



*Király Andrea PhD hallgató,  
Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kar  
Politológiai Tanszék*

## **A bokor és a nyúl esete, avagy a lengyel Sejm és Szenátus európai uniós ügyei**

### **1. Bevezetés**

A kelet-európai országok között Lengyelország és Csehország kezdte el legkövetkezetesebben a gazdasági átalakulást egyfajta Masterplan szerint. Mindketten az úgynevezett Bing Bang-stratégiát vagy „sokkterápiát” követték. A tulajdonképpeni úttörő szerepet Lengyelország vállalta, amikor az akkori pénzügyminiszterről elnevezett Balcerowitz-terv nyomán ezt a stratégiát néhány hónap alatt kidolgozta és 1990 elején érvénybe is léptette.<sup>1</sup> Mindazonáltal nagyon hosszú ideig az egyetlen közép-kelet-európai állam volt demokratikus alkotmány nélkül. Az alkotmányt 1997-ben fogadták el formálisan, viszont kemény politikai küzdelmek és kompromisszumok előzték meg a létrejöttét, amelyeknek az eredete 1980. augusztusáig nyúlik vissza: a lengyel demokratikus átmenet folyamata és az alkotmányozás voltaképpen egybefonódott.<sup>2</sup> Az alkotmányban elsősorban a nyugatnémet, egyes megoldásaiban francia alkotmány hatásai fedezhetők fel. Némileg gyengítette az államfő hatáskörét, a miniszterelnök jogállásának súlyát növelte, bevezette a konstruktív bizalmatlansági indítványt, továbbá a kormány csak a Sejmnek, a parlament

<sup>1</sup> Jakob Juchler: Lengyelország és Csehország: kelet-európai sikertörténetek? Európai Szemle, 1996/1. p.33.

<sup>2</sup> A fejezetben nem foglalkozom kiterjedten a lengyel alkotmányozási folyamatokkal, mindösszesen a legfontosabb állomásokat említem meg. Az 1997-es lengyel alkotmány körüli vitákról, koncepciókról, az alaptörvény kidolgozásáról bővebben lásd: Krysztóf Wojtyczek: A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban. In: Tóh Károly szerk.: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica, Tomus XLVII.: Alkotmány és jogtudomány. Szeged, 1996. p.257-276.; Pawel Spiewak: The Battle for a Constitution. East European Constitutional Review, 1997/2-3.; Wiktor Osiatynski: A Brief History of the Constitution. East European Constitutional Review, 1997/2-3.; Ewa Letowska: A Constitution of Possibilities. East European Constitutional Review, 1997/2-3.; Irena Grudzinska Gross: When Polish Constitutionalism Began. East European Constitutional Review, 1997/2-3.; Mirosław Wyrzykowski: Legitimacy: The Price of a Delayed Constitution in Poland. In: Jan Zielonka szerk.: Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I.: Institutional Engineering. Oxford University Press, 2001.

alsóházának tartozik politikai felelősséggel, a Szenátus nem járhat el bizalmatlansági ügyben – a törvényhozás két kamarája nincs egyenlő helyzetben, a Szenátusnak csak felfüggesztő hatályú vétójoga van az alsóház által megszavazott törvényekkel szemben, amit a Sejm kétharmados többséggel felülbírálnak.<sup>3</sup>

## 2. Lengyelország útja az Európai Unióba

Lengyelország 1989. szeptember 19-én írta alá az Európai Közösségekkel a kereskedelmi és a kereskedelmi együttműködésről szóló megállapodást. 1990. februárjában Tadeusz Mazowiecki lengyel miniszterelnök európai parlamenti beszédében ki is fejezte azt a szándékot, hogy az aláírt megállapodás kezdőpontját jelenti az Európai Közösségekhez történő csatlakozásról szóló jövőbeni tárgyalásoknak. 1990. május 19-én Lengyelország hivatalosan is kérte a társulási megállapodásról szóló tárgyalások megkezdését, a tárgyalások pedig 1990. decemberében kezdődtek meg. 1991. júniusában Krzysztof Skubiszewski külügyminiszter parlamenti expozéjában kijelentette, hogy Lengyelország célul tűzte ki az európai közösségi tagságot. 1991. december 16-án a lengyel kormány aláírta az Európai Megállapodást, amely 1994. február 1-jén vált hatályossá azzal a kivétellel, hogy a kölcsönös gazdasági kapcsolatokról szóló rész már 1992. március 1-jétől életbe lépett.

Lengyelország szempontjából nagyon fontos volt a Visegrád Csoport diplomáciai közbenjárása, amelynek eredményeképpen az Európai Tanács az 1993. júniusi koppenhágai csúcson arról döntött, hogy a közép-és kelet európai társult államok, amennyiben kifejezik szándékukat, és eleget tesznek a kritériumoknak, az Európai Unió tagjai lesznek. Az európai uniós csatlakozás útján egy másik fontos pont a luxemburgi csúcson 1997-ben, amikor az EU áldását adta az Európai Bizottság véleményére egyes kelet-közép európai államok – köztük Lengyelország – meghívására, hogy kezdjék meg a csatlakozási tárgyalásokat, amely folyamat 1998. március 31-én kezdődött meg ténylegesen.<sup>4</sup>

Az európai uniós tagságra való felkészülés nemzeti programja a csatlakozásra való felkészülés kapcsán 32 területen 126 feladatot, illetve prioritást jelölt meg, és nagyjából kijelölte azokat a legérzékenyebb területeket is, amelyekkel kapcsolatban Lengyelországnak a legnagyobb problémákkal kellett szembenéznie mind a felkészülés, mind pedig csatlakozási tárgyalások folyamán. Ezek: a környezetvédelem, munkaerőpiac és szociálpolitika, bel-és

---

<sup>3</sup> Szente Zoltán: Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1945-2005. Budapest: Osiris, 2006. p.474-475.

<sup>4</sup> Lásd a lengyel kormány honlapján: [http://www.poland.gov.pl/Poland's\\_way\\_to\\_UE\\_458.html](http://www.poland.gov.pl/Poland's_way_to_UE_458.html), letöltés ideje: 2008. május 21.

igazságügy, pénzügyi szektor, szállítás, mezőgazdaság, és a külföldiek földvásárlásának kérdése.<sup>5</sup>

Lengyelország a többi csatlakozó állammal egyetemben 2002. decemberében zárta le a csatlakozási tárgyalásokat, Leszek Miller miniszterelnök úgy érkezett haza Koppenhágából, hogy Lengyelország minden szempontból nyertesként került ki a lehetséges gazdasági feltételeket és lakossági előnyöket illetően, viszont az elkövetkező hetekben éles kritikák láttak napvilágot. Az egyik támadás szerint a lengyel gazdák nehéz árat fognak fizetni a csatlakozásért és százezrek kényszerülnek otthagyni a munkájukat, a földjeiket pedig külföldiek vásárolják meg. 2003 áprilisában a parlament jóváhagyta a jövőbeni földeladások szabályozásával kapcsolatos törvényt, amely legalább 2016-ig hatályos marad, amikor is a külföldiek földvásárlását az EU irányelvek szerint liberalizálni kell. A másik támadás a méltán népszerű, konzervatív katolikus nemzeti rádióállomás felől érkezett, miszerint Lengyelország keresztény értékei elvesznek, ha az állam az igen világi EU része lesz. Az ellenállás harmadik szereplője a Lengyel Családok Ligája volt, amelynek az volt a kifogása, hogy az EU-s csatlakozással Lengyelország hamar Nyugat-Európa kizsákmányolt gyarmata lesz, a törvényeit idegenek határozzák meg és földjeit, bankjait, valamint iparát kívülállók veszik át.<sup>6</sup> A csatlakozás mellett elsőként Kwasniewski elnök állt ki, aki energikusan vezette az „Igen Lengyelországnak” kampányt egészen a referendum napjaiig. További csatlakozás-támogatók közül kerül ki a volt elnök, Walesa, a római katolikus egyház vezetője, Jozef Cardinal Glemp, a legfontosabb elektronikus és nyomtatott sajtó, valamint a kormány maga, amelynek szervei erősen támogatták magát az Európai Uniót. És ami a lengyelek szempontjából nagyon fontos, 2003. május 19-én II. János Pál pápa is a csatlakozás mellett szólalt fel.<sup>7</sup> Az egyetlen nyíltan EU-ellenes parlamenti párt, a nacionalista Lengyel Családok Ligája (LPR) a referendumot megelőző napokban osztogatott röplapokon azzal riogatott, hogy a gazdasági erejével visszaélő Németország maholnap az EU központja, Brüsszel felett is átveszi a hatalmat, a másik fő ellenérve pedig az volt, hogy az „istentelen” EU – amellet, hogy tönkretesz a lengyel mezőgazdaságot – szétrombolja a lengyel családokat összetartó erkölcsi értékeket is. Részben az LPR szövetségese volt egy jó ideig a nagy befolyással

