

Dr. Fábrián Gyula\*

## A CSATLAKOZÁSI SZERZŐDÉS – AZ ÁTMENETI RENDELKEZÉSEK ÉS VÉDZÁRADÉKOK PERSPEKTÍVÁJÁBÓL<sup>1</sup>

Románia és az Európai Unió 25 tagállamának képviselői 2005. április 24-én aláírták Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződést. Látszólag ezzel a szerződéssel az Európai Unió elismeri, hogy Románia eleget tesz a koppenhágai és madridi feltételeknek, és megérett arra, hogy 2007 január 1-jétől<sup>2</sup> egyenlő tagként részvételt nyerjen az európai nemzetekfölötti szervezetekben, valamint az EU-féle közös kormányközi politikákban. A szerződés előírásainak alapos elemzése azonban arra a következtetésre vezet, hogy egy feltételekhez és több határidőhöz kötött szerződésről van szó.

### Előzmények

Románia csatlakozási folyamata is hasonlít egy bizonyos pontig a 2004. május 1-jén csatlakozott közép-kelet európai államokéhoz. Azon túl, hogy a politikusok előszeretettel hangoztatták az évezredes Európához való tartozást és az ország évszázados védőpajzs szerepét a török

expanzió megfékezésében, Románia már az államszocializmus éveiben elkezdte az együttműködést az Európai Közösségekkel<sup>3</sup>, és ez az együttműködés tovább fejlődött a rendszerváltás után a 90-es évek elején<sup>4</sup>.

A csatlakozás első lépésének az 1993-ban aláírt Társulási Szerződést<sup>5</sup> minősítjük, amely 1995 február 1-jén lépett életbe, ugyanis ennek preambulumában a szerződő felek elismerik, hogy Románia célja az Európai Közösségekhez (nem az EU-hoz) való csatlakozás. Ennek megvalósítására egy 10 éves átmeneti periódus volt kiszabva, amely 2005. január 31-én végződött a csatlakozás megvalósítása nélkül.

Románia már 1995. június 22-én letette csatlakozási kérését, de a csatlakozási tárgyalások csak 2000 február 15-én kezdődtek el és 2004. december 14-én záródtak le. Az Európai Parlament jóváhagyása 2005. április 13-án született meg, az aláírásra 2005. április 24-én került sor. A román parlament egyesített háza 2005 május 17-én egyhangú szavazattal erősítették meg a csatlakozási szerződést<sup>6</sup>. Az alkotmány szerint a meg-

\* egyetemi adjunktus, „Babeş-Bolyai” Tudományegyetem Kolozsvár, Jogi kar

1 Jelen tanulmány megjelent az „Európai jog” /2005 számában *Románia csatlakozási szerződése – előnyös átmeneti rendelkezések és hátrányos védzáradékok között* cím alatt.

2 A csatlakozásról szóló szerződés 4. szakaszának, 2. bekezdése.

3 1974-ben Románia megállapodást kötött az EGK-val egy általános kedvezményrendszerrel, 1980-ban pedig kereskedelmi szerződést írt alá az ipari termékekről.

4 1991-es szerződés a kereskedelemről és a kereskedelemben való együttműködésről.

5 A 20/1993-as számú törvény által lett megerősítve, amely a Román Hivatalos Közlöny (a továbbiakban RHK), 73/13.04.1993-as és az Európai Közösségek Hivatalos Lapja (továbbiakban HL) L 357/31.12.1994-es számában jelent meg.

6 A 157/2005-ös számú megerősítési törvényt a 465/01.06.2005-ös hivatalos közlönyben hirdették ki.

erősítéshez 2/3-os többségre volt szükség. A parlament ratifikációs nyilatkozata<sup>7</sup> alapján ez a szerződés egy ún. „drámai örökségnek” vet véget és új lehetőségeket nyit meg az ország előtt. Ugyanaz a nyilatkozat Románia és Bulgária csatlakozását az 5. bővítési hullám utolsó felvonásának minősíti.

## A csatlakozási szerződés szerkezete és legfontosabb rendelkezései

Hasonlóképpen a 2004-ben az EU-hoz csatlakozott 10 állammal kötött csatlakozási szerződéshez<sup>8</sup> Románia és Bulgária csatlakozási szerződése, közös szerződés, amelyet az utolsó ilyen szerződésnél használt alapelvek és módszer szerint dolgozták ki. Az Európai Unió korábbi bővítésének gyakorlatát követve a két új tagállam csatlakozásának feltételeit egyetlen nemzetközi szerződésbe foglalták. Míg a Társulási Szerződést az Európai Közösséggel írták alá, a két állam az Európai Unióhoz csatlakozik és a szerződés a 31 tárgyalási fejezet teljes eredményét foglalja magába.

