

Rob Boudewijn
Drs. Rob Boudewijn, Strategy Center, Nyenrode Business Universiteit,
Europa-Instituut.nl en directeur Boudewijn European Affairs

Wie vandaag een ei steelt, steelt morgen een os *Roemenië na toetreding tot de Europese Unie*

Origineel gepubliceerd in: *Internationale Spectator*, nummer 6, juni 2007, p.294-297

Over de vraag of Roemenië in 2007 tot de Europese Unie zou kunnen toetreden, bestond lange tijd gerede twijfel. Dat het land tóch per 1 januari 2007 is toegetreden, was voornamelijk de verdienste van president Traian Basescu én de minister van justitie Monica Macovei, die na 15 jaar stagnatie eindelijk werk maakten van *corruptiebestrijding* en hervorming van het justitieel apparaat.ⁱ Op basis van hun status en de vooruitgang die de laatste twee jaar werd geboekt wat betreft beide probleemgebieden, kreeg Roemenië het voordeel van de twijfel. Amper vier maanden na de toetreding stonden beide politici al weer op straat en raakte het land in een diepe politieke crisis. Nu bestaat er twijfel of de door de EU gewenste hervormingen worden doorgezet. Is Roemenië terug bij af?

De eerste scheuren in de december 2004 aangetreden centrum-linkse coalitie van de liberale van premier Calin Popescu-Tariceanu van en de Democratische Partij (PD) van president Basescu werden in de zomer van 2006 zichtbaar. Aanleiding was de vraag of Roemenië de 600 in Irak actieve militairen moest terugtrekken. Na dit eerste publieke gevecht zouden op weg naar het EU-lidmaatschap nog vele verbale schermutselingen tussen president en premier volgen op andere terreinen, zoals de (intensivering van de) corruptiebestrijding, waarmee de populaire Basescu als burgemeester van Boekarest tussen 2000 en 2004 naam had gemaakt.

Na al ruziënd de drempel van de EU te hebben overschreden, kregen de kemphanen nieuwe conflicten, zoals over benoeming van de nieuwe Roemeense Eurocommissaris en uitstel van de op 13 mei voorziene verkiezingen van de Roemeense leden van het Europees Parlement.ⁱⁱ Voorlopig dieptepunt in de verwijdering tussen de president en de door hem zelf benoemde premier vormde het optreden van Tariceanu op de nationale televisie op 20 februari 2007. Het ogenschijnlijk onschuldige interview over 'de rol van mediamagnaten in Roemenië' onttaarde in politiek moddergooien naar de president, waarbij Tariceanu hem ervan beschuldigde in opdracht van een aluminiumfabriek te hebben geïntervenieerd om een goedkope energiedeal te bewerkstelligen. Kort daarop belde Basescu de nationale televisie op en viele de tot de premier gerichte woorden *live* te beluisteren: 'Ik vraag u om niet publiekelijk te liegen. Het feit dat u nu op tv bent, betekent niet dat u alles wat u van mij vindt, ook maar kunt zeggen.' In dit telefoongesprek beschuldigde Basescu op zijn beurt Tariceanu van allerlei schimmige *deals*.ⁱⁱⁱ

Vijf weken na dit tv-optreden kondigde Tariceanu, die de gepercipieerde inmenging in zijn werkzaamheden beu was,^{iv} het einde van de coalitie aan, aangezien Basescu 'de grondwet geschonden zou hebben'. Ook de acht ministers die namens de PD zitting hadden in de centrum-coalitie, werden heengezonden, inclusief de partijloze minister van justitie Monica Macovei. Basescu accepteerde deze beschuldiging niet en werd hierin bijgestaan door het Roemeense Constitutionele Hof, dat oordeelde dat er niet genoeg redenen waren om de president af te zetten. Toch stemde het Roemeense parlement, op basis van een aanklacht in stalinistische toonzetting, waarin de president werd beschuldigd van 19 'ernstige schendingen van de grondwet', op 19 april met 322 stemmen voor, 108 tegen en 10 onthoudingen voor afzetting van Basescu.^v Tariceanu regeert nu door met een ultra-minderheidskabinet, dat op steun van zo'n 55 van de 322 parlementariërs kan rekenen, maar vooral in het zadel wordt gehouden door gedoogsteun van de Sociaal-Democratische Partij PDS. (NB, in het op 19 mei 2007

gehouden referendum, heeft driekwart van de Roemeense stemmers zich uitgesproken voor het aanblijven van de door het parlement geschorste president Basescu. Het constitutionele hof zal hem nu opnieuw moeten aanstellen als president, RB).