<sup>5</sup> Lengyelország csatlakozási tárgyalásairól bővebben lásd: Tóth Péter: Egy atlantista európai esete, avagy Lengyelország útja az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európai. Budapest: Osiris, 2005. p.695-704.

<sup>6</sup> Donald E. Pienkos: Consensus and Division over Poland's Entry into the European Union. East European Quarterly, XXXVII, No. 4, January 2004. p.465.

<sup>7</sup> Donald E. Pienkos: Consensus and Division over Poland's Entry into the European Union. East European Quarterly, XXXVII, No. 4, January 2004. p.466.

rendelkező katolikus egyház, de a klérus jórészt II. János Pál pápa nyomására egyértelműen a csatlakozás mellé állt.<sup>8</sup>

A közvélemény-kutatások eredményei szerint 1996-ban a lengyel szavazópolgárok 80%-a az európai uniós csatlakozás mellett szállt síkra, míg 1997. szeptemberében 72%-uk adta ugyanezt a választ. 1998. májusáig a csatlakozást támogatók aránya 64%-ra csökkent. 1999. őszére ez a lelkesedés még alacsonyabb volt: a szavazópolgároknak alig fele állt ki az európai uniós csatlakozás mellett. 2001-ben és 2002-ben 20% és 33% között mozgott azok aránya, akik azt nyilatkozták, nem vesznek részt a referendumon, míg a potenciális szavazók közül 66% illetve 74% az „igen” szót karikázná be.<sup>9</sup>

Az igenek és a nemek mellett talán a legfontosabb tényező az volt, hogy meglesz-e az eredményes referendumhoz szükséges részvételi arány.<sup>10</sup> Ezt hivatott megtámogatni a választási törvény 2003. évi módosítása, amelynek 75. cikkelye felhatalmazza a képviselőházat arra, hogy sikertelen referendum-eredmény esetén új népszavazást rendel el, vagy kezébe veszi az ügyet és felhatalmazza (vagy megvétőzhatja) az elnököt a kérdéses megállapodás ratifikálására.<sup>11</sup> A képviselőház döntése értelmében két napon keresztül, 2003. június 7-8-án zajlott a referendum: az első napon mindössze 17,6%-os volt a részvétel, végül a szavazásra jogosultak 58,85%-a járult az urnák elé, és az érvényes szavazatok 77,45%-ban az „igen” és 22,55%-ban a „nem” mellett szóltak azzal az érdekességgel, hogy az ország északi és nyugati provinciái mind a részvételt, mind a csatlakozás támogatását tekintve átlagosan magasabb arányt mutattak a központi, keleti és déli provinciákhoz képest.<sup>12</sup>

### 3. A lengyel alkotmány és a nemzetközi szerződések/Európai Unió

A lengyel alkotmányban nincs kifejezett utalás az Európai Unióra, mindösszesen egyetlen cikkely (90. cikk (1) bekezdés) rendelkezik a szuverenitás-átruházásról, mégpedig

---

<sup>8</sup> Németh András: Lengyelország az EU-népszavazás előtt: Piros-fehér igen-nem. HVG, 2003/23. (június 7.), p.10.

<sup>9</sup> Kazimierz M. Slomczynski & Goldie Shabad: Dynamics of support for European integration in post-communist Poland. *European Journal of Political Research* 42, 2003. p.503-504.

<sup>10</sup> Már csak azért is, mert a népszavazás nem túl népszerű Lengyelországban: az 1997. évi alkotmány – szavazáson mindössze 42,9% volt a részvétel, az 1997-es és 2001-es parlamenti választásokon 47,9% illetve 46,3% volt, csak az elnökválasztás lépte át az 50%-os küszöböt 2000-ben (60,1%).

<sup>11</sup> Krzysztof Jasiewicz & Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz: Poland. *European Journal of Political Research* 43., 2004. p.1109-1110.

<sup>12</sup> Krzysztof Jasiewicz & Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz: Poland. *European Journal of Political Research* 43., 2004. p.1111.

nemzetközi szinten és meghatározott ügyekben, tehát, mint a legtöbb alkotmányban, nem feltétlenül és nem korlátlanul.<sup>13</sup>

Egyetemesen kötelező erejű jogforrást alkotnak a nemzetközi szervezetek jogszabályai, ha az ilyen szervezeteket létrehozó nemzetközi megállapodás előírja, hogy az adott szervezet által hozott jogszabályok a hazai jogban is jogi hatással bírnak. Ez a cikk a másodlagos közösségi jogra vonatkozik: a lengyel alkotmány 91. cikke határozza meg a közösségi jog helyét a hazai jogrendben. Az Európai Unió elsődleges joga, amely nemzetközi megállapodások formáját ölti, a hazai jogrend részét képezi, és közvetlenül alkalmazandó, valamint elsőbbséget élvez a törvényekkel szemben. Az Európai Unió másodlagos joga közvetlenül alkalmazandó, és ha ellentétes a törvényekkel, elsőbbséget élvez.

A lengyel alkotmány nem foglalkozik a parlament európai uniós szerepével, a kormánnyal szembeni, európai uniós ügyekben megvalósítandó kontroll sem jelenik meg az alaptörvényben. Az alaptörvény 95. cikkelye pedig a parlament alsó házát jogosítja fel általánosságban a kormány felett gyakorolt kontrollmechanizmus hatáskörével, a Szenátust nem is említi. A Szenátus szempontjából tulajdonképpen egyenlőtlen erőviszonyként jelenik meg az alkotmány ilyen szabályozása, és a 2004. évi együttműködésről szóló törvény tovább gyengítette a felsőházat az alsóház javára – ebbe a Szenátus nem nyugodott bele, a Sejmmel egyforma hatásköröket követelt magának európai uniós ügyekben.<sup>14</sup> Az Európai Szenátusok Szövetségének Varsói találkozáján<sup>15</sup> Longin Pastusiak, a lengyel Szenátus elnöke szerint szükséges lenne az alkotmánynak az európai ügyekkel kapcsolatos parlamenti scrutinyvel való közeljövőbeli kiegészítése, mivel ez az alkotmányos norma kényszerítheti ki egyedül a kormánytól, hogy számba vegye a parlament véleményét.<sup>16</sup>

#### 4. A lengyel parlament (Sejm és Szenátus) hatásköre

Lengyelország európai uniós csatlakozását követően a lengyel parlament munkája mennyiségileg és minőségileg is megnövekedett, és megváltozott a kapcsolata is a kormánnyal az európai uniós ügyeket illetően. A csatlakozás előtt nem sokkal a parlament elfogadta Minisztertanácsnak a Sejmmel és a Szenátussal való együttműködéséről szóló

---

<sup>13</sup> A lengyel alkotmánybíróság 2005-ben tovább foglalkozott a szuverenitás-átruházás, és korlátozás problémakörével, határozatait lásd az alkotmánybíróság honlapján:

[http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep\\_gb.htm](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep_gb.htm), letöltés ideje: 2008. június 12.

