva någon form av ekonomisk styrning gentemot ansökarländerna. Centralt för ekonomisk styrning är begreppet ekonomisk konstitution. I grunden har EU en ekonomisk konstitution. Enligt artikel 4 i Maastrichtfördraget skall den ekonomiska politiken bedrivas enligt principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens. EU:s medlemmar måste således vara fungerande marknadsekonomier och klara av den fria konkurrensen. Europeiska rådet bekräftar detta vid formuleringen av det andra villkoret. EU ställer krav på den rumänska statsapparaten att skapa förutsättningar för en fungerande marknadsekonomi. Med utgångspunkt i vad som bör utmärka en fungerande marknadsekonomi upprättar kommissionen en checklista. (Se avsnitt 5.2) I det följande illustreras hur EU ställer krav på den rumänska statsapparaten att uppnå vad som krävs för att vara en fungerande marknadsekonomi.

EUs krav på statsapparaten	**Att uppnå**
Exekutiv	Stabilisering av ekonomin
Parlament	Liberalisering av priser och handelssystem
Domstolar	Strukturella reformer
	Juridiskt ramverk för att garantera Äganderätten

Benchmarking och kontroll är viktiga styrinstrument. Kommissionen utövar inflytande på utvecklingen genom att i de årliga rapporterna utvärdera framsteg eller avsaknad av framsteg i förhållande till de operationella målen för att slutligen ta ställning till om ansökarlandet uppnått önskat resultat. Benchmarking ger således möjlighet att varje år kontrollera framsteg men också att identifiera områden, där ytterligare åtgärder krävs för att vara en fungerande marknadsekonomi.

För att utvärdera makroekonomisk stabilitet ger checklistan indikatorer om att bedöma graden av prisstabilitet, sunda offentliga finanser och balans i utrikeshandel. För att kunna göra en bedömning av dessa utvärderar kommissionen ett stort antal indikatorer. Resultatet från kommissionens utvärdering visar på en högre grad av makroekonomisk stabilitet år 2000 än vid tidigare rapporter. Flera ekonomiska indikatorer med undantag för utrikes-

affärer visar på en positiv utvckling. Den förda penningpolitiken har, enligt den sist undersökta rapporten, bidragit till lägre inflation och ökat den ekonomiska stabiliteten. En högre grad av makroekonomisk stabilitet är en utmaning för Rumänien

I en marknadsekonomi skall jämvikten mellan utbud och efterfrågan bestämmas av marknadskrafterna. En förutsättning för detta är att priser och handel är liberaliserade. Kommissionen utvärderar marknadsmekanismernas genomslag inom olika sektorer. De tidiga rapporterna visar på att marknadsmekanismerna har svårt få genomslag, främst inom jordbruket. Utvärderingen visar dock på en positiv utveckling av privatisering, främst av små och medelstora företag samt jordbruksmark. De senare rapporterna visar på ytterligare framsteg vad gäller privatisering, inte minst av stora företag. Den utdragna processen för stater att avhända sig stora företag visar sig vara ett hinder för att marknadsmekanismerna skall få fullt genomslag. Merparten av priserna är liberaliserade. Kommissionens utvärdering visar också på en ökad privatisering av bankerna och den övriga finansiella sektorn. Banksektorns fortsatta utveckling beror på fortsatt privatisering, förbättrad övervakning och implementering av antagna lagar. Banksektorn har utvecklats avsevärt, även om dess roll som finansiell förmedlare är underutvecklad.

Kommissionen har att utvärdera huruvida Rumänien vidtagit åtgärder som ändringar i lagar och regleringar i syfte att minska det byråkratiska krånglet och stelbenheten för att underlätta tillträde till och utträde från marknaden. Ett mått på tillträde är den årliga ökningen av antalet ekonomiska enheter, ett mått på utträde är att identifiera olönsamma företag, ett mått på faktiskt utträde är att undersöka hur många av de identifierade företagen som faktiskt stängts och förklarats i konkurs. Kommissionen visar på att tillträde till marknaden förbättrats även om svårigheter till finansiering fortsätter vara ett hinder för tillträde. Däremot försvåras utträde från marknaden genom stöd till ej lönsamma företag. Ansträngningar görs för att förbättra exitmekanismerna men kräver en mer aktiv användning av dem för att omfördela resurser till mer lönsamma marknader.

Kommissionen har att utvärdera huruvida det finns ett juridiskt ramverk för marknadsekonomin liksom ett juridiskt ramverk för äganderätt till mark. Kommissionens bedömning i den senaste rapporten är att det juridiska ramverket kontinuerligt stärkts men att ett bättre företagsklimat beror av ytterligare förbättringar av det juridiska ramverket liksom av den offentliga administrationen. Kommissionen har i tidigare rapporter visat på juridisk osäkerhet genom upprepade ändringar av det juridiska och adminstrativa ramverket för ekonomisk aktivitet.

Kommissionens empiriska test av de olika punkterna på checklistan syftar till att bedöma huruvida Rumänien är en fungerande marknadsekonomi. Kommissionens bedömning 1997 är att Rumänien gjort stora framsteg vad gäller att införa marknadsekonomi. 1999 års rapport konstaterar att Rumänien inte är en fungerande marknadsekonomi medan formuleringarna i 2002 års rapport är att Rumänien fortsätter göra framsteg. I 2004 års rapport slås fast att Rumänien uppfyller de kriterier som krävs för att vara en fungerande marknadsekonomi, ett förhållande som kommissionen redan slår fast i 2003 års rapport.

Vad gäller det andra ekonomiska villkoret, Rumäniens möjlighet att hantera framtida konkurrens och marknadskrafter redovisas här inte resultaten från utvärderingen av de enskilda punkterna på checklistan, däremot kommissionens bedömning av huruvida Rumänien uppfyller det andra ekonomiska villkoret. Kommissionens bedömning 1997 är att det skett förbättringar av företagens konkurrenskraft men att det krävs mer av strukturella refomer för att i en framtid kunna hantera konkurrens och marknadskrafter. 1999 konstaterar kommissionen att förutsättningarna för företagens konkurrenskraft ej förbättrats. Makroekonomisk instabilitet och juridisk osäkerhet bidrar till att försvåra förutsägbarheten för enskilda ekonomiska sektorer. 2002 gör kommissionen den bedömningen att förutsättningarna för att fullfölja ekonomiska refomer förbättrats. Satsningen på att implementera det ekonomiska reformprogrammet börjar bära frukt. Bedömningen 2004 är att förutsättningarna ökat för Rumäniens möjlighet att hantera framtida konkurrens och utsattheten för marknadskrafterna.