A nemzetközi jog szerint nemzetközi szerződésnek minősülnek egyfelől az államok vagy nemzetközi szervezetek, másfelől az államok és nemzetközi szervezetek között írásban kötött akaratmegegyezések, megállapodások, attól függetlenül, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e ezeket<sup>9</sup>. Ezen meghatározás alapján Románia és Bulgária csatlakozási szerződése iskolapéldának minősül *4 részével, 18 mellékletével, 7 nyilatkozatával és levélváltásával*.

Míg az utolsó csatlakozáskor a szerződés szerkezeti szempontból három fő részből állt, a legújabb csatlakozási szerződés kiegészül egy újabb résszel a következő módon: a csatlakozásról szóló szerződés, a csatlakozási protokollum (jegyzőkönyv), a csatlakozási okmány, végül a záróokmány (vagy záródokumentum) képezi a dokumentum részeit.

Az első és alapvető dokumentum Romániának és Bulgáriának az Európai Unióhoz történő **csatlakozásáról szóló szerződés**. Az utolsó bővítési hullám 10 államával kötött csatlakozási szerződéssel ellentétben, Románia a szerződés szerint az Európai Alkotmányhoz csatlakozik, abban az esetben ha ennek a ratifikálására sor kerül a csatlakozás időpontjáig. Az Alkotmány ratifikációs kudarcának esetén, amelyre Barroso Bizottsági elnök D-terve<sup>10</sup> ellenére nagyon nagy az esély, Románia a létező szerződésekhez, vagyis az Európai Közösséget, Euratom-ot és Európai Uniót létrehozó szerződésekhez fog csatlakozni. Ez a *szerződési alternatíva*, pontos választ ad azokra a találgatásokra, amelyek szerint a ratifikálási nehézségek a csatlakozás elodázását vonnák maguk után. Jogi szempontból a kettő között nincs közvetlen összefüggés, és Románia az Alkotmány ratifikációs késése esetén is határidőre csatlakozhat, amennyiben eleget tesz szerződéses kötelezettségeinek.

A csatlakozási szerződésnek része az elsődleges közösségi jog, mindazon szerződések, melyeket a tagállamok a Közösségek vagy az Unió létrehozása érdekében kötöttek, a kiegészítő és módosító szerződésekkel együtt, ideértve a korábbi csatlakozási szerződéseket is. Ennek ellenére a Romániával kötött csatlakozási szerződésben az EU-Alkotmány jelenik meg mint az eddigi elsődleges jog egy részét, a létrehozó szerződéseket, helyettesítő alapszerződés. Ennek eredményeként, a román megerősítési törvény melléklete ellentétben a magyarral, nem a létrehozó szerződéseket, hanem az Alkotmányt tartalmazza.

A csatlakozási szerződés megerősítésével Románia nemzetközi kötelezettséget vállalt arra, hogy az Európai Unió alapszerződéseit és a közösségi jogot az Európai Bíróság értelmezésének megfelelően alkalmazza, hogy az elsődleges jogból fakadó kötelezettségek érdekében meghozzon minden általános és egyedi intézkedést, illetve hogy tartózkodjon minden olyan lépéstől, amely az alapító szerződésekből fakadó célok megvalósulását veszélyeztetné.

7 A román parlament 1/2005 április 27-i nyilatkozata (Román Hivatalos Közlöny, nr. 364/28.04.2005).

8 T/9171/2004 számú törvényjavaslat az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló szerződés kihirdetéséről – Magyar Köztársaság Kormánya

9 Az 1969-es Bécsi Egyezmény a szerződések jogáról, I. rész, 2. cikk, 1. bekezdés, a) pont.

10 A Bizottság elnöke a francia és holland negatív népszavazások után párbeszédre és vitára („dialogue and debate” – „D” terv) buzdította a tagállamokat, a szöveg újratárgyalása nélkül, de a hatálybalépési határidő eltolódásával.

A csatlakozásról szóló szerződés összesen 6 szakaszt tartalmaz. A 2. szakasz 4. bekezdése egy tranzit megoldást hoz az okmány és jegyzőkönyv egymást követő alkalmazására. Eszerint ha először az okmány kerül alkalmazásra, amennyiben időközben az Alkotmányt is elfogadják a tagállamok, a jegyzőkönyv előírásai felváltják az okmányét. Az okmány nem termel majd újabb jogi következményeket, ám az Alkotmány és Euratom szerződés előírásainak megfelelően az addigi jogi következmények megmaradnak.

Alkotmányos előírásaik szerint a felek 2006. december 31-ig ratifikálják a szerződést, majd a ratifikációs eszközöket Olaszország kormányánál helyezik letétbe.