<sup>14</sup> Az ezzel kapcsolatos alkotmánybírósági határozatot lásd a Szenátusról szóló részben.

<sup>15</sup> 2004. május 24-26.

<sup>16</sup> Longin Pastusiak szenátusi elnök felszólalását lásd: <http://www.senat.pl/aes/a/16.htm>, letöltés ideje: 2005. február 14.

törvényt európai uniós ügyekben. Mivel ennek az együttműködési formának nincs alkotmányos alapja, ezért ez a törvény képezi az elsődleges forrást. A törvény elfogadását követően így a kormány nemcsak jogilag köteles együttműködni a parlament mindkét házával, hanem köteles a fontos dokumentumokat is megküldeni a parlamentnek. Ezek a dokumentumok az európai uniós jogalkotás, az európai uniós jog végrehajtásához szükséges lengyel jogalkotás körébe tartoznak, valamint egyes európai uniós pozíciókra pályázó jelöltekkel kapcsolatos vélemények megalkotásának körébe. A képviselőház egyébként több hatáskörrel rendelkezik, mint a Szenátus. A Sejm végzi el a jogalkotási és a kontroll funkciót, míg a Szenátus hatásköre a jogalkotás terén limitált. Továbbá, a hatáskörök megosztása is egyenlőtlen, és a Szenátus gyakran érzi magát az „elmékedések kamarájának” a Sejmmel szemben. A törvényben eredetileg nem fektették le azt, hogy a kormány az Európai Unió Tanácsának ülései előtt ismerteti álláspontját a Szenátus előtt. A szenátorok ezt kifogásolták, megfosztva érezték magukat az európai uniós ügyekkel kapcsolatos hatáskörüktől. A Sejm és a Szenátus közötti konfliktusnak az alkotmánybíróság K 24/04. számú határozata<sup>17</sup> vetett véget 2005. január 12-én. Az alkotmánybíróság döntése értelmében a Szenátussal is konzultálni kell európai politikai ügyekben, és mindkét kamarát egyforma jogokkal kell felruházni az európai politikai koordinációs folyamatban, és az elsődleges jogi előírásokat ebben a tekintetben módosítani kell. Attól kezdve a parlament kétkamarás jellege sokkal egyenlőbb a lengyel európai uniós tagsággal kapcsolatos tevékenységeket illetően, amelybe beletartozik az európai uniós jogszabálytervezetek scrutinyje, az európai uniós jogának transzpozíciója, mint ahogyan az is, hogy megpróbáljon nyomást gyakorolni a kormányra a parlamenti határozatok és tárgyalások által. Ezeknek a tárgyalásoknak és határozatoknak jelentős hatással kell rendelkezniük a kormány tevékenységére nézve, mint ahogyan általánosságban a parlament erős pozíciót tölt be a lengyel politikai rendszerben. A parlament fontosságát tovább erősítették a gyenge kormánykoalíciók és a kisebbségi kormányzások. Továbbá a parlament részt vesz kétoldalú és multilaterális kapcsolatok ápolásában az Európai Unió többi tagországának parlamentjével.

A vezető szerepet továbbra is a végrehajtó hatalom gyakorolja, viszont a Sejm és a Szenátus szerepe is növekedett: már nem eszközként szolgál az *acquis communautaire* gyors transzpozíciójához, a csatlakozást követően sokkal inkább az európai uniós jog minőség alapú implementálásában és a jogszabálytervezetek megvitatásában tölt be fontos szerepet, sőt a csatlakozás a parlament számára nagy politikai kihívást is jelentett a nemzeti politikák terén,

---

<sup>17</sup> Lásd a lengyel alkotmánybíróság honlapján:  
[http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep\\_gb.htm](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/wstep_gb.htm), letöltés ideje: 2008. június 12.

valamint a hazai szereplők közötti erők kiegyenlítését. Gondot okoz viszont még a parlamenti mechanizmusok hatékonyságában a parlamenti képviselők korlátozott szakértelme és az EU-val kapcsolatos anyagok megértése.<sup>18</sup>

## 5. A lengyel nemzeti pozíció kialakítása

A csatlakozás a Sejm és a Szenátus szempontjából a „status quo” megváltozását idézte elő. A csatlakozás előtt a két ház európai, illetve külügyi és integrációs bizottsága foglalkozott a jogharmonizációs ügyekkel, ám 2004. májusától az alsóház ellenőrzési jogköre elvileg kizárólagossá vált az alkotmány 95. cikk (2) bekezdése alapján, miszerint a Sejm ellenőrzi a Minisztertanács tevékenységét. Ezt vonakodott tudomásul venni a felsőház, így mindkettőben, párhuzamos hatáskörrel egy-egy bizottság jött létre, az európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos parlamenti állásfoglalás kialakítása céljából. Viszont a két ház közötti működési, hatásköri rendszer aszimmetrikus lett, mivel a Sejm volt az, amelynek kapcsolata meghatározóbb volt a kormánnyal az európai uniós dokumentumokkal kapcsolatos véleményformálásban – amelyet a Szenátus sérelmezett is, és amelynek a végeredménye egy alkotmánybírói ítélet lett.<sup>19</sup> Másfelől a kormány számára nem kötött mandátum és ennek rugalmas regulája a kormány mérlegelési jogkörét és ezzel szerepét növelte, mennyiben és mikor kéri ki, követi az alsóház álláspontját, figyelemmel az uniós intézményben a szavazás egyhangúságára, a tervezett költségvetési kihatásaira, a közösségi jog kötelező alkalmazására. Lengyel becslés szerint 60-80%-kal csökkent a törvényhozó közjogi és gazdasági szabályozási hatásköre, tehát az európai integráció nagy vesztese a tagállamok törvényhozása, nyertese pedig a még több végrehajtoi feladatot nyelő kormányzat.<sup>20</sup> A következőkben a kormány európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatos tevékenységét ismertetem, bemutatva a fő szereplőket a kormányon belül, majd a 2004. márc. 11-i törvény alapján részletezem a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti együttműködést mindkét ház vonatkozásában, a közös szabályozásokkal, majd pedig a két kamara európai uniós munkájával foglalkozom külön-külön.

<sup>18</sup> Jowanka K. Jakubek: The Polish Experience: Dealing with European Policy Coordination. Kézirat. p.8-10. Lásd: [http://www.uacesstudentforum.org/Docs/Oxford%2006/Jakubek\\_J.pdf](http://www.uacesstudentforum.org/Docs/Oxford%2006/Jakubek_J.pdf), letöltés ideje: 2008. május 21.

<sup>19</sup> Bővebben lásd a parlament hatásköréről szóló pontban

<sup>20</sup> Tóth Judit – Legény Krisztián szerk.: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006. p.360-361.