Was het land echt rijp voor lidmaatschap?

De verlamme politieke crisis die het gevolg is van het conflict, roept twee vragen op. In de *eerste* plaats is het onduidelijk of de doorgevoerde hervormingen wat betreft corruptiebestrijding en het justitieel apparaat, de twee grootste zorgenkinders van de EU, zullen beklijven én – misschien nog belangrijker – doorgezet worden nu de EU-kampioen op dit gebied, Macovei, is afgeserveerd. Ten *tweede*, in hoeverre moet een kandidaat-lidstaat ‘klaar’ zijn om tot de EU te kunnen toetreden? Roemenië is na slechts vier maanden lidmaatschap terug bij af in een crisis die niet alleen het land zelf verlamt, ^{vi} maar ook raakt aan het functioneren van de EU. Deze vraag is des te actueler gezien de recente politieke conflicten in andere nieuwe EU-lidstaten.

Nu de grote hervormers, Basescu en Macovei, al zo snel aan de kant zijn gezet, dient de vraag zich aan of het toelaten van het land niet zozeer te danken was aan verandering van het (politieke) systeem, maar veel meer gebaseerd was op de verandering van de personele bezetting van de Roemeense regering. De partijloze burgerrechtenactiviste Macovei, oprichtster van de Roemeense afdeling van corruptiewaakhond *Transparency International* en voorzitter van het Roemeense Helsinki Comité, was voor Brussel immers hét definitieve garantiebewijs. Na de jarenlange holle retoriek van het voorafgaande bewind onder leiding van president Ion Iliescu en premier Adrian Nastase, die de corruptiebestrijding slechts met de mond beleden (terwijl Nastase vanwege de ‘Tante Tara’-affaire ^{vii} nu door justitie vervolgd wordt), maakte Macovei écht werk van de corruptiebestrijding. Niet langer werden slechts bijklussende politieagenten aangepakt, maar met steun van Basescu pakte zij de corruptie ook in de hogere politieke echelons energiek aan.

Ook de noodzakelijke justitiële hervormingen werden metterdaad opgepakt. Kenmerkend voor Macoveis dadendrang was dat ze onmiddellijk na haar aantreden een nieuwe arbeidsmoraal op haar departement introduceerde: zij verplichtte haar ambtenaren, tegen alle Roemeense gebruiken in, voortaan acht uur per dag te werken. En hoewel Macovei de eerste was om te erkennen dat de corruptie anno 2007 niet als sneeuw voor de zon verdwenen zou zijn, maakte haar voortvarende aanpak, waarbij niets en niemand werd ontzien, diepe indruk in Brussel. Roemenië leek eindelijk op de goede weg en een jaar uitstel van het lidmaatschap – wat technisch mogelijk zou zijn geweest, ook gezien de vele terreinen waar volgens Brussel nog te weinig progressie was geboekt – zou de positie van Macovei ondermijnen. Zo’n uitstel zou immers betekenen dat zij haar werk niet goed had gedaan, wat onvermijdelijk tot haar aftreden zou hebben geleid. Vandaar de keuze, niet op basis van een systeemverandering maar louter uit personele overwegingen, Roemenië het voordeel van de twijfel te gunnen. Het blijft hoogst twijfelachtig of Roemenië *zonder* minister Macovei en president Basescu het groene licht had gekregen.

Vele parlementsleden zagen het voortvarende werk van Macovei de afgelopen twee jaar handenwringend aan, omdat het de privileges van de corrupte politieke elite aantastte. Zij durfden haar echter niet té hard aan te pakken, aangezien dit de EU-toetreding in gevaar zou kunnen brengen. Via omgekochte media-tycoons ‘lekten’ parlementariërs talloze compromitterende berichten over Macovei, die zij vervolgens weer diende te ontzenuwen. Maar dat het de politieke elite in het nauw menens was, bleek in februari 2006, toen een noodverordening van Macovei, waarin de Corruptiebestrijdingsdienst de bevoegdheid kreeg parlementariërs te onderzoeken, inde Senaat werd verworpen. Ook de installatie van het door Brussel gewenste Nationaal Integriteitsagentschap hebben parlementariërs met schimmige belangen in de zakenwereld met succes getraineed.