7.2.3 Rumänien – delaktig i EU:s rättsgemenskap?

EU är en rättsgemenskap. EU som rättsgemenskap består förutom fördragen av en omfattande mängd rättsakter. Detta regelsystem benämns ' l'acquis communautaire'. Vid en anlutning till unionen måste en stat acceptera och lojalt tillämpa det existerande regelverket (Se avsnitt 4.2) Det tredje villkoret handlar om att kandidatlandet har förmåga att påta sig de skyldigheter som följer med ett medlemskap och att ansluta sig till de mål som sammanhänger med den politiska, ekonomiska och monetära unionen (Se avsnitt 6.3) Ett medlemskap ställer krav på politikens innehåll. Kandidatlandet har således att anta gemenskapens regelverk samt uppvisa förmåga att också kunna tillämpa detta. Kommissionen har för att klara av styrningsprocessen upprättat en checklista som omfattar trettio kapitel, vilka motsvarar relevanta sektorer och politikområden som är föremål för EU:s lagstiftning. EU ställer krav på Rumänien att uppnå följande resultat:

EUs krav på statsapparaten	**att anta**	**att implementera**
Exekutiv	EU:s hela regelverk	Antagna lagar
Parlament	och standarder	och beslut
Förvaltning	(29 politikområden)	

Även för det tredje villkoret är benchmarking ett viktigt styrinstrument. För att möjliggöra kontroll av hur kandidatlandet lever upp till detta villkor har kommissionen att övervaka vad som hänt sedan förra rapporten, i första hand vad gäller transponering av EU:s lagar till nationell lag. För att underlätta denna granskning har varje politikområde delats in i underavdelningar. Kommissionens viktiga styrinstrument är att visa på uteblivna resultat men också att lyfta fram uppnådda resultat. Kommissionen har också att granska hur stor del av antalet lagar inom varje politikområde som kandidatlandet överfört till nationell lag, men också hur stor del av lagarna som implementerats och om kandidatlandet bedöms ha administrativ kapacitet att implementera återstående lagar. Kommissionen har också att bestämma när de olika kapitlen kan stängas provisoriskt. Även efter att kapitlen stängts provisoriskt fortsätter kommissionen sin granskning. I vilken utsträckning uppnår Rumänien av EU önskat resultat? Nedan redovisas kommissionens sammanfattande bedömning rapport för rapport.

Bedömningen år 2000 är att Rumänien gör framsteg vad gäller antagande av l'acquis inom några politikområden, men de resultat som uppnåtts är blandade. Små framsteg görs att stärka den administrativa kapaciteten. Kapaciteten att implementera och upprätthålla antagna lagar är begränsad. Antalet provisoriskt stängda kapitel uppgår till sex.

Bedömningen år 2001 är att Rumänien fortsätter att göra framsteg i att anta l'acquis. Kapaciteten hos offentliga myndigheter att implementera antagna lagar förblir begränsad, så här långt en restriktion på Rumäniens förberedelser för medlemskap. Det är, enligt kommissionen, svårt notera reella framsteg i att stärka den administrativa kapaciteten. Frågan prioriteras dock upp av den rumänska regeringen. Antalet provisoriskt stängda kapitel är nio.

Bedömningen år 2002 är att Rumänien gör kontinuerliga framsteg i att anta l'acquis. En rimlig tolkning av kommissionsmaterialet är att framstegen är påtagliga och att den rumänska lagstiftningen nu är på väg att anpassas till allt fler områden. Den administrativa strukturen för att kunna implementera lagarna förblir begränsad. Fjorton kapitel har stängts provisoriskt.

Bedömningen år 2003 är att Rumänien fortsätter göra framsteg. Förutsatt att den nuvarande takten upprätthålles är kommissionens bedömning att Rumänien är i färd med att införliva EU:s lagar före den utsatta tiden för

medlemskap. Det finns svagheter i den legislativa processen, vilket bidrar till att kvaliteten på överförda lagar är låg. I ett antal sektorer är det fortfarande ett gap mellan framstegen i att överföra l'acquis till nationell lag och kapaciteten att implementera och verkställa antagna lagar. Detta förhållande uppfattas som en begränsning i Rumäniens förberedelse för medlemskap.Tjugo kapitel har stängts provisoriskt.

Bedömningen år 2004 är att Rumänien under det sista året gör framsteg inom de flesta av de trettio kapitlen. Rumänien håller på att fullfölja den nödvändiga anpassningen innan den uppsatta tiden för medlemskap, förutsatt att Rumänien inte tappar tempot i anpassningsarbetet. Den administrativa kapaciteten stärks inom flertalet områden, även om det finns utrymme för förbättringar. Tjugoåtta kapitel har nu stängts provisoriskt.

Kommissionens slutliga bedömning efter granskningen 2004 tycks vara att kommissionen förväntar sig att Rumänien vid ett medlemskap skall kunna leva upp till medlemsskapets förpliktelser, d v s att Rumänien uppfattas uppfylla det tredje villkoret, förutsatt att Rumänien fortsätter sina förberedelser enligt de överenskommelser som gjorts i tillträdesförhandlingarna.

Den genomförda studien visar på styrningsprocessens omfattning. EU:s normer och regler påverkar den politiska processen på en rad områden. (Se också Bågenholm 2006) EU vill se resultat, en förutsättning för ansökarlandet att få påbörja eller avsluta tillträdesförhandlingar. Med resultat menar EU inte bara de resultat som beror av de politiska instansernas beslut. De inhemska myndigheterna måste också uppvisa förmåga att genomföra beslut och övervinna de svårigheter som ett genomförande möter. Därför ställer EU krav på administrativ kapacitet. Den fråga som är central att ställa är om styrning genom konditionalitet är ett effektivt tillvägagångssätt för att överföra normer och regler till kandidatlandet?

För att svara på den frågeställningen måste en första distinktion göras mellan den fas som handlar om överföring av normer och regler till nationell lag och den fas som handlar om implementering och verkställighet av lagar och bestämmelser. Rent generellt tycks styrning genom konditionalitet vara effektivare vid transponering av EU:s lagar till nationell lag och mindre effektivt vad gäller implementering och verkställighet. För att kunna säga något mera bestämt bör en distinktion göras mellan de olika villkoren men också inom de olika villkoren.