A csatlakozási szerződés 2. és 3. része a **csatlakozási jegyzőkönyv (protokollum) és a csatlakozási okmány**, amelyeknek egyenként 5 fejezete van: alapelvek, általános előírások (az alapszerződések/az EU Alkotmány módosításai); állandó előírások (főleg az „acquis„ módosítása), ideiglenes előírások (átmeneti időszakok), illetve az okmány/jegyzőkönyv implementációjával kapcsolatos előírások.

Ezen dokumentumok felsorolják az elsődleges, másodlagos, kiegészítő közösségi jog szabályait, mint a csatlakozás időpontjától kötelező jogszabályokat, megtoldva „soft law„ jellegű előírásokkal, mint például az Európai Tanács javaslatai, nyilatkozatai. Érdekességként megemlíthető azon előírás, amely szerint Romániának módosítania kell vagy fel kell mondania azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyek előírásai összeegyeztethetetlenek a fentiekkel, ugyanis az EK alapító szerződésének 307. cikke nem kéri konkrétan a szerződések felbontását, csak a minden alkalmas eszközzel való törekedést az összeegyeztethetlenség megszüntetésére.

A Nizzai Szerződés előírásait követve az intézményes előírások Romániának meglehetősen előnytelen helyzetet teremtenek, ha a különböző intézményekben részt vevő tagok számát összehasonlítjuk más tagországok képviselőinek számával. Például, Magyarországot véve összehasonlítási alapul: míg Románia 35 helyet kap a Parlamentben, 14 súlyozott szavazatot a Tanácsban és 15-15 helyet a Gazdasági és Szociális Tanácsban valamint a Régiók Bizottságában, addig Magyarországnak 22 helye van a Parlamentben, 12 súlyozott szavazata és 12 tagja a két fent említett szervben. Összehasonlítva a két ország né-

pességét és területi kiterjedését, az arány legalább 2:1 Románia javára, míg a fenti számok esetében az arány csak 1,1:1, a parlamenti helyeknél pedig 1,4:1.

A parlamenti választásokat az okmány és jegyzőkönyv szerint legkésőbb 2007. december 31-ig kell lebonyolítani.

Az említett dokumentumok tartalmazzák az átmeneti pénzügyi rendelkezéseket is. Ezek közül kiemelhető Románia 42,3 millió eurós hozzájárulása az Európai Befektetési Bank tőkéjéhez, valamint 29,8 millió eurós hozzájárulása a Szén és Acél Kutatási Alaphoz. Ezzel szemben Románia a „schengeni vívmányok„ megvalósítására (2007-2009) 3 év alatt 559,8 millió eurót fog kapni, míg a strukturális akciókat szintén 3 év alatt 5,974 milliárd euróval fogja az EU támogatni.

Az eddigi csatlakozási szerződésekkel ellentétben, mivel a csatlakozási szerződés aláírása és hatálybalépése között csaknem 2 év fog eltelni, a román-bolgár csatlakozási szerződés nem tartalmazza az „acquis communautaire„ módosításait. Ezeket a módosításokat 2005. február 11-ig döntötték el politikai szinten, és végrehajtásuk a közösségi intézmények illetékessége. Ugyanakkor el van döntve az ún. „cut off date„ időpont után létrehozandó „vívmányok„ átvételének mechanizmusa is. Ez a dátum 2004 október 1., és az ezután létrehozott jogszabályok esetleges módosításait Románia és Bulgária kérésére a Tanácsnak, illetve a Bizottságnak kell végrehajtania legkésőbb a csatlakozás időpontjáig. A tízek csatlakozási szerződésével eltérően, az új csatlakozási szerződés előírja a régi tagállamok azon kötelességét, hogy intézkedjenek belső jogszabályaik módosításáról, ott ahol erre szükség van a közösségi jogszabályok Románia és Bulgária csatlakozása által előidézett módosításai után.

A **csatlakozási protokollum és okmány mellékletei** majdnem szóról szóra egyforma rendelkezéseket tartalmaznak; az egyes különbségek arra vezethetők vissza, hogy a protokollum abban az esetben kerül alkalmazásra, ha 2007 január 1-jén hatályos lesz az Alkotmány, míg az okmány ellenkező esetben, vagyis az alapszerződések további alkalmazásának esetén. A két alternatív dokumentumnak egyenként 9 melléklete van. Ezekből 8 vonatkozik Romániára és 7 Bulgáriára, összesen 6 melléklet közös.