Het is opmerkelijk hoe snel de in het nauw gedreven politieke elite haar masker liet vallen toen de buit, het EU-lidmaatschap, eenmaal binnen was. ^{viii} Al op 13 februari trachtte de Senaat Macovei af te zetten met een tien pagina’s lange motie, waarin zij onder andere werd beschuldigd van ‘machtsmisbruik’. ^{ix} Het kan geen toeval zijn dat de motie werd ingediend door Dan Voiculescu – die niet alleen senator is, maar ook een eigen commercieel televisiestation bezit en onder Ceausescu een hoge officier van de *Securitate* was – aangezien een forst aantal van Voiculescu’s partijgenoten van de Conservatieve Partij inmiddels door justitie in staat van beschuldiging was gesteld.

Anderhalve maand later lukt het de hervormers af te zetten, in wat Macovei een ‘coup’ noemt: ‘Ik was als corruptiebestrijder te voortvarend bezig en was daarmee een gevaar geworden, dat uit de weg moest worden geruimd. Bij de corruptiezaken die ik heb aangekaart, zijn mensen tot op het hoogste niveau betrokken (...) Dit is shockerend voor alle hervormingsgezinden (...) De PSD is feitelijk terug aan de macht. Kopstukken uit de Securitate nemen hun posities weer ^xin.’

Opnieuw voordeel van de twijfel?

Het is nu aan Tariceanu aan te tonen dat de boedel van Macovei in goede handen is. Worden de door Brussel gewenste justitiehervormingen en corruptiebestrijding voortvarend voortgezet? Hier is ernstige twijfel op zijn plaats: Tariceanu heeft zich nooit met deze terreinen ingelaten en lijkt de hervormingen slechts verbaal te steunen, zonder dat deze zullen beklijven, laat staan kunnen worden voortgezet. De acht heengezonden hervormingsgezinde ministers zijn vervangen door een jonge, totaal onervaren ploeg ministers, die weinig op hebben met Brussel en aldaar volkomen onbekenden zijn. Zo liet Mocoveis opvolger, de jonge en onervaren Tudor Chiariu, die zich zoveel mogelijk van zijn voorganger probeert te distantieëren, optekenen: ‘I care about the needs of the citizens, not about pleasing Brussels and getting nice phrases in the monitoring reports.’ ^{xi} De nieuwe regering lijkt te herhalen waar de socialistische voorganger zo goed in was bij de onderhandelingen over het EU-lidmaatschap: talloze beloften, instituties die op papier vlekkeloos werken, maar geen enkele concrete hervorming. Een teken aan de wand is dat de directeur van het oliebedrijf Rompetrol, Dinu Patriciu, die vanwege verdenking van corruptie op Macoveis *shortlist* stond, maar nauw bevriend is met Tariceanu, vervolging nu lijkt te ontlopen. Ook de oprichting van het Nationaal Integriteitsagentschap, volgens Brussel onmisbaar in de strijd tegen corruptie, lijkt op de lange baan geschoven. De twijfel over lidmaatschap van Roemenië lijkt nu bewaarheid te worden: Roemenië is *back in business*.

Deze constatering roept de vraag op in hoeverre een kandidaat-lidstaat (politiek) ‘klaar’ moet zijn om tot de EU te kunnen toetreden. Ten aanzien van de meest recente uitbreiding zijn er grofweg twee scholen te onderscheiden: diegenen die meenden dat toetreding van de twee Balkanlanden (Bulgarije en Roemenië) in 2007, dan wel 2008, vanwege de aanhoudende problematiek op justitieel terrein en de corruptie, té vroeg zou zijn: toetreding kan pas als aan de (meeste) voorwaarden is voldaan. Anderzijds diegenen die juist stellen dat de toetreding per 2007 (2008) een disciplinerend effect zou hebben, aangezien de nieuwe lidstaten vanaf de toetredingsdatum aan hun verplichtingen dienen te voldoen. ^{xii} Met het huidige Roemenië lijkt zich hier een derde mogelijkheid voor te doen: (schijnbaar) voldoen aan de (toetredings)regels vooraf of na de toetreding is irrelevant: kandidaat-lid dan wel lid zijn heeft *op zich zelf* geen disciplinerende werking.