För att kunna säga något om effektivitet hos styrning genom konditionalitet mellan de olika villkoren och inom de olika villkoren bör en utgångspunkt vara att ställa frågan vilka faktorer som kan underlätta styrning genom konditionalitet. Min studie kan peka ut ett par faktorer.

Den ena är när det inte råder några oklarheter i vad EU förväntar sig, dvs klarhet i vad slutmålet är och därmed också precision i operationaliseringen. Det bästa exemplet från min studie är det första ekonomiska villkoret. EU kräver att landet skall vara en fungerande marknadsekonomi. Det finns en samsyn om vad en fungerande marknadsekonomi är och vad som krävs för att uppnå detta mål. Det andra exemplet är det tredje villkoret, antagande av EU:s regelverk och att dessa lagar skall vara antagna innan medlemskapet. EU:s regelverk finns och det gäller för kandidatlandet att transponera dessa lagar till nationell lag. Det bör då inte råda några oklarheter vad EU vill.

En annan faktor kan vara det förhållandet att kommissionen inte sätter upp någon gräns för godkänt resultat. Här råder oklarhet vilket resultat EU vill uppnå, en faktor som bör försvåra EUs styrning mot önskat resultat.

En annan faktor kan vara att vad EU vill uppnå inom ett villkor kan motarbetas av vad EU vill uppnå inom ett annat villkor. Det exempel som lyfts fram vid flera tillfällen är EU:s krav på stabilitet i relationen mellan parlamentet och exekutiven. Vad EU vill uppnå under det första villkoret är minskad användning av förordningsmakten. Detta försvåras genom EU:s krav på transponering av EU:s regelverk till nationell lag. En förutsättning för den rumänska exekutiven att klara av detta är användningen av förordningsmakten.

I det stora hela förefaller styrning genom konditionalitet ha varit ett effektivt tillvägagångssätt för normöverföring om man betänker den stora mängd lagar och beslut rumänska myndigheter antagit under tillträdesprocessen. Den genomförda studien om styrning genom konditionalitet säger inget om hur tillträdesprocessen påverkar det rumänska samhället i stort, d v s huruvida överförda normer verkligen påverkar samhället.

För att kunna säga något mera definitivt om styrning genom konditionalitet behövs nog fallstudier av olika frågeområden. Min studie har lyft fram barnhemsbarnens situation i Rumänien, en fråga där styrning genom konditionalitet sattes på sin spets. Ulrika Jerre har i sin avhandling *Conflicting Logics? Implementing Capacity and EU Adaptation in a Postcommunist Context* behandlat maktspelet mellan Europaparlamentet, Kommissionen och den rumänska exekutiven.

7.3 EU:s styrningsprocess – 'hård' eller 'mjuk' makt?

Syfte med detta arbete är att även anlägga ett maktperspektiv på utvidgningsprocessen. Det finns många skolbildningar runt begreppet makt i den samhällsvetenskapliga litteraturen.En skolbildning rör frågan hur makt

skall definieras. En skiljelinje går mellan de som uppfattar makt som en relation mellan individer och grupper och de som uppfattar makt som makt över resultaten. Utgångspunkten för det första maktbegreppet är att studera vem som har kontroll över den politiska agendan. Det har utkristalliserats tre olika synsätt, vilka har det gemensamt att de samtycker till att A utövar makt över B, när A påverkar B i en riktning som går emot B:s intresse. Det andra maktbegreppet rör makt över resultaten. Denna maktdefinition är mera en systemegenskap. En företrädare för denna maktdimension är Michel Foucault. Ett nyckelbegrepp hos honom är *governmentality.* Foucaults maktbegrepp fokuserar på maktaspekten hos styrning. ”To have power is to be able to get desired things done, to effect outcome.” En framgångsrik styrning indikerar att den som utövar styrning har makt, som kan leda till kontroll. Makt ökar således möjligheten för en aktör till aktiv kontroll för att därigenom få den andra aktören att anpassa sig till omgivningens krav. (Se avsnitt 1.1)

En annan distinktion som görs i avsnitt 1.1 är den mellan ’command-power’ och ’co-optive power’. Innebörden av den första typen av makt är makt att ändra vad andra gör genom befallning, ett resultat av att använda piska och morot. Militär och ekonomisk makt är maktresurser (hard power) som kan få andra att ändra sina beteenden/ståndpunkter. Den andra typen av makt är att få andra aktörer att önska det en aktör vill med hjälp av ’soft-power resources’. Denna typ av makt innebär förmågan hos en aktör att strukturera en situation så att andra utvecklar preferenser eller definierar sina intressen på ett sådant sätt att de blir konsistenta med de egna preferenserna eller intressena. Denna typ av makt tenderar att uppstå ur resurser som en kulturs eller ideologis attraktionskraft liksom ur en internationell regims regler och institutioner. Den intressanta frågan att ställa är vad som utmärker den typ av makt som utövas under styrningsprocessen? Den gängse bilden av EU i litteraturen är att EU utövar ’mjuk’ makt i utvidgningsprocessen.

I samband med den senaste utvidgningen kan konstateras att EU utövar makt gentemot ansökarländerna i betydelsen av att styra utvecklingen i riktning mot önskat resultat. EU har makt över resultaten i betydelsen att EU har att besluta om vilka resultat som skall uppnås. Europeiska rådet formulerar de s k Köpenhamnskriterierna. Kommissionen har att operationalisera dessa villkor för att närmare precisera de resultat EU kräver för medlemskap. Kommissionen har det operativa ansvaret för att styra utvecklingen mot önskat resultat. Ett viktigt instrument är makten att kontrollera resultaten. Kommissionen utövar makt genom att kontinuerligt granska ansökarlandet och varje år redogöra för uppnådda resultat i de s k kommis-

