

Rob Boudewijn en Mendeltje van Keulen  
Directeur Boudewijn European Affairs en oprichter van het Europa-instituut.nl

## **Roemenië: het te korte decennium tot 2007**

Origineel gepubliceerd in: *Internationale Spectator* (maart 2004)

*Roemenië maakt moeizaam vorderingen op het lange hervormingspad richting EU-lidmaatschap. De politiek-historische ballast weegt zwaar. Wordt het land het nakomertje van Europa?.*

Roemenië hoopt en verwacht in 2007 te kunnen toetreden tot de Europese Unie. Daartoe wil Boekarest de toetredingsonderhandelingen medio 2004 afronden – bij voorkeur vóór het aflopen van het mandaat van de Commissie-Prodi. Van alle kandidaat-lidstaten is het Roemeense enthousiasme onder de bevolking het grootst.<sup>i</sup> Deze overrompelende publieke geestdrift en alle bestuurlijke inspanningen ten spijt, lijkt het er echter op dat het Roemeense schrikbeeld, namelijk dat Bulgarije en wellicht zelfs Kroatië eerder dan Roemenië tot de Unie zullen toetreden, bewaarheid zal worden. Maar waarom wil het in Roemenië niet lukken? Naast het feit dat de omgang met het verleden Roemenië op achterstand zet, is een aantal politiek-bestuurlijke factoren debet aan het moeizame verloop van de toetredingsonderhandelingen.

### **Roemenië na Ceaușescu: jaren van stagnatie**

Eén verklaring voor de achterstand van Roemenië ten opzichte van de andere kandidaat-lidstaten is gelegen in het *karakter* van de politieke omwenteling in Boekarest na de val van de Muur. Even leek het erop dat Roemenië het enig overgebleven orthodox-communistische regime uit het voormalige Oostblok zou blijven. Terwijl omringende landen het communistische juk afwierpen, werd *Conducator* Ceaușescu op het 14<sup>de</sup> partijcongres unaniem herkozen tot partijleider. Maar vanaf het moment dat de eerste protesten weerklonken, op een ter zijner ere georganiseerde aanhankelijkheidsbetoging op 21 december 1989 in Boekarest, verliep de Roemeense omwenteling juist *sneller* dan elders in het voormalige Oostblok: ‘In Polen duurde het democratiseringsproces 10 jaar, in Hongarije 10 maanden, in Oost-Duitsland 10 weken en in Roemenië 10 uur.’<sup>ii</sup>

Historici zijn er inmiddels van overtuigd dat in plaats van een spontane volksrevolte sprake is geweest van een *georkestreerde machtswisseling*, met als doel wisseling van het leiderschap, niet van het systeem.<sup>iii</sup> De eerste ‘vrije’ verkiezingen in mei 1990 leverden dan ook een eclatante overwinning op voor de post-communistische FSN (*Frontul Salvatori National*), vooral omdat nieuwe politieke partijen politieke ervaring én mediazendtijd ontbeerden. Het eerste beginselprogramma dat de FSN bekendmaakte, ging niet verder dan ‘een herstructurering (geen privatisering!) van de industrie en landbouw, en vriendschap met de westerse landen binnen het Europese huis’; over integratie in de Europese Unie of de NAVO werd niet gerept.<sup>iv</sup> Voeg daarbij de beelden van de mijnwerkers die op last van *ex-apparatsjik* Iliescu de buitenparlementaire oppositie in Boekarest letterlijk wegknuppelden; het opstappen van oud-dissidenten uit de FSN vanwege het neocommunistische karakter ervan; en het feit dat na de onwettelijke executie van het echtpaar Ceaușescu vrijwel geen enkel voormalig kopstuk van de Communistische Partij werd vervolgd – en het beeld van een gemanipuleerde machtswisseling door een selecte groep neocommunisten (of, met een verwijzing naar de moderne terminologie: *neocoms*) is compleet. Als gevolg van de dominantie van de FSN en, later, de sociaal-democratische PDSR (*Partidul Democratiei Sociale den Romania*) bleven wezenlijke politieke hervormingen uit.

Het Roemeens buitenlands beleid – voor zover het die benaming waardig was – werd vooral met geestverwant Gorbatsjov afgestemd.

