

4

REMIGIUSZ MRÓZ

Modele funkcjonowania komisji śledczych w wybranych krajach

Opiekun naukowy: dr Paweł Dąbrowski

Remigiusz Mróz jest studentem administracji (specjalność: zarządzanie sektorem usług publicznych) oraz prawa w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Na obu kierunkach otrzymuje stypendia za wyniki w nauce. Uczestniczy aktywnie w życiu uczelni, m.in. jest członkiem Senatu ALK. Interesuje się kwestiami związanymi z dziedziną prawa konstytucyjnego oraz prawa administracyjnego. Ma zamiar rozpocząć studia doktoranckie w Akademii Leona Koźmińskiego, by w przyszłości poświęcić się karierze akademickiej.

1. Wprowadzenie

Pojęcie i koncepcja komisji śledczej ewoluowały w rozwoju historycznym demokratycznych państw od instytucji, która podlegała władzy monarszej i realizowała w jej imieniu zadania ze sfery kontroli wobec podległym jej organom, do organizmu prawno-politycznego, powoływanego przez organy władzy publicznej pochodzące z wyborów powszechnych, charakterystycznego dla państw o ustroju demokratycznym. Pojęcie to *sensu stricto* odnosi się do jednej z form sprawowania parlamentarnej kontroli nad wszelkimi przejawami działalności państwa, jego organów, bądź też podmiotów pochodzących spoza sfery władzy państwowej, jednak ze szczególnym uwzględnieniem sfery funkcjonowania administracji publicznej. I choć komisje śledcze przybierają odmienne formy w różnych systemach prawnych, to wspomniany aspekt jest najbardziej istotnym elementem ich działania we wszystkich. Choć drugi człon nazwy omawianej instytucji sugeruje, iż przedmiot ich funkcjonowania związany jest głównie z postępowaniem karnym, to w rzeczywistości jest to obraz mylący – w opinii autora postępowanie śledcze może prowadzić także do ustalenia odpowiedzialności innego rodzaju.

Aby mieć pełen obraz tego, jak winna wyglądać konstrukcja skutecznej instytucji komisji śledczej, należy mieć na uwadze, że proces jej wykształcania w Europie sięgał swymi początkami XI wieku, przy czym w przypadku większości krajów trwał nieprzerwanie aż do XX wieku, wykształcając odpowiednią praktykę parlamentarną, bądź, na jej podstawie, stosowne przepisy prawa. Był to zatem skomplikowany i długotrwały proces, który w Polsce był dwukrotnie przerywany – w latach 1795–1918 oraz 1939–1989, które odcisnęły się wyraźnym piętnem w historii rozwoju wielu instytucji demokratycznego państwa, w tym także komisji śledczych, chociażby poprzez zaprzepaszczenie pozytywnych praktyk parlamentarnych, wykształconych podczas istnienia II Rzeczypospolitej¹. Przy analizowaniu kwestii będącej tematem niniejszego artykułu, należy przyjąć, iż czynnikami determinującymi skuteczne działanie komisji śledczych jest wiele spleających się ze sobą regulacji, tworzących jeden, sprawnie funkcjonujący prawno-polityczny organizm. Elementami pozwalającymi na przybranie przez komisje śledcze takiego kształtu, są w opinii autora unormowania dotyczące m.in.: możliwości stosowania przez komisje kontroli prewencyjnej, która zawczasu może zapobiec wystąpieniu nieprawidłowości; niezależność ich funkcjonowania względem innych organów, co umożliwi autonomię działania; udział mniejszości parlamen-

¹ Szerzej temat rozwoju instytucji komisji śledczej w Polsce i na świecie autor omawia w swojej pracy magisterskiej, *Instytucja komisji śledczej jako element kontroli zewnętrznej administracji*, pisanej pod kierunkiem dr. Pawła Dąbrowskiego.

tarnej w procesie ich powoływania oraz w pracach, co realizuje jedną z najważniejszych zasad demokracji, mówiącą o proporcjonalnej reprezentacji; możliwości w kwestii wymuszenia stawiennictwa, co nierzadko jest czynnikiem decydującym o powodzeniu lub fiasku prac komisji; odgórne określenie czasu działania komisji, co powoduje dynamizację jej prac oraz zapobieganie modelowaniu okresu jej funkcjonowania dla realizacji celów politycznych. W gestii ustawodawcy leży ustanowienie takich ram prawnych gwarancji skuteczności, by w pracach komisji śledczej nie miała miejsca polityczno-medialna ekwilibrystyka i wykorzystywanie owej instytucji do realizacji partykularnych interesów, ukierunkowanych na budowanie kapitału poparcia społecznego.

Obserwując jednak pracę komisji śledczych w Polsce, warto zastanowić się nad tym, czy rodzima konstrukcja prawna stwarza odpowiednią podstawę dla jej efektywnego działania, uwzględniając w tym względzie rozwiązania przyjęte przez inne kraje europejskie, takie jak Francja lub Niemcy, czy też kraje anglosaskie, jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania, w których taka forma kontroli została rozwinięta w stopniu najbardziej zaawansowanym, oraz gdzie jednocześnie przynosi ona najwięcej wymiernych efektów i najlepiej wypełnia swoją funkcję w sferze organów posiadających kompetencje kontrolne wobec administracji publicznej.