sionsrapporterna. Kommissionen utövar makt genom att också redovisa uteblivna resultat. Kommissionen utövar makt genom att för varje rapport göra en bedömning av huruvida ansökarlandet lever upp till de uppställda villkoren men också för varje villkor peka på vad som återstår att göra. Kommissionen har också att göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning ansökarlandet uppfyller de tre villkoren. Denna samlade bedömning är en rekommendation till Europeiska rådet som har den avgörande makten över uppnådda resultat. Europeiska rådet fungerar således som *gatekeeper* för det ansökande landet. Europeiska rådet har att besluta om huruvida ansökarlandet kan ta ytterligare ett steg på väg mot medlemskap. (Se avsnitt 1.3) Det är Europeiska rådet som har att besluta om tidpunkten för medlemskap. Detta beslut kan grunda sig på bedömningen att det ansökande landet nu uppfyller uppsatta villkor för att ta nästa steg mot medlemskap. Beslutet att gå vidare kan grunda sig på att landet gjort stora framsteg även det inte helt lever upp till de uppställda villkoren. Europeiska rådet kan göra bedömningen att andra faktorer måste vägas in i beslutet. Om detta beslut gäller det sista steget i tillträdesprocessen, medlemskap, kan Europeiska rådet som fallet är med både Rumänien och Bulgarien, kräva fortsatta åtgärder inom vissa områden även efter att landet blivit fullvärdig medlem. För att få en garanti att de nya medlemsstaterna uppnår önskat resultat åläggs kommissionen fortsätta sin granskning, nu under hot om uteblivna EU-bidrag.

Kommissionens makt över resultaten genererar frågor. Det som här behöver lyftas fram är att andra internationella organisationer än EU kan ställa samma krav på Rumänien. Det kan gälla organisationer som Europarådet, Amnesty International eller Internationella valutafonden, vilka formulerat villkor som till viss del sammanfaller med de politiska och ekonomiska villkoren. Det har i denna studie ingen betydelse vem som kräver vad, eftersom EU efterfrågar ett visst resultat och inte vem som initierat detta resultat. En andra fråga som bör ställas är i vilken utsträckning andra aktörer än EU:s egna institutioner utövar inflytande på vilka resultat som förväntas av ansökarlandet. Rumänien är ålagd att även efter medlemskapet 1 januari 2007 fortsätta reformarbetet inom rättsväsendet och fortsätta arbetet med att minska korruptionen trots att kommissionen vill hävda att Rumänien ända sedan 1998/99 uppfyller de politiska villkoren. Att Rumänien åläggs att även efter uppnått medlemskap fortsätta reformarbetet inom rättsväsendet och med att bekämpa korruptionen kan tolkas som uttryck för påtryckningar från andra aktörer, främst utländska företag som vill investera i Rumänien. De kräver att landet kan garantera effektivt rättsväsende och att korruptionen minskar. Andra aktörer får därmed indirekt makt över resultatet. En tredje fråga att ställa rör huruvida andra

institutioner inom EU än de direkt inblandade, Europeiska rådet och kommissionen, är direkt inblandade i vilka resultat som bör uppnås. Barnen, främst barnhemsbarnen får i kommissionsrapporterna en stark ställning efter 1999. En orsak är att denna fråga blir en fråga av stor betydelse för hur Europaparlamentet skulle förhålla sig till Rumäniens medlemskap. Företrädare från Europaparlamentet får därför stort inflytande över vilka resultat kommissionen kom att kräva och när kommissionen kunde säga sig vara nöjd. Således, även andra organisationer såväl europeiska som universella liksom EU:s egna instituioner kan i sitt agerande indirekt ställa krav på Rumänien vad gäller vissa rättigheter och därmed också vissa minimikrav. Därmed kan även andra institutioner indirekt få inflytande över resultatet.

Hur karakterisera den typ av makt EU utövar under styrningsprocessen? Det beror på. Som J S Nye definierar 'hard' power skulle EU:s makt i styrningprocessen kunna karakteriseras som 'hard power'. Makt är att kunna ändra vad andra gör genom befallning, ett resultat av att använda piska eller morot. Styrning genom konditionalitet är att använda piska och morot. Om önskade resultat inte är uppnådda har EU som gatekeeper maktmedel att inte låta ett land gå vidare i tillträdesprocessen. Om EU kan notera att ansökarlandet uppnått önskat resultat ligger möjligheten öppen att gå vidare mot medlemskap. Det som talar emot att betrakta EU:s makt i styrningsprocessen som 'hard' power är att det är ansökarlandet självt som ansökt om medlemskap, en frivillighet som gör att det är svårt att se styrningsprocessen enbart som en befallning, även om det råder asymmetri i relationerna. I Nyes definition av maktmedel spelar militära och ekonomiska maktmedel en viktig roll. Militära maktmedel i utvidgningsprocessen kan helt avskrivas från arsenalen av maktmedel, ekonomiska maktmedel ej. Denna studie har inte berört de ekonomiska bidragens roll i styrningsprocessen. Utvidningsprocessen både före och efter medlemskapet handlar om stora ekonomiska bidrag. Den allmänna föreställningen är att de i styrningsprocessen varit en förutsättning för EU att uppnå önskat resultat inom vissa politikområden.

J S Nye definierar 'soft power' som en aktörs förmåga att strukturera en situation så att andra utvecklar preferenser eller definierar sina intressen på ett sådant sätt att de blir konsistenta med de egna preferenserna eller intressena. Med en sådan definition blir det inte så svårt att se EU:s styrningsprocess som en form av 'soft power'. Nyckelfrågan är om ansökarländerna skulle klara av att uppfylla de tre villkoren, om enbart EU:s attraktionskraft skulle motivera ansökarländerna till att vidta de åtgärder som krävs för att uppfylla de tre villkoren. Min bedömning är att piska och

morot har varit en förutsättning för att de ansökande länderna nu är medlemmar av EU.

En begränsning i denna studie är att EU:s interna beslutsprocess inte behandlas. Denna studie berör således inte hur Europeiska rådet och kommissionen kommer fram till sina bedömningar och sina beslut. Hur ser skiljelinjerna ut i de beslutsfattande organen och vem/vilka påverkar det slutliga beslutet? En sådan ansats kräver ett annat maktbegrepp, ett annat material och ett annat tillvägagångssätt med andra ord en annan typ av maktstudie.

En annan begränsning är att den genomförda studien utgår från ett begränsat skriftligt material, de årliga kommissionsrapporterna. En del av de frågor som rests vad gäller kommissionens utvärdering skulle kanske ha fått sitt svar om eventuella förarbeten till kommissionsrapporterna granskats eller att det skriftliga materialet kompletterats med intervjuer av personer knutna till arbetet med kommissionsrapporterna. Detta kräver en annan typ av studie.