Waarom was er in Roemenië, in tegenstelling tot vrijwel alle andere Oostbloklanden, geen sprake van een spontane *Wende* en (her-)oriëntatie op het Westen? Een belangrijke verklaring is daarin gelegen dat de Roemeense omwenteling plaatsvond aan het einde van een decennium dat ik het teken stond van verscherping van de centrale controle en verdere isolering van ‘de buitenwereld’. Roemenië ontbeerde sociale machtscentra of een georganiseerde oppositie, zoals *Charta 77* in Tsjechoslowakije of *Solidarnosc* en de katholieke kerk in Polen. De *neocoms* vulden zo het machtsvacuüm na Ceaușescu, resulterend in een lange periode van stagnatie.

De jaren 1989-1996 kunnen gekenschetst worden als *overgangsjaren* van het *ancien régime* naar een op Westerse leest geschoeid bewind. Pas de winst van christen-democraat Constantinescu in de verkiezingen van 1996 markeerde aldus de *werkelijke* breuk met het verleden. Nadat de lidmaatschapsaanvraag voor de EU in de zomer van 1995 was ingediend, vond in april 1996 de eerste vergadering met de NAVO plaats. In september van dat jaar werd een verdrag met Hongarije gesloten over de etnische, culturele, taalkundige en religieuze erkenning van de Hongaarse minderheid. Een overzicht van de handelsrelaties illustreert hoe Roemenië in toenemende mate in Europa werd ingekapseld.<sup>v</sup> Maar ondanks dit hoopvolle begin was de periode Constantinescu (1995-2000) uiteindelijk niet succesvol. ‘Onervarenheid, machteloosheid en vriendjespolitiek leidden tot een algehele teleurstelling, die het pad effende voor een terugkeer van Iliescu.’<sup>vi</sup>

Wat de staat van de *economie* betreft, leek de Roemeense uitgangspositie aanvankelijk gunstiger dan die van de andere voormalige Oostblokstaten. Aangezien Ceaușescu in de jaren tachtig een sterk autarkische politiek had doorgevoerd om niet afhankelijk te zijn van het Westen, begon Roemenië de jaren negentig schuldenvrij: het land beschikte over valuta-reserves van c. 1,5 miljard dollar. Waar andere landen zich diep in de schulden moesten steken om de economische transitie op gang te brengen, had Roemenië deze in beginsel uit eigen middelen kunnen financieren. Een dergelijke uitgelezen kans liet Roemenië echter liggen: initiatieven zoals de Poolse *shocktherapie* ontbraken of verzandden jammerlijk in de welig tierende *corruptie en vriendjespolitiek*.

Ook de langverwachte privatisering bleef uit. In het gunstigste geval kan gesproken worden van pseudo-hervormingen, zoals de introductie van nominatieve privatiseringscoupons: de ‘couponiade’. Iedere burger had hiermee recht op een bepaald aantal aandelen in een van de staatsbedrijven. In 2001 was echter tweederde van de Roemeense economie in staatshanden. Weliswaar werd door persoonlijk ingrijpen van premier Nastase de grootste staalfabriek van Roemenië, Sinex, verkocht, maar op dat moment stonden 135 andere grote overheidsbedrijven, waaronder talloze staatsbanken, nog op de verkooplijst.

Exemplarisch voor de voortdurende economische malaise is het feit dat begin 1996 maar liefst 42% van de bevolking onder het bestaansminimum leefde en dat de levensstandaard tussen 1989 en 1996 nota bene met 35% was *gedaald*.<sup>vii</sup> Ondanks indrukwekkende groeicijfers van het BNP, met bijna 5% per jaar, is het gemiddelde Roemeense inkomen per hoofd van de bevolking nog slechts 25% van het EU-gemiddelde. In deze situatie leidt het toetreden tot de Europese binnenmarkt tot desastreuze gevolgen voor de Roemeense economie. Roemenië is dan ook nog bij lange na geen functionerende markteconomie.<sup>viii</sup>

Het bracht de rapporteur van het Europees Parlement inzake Roemenië, Emma Nicholson, tot een strenge waarschuwing: ‘[Roemenië] moet besluiten ofwel in de richting van de EU te gaan door het privatiseringsproces te verbeteren en de economische hervormingen te versnellen [...] of anders moet het de doelstelling lid te worden van de EU maar vergeten, met als optie autarkie en isolement.’<sup>ix</sup> Aldus wankelde Roemenië over de drempel van het nieuwe millennium.