2. Instytucja komisji śledczej w Stanach Zjednoczonych i w Wielkiej Brytanii

Koncepcja komisji śledczych w USA różni się znacznie od tej, która dominuje na kontynencie europejskim, co podyktowane jest ogólną tendencją w rozwoju historycznym tego kraju, do tworzenia modelu instytucji różniących się od swych pierwowzorów obecnych w Europie, oraz recypowaniu w XVIII wieku rozwiązań występujących wówczas w Wielkiej Brytanii, opartych w dużej mierze na tradycji oraz wysoko rozwiniętej kulturze politycznej, właściwej dla krajów anglosaskich. Od pewnego czasu można obserwować trend ku minimalizowaniu liczby komisji śledczych powoływanych do zbadania określonej sprawy, oraz przenoszeniu uprawnień kontrolnych na komisje działające w sposób stały. W tym kontekście nie dziwi zatem, że większość komisji funkcjonujących w Kongresie posiada uprawnienia w postaci możliwości prowadzenia dochodzeń (Madera 2008: 256). Warto również podkreślić, iż liczba spraw, które spoczywają na barkach komisji jest liczniejsza, aniżeli ma to miejsce w przypadku większości państw europejskich, ze względu na ogrom kwestii, które leżą w gestii obu izb (Sarnecki 2008: 86), dlatego rola komisji jest większa, a co za tym idzie, rozleglejsze są też ich kompetencje. Tego typu konsolidacja uprawnień natury śledczej w gestii komisji stałych

jest niewątpliwie aspektem zwiększającym skuteczność ich działania, z racji tego, że prowadzi do zmniejszenia liczby powoływanych organów, a przeto wiąże się z mniejszymi kosztami oraz stałym zespołem, który zajmuje się danymi sprawami, *ergo* który posiada w określonych dziedzinach odpowiednią wiedzę oraz doświadczenie. Jednakże taka tendencja, w opinii autora, przynosi skutki pozytywne jedynie przy spełnieniu określonych warunków cechujących amerykański system polityczny, których przeniesienie na grunt europejski mogłoby prowadzić do rozproszenia istotnej roli wyspecjalizowanych komisji. Brak odrębnych przepisów, ustanawiających tryb ich powoływania i działania, mógłby być wykorzystywany chociażby do tworzenia komisji stałych, w których prawa mniejszości nie podlegałyby specjalnej ochronie.

Najbliższe naszemu pojęciu komisji śledczej są tzw. komisje nadzwyczajne (nazywane również specjalnymi lub selektywnymi), których kompetencje wiążą się bezpośrednio z wykonywaniem uprawnień wyłącznie kontrolnych, jako iż ograniczone są do badania określonej sprawy, przeprowadzenia odpowiedniego postępowania dochodzeniowego, oraz przedstawienia wniosków, które nie są wiążące dla innych organów administracji. Ponadto, podlegają one znanej w polskim systemie prawnym zasadzie dyskontynuacji prac, tj. kończą swą działalność wraz z upływem dwuletniej kadencji Senatu lub Izby Reprezentantów (Madera 2008: 258). Nie odnosi się do nich oczywiście zasada *res iudicata*, przeto mogą one być powoływane kilkakrotnie do zbadania określonej sprawy, mimo tego, iż nie pojawił się żaden nowy materiał dowodowy. Wystarczająca jest wola odpowiedniej liczby parlamentarzystów, ponadto nowo powołana komisja nie jest związana wynikami pracy swojej poprzedniczki. Taka sytuacja miała miejsce w latach 1994 oraz 1995, kiedy Senat dwukrotnie powołał komisję do wyjaśnienia afery Whitewater, która dotyczyła handlu nieruchomościami przez Billa oraz Hillary Clinton (Banaszak 2007: 79). Rozwiązanie to można oceniać dwojako. Z jednej strony przy złej motywacji politycznej może powodować ciągnięcie się jednej sprawy latami, przy czym wraz ze zmianą władzy mogłyby się zmieniać wnioski kończące prace komisji, z drugiej jednak może to służyć dogłębnemu zbadaniu sprawy przez różne składy osobowe, tak by dotrzeć do prawdy obiektywnej.

Zasada dyskontynuacji nie dotyczy natomiast funkcjonowania komisji stałych, których działalność jest kontynuowana w kolejnych kadencjach obu izb, choć co dwa lata są one zobowiązane do wydawania sprawozdań ze swej działalności śledczej (Banaszak 2007: 35). Ich kompetencje natury kontrolnej są natomiast ograniczone wyłącznie do prawa przesłuchania określonych osób. Co ciekawe, funkcja ta jest niezwykle istotną częścią procesu legislacyjnego, gdyż podczas rozpoczęcia prac ustawodawczych przed oblicze komisji wzywane są osoby, które dany projekt wniosły, lub też są z daną dziedziną związane, np. przedstawiciele grup

lobbingowych, mający prawo wygłoszenia oświadczenia, a następnie członkom komisji przysługuje prawo zadawania pytań (Madera 2008: 258). Jest to zatem niespotykana w innych krajach forma kontroli prewencyjnej, polegająca *de facto* na przesłuchaniu konkretnych osób, które w jakiś sposób związane są z przedłożonym projektem aktu prawnego, co może owocować wykryciem zawczasu nieprawidłowości w procesie jego tworzenia, oraz zapobieżeniem wprowadzania do porządku prawnego przepisów, które będą realizować partykularne interesy określonych grup.