Az első melléklet azon nemzetközi szerződések listáját tartalmazza, amelyeknek Románia is részesévé válik a csatlakozással, a második az új

tagállamokra kötelező és alkalmazandó „schengeni vívmányok” felsorolását, a harmadik, negyedik és ötödik melléklet az intézmények jogi aktusainak részletes kiigazítását, továbbá a csatlakozás következtében szükségessé váló kiigazításra vonatkozó iránymutatásokat. A hatodik melléklet a Bulgáriára, a hetedik melléklet a Romániára vonatkozó átmeneti rendelkezéseket sorolja fel, a nyolcadik a vidékfejlesztéssel foglalkozik, míg az utolsó (IX.) melléklet a Románia által teljesítendő különleges kötelezettségeket leltározza fel.

A **záróokmány** felsorolja a csatlakozási szerződésnek a joghatással járó elemeit, felhívja a figyelmet a két új hivatalos nyelvre, és kötelezi a szerződő feleket, hogy a csatlakozásig hozzanak létre egy valós információcserét.

A csatlakozási szerződéshez tartozik 7 egyoldalú vagy többoldalú **nyilatkozat** és a csatlakozást megelőző információs és konzultációs eljárásról szóló **levélváltás** az EU, a tagállamok és a két új tagállam között. A nyilatkozatok közül a 7. a legfontosabb, amely szerint a bolgár nyelv hivatalos nyelvvé válásával a cirill betűs ábécé az EU harmadik hivatalos ábécéjévé válik. Véleményem szerint ez újabb nehézségekhez fog vezetni elsősorban az eurobankjegyeken való fel-tüntetés esetén. Ezzel a kérdéssel kapcsolatban több új tagállam is módosítási indítvánnyal lépett fel az utolsó csatlakozás után.

## Előnyös átmeneti rendelkezések

A csatlakozási okmány és jegyzőkönyv általános szabályai szerint az új tagállamok, átmeneti rendelkezések hiányában, kötelesek hatályba lép-tetni mindazokat a nemzeti intézkedéseket, melyek a közösségi irányelvek és határozatok rendelkezéseinek a csatlakozásidőpontjától történő alkalmazásához szükségesek. Az átmeneti rendelkezések ettől a főszabálytól való ideiglenes eltérésekről rendelkeznek, és általában minél hosszabbak a határidők – vagyis minél tovább tart az ideiglenesség – annál előnyösebb helyzetbe kerül a csatlakozó ország.

A főbb átmeneti rendelkezések rövid leltára Románia esetében a következő:

a) Az EU és EGT állampolgárai mezőgazdasági és erdős területeket csak 7 évvel a csatlako-

zás után vásárolhatnak, míg második lakhely céljára csak 5 év után.

b) A verseny területén Románia egyes esetekben 2008-ig, más esetekben 2010-ig megtarthatja a 28 hátrányos övezetnek minősített zónában létrehozott cégeknek biztosított adómentességet.

c) A vámmentes övezetekben Románia még 5 évig fenntarthatja az ott megtelepedett vállalatok számára létrehozott kedvezményeket és bérleti díj alóli felmentéseket.

d) A szolgáltatások területén csak 2012-ig kell elérni a befektetőknek adott 25.000 euróig terjedő kártérítést a kompenzációs irányelvtől eltérően<sup>11</sup>.

e) Az élelmiszerágazatban a vágóhidak, a szárnyashúst feldolgozó vállalatok, a tejfeldolgozók és tejtermelők 3 éves haladékat kaptak felszereléseik modernizálására.

f) A szőlőtermesztés területén Romániának 2014-ig ki kell irtania a 30.000 hektárnyi tiltott hibrid-szőlőket, amelyeket a *Vitis vinifera* fajtából származó tőkékkel kell helyettesíteni, illetőleg a jelenlegi szőlősöket még 1,5 %-al bővítheti.

g) Sikerült levédeni 13 szilvából készült szeszital nevét és földrajzi eredetnevét, valamint 5 borból kivont italét is, többek között a „pálinkát”, melyet románul „pălincă”-nek írnak.

h) Romániában 4 évig nem kerülnek alkalmazásra a belső szállítást lebonyolító járművekre kirótt minimális adók<sup>12</sup>, és még 7 évig működhetnek azon járművek, amelyeknek a motorra eső tengelyterhelése meghaladja az európai standardot.

i) A szárazföldi „cabotage”, területén a 3+2 éves átmeneti időt szabták ki. A 2 éves hosszabítás esetén a Bizottságot is kell értesíteni.

j) A cigarettáknál alkalmazott luxusadót 3 évig nem kell az EU minimál szintjére emelni<sup>13</sup>.

k) A benzin és a járművek meghajtására használt gázolaj esetében a 2003/96-os irányelv által előírt minimális luxusadó szintet 4, valamint 6 év múlva kell csak alkalmazni. A nem kereskedelmi célra használt földgáz és villanyáram esetében az átmeneti időszak 3 év.

l) Mint kőolajtermelő ország Románia derogációt kapott a kötelező kőolaj- és kőolajtermék-tartalék esetében is. Mivel az ország fogyasztásának 50 %-át saját termelésből fedezi, csak 5 év múlva kell elérnie az előírt tartalékot, és akkor is

11 1997/9-es irányelv.