## Nieuw millennium, nieuw elan?

Op de Europese topontmoeting in Helsinki in 1999 is door de lidstaten het *politieke* besluit genomen de toetredingsonderhandelingen met zes kandidaten, onder wie Roemenië, in februari 2000 te openen. En sinds de presidentsverkiezingen in december 2000 en de massale keuze voor Iliescu – of beter: tégen de populistische en extreem-nationalistische Corneliu Vadim Tudor – lijkt Boekarest de lethargie voorbij. De *tweede periode Iliescu* kenmerkt zich door een enorme inhaalslag, teneinde het politiek-bestuurlijk apparaat zo snel mogelijk te laten voldoen aan de toetredingscriteria en het *acquis communautaire*. Dit is niet zozeer de verdienste van de president, voor wie de Europese oriëntatie vooral pragmatisch lijkt te zijn, maar veel meer die van premier Nastase, die een sterk Europese koers volgt.

Niettemin rest Roemenië een aantal grote obstakels, die vooral gelegen zijn in de politiek-bestuurlijke constellatie waarin de toetredingsonderhandelingen zich afspelen. Meest in het oog springende belemmeringen voor bestuurlijke hervorming zijn de endemische *corruptie* en, van recenter datum, de *gebrekkige persvrijheid*. In 2001 stond Roemenië op de 63<sup>ste</sup> plaats van de *Corruption Perception Index*, op gelijke hoogte met landen als Ghana en Egypte.<sup>x</sup> Een belangrijke verklaring is de blijvende invloed van het regime-Ceaușescu, dat een meester was in maatschappelijke verdeel- en heerspolitiek. Corruptie en cliëntelisme vormen een ‘normaal’ onderdeel van het maatschappelijk leven, alsmede het intrinsieke wantrouwen van de gemiddelde Roemeen jegens de overheid. Een willekeurig bericht uit *de Volkskrant* van 15 maart 2003: ‘Een volksvertegenwoordiger die belangen heeft in het bedrijf dat de parlementaire autovloot beheert. In Nederland zou het niet kunnen, in Roemenië kijkt niemand ervan op. Meer dan de helft van de Roemenen is ervan overtuigd dat politici corrupt zijn en vooral aan hun eigenbelang denken.’

Hervormingen van de overheidsbureaucratie en het juridisch systeem ter bestrijding van de corruptie hebben thans in Roemenië absolute prioriteit. Niettemin concludeerde de Europese Commissie eind vorig jaar dat ‘[C]orruption in Romania continues to be widespread. A number of high-profile measures were taken, but substantially increased efforts are needed.’<sup>xi</sup>

Ook de persvrijheid staat op het spel. In 2003 werden zestien journalisten aangevallen en mishandeld – de daders zijn nooit gearresteerd. De Europese Commissie is bovendien van mening dat politie, justitie en rechtspraak nog steeds niet naar behoren functioneren.<sup>xii</sup>

## Politieke en bestuurlijke factoren

Naast corruptie en criminaliteit is ook de *politieke constellatie* er debet aan dat het tempo van de onderhandelingen wordt gefrustreerd. Exemplarisch is de moeizame afschaffing van het fameuze voormalige artikel 200 in het Roemeense wetboek van strafrecht, waarin homosexualiteit strafbaar werd gesteld. Het schrappen van dit artikel liep, vooral als gevolg van de politieke oppositie van de invloedrijke orthodoxe kerk, geweldige vertraging op. Ook de afschaffing de doodstraf, één van de keiharde Kopenhagen-criteria, kon in het Roemeense parlement niet eerder dan in 2003 gerealiseerd worden.

Een ander voorbeeld is de gelijkberechting van de Hongaarse minderheid, inclusief het gebruik van de eigen taal. De aanvankelijke weigering van de Roemeense overheid hiervan officieel werk te maken, leidde tot een diplomatieke rel tussen Hongarije en Roemenië. Thans zijn de Hongaarse rechten in overeenstemming met de Europese eisen gewaarborgd, wat echter nog niet gezegd kan worden van de positie van de Roma.