Na potrzeby niniejszej pracy autor postanowił skupić się w swych rozważaniach na komisjach śledczych powoływanych do zbadania określonej sprawy, jako że są one najbliższe tematyce pracy oraz w ocenie autora mimo przeważającego trendu przenoszenia kompetencji kontrolnych na komisje o charakterze stałym, ich działalność będzie pozostawała najbardziej wyrazistym przejawem kontroli administracji sprawowanej przez parlament. Prawną podstawą ich działania są liczne ustawy, które normują ogólne ramy funkcjonowania owych komisji oraz określają uprawnienia śledcze przysługujące organom ciał ustawodawczych, niemniej jednak najważniejszą rolę odgrywa w tej kwestii prawo zwyczajowe oraz rozwinięcie ustaw w postaci regulaminu izb kongresu (Banaszak 2007: 36). W większości europejskich systemów prawnych rozwiązanie to mogłoby wydawać się dosyć kontrowersyjne, ze względu na wpływ pozytywizmu prawniczego, zakładającego odrzucenie albo ograniczenie zwyczaju jako źródła prawa. Natomiast zmiana regulaminów izb parlamentu z zasady nie jest obarczona wymogami znacznej liczby głosów, jednak kultura polityczna oraz sposób funkcjonowania prawodawstwa, kształtowane na przestrzeni wieków w krajach anglosaskich, pozwalają na sprawne i stabilne funkcjonowanie tej instytucji, bez potrzeby korzystania z twardej ram normatywnych.

Jako że komisje są organami wewnętrznymi powołującej je izby, decydują one o ich składzie personalnym, cały proces jest natomiast podzielony na 3 etapy: pierwszy polega na wysunięciu kandydatur przez komitet partyjny, w drugim wybraną osobę musi zatwierdzić klub określonej partii, natomiast trzeci etap jest już *stricte* formalny i polega na przeprowadzeniu przez izbę głosowania, podczas którego powoływani są kandydaci wystawieni przez partie, *de facto* więc to one dokonują realnego wyboru (Madera 2008: 257). Pracą komisji kieruje przewodniczący wraz z przedstawicielem mniejszości parlamentarnej. Pierwszy jest odpowiedzialny za wszelkie sprawy organizacyjne, takie jak zwoływanie posiedzeń i ustalanie porządku obrad, przydzielania komisji określonych funduszy, czy też prowadzenie przesłuchania osoby wezwanej przed jej oblicze. Członek mniejszości ma natomiast prawo do zatrudniania oraz zwalniania etatowych pracowników mniejszości, zasiadania w podkomisjach, które może powołać na potrzeby

określonej sprawy sama komisja, jak również mianowania jej członków (Madera 2008: 257). Warto przy tym wspomnieć, iż w systemie amerykańskim funkcjonuje parytet polegający na tym, że każdemu senatorowi przysługuje limit zasiadania w określonych komisjach. Wszystkie (zarówno stałe, jak i doraźne) podzielone są na trzy klasy: A, B i C, przy czym opisywane komisje zazwyczaj znajdują się w klasie B lub C, limitowana natomiast jest przynależność do tych, które znajdują się w pierwszych dwóch klasach (A – maksymalnie 2 komisje z 12, B – maksymalnie 1 z 5), uniemożliwiając parlamentarzystom przynależenie do zbyt dużej liczby komisji. Niemniej jednak Senat może na prośbę partii nie stosować tej zasady w stosunku do określonej osoby (Smith et al. 2007: 188).

Komisje zostały wyposażone w wiele instrumentów pozwalających skutecznie realizować funkcję kontrolną parlamentu, takich jak prawo wzywania i przesłuchiwanie świadków, żądania określonych dokumentów, czy też ustanawiania ekspertów dla danej sprawy. Komisje są wyposażone pośrednio w możliwość przymuszenia świadka do stawienia, jednakże odbywa się to po skierowaniu odpowiedniego wniosku do Kongresu, który podejmuje decyzję, jako że niestawienie traktowane jest jako obraza parlamentu (*contempt of parliament*), w przeciwieństwie do większości krajów europejskich, gdzie wymagany jest do tego udział właściwego sądu (Banaszak 2007: 100). Zazwyczaj jednak osoby wezwane przed oblicze komisji, świadome nieuchronnego obowiązku, stawiają się przed nią dobrowolnie i nie ma potrzeby sięgania po tzw. instytucję *subpoena* (Smith et al. 2007: 180), czyli nakazu stawienia oraz złożenia zeznań pod groźbą kary. Nie istnieje jednak kompleksowa regulacja określająca zasady wykorzystywania tego uprawnienia, stąd też są one formułowane w uchwale powołującej do życia komisję. Tak na przykład w przypadku komisji ds. zbadania ataków terrorystycznych z 11 września 2001 roku istniał wymóg, by przewodniczący oraz jego zastępca bądź 6 członków komisji wyrazili zgodę w głosowaniu (United States Code, 2006: 692). Świadkowie mogą korzystać z pomocy osób trzecich podczas przesłuchania, czyli doradcy (*counsel*), choć jego rola jest ograniczona wyłącznie do wyłożenia świadkowi przysługujących mu praw. Osoba taka może być również wykluczona przez przewodniczącego, gdy utrudnia działalność komisji (Banaszak 2007: 101). W systemie amerykańskim funkcjonuje również instytucja przywileju odmowy udzielania komisjom informacji, przysługująca głowie państwa (*presidential communications privilege*), która w wykładni Sądu Najwyższego jest realizacją konstytucyjnej zasady rozdziału władzy wykonawczej od ustawodawczej (Ducat 2009: 218). Podobne przywileje przysługują organom administracji rządowej (*agency privilege*), nie jest to jednak imperatyw, gdyż nawet w przypadku prezydenta decyzja o odmowie złożenia zeznań nie leży wyłącznie w gestii świadka, lecz jest wynikiem kompromisu między nim a komisją, przy czym w przypadku

impasu w rozmowach, rozstrzygnąć może sąd, natomiast w sytuacji, gdy osoba powołuje się na *agency privilege*, czyni to raczej na podstawie zwyczaju aniżeli spisanej normy prawnej czy orzecznictwa (Ducat 2009: 102).