SUMMARY

This study focuses on the European Union's eastward enlargement. This enlargement process entails the expansion of the fundamental norms and values as well as the policies of the EU. These values have to be transposed from the EU to the applicant countries by a type of international governance. The question is what characterizes the way in which the EU steers and controls the applicant countries to achieve the desired results?

In order to describe the steering process the study departs from the literature on governance, which draws a basic distinction between the old type of governance and the new or network type of governance. The former is characterized by hierarchical and vertical processes of command, control and steering by the state. The latter is based on horizontal co-ordination and co-operation, negotiated in decentralized settings between public and private actors. Many argue that the EU exhibited a good deal of old governance in the latest enlargement process. This study confirms the image of the EU's steering process as a traditional type of governance. This process does not proceed within a state or within the EU, but between the EU and its immediate neighbourhood, in other words is it a type of international governance.

The method chosen to analyze the results of the EU's steering process is a survey of an applicant country, Romania. The survey of the EU's evaluation process provides an answer to the question of the extent to which Romania fulfils the expectations of the EU.

The EU has laid down conditions for membership in order to enhance its control of the applicant country. Governance by conditionality means that the final goal, membership, motivates the applicant country to do its utmost to take the necessary measures.

A prerequisite for membership is that the applicant country fulfils the conditions formulated by the European Council in Copenhagen 1993. The Commission has made these conditions operational. The Commission, which is responsible for the steering process, exerts influence on the applicant state through its annual reports. In these, the Commission reports progress or lack of progress. Thus, benchmarking and control are important instruments for steering.

The EU demands results as, a prerequisite for an applicant country to begin or finalize the accession negotiations. For the EU, results are not only decisions taken by the political authorities. The Romanian authorities, for example, had to show that they had the capacity to implement the decisions and to overcome the difficulties they caused.

This report discusses whether governance by conditionality is an effective way of transposing norms and rules to the applicant state. To a large extent the answer is yes, considering the great number of laws and decisions the Romanian authorities have adopted during the accession process, even if Romania was allowed to begin or finalize the negotiations without completely having fulfilled the requirements. From a general point of view, governance by conditionality seems to have been more effective concerning thes transposition of EU rules into national legislation and less effective concerning implementation and execution. In order to be able to say something more precise about governance by conditionality, a distinction have to be made between the different conditions and even within the different conditions. The survey shows that there are differences as regards these conditions when it comes to Romania's ability to achieve the results even within each condition. One shortcoming is that the Commission is not always entirely clear about what the precise wishes of the EU are.

This study also adopts a power perspective with regard to the enlargement process. The EU exercises power over the applicant state when it steers the development towards the desired results. The EU has power over the results during decisive moments of the accession process. Thus, in this study power is understood as power over the results. Michel Foucault has developed the concept of governmentality as a guideline. Power in this sense means a player's ability to control his environment. Thus, power enhances the possibility of exerting control with the aim of reaching the desired results. A final discussion concerns whether the power exercised by the EU in the enlargement process can be seen as 'hard' or 'soft' power. The answer to that question is that it depends on how you define the two types of power.

REFERENSLISTA

Allgård, O & Norberg, S. (1999). *EU och EG-rätten*. Studentutgåva. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Arrowsmith, J., Sissin, K. & Marginson, P. (2004). What can 'bench-marking' offer the open method of co-ordination? *Journal of European Public Policy,* No 2.

Avery, G. & Cameron, F. (1998). *The Enlargement of the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.

Bachrach, P. & Baratz, M. S. (1962). "The Two Faces of Power". *American Political Science Review*, ss 947–52.

Bachrach, P. & Morton, M.S. (1963) "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework". *American Political Science Review* ss 641–51.

Batt, J. (1996). *The New Slovakia: National Identity, Political Integration and the Return to Europe*. Discussion Paper No 65. London: Royal Institute of International affairs.

Batt, J. (2003). "Introduction: Defining Central and Eastern Europe" I White, S., Batt, J. & Lewis, P.G. (eds) *Developments in Central and East European Politics.* Durham: Duke University Press.

Baun, M.J (2000). *A Wider Europe. The Process and Politics of European Union Enlargement.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Bell, R.(1975). *Att utvärdera sociala program: om olika sätt att studera socialpolitiska åtgärder om arbetsmetoder och bedöma deras verkningar*. Stockholm: Wahlström och Widstrand.

Bernitz, U. & Kjellgren, A. (1999*). Europarättens grunder*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Blazyca, G. (2003). "Managing Transition Economics" i White, S., Batt, J.& Lewis, P.(eds) *Developments in Central and East European Politics*. Durham: Duke University Press.

Bågenholm, A. (2006). *The Dynamics of Enlargement: The Role of the EU in Candidate Countries' Domestic Policy Processes*. Swedish Institute for European Policy Studies, Report no 4.

Cecchini, P & Jones, E. & Lorentzen, J. (2001). "Europe and the Concept of Enlargement". *Survival*, No 1.

Cremona, M. (2003). *The Enlargement of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Curzon Price, V. C. & Landau, A. and Whitman, R.G. (eds) (1999). *The Enlargement of the European Union. Issues and Strategies*. London: Routeledge

Dahl, R. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.

Dean, M. (1999*). Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.

Digeser, P. (1992) "The Fourth Face of Power". *The Journal of Politics*, No4.

Dimitrova, A. (2002). "Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement". *West European Politics*, Vol 25, No 4.

Dimitrova, A. (2004). "Enlargement-driven change and post-communist transformations: a new perspective" I Dimitrova, A. (ed) *Driven to change. The European Union Enlargement Views from the East.* Manchester: Manchester University Press.

Falkemark, G. (1982). *Power, Theory and Value*. Lund: C W K Gleerup.

Fontaine, P. (2000). *Ett nytänkande i Europa. Schumandeklarationen 1950–2000*. Bryssel: Europeiska kommisionen.

Foucault, M. (1991) "Governmentality". I Burchell, G., Gordan C. & Miller, P. (eds*) The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.

Fox, G. & Roth, B. (2001). "Democracy and international law". *Review of International Studies,* No 27, 327-352.

Friis, L (2003). "EU Enlargement – and then there were 28?" I Bomberg, E & Stubb, A (eds). *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press.