12 1996/62-es irányelv.

13 2002/10-es irányelv.

csak ennek 75 %-át (vagyis a 90 napos tartalék helyett csak 67,5 napra valót kell tárolnia).

m) A leglátványosabb átmeneti rendelkezések a környezetvédelem területén születtek, ahol az ország sajnos még mindig nagyon alacsony szinten van. Ennek ellenére sikerült elérni nagyon engedékeny átmeneti rendelkezéseket: 5 évig nem kell alkalmazni a műanyag és üveghulladék, 3 évig a fahulladék begyűjtéséről szóló irányelvet<sup>14</sup>; a haladék 1-től 2-évig terjed az orvosi hulladék elhamvasztásánál; 2 év az átmenet az elektronikai hulladék esetében; 3 évig még több tíz vállalat üríthet veszélyes anyagokat folyóvizekbe<sup>15</sup>; 1-3 éves halasztást nyert több száz üzemanyagelosztó és -tároló központ a lészennyezés területén<sup>16</sup>. A szennyvíztisztítás terén Románia 14 évig térhet el az 1991/271-es irányelv előírásaitól, míg az emberi használatra szánt ivóvíz minőségét szabályozó 1998/83-as irányelv is csak 9 év múlva kerül alkalmazásra. Szintén 9 év van hagyva az átfogó szennyezésmegelőzés és -ellenőrzés esetében is<sup>17</sup>. Az arany- és színesfémérc bányászatában 5 vállalat (köztük a nagybányai Transgold is) 2010 és 2012-ig kapott haladékot a folyékony hulladék tárolásánál a folyóvízbe való beszivárgás megelőzésének területén<sup>18</sup>.

Előnyös átmeneti rendelkezéseket értek el a tagállamok is, főleg a munkaerőáramlás és a kohászat területén. Ezek értelmében román munkaerőt 2 évig a nemzeti rendelkezések alapján lehet alkalmazni, és ez a periódus 3 évvel hosszabbítható meg. A törvényesen munkát vállaló román munkások, akik legalább 12 hónapra terjedő munkaszerződés alapján dolgoznak az Unióban, folytathatják tevékenységüket azzal a megszorítással, hogy nem vállalhatnak munkát egy másik tagállamban. A 2+3 év átmeneti idő után bármely tagállam kérhet egy 2 éves hosszabbítást abban az esetben ha fennáll a munkaerőpiac súlyos megzavarásának veszélye.

A kohászat területén Románia nem folyósíthat további állami segítyt a vállalatoknak és 2004 végétől 2008-ig 2,05 millió tonnával kell csökkentenie a termelést. Csőd bejelentése a termelés-csökkenés bizonyítására nem kielégítő,

hanem szükséges a berendezések, felszerelések fizikai megsemmisítésének bebizonyítása.

## Hátrányos védzáradékok

Az eddigi csatlakozási-befogadási gyakorlat alapján, a csatlakozási okmány értelmében, a csatlakozást követő **harmadik** év végéig felmerülő súlyos és tartós gazdasági nehézségek esetén a helyzet orvoslása érdekében bármely tagállam felhatalmazást kérhet **védintézkedés** alkalmazására. Ennek feltételeit és szabályait – a célok eléréséhez feltétlenül szükséges mértékhez és időtartamhoz igazítva és a belső piac működésének legkisebb zavart okozva – a Bizottság állapítja meg. Sürgősség esetén a Bizottság 5 munkanap alatt fog dönteni. Ez a védzáradék nem minősíthető hátrányosnak, hiszen abban az esetben is alkalmazható, ha az új tagállamok küzködnek nehézségekkel<sup>19</sup>.

Egy másik hagyományos védzáradék szerint abban az esetben, ha valamelyik a két új tagállam közül nem teljesíti a csatlakozási tárgyalások során vállalt kötelezettségeit és a belső piac működését súlyosan sérti, a Bizottság a csatlakozást követő **harmadik** éven belül – az arányosság, a legkisebb zavar okozásának figyelembevételével és az ágazati védintézkedés elsőbbségének biztosításával – megfelelő intézkedéseket tehet (belső piaci védzáradék)<sup>20</sup>.