## 5.1. A kormány koordinációja

### 5.1.1. Főszereplők a kormányon belül

#### 5.1.1.1. Minisztertanács, Európai Bizottság (KERM)

A bizottság 2004. március 23-án jött létre a Minisztertanács elnökének határozatával, amely azután 2005. január 28-án módosult azzal a céllal, hogy fórumként működjön a lengyel kormány hivatalos álláspontjainak megvitatására és elfogadására az európai ügyekkel kapcsolatosan, valamint más, az európai integráció szempontjából fontos ügyek megvitatására. A KERM további feladata a különböző nézőpontok egyeztetése és a kormánynak az Európai Unió Tanácsa és a COREPER ülésekre megalkotandó álláspontjainak elkészítése során előforduló interminiszteriális konfliktusok megoldása. Amennyiben a minisztériumok nem egyeznek meg egy közös álláspontban, a KERM a dokumentumtervezetet továbbítja a Minisztertanácsnak, amely meghozza a végső döntést. A KERM továbbá értesíti a Minisztertanácsot utóbbi kizárólagos hatáskörébe tartozó ügyekről. Ezen ügyek kivételével a KERM döntéshozatali joggal rendelkezik az európai politikák terén. A bizottság hatáskörébe a többi között különösen az alábbi ügyek tartoznak: a Minisztertanács tájékoztatása a Lengyel Köztársaságnak az európai uniós munkában való részvételéről; az EU jog transzpozíciójával kapcsolatos jogalkotási feladatok ütemezése és tájékoztatás azok végrehajtásának állapotáról; azon jogszabályjavaslatok, amelyek átültetik az EU jogot a lengyel jogba; a Minisztertanács tájékoztatása az EU jogalkotás állásáról és a Minisztertanács képviselőjének állásfoglalásáról a döntéshozatal folyamán; az EU Tanácsa és a COREPER üléseire elkészítendő álláspontok; az EU reformokkal kapcsolatos álláspontok; az EU jogszabálytervezeteivel kapcsolatos álláspontok; az EU Tanácsa munkatervével, az Európai Bizottság éves jogalkotási programjával kapcsolatos álláspontok; a nemzetközi megállapodás-tervezetekkel (amelyeknek az EU/EK vagy tagállamai a felei) kapcsolatos álláspontok; a nem kötelező erejű EU jogszabályokkal kapcsolatos álláspontok, mint a gazdasági és monetáris unióval valamint a foglalkozással kapcsolatos iránymutatások; az Európai Bíróság előtti eljárás tárgyát képező ügyekkel kapcsolatos döntések.

A KERM hetente kétszer ülésezik (kedden és pénteken) – az ülések ütemezését az európai uniós intézmények munkaprogramja határozza meg. Felépítése: elnök (jelenleg a



Minisztertanács elnöke), alelnök, titkárság, a határozat értelmében tagjai a minisztériumok az európai uniós ügyekkel foglalkozó államtitkárai és azok helyettesei.<sup>21</sup>

### 5.1.1.2. Az Európai Integrációs Bizottság hivatala (UKIE)

A hivatal 1996. október 10-én kezdte meg működését a Minisztertanács elnökének 1996. október 2-i rendelkezése alapján. A hivatal koordinálja a minisztériumok Európai Unióval kapcsolatos munkáját, Lengyelország csatlakozását követően fő feladatai a következők: annak biztosítása, hogy a lengyel kormány politikája nem mond ellent az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeknek; Lengyelország hivatalos álláspontjainak elkészítése az európai uniós intézmények és szervezetekben történő előadásukra; az EU jogának alakításában és implementálásában való részvétel; a kormány képviselőinek felkészítése az Európai Bíróság előtti részvételre a Lengyelország ellen indított eljárásokban; az EU notifikációja az *acquis communautaire* implementálásának állapotáról; együttműködés a parlamenttel az EU jog alakítása és végrehajtása terén, valamint Lengyelországnak az EU intézményekben és szervezetekben való részvételével kapcsolatosan.<sup>22</sup>

A Külügyminiszter és az UKIE egyik tagja (Minister Mikołaj Dowgielewicz államtitkár) tervei szerint 2009. január 1-jétől a Külügyminisztérium és az UKIE egyesül, eszerint: a Minisztertanács veszi át az európai ügyek koordinálását és munkaszinten pedig a Minisztertanács Európai Bizottsága. A KERM vezetősége változatlan marad: elnöke a Minisztertanács elnöke, a miniszterelnök, alelnöke pedig Minister Mikołaj Dowgielewicz lesz, aki Külügyminisztérium államtitkára marad, és akinek fő feladata az európai politika irányítása és a 2011. második felében induló lengyel elnökség előkészítése.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Office of the Committee for European Integration  
<http://www.ukie.gov.pl/WWW/en.nsf/0/2C6B7B2BEB176D13C1256E970032A047?Open>, letöltés ideje: 2008. május 22.

<sup>22</sup> Office of the Committee for European Integration:  
[http://www.ukie.gov.pl/www/en.nsf/0/FD3E837173275164C1256E8300256BE9?Open&RestrictToCategory=Office%20of%20the%20Committee%20for%20European%20Integration%20\(UKIE\)>General%20information%20about%20UKIE](http://www.ukie.gov.pl/www/en.nsf/0/FD3E837173275164C1256E8300256BE9?Open&RestrictToCategory=Office%20of%20the%20Committee%20for%20European%20Integration%20(UKIE)>General%20information%20about%20UKIE), letöltés ideje: 2008. május 22.

<sup>23</sup> Office of the Committee for European Integration:  
<http://www.ukie.gov.pl/www/en.nsf/DocByNews?Open&Count=-1&RestrictToCategory=Current%20news>Press%20releases>, letöltés ideje: 2008. május 22.

## 5.2. A kormány és a parlament együttműködése európai uniós ügyekben

A kormány (minisztertanács) és a kétkamarás parlament európai uniós ügyeket illető kapcsolatának jogszabályi alapja a 2004. március 11-i törvény a minisztertanács valamint a Sejm és a Szenátus közötti együttműködésről a Lengyel Köztársaság európai uniós tagságát érintő ügyekben. Mindkét kamara saját házszabályában tovább rendezi az illetékes bizottság(ok) munkáját, valamint a bizottságok is kialakították saját rendjüket, üléskezési szokásukat. A következőkben a törvény alapján ismertetem a két kamarára vonatkozó közös szabályokat, eljárási rendet, majd a felsőház és az alsóház európai uniós munkájának sajátosságait részletezem.

### 5.2.1. Jogszabálytervezetek, dokumentumok köre és megküldésük határideje

A minisztertanács a kézhezvételt követően azonnal megküldi a Sejm és a Szenátus részére a következő európai uniós dokumentumokat: zöld-és fehér könyvek, kommunikációk, valamint ezeknek a kompetens európai uniós intézmények általi értékelését, továbbá az Európai Unió Tanácsának tevékenységével kapcsolatos munkaprogramokat, az Európai Bizottság éves jogalkotási terveit, valamint ezek európai parlamenti és tanácsi értékelését. A minisztertanács megküldi a parlament mindkét háza részére a kézhezvételtől számítva azonnal az európai uniós jogszabálytervezeteket, az ezekkel kapcsolatos minisztertanácsi álláspontervezeteket – figyelembe véve az uniós határidőket, de legkésőbb – 14 napon belül a jogszabálytervezet kézhezvételét követően. A minisztertanács ehhez az álláspontervezethez csatolja: a jogszabálytervezetek lényegi összefoglalását beleértve azoknak a lengyel jogrendszerre való előrelátott következményeinek értékelését, csakúgy, mint társadalmi, gazdasági és pénzügyi következményeit Lengyelországra nézve. Ezen kívül a csatolmány tartalmazza a jogszabálytervezetre vonatkozó európai uniós döntéshozatali és szavazási eljárást.<sup>24</sup>

A Sejm és a Szenátus a minisztertanácstól megkapja még: a nemzetközi megállapodás-tervezeteket, amelyeknek felei az Európai Unió/Európai Közösségek vagy tagállamai, a tagállamok kormányai képviselőinek a Tanácsban összegyűjtött döntéstervezeteit, a jogilag nem kötelező erejű európai uniós tervezeteket, különösen a gazdasági és monetáris unióra és a foglalkoztatásra vonatkozó iránymutatás-javaslatokat, és

---

<sup>24</sup> 2004. március 11-i törvény: 4-5. cikk, 6. cikk (1)-(2) bekezdés.

az európai uniós jog értelmezési/átültetési jelentését magukban foglaló uniós jogszabályokat.<sup>25</sup> A dokumentumokat a kormány által 2004-ben kialakított U32 csatornán keresztül kapja meg a parlament.