Co się natomiast tyczy przedmiotu ich prac, to są one określone w uchwale, która powołuje określoną komisję i warto zaznaczyć, że komisje funkcjonujące w Stanach Zjednoczonych mają szerokie pole do samookreślenia zakresu swego działania poprzez większość głosów członków komisji (Ducat 2009: 37), oczywiście w ramach ustalonych wcześniej przez powołującą je izbę Kongresu. Niemniej jednak mogą one być określone dosyć lapidarnie, lub nader szeroko, jak np. zakres przedmiotowy jednej z komisji w Izbie Reprezentantów, który stanowi, iż komisja powołana jest „w celu prowadzenia pełnego śledztwa i zebrania materiału dowodowego i przedstawienia go Izbie (...) jeżeli chodzi o: sprzedaż lub transfer broni, technologii lub informacji wywiadowczych Iranowi lub Irakowi; zmianę kierunku przepływu funduszy realizowanych w związku z taką sprzedażą i przekazywanie ich antyrządowym siłom w Nikaragui; pogwałcenie jakiegokolwiek prawa, umowy, zobowiązania dotyczącego składania sprawozdań i informowania Kongresu; działań operacyjnych i prowadzenia polityki bezpieczeństwa narodowego przez personel Narodowej Rady Bezpieczeństwa, autoryzację do tych działań lub jej brak, a także nadzór ze strony Prezydenta lub personelu Białego Domu; rolę jednostek lub ciał pozarządowych; inne śledztwa dotyczące takich spraw prowadzone przez Prokuratora Generalnego, Biały Dom, wywiad, Departamenty Obrony, Sprawiedliwości i Stanu” (Res za: Banaszak 2007: 92). Omawiany przypadek znany jako *Iran-Contras* był jednym z najgłośniejszych i najbardziej kontrowersyjnych przedmiotów działania komisji w historii Stanów Zjednoczonych, gdyż dotyczył tajnego porozumienia, w którym brali udział najwyżsi przedstawiciele rządu amerykańskiego, odnośnie do sprzedaży broni przez USA do Iranu, w zamian za uwolnienie więźniów znajdujących się w Libanie. Ponadto pieniądze uzyskane z tej transakcji zostały przekazane na rzecz kontrowersyjnej organizacji antykomunistycznej w Nikaragui, noszącej nazwę *Contras*, która posuwała się w swej działalności także do zabijania cywilów². Jest to doskonały przykład nie tylko na to, jak istotną rolę w sferze kontroli administracji odgrywają komisje śledcze, lecz również na ich moc oddziaływania, gdyż w efekcie postępowania prowadzonego w tej sprawie osoby zamieszane w nią nie miały innego wyjścia, aniżeli podać się do dymisji, co diametralnie zmieniło skład osobowy szeregu struktur władzy państwowej, w tym również Białego Domu.

Komisje procedują w sposób jawny, a Stany Zjednoczone można uznać za ojczyzną jawności postępowania przed komisjami śledczymi, gdyż idea ta zaszła

² <http://en.wikipedia.org/wiki/Iran-contras> (1.12.2010).

tak daleko, że w regulaminie Izby Reprezentantów zawarto przepisy mówiące o tym, iż podczas posiedzenia włączone muszą być co najmniej dwie kamery różnych stacji telewizyjnych, oraz dwa mikrofony różnych stacji radiowych, przy czym przekaz nie może być przerywany reklamami, a sala musi być na potrzeby przekazu dodatkowo oświetlona (Banaszak 2007: 112). Gwarancją jawności jest jednak przede wszystkim akt prawny, który odnosi się nie tylko do komisji, lecz także wszelkich przejawów działalności administracji publicznej, tzw. *Freedom of Information Act*, czyli w wolnym tłumaczeniu ustawa o swobodzie informacji, która reguluje jedynie 9 przypadków, w których może nastąpić odmowa upublicznienia informacji. Jawność jest zatem normą, a nie wyjątkiem od zasady³.

Sam zaś sposób procedowania określa komisja w wydawanych przez siebie i opublikowanych zasadach działania. Wyłączenie jawności może mieć miejsce tylko przez uchwałę Izby Reprezentantów lub Senat, choć w tym drugim przypadku istnieje ograniczenie co do określonych spraw, w których takowa decyzja może być podjęta. Dodatkowo Izbie Reprezentantów przysługuje możliwość wyłączenia możliwości nagrywania obrad, lecz tylko gdy mogłoby się to przyczynić do zniekształcenia obrazu obrad bądź dyskredytacji Izby, komisji lub jej członka (Madera 2008: 259).