Védzáradék alkalmazásáról a feltételek teljesülése esetén a Bizottság a csatlakozást megelőzően is határozatot hozhat, de az csak a csatlakozással egyidejűleg léphet hatályba. Ebben az esetben a védintézkedés a csatlakozás napjától lép hatályba. A védintézkedéseket addig lehet fenntartani, ameddig a kötelezettségvállalást nem teljesítették. A belső piaci védzáradék mellett a csatlakozási okmány – hasonló elvek mentén – a büntetőjog területén és a polgári ügyekben való kölcsönös elismeréssel kapcsolatos közösségi szabályok nem megfelelő alkalmazása esetére is védzáradék alkalmazásának lehetőségét tartalmazza (igazságügyi védzáradék)<sup>21</sup>.

14 1994/62-es irányelv.

15 1976/464-es irányelv.

16 1994/63-as irányelv.

17 1996/91-es irányelv.

18 1991/31-es irányelv.

19 A csatlakozási jegyzőkönyv 36. szakasza, a csatlakozási okmány 36. szakasza.

20 A csatlakozási jegyzőkönyv 37. szakasza, a csatlakozási okmány 37. szakasza.

21 A csatlakozási jegyzőkönyv 38. szakasza, a csatlakozási okmány 38. szakasza.



Románia és Bulgária esetében ezek a klasszikus védzáradékok elégtelennek minősültek. Abban az esetben, ha a Bizottság állandó ellenőrző és jelentéstevő tevékenysége alapján bebizonyosodik, hogy a két állam nem tesz eleget a tárgyalások alatt vállalt köteletségének, és bizonyíték van arra, hogy felkészülési szintjük a „vívmányok” átvételében és alkalmazásában számottevő területen olyan szinten van, amely jelentős veszélyt és kockázatot jelent arra nézve, hogy 2007 január 1-jén nem tudják a tagállami státútumukból rájuk háruló kötelezettségeket teljesíteni, az EU-Tanács a Bizottság javaslatára egyhangúlag eldöntheti a csatlakozási időpont egyéves elnapolását vagyis **2008 január 1-jére** való halasztását<sup>22</sup>.

A román politikai életben és médiákban többször elhangzott az az állítás, hogy az EU nem kívánja a két ország külön-külön való csatlakozását. A vélemények szerint az egyik állam felkészületlensége kihatna a másik államra is. Ezt az állítást cáfolják a csatlakozási jegyzőkönyv és okmány előírásai, amelyek szerint egyértelmű, hogy Bulgária nem kell Romániára várjon, ugyanis Bulgária esetében a csatlakozást csak egyhangú szavazattal halaszthatja el a Tanács, míg Románia esetében alkalmazható egyike a három alább felsorolt változatnak:

1. Az EU Tanácsa egyhangú szavazattal Románia csatlakozási időpontját 2007 január 1-jéről **2008 január 1-jére** halaszthatja.

2. Az EU Tanácsa, a Bizottság javaslatára, minősített többséggel olyan döntést hozhat, amely szerint **2008 január 1-jére** tolódik a csatlakozási időpont, amennyiben jelentős hiányosságok észlelhetők a IX. melléklet I. pontjában felsorolt, Románia által vállalt követelmények és kötelezettségek teljesítésének területén.

3. Miután 2005 őszén egy részletes felmérést fog készíteni a Románia által elért eredményekről a verseny területén, és azt észleli, hogy az ország nem tett eleget a Társulási szerződésben és a IX. melléklet I. pontjában vállalt kötelezettségeknek, a Bizottság, javasolhatja a Tanácsnak, hogy minősített többséggel halassa **2008 január 1-jére** a csatlakozás időpontját.

Következésképp, míg Bulgária esetében egy változat van az elhalasztásra, addig Románia

esetében három, és ezekből két esetben már a Tanács minősített többségű szavazatával is elérhető a halasztás. Románia esetében a halasztás nemcsak a „vívmányok”, elfogadásának és alkalmazásának eléggé általános és tág területén észlelt lemaradásokért alkalmazható, hanem egészen konkrét, pontokba szedett, külön mellékletbe csoportosított kötelezettségek megszegéséért is.

A csak Romániára érvényes IX. melléklet szerint az ország „még”, a következő követelményeknek kell, hogy eleget tegyen:

I. pont:

1. A „Schengen Akcióterv”, haladéktalan teljesítése.

2. Az ország határainak szigorú felügyelete, ellenőrzése, az illegális bevándorlás megakadályozása. Ezt egy 2005 márciusáig elfogadandó egységes és többéves befektetési tervben kell kimutatni, amely alapján az EU ellenőrizheti a haladást. Ennek megvalósítása érdekében Romániának 4438 határőr-tisztet és -tiszthelyettest kell alkalmaznia minél hamarabb és a csatlakozásig 100 százalékosan le kell fednie személyzettel az ukrán, moldovai és Fekete-tengeri határát.