### 5.2.2. A lengyel nemzeti pozíció kialakítására vonatkozó közös szabályok

A Sejm és a Szenátus illetékes bizottsága a minisztertanács állásponttervezetének kézhezvételétől számított 21 napon belül kifejezheti véleményét az európai uniós jogszabálytervezetéről. Amennyiben az Európai Bizottság a véleményalkotás határidejéül kevesebb mint 42 napot határoz meg, a minisztertanács a jogszabálytervezetet és az állásponttervezetet is azonnal megküldi a parlament mindkét házának abból a célból, hogy az illetékes bizottságok számára rendelkezésre álljon az Európai Bizottság által megszabott határidő legalább 2/3 része a véleményük megalkotására. Amennyiben a bizottságok a határidő lejártáig elmulasztják a véleményalkotást, azt a jogszabálytervezetre vonatkozó megjegyzések hiányának kell tekinteni.<sup>26</sup>

A jogszabálytervezetnek az Európai Unió Tanácsában való megvitatása előtt a minisztertanács megkéri a Sejm illetékes bizottságának véleményét, és tájékoztatás ad a minisztertanács által képviselendő álláspontról. Ehhez a tájékoztatóhoz mellékeli az álláspont lényegi összefoglalását, valamint az adott jogszabálytervezetnek a lengyel jogrendszerre való előrelátott következményeinek értékelését, csakúgy, mint társadalmi, gazdasági és pénzügyi következményeit Lengyelországra nézve. Azon ügyek kivételével, amelyekről az Európai Unió Tanácsában egyhangúlag döntenek, valamint azok kivételével, amelyek alapján véve terhelik az állami költségvetést, a minisztertanács az illetékes parlamenti bizottságok véleményének kikérése nélkül is elfogadhatja képviselendő álláspontját. Ilyen esetben a minisztertanács képviselője köteles a Sejm bizottságának előadni a képviselt álláspontot és megmagyarázni annak okát, miért nem kérte ki a bizottság véleményét az ügyben.

Amennyiben a Sejm bizottsága döntést fogadott el a fenti ügyekben, ez az állásfoglalás képezi a minisztertanács álláspontjának alapját. Abban az esetben, ha minisztertanács álláspontjához nem vette figyelembe a Sejm bizottságának állásfoglalását, a minisztertanács képviselője köteles megmagyarázni és megindokolni a bizottság állásfoglalásától való eltérést.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> 2004. március 11-i törvény: 7. cikk

<sup>26</sup> 2004. március 11-i törvény: 6. cikk (3)-(5) bekezdés

<sup>27</sup> 2004. március 11-i törvény: 9., 10. cikk

### 5.2.3. A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei

A törvény értelmében a minisztertanács írásbeli tájékoztatást ad a Sejm és a Szenátus részére az európai uniós jogalkotási folyamatban történő előrehaladásról, valamint az ebben a folyamatban képviselt minisztertanácsi álláspontokról.<sup>28</sup> A minisztertanács félévente legalább egyszer tájékoztatást ad a parlament mindkét kamarájának Lengyelország európai uniós tevékenységével kapcsolatban. A Sejm, a Szenátus, azok illetékes bizottságai kérésére a minisztertanács Lengyelország európai uniós tagságával összefüggő bármely ügyben külön-külön is tájékoztatja a kamarákat.<sup>29</sup>

## 6. A lengyel nemzeti jog és a közösségi jog viszonya

A minisztertanács legkésőbb három hónappal a határidő lejárta előtt jogszabályt terjeszt elő a Sejm részére az európai uniós jog implementálására. Amennyiben a határidő meghaladja a hat hónapot, a minisztertanács legkésőbb a határidő lejárta előtt öt hónappal terjeszti elő az európai uniós jog implementálásához szükséges jogszabályt. Kivételesen indokolt esetben a Sejm illetékes bizottsága véleményének kikérése után előterjeszti az implementáláshoz szükséges jogszabályt, figyelmen kívül hagyva a fenti határidőket.<sup>30</sup>

## 7. A lengyel Szenátus és európai uniós ügyei<sup>31</sup>

### 7.1. Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság

#### 7.1.1. A bizottság felépítése

Az Európai Unió Ügyek Bizottságának jelenleg (2007. november 28-tól) 14 tagja van, élén az elnökkel és két alelnökkel. Munkájukat segíti a három fős titkárság és a négy fős elemzői csoport.

---

<sup>28</sup> 2004. március 11-i törvény: 8. cikk

<sup>29</sup> 2004. március 11-i törvény: 3. cikk (1)-(2) bekezdés

<sup>30</sup> 2004. március 11-i törvény: 11. cikk

<sup>31</sup> A Szenátus európai uniós ügyeinek ismertetéséhez a jogszabályokon túl segítséget nyújtottak még a következő dokumentumok: Malgorzata Korzeniowska, a Szenátus Európai Unió Ügyek Bizottsága szakértőjének előadása, mely elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.keret\\_frissit?p\\_szerv=182&p\\_fomenu=11&p\\_almenu=9&p\\_c\\_kl=&p\\_rec=1&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_c_kl=&p_rec=1&p_nyelv=HU)), letöltés ideje: 2008. április 17.; továbbá a COSAC féléves jelentésekhez csatolt kérdőívekre a Szenátus által megküldött válaszai.

### 7.1.2. A bizottság hatásköre

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága elsősorban állásfoglalásokat és véleményeket alkot az európai uniós jogszabálytervezetekkel, a minisztertanács tárgyalási álláspontjával, nemzetközi egyezmény-tervezetekkel, az Európai Unió Tanácsának munkaprogramjával, az Európai Bizottság éves jogalkotási tervével kapcsolatban, valamint a minisztertanács tájékoztatói, illetve az általa megküldött egyéb dokumentumok vonatkozásában.<sup>32</sup>

### 7.2. Munka a bizottságban: véleményalkotás európai uniós ügyekben

A Szenátus elnöke a kézhezvételtől számítva az Európai Unió Ügyek Bizottságának azonnal megküld minden olyan előterjesztett dokumentumot, amely tárgyában a Lengyel Köztársaság európai uniós tagságát érinti.<sup>33</sup> A bizottság véleményt fogadhat el az európai uniós jogszabálytervezetről, a minisztertanács álláspontjáról az EU jogalkotás folyamatában, és a minisztertanács részére javasolt állásponttól a Tanács tárgyalásai alkalmával.<sup>34</sup>

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága hetente, csütörtökönként ülésezik.

A bizottság az ülése előtt az elnök és a három alelnök úgynevezett előzetes szelekciót végez. Ezek az ülések részt vesz a bizottság titkársága azzal a feladattal, hogy a kéznél levő európai uniós jogszabálytervezetekkel kapcsolatban tájékoztatást és előzetes észrevételeket adjon. A bizottsági üléseken minden egyes megvizsgálandó európai uniós jogszabálytervezethez egy-egy raportőrt neveznek ki a szenátorok közül, aki elkészíti a bizottság véleménytervezetét, amelyhez kérheti a szakértők segítségét is – a házszabály felhatalmazása alapján a bizottság másik bizottság véleményét is kikérheti az ülésein megvitatandó tárgyakban.<sup>35</sup> Továbbá az EUÜB kérésére a minisztertanács bármely olyan ügyben tájékoztatást ad a Szenátus részére, amely Lengyelország európai uniós tagságával kapcsolatos.<sup>36</sup>

A kormány képviselőinek és a raportőr végighallgatása után a bizottság meghozza döntését. Ez a döntés megvalósulhat abban, hogy a bizottság tartózkodik a jogszabálytervezettel kapcsolatos véleményalkotástól, avagy határozott állásfoglalást

---

<sup>32</sup> Lásd a lengyel Szenátus Házszabályának mellékletében a bizottságok ügyeinek ismertetésében, a 11) pont alatt.

<sup>33</sup> A lengyel Szenátus Házszabálya, 67a. cikk

<sup>34</sup> A lengyel Szenátus Házszabálya, 67b. cikk

<sup>35</sup> A lengyel Szenátus Házszabálya, 67c. cikk

<sup>36</sup> A lengyel Szenátus Házszabálya, 67d. cikk

közvetítsen a kormány felé, viszont ez az állásfoglalás nem bír kötelező erővel a kormánynya nézve. A bizottság véleményeit a kormány álláspontjával együtt minden szenátor megkapja.