Tabela 1. Podsumowanie statusu prawnego komisji śledczej w systemie amerykańskim

Podstawa prawna	Ustawy oraz regulaminy obu izb Kongresu
Określenie zakresu przedmiotowego	Uchwała izby Kongresu oraz sama komisja
Organy uprawnione do powołania	Każda z izb Kongresu (oddzielnie i łącznie)
Osoby kierujące	Przewodniczący + członek mniejszości
Sposób powołania	3 etapy (komitet partyjny, klub partii, izba Kongresu)
Sposób obradowania	Jawny, wyłączenie poprzez większość głosów w Izbie Reprezentantów, w określonych przypadkach w Senacie
Możliwość wymuszenia stawienia	Poprzez wniosek do odpowiedniej izby
Wyjątki od obowiązku stawienia	Przywileje władzy wykonawczej (<i>executive privilege</i>)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banaszak (2007); Madera (2008).

Mimo że Wielka Brytania może być całkiem zasadnie postrzegana jako ojczyzna instytucji komisji śledczej, to instytucja ta nie przetrwała tam w formie tak rozwiniętej, jak ma to miejsce w przypadku Stanów Zjednoczonych. Wynika to z faktu, iż system ten nie stwarza sprawnych ram dla funkcjonowania owych

³ http://www.wiadomosci24.pl/artykul/zasady_dzialania_komisji_sledczych_kongresu_usa_82209.html (1.12.2010).

komisji, z racji przeważającego znaczenia gabinetu w systemie politycznym oraz popierającej go większości parlamentarnej, podczas gdy opozycja bez jego zgody *de facto* nie byłaby w stanie powołać tej instytucji i zapewnić jej sprawnego funkcjonowania. W przeciwieństwie natomiast do omawianego w dalszej części pracy systemu niemieckiego mniejszości parlamentarnej nie przysługuje szereg gwarancji ustawowych, umożliwiających wymuszenie na partii rządzącej utworzenia danej komisji. Ponadto, w procesie rozwoju historycznego tej instytucji, wykształciło się wiele uprawnień zastępujących realizowanie kompetencji kontrolnych w takiej formie, jak również system organów, które w swej właściwości posiadają uprawnienia śledcze. Stąd też w dzisiejszym angielskim systemie politycznym istnienie komisji śledczych jako organów wewnętrznych parlamentów mija się z celem, choć teoretycznie możliwości ich powoływania leżą w kompetencjach Parlamentu. Najczęstszym występującym przejawem realizowania funkcji kontrolnej w szerokim znaczeniu jest natomiast powoływanie Commons Select Committees przez Izbę Gmin, które mają charakter stały i kontrolują działania rządu w trzech sferach: wydatków, polityki oraz administracji, w każdym dziale rządowym. W izbie wyższej funkcjonują natomiast Lords Select Committees, które nie poddają kontroli działań rządu, a zajmują się konkretnymi sprawami, wykorzystując doświadczenie Lordów⁴. Izba Gmin ma również możliwość działania jako jedna komisja (Committee of The Whole House), której przysługują uprawnienia śledcze, niemniej jednak jest ona najczęściej powoływana w sprawach odmiennych⁵.

W systemie tym wyróżniającą się instytucją, która swoją charakterystyką niemalże w całości odpowiada europejskiemu modelowi komisji śledczej są Trybunały Śledcze (Tribunals of Inquiry), jednak mimo tego, że powoływane są przez parlament, nie są *stricte* jego organami wewnętrznymi, dlatego też autor zdecydował się nie opisywać ich nader ekstensywnie. Przy ich powoływaniu uczestniczy również rząd, który musi wyrazić zgodę, by dany Trybunał mógł zaistnieć, z tego względu są one wyjęte ze struktur parlamentu i zupełnie od niego niezależne, i oscylują na granicy komisji śledczych oraz sądów (Banaszak 2007: 29).

Aktualny obraz systemu politycznego oraz prawnego w Wielkiej Brytanii nie zamyka jednak drogi dla tworzenia komisji śledczych, jako że to w gestii Parlamentu leży kształtowanie tego systemu. Problem ten podniosła w swym raporcie Komisja Administracji Publicznej w Izbie Gmin, w kontekście kontro-

⁴ <http://www.parliament.uk/about/how/committees/select/> (1.12.2010).

⁵ <http://www.psz.pl/tekst-2669/Patrycja-Szewczyk-Najbardziej-oryginalny-parlament-w-Europie> (1.12.2010).

wersyjnych aspektów wojny w Iraku, zwracając uwagę na to, iż rząd niechętnie odnosi się do badania tego typu spraw, natomiast jednym z głównych obowiązków Parlamentu jest polityczne rozliczenie działalności rządu (Public Administration Select Committee 2008).