3. Romániának 2005 márciusáig ki kell dolgoznia az igazságügyi rendszer reformstratégiáját és akciótervét, illetve intézkedéseket kell hoznia a 2004 végén életbe lépett bíróságrendezési törvény<sup>23</sup>, a magisztrátusok jogállásáról szóló törvény<sup>24</sup> és a Nemzeti Magisztratúra Tanács törvényének<sup>25</sup> alkalmazására. Ugyanakkor Románia ezen időpontig be kellett bizonyítsa, az ügyek véletlenszerű elosztása elvének érvénybe léptetését.

4. A korrupcióellenes küzdelem felgyorsítása az Országos Korrupcióellenes Ügyészség támogatásával, függetlenségének biztosítása által. Meggyőző jelentés kidolgozása a magas szintű korrupció leküzdéséről, amely évente kerülne bemutatásra 2005 novemberétől kezdődően.

5. A korrupcióellenes stratégia eredményeinek független számbavétele, illetve a stratégia alkalmazásához szükséges költségvetés biztosítása; az elnyújtott büntetőeljárás felülvizsgálata és felgyorsítása a korrupciós ügyekben és a felelősségátfedések megszüntetése érdekében a kor-

22 A csatlakozási jegyzőkönyv 39. szakasza, 1. bekezdés, a csatlakozási okmány 39. szakasza, 1. bekezdés.

23 304/2004 június 28-ai törvény (RHK, nr. 576/2004.06.29)

24 303/2004 június 28-ai törvény (RHK, nr. 576/2004.06.29)

25 317/2004 július 1-jei törvény (RHK, nr. 599/2004.07.02)

rupciós esetekkel foglalkozó szervek számának lecsökkentése 2005 végéig.

6. A rendőrség és csendőrség jogállásának kidolgozása 2005 márciusáig és 25.000 ember alkalmazása ezen intézményekben a csatlakozás időpontjáig.

7. A bűnözés elleni többéves stratégia elkészítése és alkalmazása; 2005 márciusától kezdődően hiteles statisztikák bemutatása a jelenség ellenőrzéséről annak érdekében, hogy Románia csökkentsen az emberkereskedelmet, amelynek eredet-, tranzit- és célsországa.

A IX. melléklet II. pontja szerint 4 versenyre vonatkozó kötelezettségnek kell eleget tenni:

1. A Versenytanácsnak az állami támogatások fölött gyakorolt tényleges ellenőrzése.

2. Az állami támogatások és monopolista politikák nyomkövetési mechanizmusának megszilárdítása.

3. Az állami kohászati vállalatok támogatásának beszüntetése 2005-2008 december 31. között.

4. Megfelelő anyagi és jól képzett humán erőforrás biztosítása a Versenytanács számára.

## Összegzés

A IX. melléklet I. pontja teljesítésének jogszabályhátterét vizsgálva megállapítható, hogy 2005 folyamán Románia megpróbált eleget tenni a konkrét kötelezettségeknek, és a kormány stratégiákat vagy reformstratégiákat fogadott el a korrupcióellenes harc<sup>26</sup>, a bírósági rendszer<sup>27</sup>, a közigazgatási- és belügyminisztérium<sup>28</sup> területén a 2005-2007 időszakban.

A gyakorlatban viszont olyan események történnének, amelyek a kötelezettségek teljesítését megnehezítik a korrupcióellenes harc vagy az igazságügyi reform területén. Példának okáért az Alkotmánybíróság 2005 május elején alkotmányellenesnek minősítette az Országos Korrupcióellenes Ügyészséget létrehozó törvényt módosító sürgősségi kormányrendelet azon előírásait, amelyek szerint korrupciós bűncselekmények elkövetése esetén az OKÜ személyi illetékessége kiterjed a képviselőkre és a szená-

torokra is<sup>29</sup>. Az Alkotmánybíróság azzal indokolta döntését, hogy az Alkotmány 72. szakasza szerint a képviselők és szenátorok ellen csak a Legfőbb Ítéző és Semmitőszék mellett működő Ügyészség folytathat eljárást. Ezzel a döntéssel az Alkotmánybíróság lehetetlenné tette az OKÜ számára, hogy a legmagasabb szintű korrupciós esetekkel foglalkozzon. Ez nem jelenti azt, hogy a képviselők által elkövetett bűncselekmények büntetlenek maradnak, hanem azt, hogy az OKÜ, amelynek a csatlakozási szerződés szerint a legfontosabb szerep jut majd, nem tud megfelelni az elvárásoknak. Ugyanakkor ezáltal az illetékességi átfedések megszüntetésének követelménye sem teljesíthető.