A bizottság indítványára<sup>37</sup> a Szenátus elnöke napirendre tűzi a minisztertanács tájékoztatóját azokban az ügyekben, amelyek érintik Lengyelország európai uniós tagságát.<sup>38</sup> A Szenátus megvizsgálja a minisztertanácsnak Lengyelország európai uniós tevékenységével kapcsolatos tájékoztatóját, mielőtt azt a szenátorok megkapják.<sup>39</sup>

### 7.3. Közösségi jog és a nemzeti jog viszonya

Az elfogadott, megszavazott európai uniós jogszabályok átültetésével, implementálásával kapcsolatosan a Szenátus elnöke az illetékes bizottságoknak megküldi azt a jogszabály-javaslatot, amelyet a Sejm jóváhagyott és átküldött a Szenátusnak. Az ilyen, az Európai Unió jogát implementáló jogszabály-javaslat vizsgálatakor az illetékes bizottság megkérheti az Európai Unió Ügyek Bizottságát a teljes jogszabály vagy annak egy részével kapcsolatos véleményének kialakítására.<sup>40</sup> A bizottságok a jogszabály-javaslat megvitatását követően legkésőbb 18 napon belül, illetve ha sürgős esetről van szó, akkor a Szenátus elnöke által meghatározott határidőn belül egy határozattervezetet terjesztenek elő, amelyben a következőkre tesznek javaslatot: a Szenátus módosítás nélkül elfogadja a jogszabály-javaslatot, módosítást eszközöl a szövegben vagy visszautasítja a jogszabály-javaslatot. A bizottság elnöke kérheti a Szenátus elnökét, hogy a meghatározott határidőt meghosszabbítsa. A Szenátus elnöke, mielőtt módosítást terjesztene elő az európai uniós jogot implementáló lengyel jogszabállyal kapcsolatban, véleményalkotás céljára kérheti fel az Európai Unió Ügyek Bizottságát.<sup>41</sup>

### 7.4. A Szenátus kapcsolata az európai uniós intézményekkel

#### 7.4.1. Európai Bizottság

A Szenátus hasznosnak tartja az Európai Bizottság által közvetlenül a parlamentnek megküldött dokumentumokat, mert ez lehetővé teszi a szenátorok számára, hogy az illető

<sup>37</sup> A bizottság ezen tárgyú indítványának az ülés előtt legkésőbb 10 nappal meg kell érkeznie a marsallhoz.

<sup>38</sup> A lengyel Szenátus Hárszabálya, 34. cikk (2a)-(3) bekezdés

<sup>39</sup> A lengyel Szenátus Hárszabálya, 45a. cikk.

<sup>40</sup> A lengyel Szenátus Hárszabálya, 68. cikk (1)-(1a) bekezdés

<sup>41</sup> A lengyel Szenátus Hárszabálya, 54. cikk (4a) bekezdés

jogszabálytervezetet tanulmányozza mielőtt a kormány álláspontját kézhez kapná. A lengyel jog előírja, hogy mielőtt az Európai Unió Ügyek Bizottsága megküldené véleményét az Európai Bizottság részére, köteles hogy ismerje a kormány álláspontját. Továbbá az együttműködés minőségét emeli az Európai Bizottság visszacsatolása a nemzeti parlamentek által megküldött véleményekre és kommentárookra. A Szenátus véleménye szerint fontos lenne ezeknek a parlamenti véleményeknek és az Európai Bizottság reakcióinak a hozzáférhetősége a többi parlament számára való hozzáférhetősége. A Szenátus szerint továbbá a berlini COSAC elnökök ülésén előterjesztett javaslat – miszerint éves jelentés készüljön az Európai Bizottság reagálásairól – nagy segítség lenne, sőt a Szenátus a féléves jelentések elkészítését még hasznosabbnak tartja.

#### **7.4.2. Európai Parlament, interparlamentáris találkozók**

A Szenátus különös fontosságúnak ítéli meg az interparlamentáris találkozókat, elsősorban az Európai Parlament és az Európai Unió soros elnökének parlamentje között. A Szenátus szerint az Elnökök konferenciája lehet a fóruma megállapodások létrehozásának és a figyelemmel követésnek, éppen ezért javasolta az ilyen együttműködések jobb koordinációját. Továbbá, a Szenátus véleménye, hogy az Európai Parlament nemzeti parlamentekkel való kapcsolatok igazgatósága készítsen feljegyzéseket az EP bizottságok nyílt üléseiről, valamint az ülések dokumentációját célszerű lenne az EP honlapján is közzétenni: fontos annak biztosítása, hogy a nemzeti parlamentek hozzáférjenek a lehető legteljesebb információkhoz az aktuális ülésekről és azok kimeneteléről.

## 8. A lengyel képviselőház (Sejm) európai uniós ügyei<sup>42</sup>

### 8.1. Az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság

#### 8.1.1. A bizottság felépítése

A Sejm házszabályának értelmében az Európai Unió Ügyek Bizottságának nem lehet több tagja 46 főnél, összetételben pedig arányosan tükröznie kell a Sejmben képviselettel rendelkező képviselői klubok és szövetségek összetételét, tagjainak számát pedig a Sejm elnöksége határozza meg.<sup>43</sup> Jelenleg, 2007. november 14-e óta a bizottságnak 44 tagja van élén az elnökkel és négy alelnökkel.<sup>44</sup> A lengyel európai parlamenti képviselők is részt vehetnek a bizottság ülésén, és fel is szólalhatnak.<sup>45</sup>

#### 8.1.2. A bizottság hatásköre, funkciói

Az Európai Unió Ügyek Bizottsága foglalkozik azon ügyekkel, amelyek Lengyelország európai uniós tagságával kapcsolatosak: állásfoglalást fogadhat el és véleményét fejezheti ki az európai uniós jogszabálytervezetéről, a nemzetközi megállapodás-tervezetéről (amelyeknek az Európai Unió/Európai Közösségek és a tagállamok a felei), az Európai Unió Tanácsának munkaprogramjáról, az Európai Bizottság éves jogalkotási tervéről. Ajánlásokat tehet a minisztertanács részére a jogszabálytervezetnek a Tanácsban való megvitatása folyamán kialakítandó álláspontjával kapcsolatban, továbbá megvizsgálja a minisztertanács tájékoztatóit és más általa megküldött dokumentumot, valamint véleményezi az Európai Unió intézményeibe javasolt jelölteket.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> A Sejm európai uniós ismertetéséhez a jogszabályokon túl segítséget nyújtottak még a következő dokumentumok: Joanna Kowalska, a Sejm Unió Ügyek Bizottsága szakértőjének előadása, mely elhangzott az Országgyűlés által szervezett Egyeztetési eljárás a tíz új európai uniós tagállamban című konferencián, 2005. június 3-án (írásos változatát lásd az Országgyűlés honlapján: [http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy\\_biz.keret\\_frissit?p\\_szerv=182&p\\_fomenu=11&p\\_almenu=9&p\\_cl=&p\\_rec=1&p\\_nyelv=HU](http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=182&p_fomenu=11&p_almenu=9&p_cl=&p_rec=1&p_nyelv=HU), letöltés ideje: 2008. április 17.; továbbá a COSAC féléves jelentésekhez csatolt kérdőívekre a Sejm által megküldött válaszai.

<sup>43</sup> A Sejm egyik sajátossága, hogy a házszabály értelmében létrehozhatók képviselői klubok – szövetségi mintán – vagy képviselőcsoportok. Az előbbinek minimum 15, az utóbbinak minimum három tagja lehet. A bizottság tagjai megválasztásának meglehetősen bonyolult rendszerének szabályozását lásd a házszabály 148a. cikkében.

<sup>44</sup> Lásd az Európai Unió Ügyek Bizottsága honlapján (lengyelül olvasható): <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/skladkom6?OpenAgent&SUE>, letöltés ideje: 2008. május 31.