Een laatste onderwerp dat waarnemers zorgen baart, is het feit dat, overigens geheel overeenkomstig politiek-bestuurlijke tradities, de toetredingsonderhandelingen buitengewoon formeel en vooral *hiërarchisch* zijn georganiseerd. Een spilfunctie in de onderhandelingen is toebedeeld aan het relatief nieuwe en derhalve nog volop in ontwikkeling zijnde ministerie van Europese integratie (MEI), dat in 2001 een aantal coördinerende taken kreeg toebedeeld in de facilitering van het toetredingsproces. Zo is daar het aansturen van alle, onder de hoofdonderhandelaar fungerende, *sector-delegaties* met alle bestuurlijke betrokkenen, voor bijvoorbeeld het schrijven van ‘position papers’ voor alle hoofdstukken van het *acquis*.

Ondanks deze geoliede machinerie, die aldus in een hoog tempo nieuwe regels en documenten uitbraakt, is er vaak echter geen tijd of capaciteit voor de noodzakelijke afstemming tussen de beleidsvormers en diegenen die alle afspraken in een later stadium in de Roemeense regelgeving zullen moeten implementeren en handhaven.

Het Roemeense openbaar bestuur heeft een schrijnend gebrek aan de financiële of institutionele capaciteiten die nodig zijn om te investeren in (jong) personeel, dat vaak na enige ‘tropenjaren’ voor een karige beloning te hebben gewerkt naar het bedrijfsleven of – vaker nog – het buitenland vertrekt. Brussel is als nieuwe vestigingsplaats zeer in trek. Ook de ondoorzichtige organisatie van het openbaar bestuur blijft zorgen baren. Tijdens een door de auteurs verzorgd seminar voor ambtenaren van het ministerie van Europese Zaken in mei 2001 in Sinaia bleef het lang stil op de vraag naar het *aantal* nationale ministeries. Ook tijdens een andere training van recenter datum voor junior-diplomaten van het Roemeense ministerie van buitenlandse zaken leidde deze eenvoudige vraag tot een heftig debat onder de deelnemers, zonder een – althans voor de trainers – ondubbelzinnige uitkomst.<sup>xiii</sup>

Pas na lang aandringen van de Europese Commissie en externe donoren is het vorige zomer gelukt de logge overheidsbureaucratie in Boekarest te saneren en het aantal ministeries van ruim *twintig* te reduceren tot *veertien*. In hoeverre sprake is van een échte sanering, valt echter nog maar te bezien, aangezien vele voormalige departementen nu het predikaat ‘agentschap’ of ‘secretariaat’ opgeplakt hebben gekregen.

Bovenstaande voorbeelden zijn illustratief voor de problemen, beter gezegd: de uitdagingen waar Roemeense politici en bestuurders, maar ook het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, mee worden geconfronteerd in de moeizame hervormingslag. Deze wortelen grotendeels in het verleden dat Roemenië met zich sleept. Vanzelfsprekend heeft deze situatie [ultimo januari 2004] haar weerslag op het verloop van de onderhandelingen tussen Boekarest en Brussel. Thans hebben de onderhandelaars 22 van de 31 hoofdstukken van het *acquis communautaire* kunnen afsluiten. Voorlopig – want voor de werkelijke sluiting dienen nog de nodige obstakels genomen te worden,<sup>xiv</sup> terwijl de besprekingen over de Roemeense omgang met de inhoudelijk meest complexe beleidsgebieden, onder andere de *financiën* en het *landbouwbeleid*, pas onder Deens voorzitterschap in het najaar van 2002 zijn geopend en thans nog in volle gang zijn. De ervaring met Polen heeft de EU geleerd dat alleen al de onderhandelingen over het landbouw-*acquis* zich jarenlang kunnen voortslepen.

### Ten slotte

Roemenië maakt slechts langzame vorderingen op het lange hervormingspad dat uiteindelijk moet leiden naar het EU-lidmaatschap. Deels is de zwaarte van de opgave waar Roemenië voor staat, te verklaren uit de moderne politiek-historische geschiedenis van het land. Roemenië heeft lang gekampt met de *politieke erfenis van het regime-Ceaușescu* en de naweeën van een in de jaren negentig nog herhaaldelijk haperende economie. Ook de alom aanwezige corruptie en de bestuurscultuur van cliëntelisme verklaren het trage verloop van de toetredingsonderhandelingen. De stroperige coördinatie van het nationale EU-beleid leidt bovendien tot een weinig coherent Roemeens optreden in Brussel.