Hasonló a helyzet az igazságügyi reform területén is, ahol, noha a IX. melléklet konkrétan kéri a 2004 végén elfogadott három törvény alkalmazását, a bíróságrendezési törvényt és a magisztrátusok jogállásáról szóló törvényt júliusban újra módosította a parlament<sup>30</sup>, ami azt jelenti, hogy a csatlakozási szerződésben említett 3 törvényből 2 már nem kerül alkalmazásra 2004-es formájában. Ugyanakkor az igazságügyi reformstratégia szerint az állam 30 millió euró értékű fizetéssel tartozik az ügyészeknek és bíróknak.

A semleges jogász szemével összegezve a 2005 január 1. és augusztus 31. között foganatosított intézkedéseket, arra a következtetésre jutunk, hogy a csatlakozás elhalasztása elkerülhetetlen. A „vívmányok„ átvételének területén, az Európai Integrációs Minisztérium júniusi (2005. június 24.) véleménye alapján, Románia 85 területen nem tett eleget kötelezettségeinek. Ezek közül 64 alkalommal konkrét „vívmányok„ átvételéről van szó. A lemaradásokat nem utolsó sorban jelzi az a tény is, hogy 2005 augusztus 22-én az integrációs minisztert, aki csak 7 hónapig állt a tárca élén, leváltották<sup>31</sup>. Miután a német kancellár bejelentette, hogy Románia és Bulgária még akkor is tagállam lesz, ha csatlakozást egy évvel elhalasztják, már a politikusok többsége is így látja a jövőt<sup>32</sup>.

A csatlakozási szerződés egyes előírásai is előrevetítik a halasztás biztos lehetőségét. Példá-

26 231/2005.március 30.-ai kormányhatározat (RHK, nr.272/2005.04.01).

27 232/2005.március 30.-ai kormányhatározat (RHK, nr.273/2005.04.01).

28 306/2005.április 14.-ei kormányhatározat (RHK, nr.355/2005.04.27).

29 Az Alkotmánybíróság 235/2005 számú döntése (RHK, nr. 462/2005.05.31).

30 247/2005 július 19-ei törvény (RHK, nr. 653/2005.07.22).

31 Krónika (napilap), 2005 augusztus 23. „Tăriceanu mégis átalakította kormányát„.

32 Krónika (napilap), 2005 augusztus 12-13. „Csökkenőben Románia EU-integrációs esélyei a Schröder-nyilatkozat után?”

ul a parlamenti választásokat 2007 december 31-ig kell lebonyolítani, alternatív dátum nélkül, vagyis nem a 2007-es, hanem a 2008-as csatlakozási időpontig.

Halasztás esetén az előnyös átmeneti rendelkezések időtartama is csökken egy évvel, ugyanis a csatlakozásról szóló szerződés előírásai majdnem minden esetben konkrét dátumokat jelölnek meg és nem éveket szabnak ki a csatlakozás pillanatától.

A román parlament nyilatkozata, amely szerint az ötödik bővítési hullám utolsó felvonásáról van szó, pontatlan, mivel ezidáig minden egyazon időpontban történő csatlakozást külön bővítési hullámnak minősítettek, ugyanis mindannyiszor egy újabb csatlakozási szerződéssel gazdagodott az elsődleges közösségi jog. Ebben az esetben különösen így van, ugyanis Románia és Bulgária csatlakozási szerződése az első, amely az EU-Alkotmányt is figyelembe veszi.

Mentsük-ami-még-menthető alapon felvetődött a kérdés, hogy a minősített többségnek, amellyel a Tanács elnapolhatja a csatlakozást, milyen szintűnek kell lennie. Habár a szerződés csak minősített többségről beszél, mivel ezt az előírást a tagállamok képviselői szorgalmazták,

szavazás esetén a „contra proferente,” alapelv szerint a Tanács számára legmegszorítottabb minősített szavazati formát kell alkalmazni.

A védzáradékok és a sohanemlátott halasztási lehetőségek felleltározása után elmondhatjuk, hogy Románia csatlakozása egy rendhagyó, stratégiai csatlakozás fog lenni, amely inkább hasonlít egy felvételi vizsgához, mint egy csatlakozáshoz, azzal a megjegyzéssel, hogy a diák tudatában van a pozitív vizsgaeredménynek, viszont nem tudja, hogy 2007 vagy 2008-ban kapja meg a bizonyítványt. A szerződés, amely első látásra feltételekhez, voltaképpen csak határidőhöz kötött, ugyanis a feltételek teljesítésétől függetlenül Románia 2008 január 1-én csatlakozni fog, mert a halasztás egy évre vonatkozik. Nem utolsó sorban meg kell említeni, hogy a 2008-as dátum is a szerződést megerősítő tagállamok egyéni döntésétől függ. A csatlakozás után az EU intézményei viszont alkalmazhatják a klaszikus, immár új tagállamokra alkalmazható védzáradékokat, amelyek addig maradnak érvényben, míg az új államnak is sikerül beilleszkednie.