<sup>45</sup> A lengyel Sejm Házszabálya, 154. cikk (1a.) bekezdés

<sup>46</sup> A lengyel Sejm Házszabálya, melléklet a bizottságok hatásköréről, 3a. pont



## 8.2. Munka a bizottságban: állásfoglalások kialakítása európai uniós ügyekben

A Sejm elnöke, a kézhezvételtől számítva azonnal megküldi a bizottság részére az alábbi dokumentumokat: a minisztertanács tájékoztatóját Lengyelországnak az Európai Unió munkájában való részvételéről; az Európai Unió Tanácsának munkaprogramját, az Európai Bizottság éves jogalkotási tervét és az azzal kapcsolatos európai parlamenti illetve tanácsi értékelést; az európai uniós jogszabálytervezeteket; a minisztertanács tájékoztatóját az uniós jogalkotás előrehaladásáról és ebben a folyamatban a minisztertanács képviselői által képviselt álláspontokról; a minisztertanács tájékoztatóját arról, hogy milyen álláspontot szándékozik képviselni a Tanácsban a jogszabálytervezet tárgyalása során, ezzel együtt a minisztertanács indokait és a leendő jogszabály lengyel jogra vonatkozó következményeinek, társadalmi, gazdasági következményeinek, és pénzügyi hatásainak értékelését; nemzetközi megállapodás-tervezeteket; a tagállamok kormányai képviselőinek döntéstervezeteit; a jogilag kötelező erővel nem bíró jogszabálytervezeteket; azon európai uniós jogszabályokat, amelyek fontossággal bírnak az európai uniós jog értelmezéséhez vagy átültetéséhez; az Európai Unió intézményeibe történő jelöléseket; más dokumentumokat, amelyek a bizottság tevékenységének tárgyát képezik.

A dokumentumok megküldésével a Sejm elnöke az egyes határidőket figyelembe véve felállíthatja a Sejm munkatervét: azon európai uniós dokumentumokról, amelyek a tagállamokkal való konzultációk tárgyát képviselik; az európai uniós jogszabálytervezetokről; a minisztertanács tájékoztatójáról a Tanács ülésén képviselni szándékolt álláspontjával kapcsolatban; az intézményekbe javasolt jelöltekről.

A bizottság állásfoglalást fogadhat el az európai uniós jogszabálytervezetről, valamint a minisztertanács által képviselni kívánt állásponttól. Az állásfoglalásnak tartalmaznia kell a bizottságnak az ügyben jóváhagyott állásfoglalását kifejezve azt, hogy elfogadja vagy nem fogadja el a minisztertanács tárgyalási álláspontját, valamint ajánlást tehet a minisztertanács számára.<sup>47</sup> Az Európai Unió Bizottsága az EU döntéshozatali folyamata három szintjén alkot állásfoglalást: az EU jogalkotás legelején, az Európai Bizottság által kibocsátott jogszabálytervezetekre vonatkozóan; az Európai Unió Tanácsa munkacsoportjának szintjén, a kormánynak az EU jogalkotási folyamatával kapcsolatos tájékoztatója, valamint a minisztertanács állásponttervezetének vonatkozásában; a jogszabálytervezetek vonatkozásában, amelyekről az Európai Unió Tanácsában tárgyalnak. Ebben a folyamatban a

---

<sup>47</sup> A lengyel Sejm Hárszabálya, 148b. cikk, 148c. cikk

minisztertanács írásban tájékoztatja a bizottságot az Európai Unió Tanácsában képviselni kívánt álláspontjáról.

Azokban az esetekben, ha a bizottsági szavazáson egyenlő a szavazatok száma, az elnök szavazata dönt, hacsak nem a tartózkodás mellett döntött. A bizottság állásfoglalását a kormánynak küldi meg.

Az Európai Ügyek Bizottsága által zárt ajtók mögötti üléseken jóváhagyott véleményeknek a képviselőkhez való eljuttatásáért a Sejm elnöke felelős.<sup>48</sup> A Sejm plenáris ülésén pedig megvitatja a minisztertanács rendszeres tájékoztatóját Lengyelország európai uniós tevékenységével kapcsolatban.<sup>49</sup>

### **8.2.1. A lengyel nemzeti pozíció képviselésének parlamenti ellenőrzése**

Az együttműködésről szóló törvény 10. cikke értelmében a bizottság által megalkotott állásfoglalás a minisztertanács tárgyalási álláspontjának alapját képezi. Amennyiben az állásfoglalást nem veszi figyelembe, a kormány felelős tagja azonnal köteles megindokolni a bizottság állásfoglalásától való eltérést.

### **8.2.2. A kormány utólagos és egyéb tájékoztatási kötelezettségei**

A Sejm házszabálya értelmében a Sejm tárgyalja a minisztertanács tájékoztatóját az Európai Unió munkájában való lengyel részvételről. Ezt a tájékoztatót minden képviselő kézhez kapja, valamint az Európai Unió Ügyek Bizottsága is megvitatja és ezt követően határozattervezetet nyújt be a Sejmnek a tájékoztató elfogadásáról vagy elutasításáról, amiről a Sejm egy határozatot hagy jóvá. A Sejm határozata tartalmazhatja a minisztertanács tájékoztatójának lényegi összefoglalását is.<sup>50</sup>

## **8.3. A közösségi jog és a nemzeti jog viszonya**

A közösségi jog implementálása a házszabály szerinti jogszabályalkotásnak felel meg, néhány további, speciális részlettel. Amikor a minisztertanács javaslatot terjeszt elő a Sejm részére, abban meg kell jelölnie, hogy az a javaslat európai uniós jog implementálására

---

<sup>48</sup> A lengyel Sejm Házszabálya, 35. cikk (1) bekezdés

<sup>49</sup> A lengyel Sejm Házszabálya, 169. cikk (2) bekezdés 15a. pont

<sup>50</sup> A lengyel Sejm Házszabálya, 125a. cikk (1)-(4) bekezdés

vonatkozik-e vagy sem. A többi javaslat esetében a Sejm elnöke dönti el az első olvasatra bocsátás előtt, hogy az európai uniós jog implementálására vonatkozik-e. Ilyen esetekben a Sejm munkatervet állít össze, amelyben szem előtt tartja az európai uniós jog átültetésének határidejét.<sup>51</sup>

A közösségi jog implementálásakor nemzeti szinten a parlamenti állandó bizottságok a főszereplői, munkájuk eredményét a Sejm plenáris ülése elé terjesztik. Részletes megvitatását megelőzően az illetékes bizottság saját munkatervét a Sejm munkarendjéhez igazítja és megküldi a Sejm elnökének. A legkevesebb három képviselő által írásban a bizottsági ülésre átnyújtott módosító javaslatokat különvéleményként csatolják a bizottsági jelentéshez. Az európai uniós jogszabályt átültető jogszabály-javaslat második olvasatára a Sejm ülésén kerül sor, a bizottság jelentésének a képviselőkhez történt eljuttatását követően, hacsak a Sejm elnöke a bizottság elnöksége véleményének kikérését követően nem határoz meg hosszabb határidőt a második olvasatig.

## **8.4. A lengyel Sejm kapcsolata az európai uniós intézményekkel**

### **8.4.1. Európai Bizottság**

A Sejm közvetlenül az Európai Bizottság által a parlamenteknek megküldött dokumentumok részére az U32 csatornához hasonló adatbázist alakított ki. A közvetlenül megküldött dokumentumok mechanizmusa nem változtatta meg a Sejm scrutiny gyakorlatát, csak annak tudatát, hogy az EB-től érkező dokumentumok megnöveli azok számát. Az információk mennyiségében sincs változás, mindazonáltal az EB-vel való közvetlen kapcsolat pozitív hatással a nemzeti parlament elkötelezettségére az európai uniós ügyek vonatkozásában. Ezt a kapcsolatot még szélesítheti az EB-től érkező visszacsatolás a dokumentumokkal kapcsolatos álláspontjait és akcióit illetően.