Ich zadania polegają na badaniu funkcjonowania rządu, nie mogą jednak wyciągać żadnych konsekwencji z racji uzyskanych przez siebie informacji; kompetencje w tym zakresie posiada natomiast Parlament. Niemniej jednak dysponują prawem przymusu w kwestii stawienia świadka, oraz prawem żądania dokumentów, dodatkowo w przypadku, kiedy te prawa zostaną im odmówione, dysponują możliwością wykorzystania uprawnień Wysokiego Trybunału. Zwyczajowo przyjęto, iż w ich skład nie wchodzi parlamentarzyści, a osoby posługujące się odpowiednią wiedzą prawniczą, liczebność natomiast nie przekracza 3 członków, na czele z przewodniczącym, który winien być sędzią Wysokiego Trybunału (Hawke, Parpworth 1998: 26). Jest to niewątpliwie cecha powodująca wzrost skuteczności pracy tej instytucji w dziedzinie kontroli, z racji eksperckiego składu osobowego, który nie wywodzi się ze środowisk politycznych, dzięki czemu nie kieruje się potrzebą zdobywania poparcia społecznego i może w swych pracach skupić się wyłącznie na odkrywaniu obiektywnej prawdy. Rola owych Trybunałów maleje jednak w systemie politycznym Wielkiej Brytanii ze względu na niechęć parlamentu do powoływania organów, które nie pozostają w żaden sposób z nim związane, a ich uprawnienia są stopniowo przenoszone na Commons Select Committees (Banaszek 2007: 30). Nie mogą one być zatem dziś traktowane jako komisje śledcze *sensu stricto*, gdyż nie są wyrazem realizowania funkcji kontrolnej wewnątrz administracji przez parlament, a raczej jako niezależny i zewnętrzny organ poddający kontroli działalność władzy wykonawczej.

3. Republika Francuska

Podobnie jak w przypadku Stanów Zjednoczonych tak we Francji instytucja komisji śledczej (*commission d'enquête*) nie znalazła swojego miejsca w ustawie zasadniczej, natomiast jej prawnymi podstawami działania są przede wszystkim: artykuł 6 tzw. Ordonansu z 17 października 1958 r. (nowelizowanego w tym zakresie w roku 1977 oraz 1991) oraz przepisy znajdujące się w regulaminach obu izb francuskiego parlamentu, tj. Zgromadzenia Narodowego oraz Senatu (Sarnecki 2008: 229). Cechą, jaką dzielą z komisjami śledczymi powoływanymi w Izbie Niższej polskiego parlamentu, jest procedowanie w trybie odpowiednika naszego rodzimego kodeksu postępowania karnego (*Code de procédure pénale*), dzięki czemu ich funkcjonowanie przypomina prowadzenie postępowania prokuratorского bądź sądowego. Istotną różnicą jest jednak to, iż prowadzą one działa-

nia na gruncie francuskiego kodeksu karnego (*Le Code pénal*), dlatego mają m.in. uprawnienia pozwalające na nakładanie kar porządkowych, co należy uznać za instrument usprawniający jej prace, poprzez motywowanie świadków w kwestii chociażby stawiennictwa. Oprócz tego komisje śledcze zrównane zostały w ustawodawstwie z działającą stale Komisją Finansów i w tym zakresie działają one na podstawie kodeksu postępowania finansowego. Główną ideą, jaka przyświeca działaniu komisji, jest wypełnianie art. 15 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku, który stanowi, iż „społeczeństwo ma prawo żądać od funkcjonariusza publicznego zdania sprawy ze swojej działalności” (Bagieńska-Masiota 2010: 57), co odbywa się w formie zbierania informacji, a następnie przekazywania ich przez sugestie izbie, która daną komisję do życia powołała, natomiast francuscy autorzy podkreślają, iż są one przede wszystkim ciałem wyraźnie politycznym, „działającym w celu ograniczenia wpływów przeciwnika” (Madera 2008: 251). Podobnie jak w przypadku tej instytucji w innych krajach, zazwyczaj bodźcem, który wszczyna procedurę powołania komisji, są nadużycia władzy, które wywołały największy wydzźwięk społeczny i spowodowały wywarcie nacisku opinii publicznej na decydentów, w celu uruchomienia procesu samokontroli.

We Francji nie funkcjonuje dualizm postępowania śledczego jak w przypadku Polski, tj. komisja śledcza może rozpocząć swoje prace tylko wtedy, gdy w sprawie będącej przedmiotem jej działania nie toczy się już postępowanie prokuratorskie czy sądowe, ponadto w przypadku jeśli takie postępowanie zostanie wszczęte już po powołaniu komisji, ma ona obowiązek zostać rozwiązana. Co więcej, w momencie złożenia wniosku w sprawie powołania jakiegokolwiek komisji śledczej, na deputowanych ciąży obowiązek powiadomienia o tym fakcie ministra sprawiedliwości (Sarnecki 2008: 229). Nie funkcjonuje zatem przypadek dublowania kompetencji śledczych, przez rozszerzenie zasady *res iudicata* na działalność komisji śledczych. Prawo francuskie wyraźnie stawia niezależne postępowanie sądowe lub prokuratorskie ponad to, które jest wyrazem autokontroli administracji publicznej, zasadniczo zapewniając bezpieczeństwo przed bezpośrednimi naciskami politycznymi na osoby prowadzące śledztwo oraz gwarantując niezależność i oddzielność władzy sądowniczej.