De in Boekarest gekoesterde hoop in 2004, vóór het eind van het mandaat van de huidige Commissie, de onderhandelingen te kunnen afronden, lijkt dan ook eerder ingegeven door idealisme dan door rationaliteit. De logica achter deze streefdatum is niet duidelijk – de angst om tot ‘het late kind van Europa’<sup>xv</sup> te worden bestempeld, lijkt de belangrijkste drijfveer. Sommige waarnemers beweren dat Roemenië nog minstens *dertig* jaar nodig zal hebben om tot het economisch ontwikkelingsniveau van de minst ontwikkelde (huidige) lidstaten te komen.<sup>xvi</sup> Deze sombere voorspelling doet geen recht aan de enorme inspanningen die een groot deel van het Roemeens bestuursapparaat zich getroost om het land op een aanvaardbaar niveau van economische en maatschappelijke ontwikkeling te tillen. Niettemin lijkt een *decennium* toch de minimaal benodigde periode vooraleer de politieke en economische hervormingen een Roemeens EU-lidmaatschap kunnen rechtvaardigen: het ‘decennium tot 2007’ lijkt daarvoor simpelweg te kort.

---

<sup>i</sup> Volhens de *Eurobarometer* (2003) is ruim 84% van de Roemenen voorstander van toetreding, een percentage waar geen enkele andere (kandidaat-)lidstaat aan kan tippen.

<sup>ii</sup> Samuel P. Huntington, *The Third Wave of Democratisation*, Oklahoma, 1991, blz. 207

<sup>iii</sup> Zie bijv.: Tom Callagher, *Romania after Ceausescu*, Edinburgh, 1995

<sup>iv</sup> Sorin Alexandrescu, 'Jaren van voltooiing: Roemenië na de revolutie van 1989', in: Jan Willem Bos & Jacques Neven (red.), *Democratisering aan de Donau*, Amsterdam, 1997, blz. 53

<sup>v</sup> In 2000 kenden de handelsbetrekkingen van Roemenië met de EU een waarde van 14 miljard dollar, een verdrievoudiging ten opzichte van 1992.

<sup>vi</sup> Eppo Jansen, 'Roemenië verkeert in de ban van een troebel en tragisch verleden', in: *Europa in beweging*, 2003, nr 1, blz. 11

<sup>vii</sup> Patrick Bijsmans, 'Roemenië in de herkansing', in: *Atlantisch Perspectief*, 2001, nr 5, blz. 19

<sup>viii</sup> Aldus het voortgangsrapport van de Europese Commissie uit oktober 2003, *Continuing Enlargement. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey*, Brussel, 2003

<sup>ix</sup> Geciteerd in: Liviu Murescan, 'Reinventing Romania, or redefining the national identity', in: Petr Drulák (red.), *National and European identities in EU enlargement*, Praag, 2001, blz. 150-151

<sup>x</sup> Freedom House, *Nations in transit: country report Romania*, New York, 2001

<sup>xi</sup> Zie Bijsmans, *a.w. noot 7*

<sup>xii</sup> Freedom House, *Nations in transit: country report Romania*, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) (December 2003)

<sup>xiii</sup> Seminar 'Uniunea Europeana: dezbaterile actuale si viitorul', Boekarest, 30 oktober – 1 november 2002

<sup>xiv</sup> Zo staat het hoofdstuk 'Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid' geboekstaafd als voorlopig afgesloten.

Roemenië heeft echter als enige kandidaat-lidstaat een niet-uitleveringsverdrag met de Verenigde Staten afgesloten. Hoewel dit verdrag nog geratificeerd dient te worden in het Roemeense parlement, staat dit haaks op de EU-prioriteiten inzake de verdere ontwikkeling van het GBVB.

<sup>xv</sup> Aldus de kop in het dagblad *Evenimentul Zilei* van 5 november 2003.

<sup>xvi</sup> Zoals Stanila (2001), geciteerd in: Murescan, *a.w. noot 9*, blz. 157-157