### **8.4.2. Európai Parlament, interparlamentáris találkozók**

A Sejm véleménye szerint az Európai Parlamenttel való kapcsolatok jelenlegi formái kielégítőek, az EP bizottságok által szervezett meghallgatások és a nemzeti parlamentekkel való kapcsolatok fenntartása céljára szervezett találkozók hosszabb távú kapcsolatokhoz

---

<sup>51</sup> A lengyel Sejm Hárszabálya, 95a.-95f. cikk

vezethetnek. A közös bizottsági ülések rendszeresebb megszervezése, valamint a többi állandó bizottság bevonása lenne célszerű a Sejm szerint. Mindazonáltal a közös parlamenti találkozók ad hoc összehívott EU parlamentáris összejövetelekké vagy új konventté alakulhatnak át.

## 9. Összegzés

A Szenátus Európai Unió Ügyek Bizottsága kettős, vegyes kontrollt gyakorol: megvizsgálja a jogszabálytervezeteket és a kormány álláspontjait is. Továbbá tárgyalja az Európai Bizottságtól közvetlenül érkező zöld könyveket is, amelyeket a szakbizottságok is megvitatnak. A kormánnyal való együttműködésről szóló törvény értelmében a scrutiny elsődleges célpontja az Európai Bizottság, mint a jogszabálytervezetek „szerzője”, kibocsátója és közvetetten a kormány, aki elkészíti ezen jogszabálytervezetekre vonatkozó tárgyalási álláspontokat. A kontrollfolyamatnak több szintje valósul meg az Európai Unió Ügyek Bizottságában: kezdődik a zöld könyvekkel, majd folytatódik az EB által a kormányon keresztül a parlamenthez megküldött jogszabálytervezetek elemzésével. A következő lépés a kormány álláspontjával kapcsolatos vélemény kialakításával a jogszabálytervezetek kormányközi tárgyalásainak korai szakaszában, majd újra az Európai Unió Tanácsának ülése előtt. Az átültetési fázisban a scrutiny megvalósítói a szakbizottságok, amelyek megkérhetik az Európai Unió Ügyek Bizottságának véleményét. A törvény értelmében a kormány köteles a parlament véleményét megkérni a tárgyalási folyamat egymást követő szintjein. Habár a Szenátus Európai Unió Ügyek Bizottsága véleménye, azaz a jogszabálytervezettel kapcsolatban kialakított állásfoglalása nem kötelezi a kormányt, a bizottsági szinten történő tárgyalások és a bizottság végső állásfoglalása hatással van a kormány tárgyalási álláspontjára. Mielőtt egy jogszabálytervezet az Európai Unió Tanácsában kerülne megvitatásra, a kormány köteles megkérni a parlament állásfoglalását és előterjeszteni a saját tárgyalási álláspontját. Kivételesen indokolt esetben előfordulhat, hogy a kormány úgy fogadja el végső tárgyalási álláspontját, hogy előtte nem kéri meg a parlament állásfoglalását. Ilyen esetben a kormánynak meg kell indokolnia az állásfoglalás megkérésének elmulasztását. A Szenátus abszolút nyertese lett az alkotmánybíróság ítéletének, ugyanis így ha nem is egyenlítődnek ki teljes mértékben az európai uniós ügyekkel kapcsolatos hatáskörök a parlament két házában, nagyban hozzá tud járulni a kormány álláspontjának befolyásolásához.

A két ház nem gyakorol közös scrutinyt, a Sejm a saját Európai Unió Ügyek Bizottságában, a Szenátustól függetlenül végzi el a szintén vegyes kontrollmechanizmust, de nagyobb hangsúlyt fektet a minisztertanács álláspontjára. A kormány a törvényben előírtak szerint széleskörű „dokumentumtömeggel” látja el a képviselőházat is, valamint a saját, vonatkozó álláspontját is megküldi. A bizottság állásfoglalást – mint az előzőekben részleteztem, három szinten – alakíthat ki mind a jogszabálytervezetekkel mind pedig a kormány álláspontjával kapcsolatban, állásfoglalását a kormánynak küldi meg. Minden esetben a bizottsági állásfoglalás a kormány álláspontjának alapját képezi. Amennyiben a minisztertanács nem veszi figyelembe a bizottság állásfoglalását, a kormány felelős képviselője azonnal köteles magyarázattal szolgálni és megindokolni az állásfoglalástól való eltérést. A közösségi jogszabályok átültetésében a szakbizottságok játszanak fontos szerepet, a munkájuk eredményét pedig a Sejm plenáris ülése elé terjesztik, amelyen a többi nemzeti jogszabály megalkotásához hasonlóan hoznak döntést az európai uniós jogszabály átültetéséről.

A kérdés az, hogy vajon elegendő-e a heti egyszeri ülésezés, még akkor is, ha az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság bevonja a szakbizottságokat, és a titkárságot is (Szenátusnál még az elemzői csoportot is), akiknek szintén óriási szerepük van a háttéranyagok elkészítésében. Az ideális talán a heti két ülés megtartása lenne, egy a hét elején, egy pedig a hét végén, csütörtökön, az aktuális tanácsi formációk, illetve az Európai Unió Tanácsa ülései előtt.

### Válogatott felhasznált irodalom

- Grudzińska Gross, Irena ed.:* Constitutionalism in East Central Europe. Discussions in Warsaw, Budapest, Prague, Bratislava. Bratislava: Czecho-Slovak Committee of the European Cultural Foundation, 1994
- Grudzińska Gross, Irena:* When Polish Constitutionalism Began. East European Constitutional Review, 1997/2-3.
- Jakubek, Jowanka K.:* The Polish Experience: Dealing with European Policy Coordination. Kézirat
- Jasiewicz, Krzysztof & Jasiewicz-Betkiewicz, Agnieszka:* Poland. European Journal of Political Research 43., 2004.
- Juchler, Jakob:* Lengyelország és Csehország: kelet-európai sikertörténetek? Európai Szemle, 1996/1.
- Letowska, Ewa:* A Constitution of Possibilities. East European Constitutional Review, 1997/2-3.
- Németh András:* Lengyelország az EU-népszavazás előtt: Piros-fehér igen-nem. HVG, 2003/23. (június 7.)
- Osiatynski, Wiktor:* A Brief History of the Constitution. East European Constitutional Review, 1997/2-3.
- Pienkos, Donald E.:* Consensus and Division over Poland's Entry into the European Union. East European Quarterly, XXXVII, No. 4, January 2004
- Skapska, Grażyna:* The Paradigm Lost? The Constitutional Process in Poland and the Hope of a 'Grassroots Constitutionalism'. Collegium Budapest: Institute for Advanced Study, 1997
- Slomczynski, Kazimierz M. & Shabad, Goldie:* Dynamics of support for European integration in post-communist Poland. European Journal of Political Research 42, 2003
- Spiewak, Pawel:* The Battle for a Constitution. East European Constitutional Review, 1997/2-3.
- Szente Zoltán:* Európai alkotmány-és parlamentarizmus-történet 1975-2005. Budapest: Osiris, 2006
- Szokolay Katalin – Tálás Péter:* Lengyelország. In: Kardos, Simándi szerk.: Európai politikai rendszerek. Budapest: Osiris, 2004.
- Tálás Péter:* Egy atlantista európeér esete, avagy Lengyelország útja az Európai Unióba. In: Kiss J. László szerk.: A Huszonötök Európai. Budapest: Osiris, 2005

*Tóth Judit – Legény Krisztián szerk.: Összehasonlító alkotmányjog. Budapest: Complex, 2006.*

*Trócsányi László – Badó Attila szerk.: Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. Budapest: KJK-KERSZÖV, 2005*

*Wojtyczek, Krzysztof: A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban. In: Tóth Károly szerk.: Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica, tomus XLVII.: Alkotmány és jogtudomány. Szeged, 1996*

*Wyrzykowski, Mirosław: Legitimacy: The Price of a Delayed Constitution in Poland. In: Jan Zielonka szerk.: Democratic Consolidation in Eastern Europe. Vol. I.: Institutional Engineering. Oxford University Press, 2001*