Komisja śledcza może zostać powołana w obu izbach Parlamentu, na wniosek nawet jednego deputowanego, który po złożeniu zostaje poddany debacie w odpowiedniej dla przedmiotu sprawy komisji stałej, przy czym zazwyczaj jest to Komisja Spraw Konstytucyjnych, która wydaje niezbędne do powołania sprawozdanie, przedstawiane na posiedzeniu plenarnym danej izby. W celu zapewnienia opozycji możliwości realizacji prawa kontroli działań rządu każda frakcja parlamentarna ma uprawnienie ku temu, by umieścić kwestię powołania danej komisji w porządku dziennym toczącej się sesji, choć do realizacji tego celu niezbędna

jest parlamentarna większość. Różnica między procedurą powoływania komisji w Zgromadzeniu Narodowym i w Senacie polega na tym, iż Senat w celu ograniczenia liczby tych ciał, może przekazać uprawnienia śledczej jednej z komisji stałych, dla zbadania sprawy będącej zainteresowaniem senatorów. Jest to ciekawe i w opinii autora nader trafne rozwiązanie, powodujące, że Izba Wyższa parlamentu, która zazwyczaj cechuje się większą estymą i która jest mniej podatna na bieżące polityczne wpływy aniżeli Izba Niższa, może sprawować kompetencje śledcze w sposób stały, bez potrzeby powoływania odrębnych komisji nadzwyczajnych.

Stawiennictwo w charakterze świadka przed obliczem komisji jest obligatoryjne, choć samej komisji jako organowi wewnętrznemu parlamentu nie przysługują bezpośrednio żadne instrumenty prawne, który pozwalałyby na wyciągnięcie jakichkolwiek dolegliwości prawnych wobec świadka. Niemniej jednak może ona skierować wniosek do stosownego sądu, ten natomiast ma możliwość nałożenia na świadka kary pozbawienia wolności do lat 2, kary grzywny oraz kary dodatkowej w postaci pozbawienia praw obywatelskich. Dotyczy to nie tylko przypadku odmowy stawiennictwa, ale również odmowy złożenia przysięgi, czy też przekazania komisji stosownych dokumentów. Ponadto sankcję karną świadek ponieść może za złożenie fałszywych zeznań oraz osoba trzecia za przekupstwo świadka. Wyjątkiem od obowiązku stawiennictwa jest sytuacja, w której wezwany jest prezydent Republiki Francuskiej, a postępowanie komisji dotyczy jego osoby (Madera 2008: 251–253). Oprócz tego przewodniczącemu komisji przysługuje prawo wysunięcia wniosku o doprowadzenie świadka przed oblicze komisji, który po ukończeniu 16. roku życia ma obowiązek składania zeznań pod przysięgą (Bagieńska-Masiota 2010: 60). Dodatkowo komisja może wystosować wniosek do Izby Obrachunkowej⁶, która ma obowiązek w przypadku pojawienia się takowego, sprawę zbadać na miejscu przez przeprowadzenie stosownego postępowania kontrolnego oraz przedstawić sprawozdanie komisji śledczej.

Oдноśnie do składu osobowego komisji – jej liczebność w Zgromadzeniu Narodowym nie przekracza 30 członków, w Senacie natomiast 21, przy czym proces ten obwarowany jest narzędziami gwarantującymi jej reprezentatywny charakter, tak by kontrola działań władzy płynęła również ze strony opozycji, realizując zasadę proporcjonalności wyrażoną w regulaminie izby. Ponadto członkami komisji nie mogą zostać osoby, na których ciąży odpowiedzialność za karę dyscyplinarną, lub które z tytułu uchybienia zasady tajności podczas działania innej komisji poddane zostały karze. Pracami komisji kieruje jej prezydium, które składa się z przewodniczącego, dwóch zastępców oraz dwóch sekretarzy. Trafny,

⁶ Odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli w Polsce.

z punktu widzenia realizacji zasady proporcjonalności oraz skuteczności działania, jest przepis stanowiący, iż przewodniczącym winna zostać osoba pochodząca z frakcji, która złożyła wniosek o ustanowienie komisji⁷.

Znaczna część działalności komisji odbywa się nie na jej posiedzeniach, ale w terenie i do tego celu ustawodawca ustanowił szereg uprawnień przysługujących sprawozdawcom komisji (*les rapporteurs*), nadając im możliwość zbadania sprawy na miejscu oraz żądania stosownych dokumentów z zakresu administrowania sektorem publicznym, które winny im zostać udostępnione. Kompetencja ta obwarowana jest jedynie zastrzeżeniem, że nie mogą one dotyczyć spraw z zakresu obrony narodowej, spraw zagranicznych oraz bezpieczeństwa państwa, oraz być objęte klauzulą tajności (Madera 2008: 253). Jest to dosyć ciekawe rozwiązanie, jako że funkcja ta zbliża działalność komisji śledczej do organów będących przeznaczonym *stricte* celom natury śledczej, przy czym wyżej opisana zasada zakazująca prowadzenia dwutorowego postępowania gwarantuje, iż w miejscu zainteresowania postępowania śledczego nie pojawią się zarówno prokuratorzy, jak i wysłannicy komisji w jednym czasie, powodując kolizję kompetencji.

Komisja śledcza proceduje co do zasady w trybie jawnym, choć sytuacja ta ma miejsce dopiero od 1991 roku. Wyłączenie jawności może mieć miejsce, gdy sama komisja tak postanowi, w stopniu, jaki uważa za konieczny dla dobra postępowania, natomiast wynik jej prac w postaci finalnego sprawozdania może być utajniony w części lub w całości, o ile komisja postanowi tak po przekształceniu się w komitet tajny. W przypadku zaistnienia takowych działań komisji, osoby upubliczniające informacje podlegające powyższemu obostrzeniu udostępniania, są narażone na sankcję karną (Madera 2008: 252).