Friis, L.& Jarosz-Friis, A. (2001). *Countdown to Copenhagen. Big Bang or Fizzle in the EU' s Enlargement Process?* Copenhagen: Danish Institute of International Affairs.

Friis, L. & Murphy, A. (1999). "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries". *Journal of Common Market Studies,* No 2.

Galtung, J. (1973). *EG- den nya supermakten*. Stockholm: Prisma.

Gamble, A. (2000). " Economic Governance". I Pierre, J (ed) *Debating Governance*. *Authority*, *Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Giddens, A. (1968). " Power in the Recent Writings of Talcott Parsons*".* *Sociology*. The Journal of the British Sociological Association., No 2.

Goldmann, K. (1979) " The International Power Structure: Traditional Theory and New Reality". I Goldmann, K & Sjöstedt, G. (eds). *Power, Capabilities, Interdependence*. London and Beverly Hills: SAGE Publications.

Gower, J. & Redmond, J. (eds) (2000). *Enlarging the European Union. The Way Forward.* Aldershot: Ashgate.

Grabbe, H. (2001). "How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity*." Journal of European Public Policy*, No 6.

Grabbe, H (2003). "Europeanisation goes east: power and uncertainty in the EU accession process" I Featherstone, K & Radaelli, C. (eds), *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press.

Grabbe, H. & Hughes, K. (1998). *Enlarging the EU Eastwards*. London: The Royal Institute of International Affairs.

Haahr, J.H. (2004). " Open Co-ordination as advanced liberal government". *Journal of European Public Policy,* No 2.

Herman, J. (1987). *Evaluator's handbook.* Newbury Park, Calif: Sage Publications.

Jerre, U.(2005). *Conflicting Logics? Implementing Capacity and EU Adaptation in a Postcommunist Context.* Lund Political Science 136. Lund: Department of Political Science, Lund University.

Kaldor, M. & Vejvoda, I. (1997). "Democratization in Central and East European Countries", *International Affairs* 73 (1), 59-82.

Kaldor, M. & Vejvoda, I. (1999). "Democratization in Central and East European Countries: An overview". I Kaldor, M. & Veivoda, I (eds*) Democratization in Central and Eastern Europe.* London & New York: Pinter.

Karlsson, O. (1996). *Att utvärdera – mot vad? Om kriterieproblemet vid intressentutvärdering.* Stockholm: HLS Förlag.

Karlsson, O. (1999). *Utvärdering – mer än metod: tankar och synsätt i utvärderingsforskning: en översikt.* Stockholm: Svenska Kommunförbundet.

Laffan, B. (2001). ” The European Union polity: a union of regulative, normative and cognitive pillars”. *Journal of European Public Policy*, No 5.

Laursen F. & Riishoj, S. (eds) (1996): *The EU and Central Europe. Status and Prospects*. Esbjerg: South Jutland University Press.

Lavigne, M. (1999a). *The Economics of Transition. From Socialist Economy to Market Economy,* 2nd edn. Basingstoke: Palgrave.

Lavigne, M. (1999b) “Conditions for EU Entry: The Transition Economics” I van Brabant, J.M. (ed) *Remaking Europe: The European Union and the Transition Economies.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC.

Lemke T. (2000) “ Foucault, Governmentality, and critique” Paper presented at the *Rethinking Marxism Conference*, University of Amherst, September 21-24, 2000.

Linz, J. & Stepan, A.(1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

Lippert, B. et al.(2001). “Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power.” *Journal of European Public Policy*, No 6.

Lukes, S. (1974). *Power. A Radical View of Studies in Sociology*. London: MacMillan.

Lundqvist, L. (1987). *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur.

Lysén, G. (2005) *Att studera folkrätt och EG/EU. En studie av EG/EU och dess medlemsstater*. Uppsala: Iustus förlag.

Mayhew, A. (1998). *Recreating Europe. The European Union´s Policy towards Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mayhew, A (2000). *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries*. Sussex European Institute, Working Paper No 39.

Melin, M. & Schäder G. (1999). *EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.

Nagel, J.H. (1975). *The Descriptive Analysis of Power*. New Haven: Yale University Press.

Nello, S. S. & Smith, K. E.(1998). *The European Union and Central and Eastern Europe. The implications of enlargement in stages.* Aldershot: Ashgate.

Nicolaides, P. (2003). "Preparing for Accession to the European Union: How to establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules" I Cremona, M. (ed) *The Enlargement of the European Union.* Oxford: Oxford University Press.

Nicholson, F. & East, R. (1987) *From the six to the twelve: the enlargement of the European communities.* Harlow, Essex: Longman.

Nye, J. S. (1976) "Independence and Interdependence". *Foreign Policy 22.*

Nye, J. S. Jr. (1990) *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. New York: Basic books.

Nye, J. S. Jr. (2004). *Power in the Global Information Age*: *from realism to globalization*. London: Routledge.

Papadimitriou, D. (2002). *Negotiating the New Europe. The European Union and Eastern Europe.* Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Peters, G. (2005). "Governance and Comparative Politics" I Pierre, J. (ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Phinnemore, D (2005). "And We like to thank … Romania's Integration into the European Union, 1989-2007". VII World Congress of the International Council for Central and Eastern European Studies, Berlin, 25-30 July 2005.

Pierre, J. (2000). "Introduction: Understanding Governance" I Pierre, J. (ed) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy.* Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J. & Peters, G. (2005) *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.

Preston, Ch. (1997*). Enlargement and integration in the European Union*. London: Routledge.

Pridham, G. (1991). “The Politics of the European Community, Transnational Networks and Democratic Transition in Southern Europe.” I Pridham G (ed). *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe.* London: Leicester University Press.

Pridham, G. (2002). “The European Union’s Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: the Meciar and Dzurinda Governments Compared”. *Europe-Asia Studies*, No 2.

Pridham, G. (2002a). “EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality”. *Journal of Common Market Studies,* No 3, 953-73.

Redmond J. (ed) (1997). *The 1995 Enlargement of the European Union*. Aldershot: Ashgate.

Rombach, B. & Sahlin-Andersson, K. (red) (2002) *Från sanningssökande till styrmedel*: *moderna utvärderingar i offentlig sektor*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Russell, B. (1938). *Power. A New Social Analysis*. London: Allen & Unwin Ltd.

Sbragia, A. (2005) “ The European Union as Coxswain: Governance by Steering”. I Pierre, J, (ed*) Debating Governance. Authority, Steering and Democracy.* Oxford: Oxford University Press.