Hoewel de Roemeense situatie uniek is, zijn er vergelijkbare precedentes. Zo werd september 2006 in Hongarije bekend dat de socialistische premier Gyursány stelselmatig had gelogen over de economische situatie in zijn land. Ondanks massale betogingen gedoogde de president zijn aanblijven. In Tsjechië ontstond een patstelling van een half jaar, toen de twee grootste politieke partijen weigerden een compromis te sluiten om een regering te vormen. In Polen, ten slotte, heeft de conservatieve regering Kaczynski een ware communistenjacht ontketend, wat de samenleving ernstig heeft ontregeld, terwijl het lijkt of deze regering, die zelf ook geen voorbeeld van stabiliteit is, met 15 ministerswisselingen in minder dan tien maanden, Europa definitief de rug heeft toegekeerd. Klopt dan tóch het beeld dat deze landen nog niet ‘klaar’ waren?

De politieke crisis in deze landen verleent de burger munitie voor het argument dat deze lidstaten nooit toegelaten hadden mogen worden: een belangrijke factor in de huidige uitbreidingsmoeheid. Daarnaast speelde natuurlijk de angst overspoeld te raken door horden gelukszoekers, één van de redenen van het Franse *Non*, belichaamd in de ‘Poolse loodgieter’. Dit was voor het Verenigd Koninkrijk – dat bij de uitbreiding van 2004 de grenzen wél openhield – de reden de grenzen voor Roemenië gesloten te houden. De weerstand van een meerderheid van de Europese bevolking tegen Roemeense toetreding per 2007 werd verder gevoed door de perceptie van fraude, corruptie, justitiële misstanden en het niet erg nauw nemen met de (EU-) regels. Ondanks fikse (publieks)diplomatieke inspanningen van Roemeense zijde heeft het land zich niet aan dit imago kunnen ontworstelen. De huidige politieke crisis bevestigt dit beeld alleen maar.

Critici merken dan ook op dat wellicht *aanvullende criteria*, maar zeker meer (politieke) begeleiding en aandacht, nodig zijn om te garanderen dat een kandidaat *werkelijk* een volwaardig functionerende democratische rechtsstaat is vóór de toetreding: ‘De schokgolven die de toetreding daar (de nieuwe lidstaten, RB) teweegbrengt in het politieke bestel en de samenleving, dient zij (de EU, RB) even nauwgezet te begeleiden als de economische transitie.’^{xiii} In deze visie benadrukt Brussel té veel alleen de economische transitie, de opbouw van een functionerende markteconomie, en worden de noodzakelijke en bijbehorende politieke voorwaarden stelselmatig genegeerd.^{xiv} De Kopenhagen-criteria stellen echter wel degelijk voorwaarden aan goed bestuur, democratie en rechtsstaat. Dan valt moeilijk in te zien hoe nog méér politieke begeleiding tot een (beter) functionerende rechtsstaat zou kunnen leiden. Dat meer aandacht nodig is voor de politieke stabiliteit van kandidaat-leden, lijkt op basis van de Roemeense ervaring echter evident.

Wat nu, Brussel?

Brussel heeft met het toelaten van Roemenië geen munitie meer in handen om het land te disciplineren. Wat de EU resteert zijn slechts ‘soft power’-maatregelen, in de vorm van vrijwaringsclausules. Op basis hiervan maf de Europese Commissie de komende drie jaar ingrijpen indien de corruptiebestrijding en de justitiële hervormingen niet aan de Europese normen voldoen. En Roemenië voldeed en voldoet niet aan de Europese normen. Wil de Europese geloofwaardigheid niet in het geding komen, dan dient de EU niet alleen haar eigen regels consequent te externaliseren, dus toe te passen op de (potentiële) kandidaten, maar ook te internaliseren, dus te toetsen of de huidige lidstaten aan de spelregels voldoen. De Roemeense toetreding werd de Europese bevolking ‘verkocht’ met de garantie dat de nieuwe lidstaat door middel van deze vrijwaringsclausules aan een uniek toezichtsregime zou worden onderworpen. En, zo luidde de boodschap, Brussel zou zeker niet schromen in te grijpen, indien de hervormingen in gevaar zouden komen.