Schimmelfennig, F. (2001). “Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Enlargement of the EU”. *International Organization*, No 1.

Schimmelfennig, F. & Engert, S. & Knobel, H. (2003). ”Costs, Commitment and Compliance: The Impact of EU Democratic Conditionality on Latvia, Slovakia and Turkey”. *Journal of Common Market Studies,* No 3.

Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2002). “Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses and the state of research“. *Journal of European Public Policy*, No 4.

Schimmelfennig, F. & Sedelmeier, U. (2004). “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of central and Eastern Europe.” *Journal of European Public Policy*, no 4.

Schmitter, P. C. (1996). “ Examining the present Euro-Polity with the Help of Past Theories” i Mark, G., Scharpf, F., Schmitter, P.C. & Streck, W. *Governance in the European Union.* London SAGE: Publications Ltd.

Scriven, M. (1980) . *The Logic of Evaluation*. Inverness, CA: Edgepress.

Shadish, Jr.W. & Cook, T. & Leviton, L. (1991). *Foundations of Program Evaluation*. *Theories of Practice.* Newbury Park: SAGE Publications.

Sjöstedt, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Westmead: Gower.

Smith, K. E. (1999*). The Making of EU Foreign Policy. The Case of Eastern Europe*. New York: MacMillan Press Ltd.

Smith, K.E. (2003). ”The Evolution and Application of EU Membership Conditionality*”.* I Cremona, M. (ed*). The Enlargement of the European Union.* Oxford: Oxford University Press.

Smith, M. (1996). “The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order”. *Journal of Common Market Studies*, No 1.

Vedung, E. (1991). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Vedung, E. (2003). ”Utvärderingsböljans former och drivkrafter”. *National Research and Development Centre for Welfare and Health*. Fin Soc Working Papers 11 2003, Helsinki.

Åberg, J-O. (1997). *Det rationella och det legitima. En studie av utvärderingars teori och praktik.* Göteborg: Göteborgs universitet, Sociologiska institutionen.

Offentligt tryck

Conclusion of the European Council, Copenhagen June 1993. Bulletin of the European Community 6/93.

Conclusion of the European Council, Madrid December 1995. Bulletin of the European Union /95

Europeiska rådet i Luxemburg den 12 och 13 december 1997, Ordförandeskapets slutsatser

Europeiska rådet i Helsingfors den 10 och 11 december 1999, Ordförandeskapets slutsatser

Europeiska rådet i Göteborg den 15-16 juni 2001, Ordförandeskapets slutsatser

Europeiska rådet i Köpenhamn den 12-13 december 2002, Ordförandeskapets slutsatser

Europeiska rådet i Bryssel den 16-17 december 2004, Ordförandeskapets slutsatser

Konferensen om säkerhet och samarbete i Europa (1991). Toppmötet i Paris 1990. Parisstadgan för ett nytt Europa. Stockholm: Utrikesdepartementet.

White Paper, Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union. Com(95) 163 final. Bulletin of the European Union /95.

Agenda 2000. Kommissionens yttrande over Rumäniens ansökan om medlemskap i Unionen. Upprättat på grundval av dokument KOM(97). Europeiska unionens bulletin Tillägg 8/97.

1999 Regular Report from the Commission on Romania´s progress towards accession. Romania – Regular Report 13/10/99. Commission of the European Communities.

2000 Regular Report. From the Commission on Romania's Progress towards Accession. 8 november 2000.

2001 Regular Report on Romania's Progress towards Accession.

2002 Regular Report on Romania´s Progress towards Accession. /Com (2002) 700 final/.

Commission of the European Communities.

2003 Regular Report on Romania's progress towards Accession.

2004 Regular Report on Romania's progress towards Accession. /Com82004) 657 final/

Icke publicerat material

Skeleton structure of the Regular Report (Dokument från det generaldirektorat som ansvarar för utvidgningen)

SIEPS PUBLIKATIONER

Rapportserien

2007:6
EU for the Patients: Developments, Impacts, Challenges
Author: Dorte Sandbjerg Martinsen

2007:5
Fri rörlighet för välfärd?
Rättsutvecklingen gällande den fria rörligheten för sjukvårdstjänster
Author: Eva Edwardsson

2007:4
Gränslös straffrätt
Författare: Gunnar Persson

2007:3
Does a family-friendly policy raise fertility levels?
Författare: Anders Björklund

2007:2
The Euro – What´s in it for me?
An Economic Analysis of the Swedish Euro Referendum 2003
Författare: Lars Jonung och Jonas Vlachos

2007:1
Bargaining Power in the European Council
Författare: Jonas Tallberg

2006:12
The Legal Basis Game and European Governance
Författare: Joseph Jupille

2006:11
Budget Allocation in an Expanding EU
Författare: Mika Widgrén

2006:10
International agreements in EU neighbourhood policy
Författare: Marius Vahl

2006:9
Företagens sociala ansvar och den svenska modellen
Författare: Magnus Frostenson och Tommy Borglund

2006:8
Skatterna och den fria rörligheten inom EU
– svensk skatterätt i förändring?
Författare: Kristina Ståhl

2006:7
Unionsmedborgarskapet och dess inverkan på den fria rörligheten för personer
Författare: Hedvig Lokrantz Bernitz

2006:6
Vad hände(r) med den konstitutionella krisen i EU!
Författare: Carl Fredrik Bergström, Jörgen Hettne, Josefin Almer och Maria Bergström

2006:5
Freedom of Movement for Workers from Central and Eastern Europe: Experiences in Ireland and Sweden
Författare: Nicola Doyle, Gerard Hughes och Eskil Wadensjö

2006:4
The Dynamics of Enlargement: The Role of the EU in Candidate Countries' Domestic Policy Processes
Författare: Andreas Bågenholm

2006:3
Sverige inför rätta: Kontrollen av medlemsstaterna i Europeiska unionen
Författare: Maria Fritz och Jörgen Hettne

2006:2
Armed and Ready? The EU Battlegroup Concept and the Nordic Battlegroup
Författare: Jan Joel Andersson

2006:1
Leader or Foot-Dragger? Perceptions of the European Union in Multilateral International Negotiations
Författare: Ole Elgström

2005:11
Den europeiska tillväxtdebatten
Författare: Anne D. Boschini och Rickard Eriksson