Europees Commissaris voor Justitie Franco Frattini stelde aanvankelijk in een eerste reactie dat de crisis een interne aangelegenheid was en dat hij (de beslissing van) het ‘Roemeens parlement respecteert’. Kort daarop verklaarde hij echter dat ‘indien de hervormingen die geïnitieerd zijn door Macovei niet gecontinueerd worden, de EU zich zou kunnen beroepen op de vrijwaringsclausules tegen Roemenië. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor het beroep dat Roemenië op de EU-fondsen zou kunnen doen.’^{xv} Nu het enige garantiebewijs dat Brussel had, nl. dat Macovei corruptiebestrijding en hervorming van het justitieel apparaat metterdaad ter hand nam, kort na toetreding kon worden verscheurd, dringt zich de vraag op hoe ‘hard’ de Europese vrijwaringsclausules nu precies zijn. Hervormingen lijken met het verdwijnen van Macovei ten einde te zijn gekomen. De boodschap voor Brussel is duidelijk: om eigen geloofwaardigheid en gezag te herstellen én Roemenië weer in het gareel te brengen, dienen de vrijwaringsclausules geactiveerd te worden. Niet alleen als boodschap richting Roemenië, maar ook als signaal naar de eigen, eurosceptische bevolking.

ⁱ De titel van dit artikel citeert een Roemeens gezegde dat refereert aan de *corruptie* in alle geledingen van de maatschappij.

ⁱⁱ *Romania and European Integration*, No. 3 (67), maart 2007, p.2

ⁱⁱⁱ BBC News, ‘Romanian leaders clash live on television’, www.newsvote.bbc.co.uk, 21 februari 2007

^{iv} Na de omwenteling van 1989 is in korte tijd een nieuwe Constitutie opgesteld. Daarin is de bevoegdheidsafbakening tussen president en premier bijzonder diffuus, waardoor de werkzaamheden van Basescu door Tariceanu als inmenging in zijn competenties worden ervaren. Tariceanu heeft nu opdracht gegeven dit gedeelte van de Constitutie te herschrijven, waarbij de rol van de president zeer marginaal wordt en niet veel meer om het lijf heeft dan een louter ceremoniële functie.

^v Agentia Nationala de Presa ROMPRES, ‘Parlamentul l-a suspendat din functie per presedintele Traian Basescu’ (www.rompres.ro/full_medianews.php). Volgens Roemeens recht mag het parlement de president voor 30 dagen op non-actief stellen, waarna de bevolking in een referendum mag besluiten of hij al dan niet dient af te treden. Het referendum zal plaatsvinden op 20 mei. Indien 9 miljoen of meer burgers tegen Basescu stemmen, dient hij af te treden. Dan dienen binnen drie maanden nieuwe presidentiële verkiezingen uitgeschreven te worden. Mocht het zover komen, dan maakt de immens populaire Basescu grote kans herkozen te worden.

^{vi} Naast de institutionele impasse kunnen 18 vacante ambassadeursposten, waaronder die in Londen, Parijs en Washington, niet ingevuld worden. De impasse kan daarnaast nog betekenen dat Roemenië 32 miljard euro aan geormerkte Europese subsidies misloopt. Zie: *Le Monde*, 27 maart 2007.

-
- ^{vii} Toen Justitie Adrian Nastase na afloop van zijn ambtsperiode vroeg naar de financiering van zijn talloze villa's, die miljoenen waard bleken te zijn, luidde het antwoord dat hij die van zijn Tante Tara had gekregen, die met een schamel staatspensioen een kammervol bestaan leidt in een appartement van amper 17 vierkante meter.
- ^{viii} Dit ook tot verbazing van Macovei: 'I didn't expect it to happen so soon', in: *International Herald Tribune*, 28 maart 2007.
- ^{ix} 'Crusading minister loses post in Romania', in: *International Herald Tribune*, 3 april 2007
- ^x 'Schorsing van President Basescu is een coup', in: *NRC Handelsblad*, 22 april 2007
- ^{xi} Valentina Pop, 'Romania's backlash to kleptocracy' (www.euobserver.com/9/23918/?rk=1), 24 april 2007
- ^{xii} J.S. van den Oosterkamp & A.S.M. Galama, 'De toetreding tot de Europese Unie van Bulgarije en Roemenië', in: *SEW*, 3, 2007, p.8
- ^{xiii} Wim Blockmans, 'Nieuwe lidstaten verspreiden gif binnen de EU', in: *NRC Handelsblad*, 31 maart 2007
- ^{xiv} Zie hiervoor bijv.: Tom Callagher, 'Europe opens the door to an unreformed Romania', in: *Financial Times*, 1 oktober 2006
- ^{xv} www.euractiv.com/en/enlargement/major-government-reshuffle-romania/article-162948