2005:10
The Role of the National Courts in the European Union: A Future Perspective
Författare: Xavier Groussot

2005:9
Is the Commission the Small Member States' Best Friend?
Författare: Simone Bunse, Paul Magnette och Kalypso Nicolaïdis

2005:8
What Remains of the Stability Pact and What Next?
Författare: Lars Calmfors

2005:7
European Integration and Trade Diversion: Yeats revisited
Författare: Ari Kokko, Thomas Mathä och Patrik Gustavsson Tingvall

2005:6
EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid
Författare: Anna Meyrowitsch, Emanuel Allroth och Jörgen Hettne

2005:5
From Policy Takers to Policy Makers:
Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States
Redaktörer: Jonas Eriksson, Bengt O. Karlsson och Daniel Tarschys

2005:4
The Enigma of European Added Value:
Setting Priorities for the European Union
Författare: Daniel Tarschys

2005:3
Folkomröstning eller parlamentsratificering
– hur besluta om förslaget till konstitutionellt fördrag?
Författare: Ann-Catrine Jungar och Christer Karlsson

2005:2
Gamla och nya lagstiftare – om EU och straffrätt
Författare: Gunnar Persson

2005:1
EU:s nya konstitution – ett nationalekonomiskt perspektiv
Författare: Mikael Priks

2004:9
The Political Dynamics of Turkish Accession to the EU:
A European Success Story or the EU's Most Contested Enlargement?
Författare: Kirsty Hughes

2004:8
Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?
Författare: Bruno de Witte

2004:3–7
En konstitution för Europa? Reflektioner
Författare: Joakim Nergelius, Torbjörn Larsson, Ulrika Mörth,
Ola Zetterquist och Thomas Bull

2004:2
EU:s och USA:s livsmedelsbistånd
– effekter på lokal produktion och import
Författare: Carl-Johan Belfrage (publicerad i samarbete med
Livsmedelsekonomiska institutet)

2004:1
Regional integration och regionala handelsavtal
Författare: Patrik Gustavsson och Ari Kokko

2003:19
Industrial Structure and Industry Location in an Enlarged Europe
Författare: Karolina Ekholm

2003:18
Coming of Age?Economic Management of the European Union
Författare: Per Molander och Allan Gustafsson

2003:17
Reinventing Cohesion: The Future of European Structural Policy
Författare: Daniel Tarschys

2003:16
Företagsförvärv inom EU
– rättsliga problem för stora företag med liten hemmamarknad
Författare: Ulf Bernitz

2003:15
Domstolarna i Europeiska unionens konstitution
Författare: Jörgen Hettne och Ulf Öberg

2003:14
Decentralized Agencies and the IGC – A Question of Accountability
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:12
Nationella parlament och beslutsfattande på europeisk nivå
Författare: Fredrik Langdal

2003:11
Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter i framtidens EU
Författare: Michael Hellner

2003:10
Säkerhet och försvar i framtidens EU
– en analys av försvarsfrågorna i det europeiska konventet
Författare: Magnus Ekengren och Sara Larsson

2003:9
Reforming the Council – A Work in Progress
Författare: Helen Wallace och Fiona Hayes-Renshaw

2003:8
Simply Simplification? The Proposal for a Hierarchy of Legal Acts
Författare: Carl Fredrik Bergström och Matilda Rotkirch

2003:7
The Invisible Transformation of Codecision
– Problems of Democratic Legitimacy
Författare: Henry Farrell och Adrienne Héritier

2003:6
Skatterna – konkurrens eller harmonisering?
Författare: Mats Persson

2003:5
Flyktingpolitiken i framtidens EU
Författare: Hans E Andersson

2003:4
Subsidiaritetsprincipen – politisk granskning eller juridisk kontroll?
Författare: Jörgen Hettne

2003:3
Förberedelser inför regeringskonferenser
– framtidskonventet i sitt sammanhang
Författare: Karl Magnus Johansson

2003:2
Befogenhetsfördelning mellan EU och medlemsstaterna
Författare: Fredrik Langdal och Josefin Almer

2003:1
The Open Method of Coordination
– A New Governance Architecture for the European Union?
Författare: Claudio M Radaelli

Utredningsserien

2007:1u
New Criminal Law Developments in the Community Legal Order
Författare: Hanna Goeters

2004:2u
Nettomigrationen från de nya EU-länderna
– utvärdering och prognostisering
Författare: Jonas Eriksson

2004:1u
European Governance:
An Overview of the Commission's Agenda for Reform
Författare: Josefin Almer och Matilda Rotkirch

2003:3u
EU:s framtidskonvent – resultatet
Författare: Josefin Almer

2003:2u
Konventet bakom kulisserna
– om arbetsmetoden och förhandlingsspelet i Europeiska konventet
Författare: Håkan Jonsson och Hans Hegeland

2003:1u
EU:s framtidskonvent – en översikt
Författare: Josefin Almer

Occasional Papers

2007:2op
Why Europe? Possibilities and limits of European integration
Författare: Författare: Andreas Føllesdal, Jo Shaw, Andrew Moravcsik, Fredrik Langdal och Göran von Sydow

2007:1op
The 2007 German EU Presidency: A Midterm Report
Författare: Sebastian Kurpas och Henning Riecke

2006:1op
The Austrian EU Presidency: A Midterm Report
Författare: Paul Luif

2005:2op
The 2005 UK Presidency: Beyond the British Question?
Författare: Edward Best

2005:1op
The 2005 Luxembourg Presidency:
A Presidency Devoted to the Stability and Growth Pact and to the Lisbon Process
Författare: Patrick Dumont och Philippe Poirier

2004:1op
The Netherlands 2004 EU Council Presidency
– Dutch EU Policy-making in the Spotlights
Författare: Mendeltje van Keulen

2003:2op
Italiensk utenrikspolitikk under Berlusconi-regjerignen frem til EU formannskapet
Författare: Elisabetta Cassina Wolff

2003:1op
Contrasting Transatlantic Interpretations
– The EU and the US towards a Common Global Role
Författare: Ludger Kühnhardt

Sieps

Svenska institutet för europapolitiska studier

Universitetsvägen 10 F
106 91 Stockholm
Stockholms universitet,
Frescati, Hus F, plan 6
Tel: 08-16 46 00
Fax: 08-16 46 66
E-post: info@sieps.se
www.sieps.se