Ciekawym rozwiązaniem we francuskim prawodawstwie jest odgórne, ustawowe określenie w Ordonansie górnej granicy czasu działania komisji na 6 miesięcy, po upływie których komisja ma obowiązek przedstawienia sprawozdania izbom, jednakże na tym jej rola dobiega końca, jako że nie ma żadnych kompetencji w gestii wyciągania prawnych konsekwencji wobec osób będących przedmiotem jej postępowania. W przypadku przekroczenia terminu w izbie nie dochodzi do debaty nad przedmiotem prac komisji, natomiast jeśli zakończy ona swą pracę terminowo, to takowej poddawane jest stworzone przez nią sprawozdanie, nie dochodzi jednak do głosowania, podobnie jak ma to miejsce w przypadku polskiego modelu (Bagieńska-Masiota 2010: 63). Ponadto, w przypadku woli parlamentu ku powołaniu nowej komisji śledczej, która ma rozpatrywać tę samą kwestię, istnieje wymóg upływu określonego w Ordonansie okresu, tj. 12 miesięcy

⁷ Bagieńska-Masiota (2010: 62–63), zdanie odmienne: Banaszak (2007: 43), gdzie autor twierdzi, że przewodniczącym zostaje osoba pochodząca z większości parlamentarnej.

– obostrzenie to jednak może być ominięte przez powołanie komisji w drugiej izbie (Madera 2008: 252). W opinii autora restrykcje czasowe są rozwiązaniem nad wyraz trafnym i rzutującym na wzrost skuteczności prac komisji, jako że zbliżający się termin końcowy, niepoddany możliwości przedłużenia przez samych członków komisji, powoduje, iż następuje większa mobilizacja. Ponadto sztywne ramy czasowe uniemożliwiają szereg manipulacji natury politycznej, jak np. przedłużanie czasu funkcjonowania komisji, tak by nie mogła przedstawić rezultatów swojej pracy przed nadchodzącymi wyborami, tym samym zapobiegając utracie poparcia politycznego partii, która w przedmiot działania komisji jest zamieszana.

Tabela 2. Podsumowanie statusu prawnego komisji śledczej w systemie francuskim

Podstawa prawna	Art. 6 Ordonansu oraz regulaminy obu izb
Określenie zakresu przedmiotowego	Uchwała powołującej izby (bez możliwości zaskarżenia)
Organy uprawnione do powołania	Obie izby Parlamentu
Osoby kierujące	Prezydium (przewodniczący, 2 zastępców, 2 sekretarzy)
Sposób powołania	Uchwała izby Parlamentu (na wniosek deputowanego)
Sposób obradowania	Jawny, możliwość transmisji telewizyjnej
Możliwość wymuszenia stawiennictwa	Sąd na wniosek komisji wymierza karę, dodatkowo na wniosek Przewodniczącego doprowadzenie wezwanego
Wyjątki od obowiązku stawiennictwa	Zakaz przesłuchiwania Prezydenta w dotyczącym go postępowaniu karnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie Madera (2008, SAS), Bagieńska-Masiota (2010).

Ocena autora dotycząca konstrukcji ustawowej instytucji komisji śledczej we francuskim systemie prawnym, pod względem skuteczności działania, jest jednoznacznie pozytywna, przede wszystkim ze względu na zadbanie o wyraźny podział pomiędzy kompetencjami władzy ustawodawczej oraz sądowniczej, realizowanie i szanowanie tym samym elementów monteskiuszowskiego trójpodziału władzy. Ponadto, elementem dynamizującym pracę komisji śledczych jest opisywana możliwość pracy w terenie – zasadnym stwierdzeniem wydaje się teza, że jest to logiczne uprawnienie, biorąc pod uwagę fakt, iż komisje śledcze w większości krajów Europy kontynentalnej opierają swoją działalność na przepisach stosownych ustaw związanych z prowadzeniem postępowania karnego. Jediną rysą, która może w niewielkim stopniu szpecić obraz tej konstrukcji prawnej, jest kwestia pełnej jawności prac komisji śledczych, z racji tego, że raport kończący

jej działalność może być w specjalnej procedurze utajniony, co przy odpowiednim układzie politycznym może służyć ochronie bezprawnych działań administracji i *de facto* niwelować sam sens jej istnienia. Na tym polu polska ustawa, zdaniem autora, przeważa nad legislacją francuską, nie przewidując takiej możliwości.

4. Republika Federalna Niemiec

W przeciwieństwie do opisywanych wyżej krajów ustawodawca niemiecki uznał potrzebę zawarcia w ustawie zasadniczej instytucji komisji śledczej, tym samym dając do zrozumienia na gruncie prawnym, ponad wszelką wątpliwość, że jej działalność jest kardynalnym aspektem wykonywania idei kontroli administracji przez jej organy, pochodzące z nadania społeczeństwa. Normy dotyczące ogólnych ram jej powołania oraz funkcjonowania zawarte są w art. 44 Konstytucji RFN i gwarantują już na tak wysokim szczeblu hierarchii prawnej m.in. zasadę, że nawet mniejszość parlamentarna może spowodować, iż komisja śledcza zostanie ustanowiona. Jest to wyrazem jednej z najbardziej istotnych zasad stanowiących podstawę niemieckiego systemu politycznego, tj. zakazu majoryzacji w Parlamencie Związkowym, szczególnie w dziedzinie kontroli administracji, czyli zakazu odrzucania inicjatyw mniejszości przez koalicję rządową. Sprawne funkcjonowanie komisji wymaga jednak w sposób naturalny istnienia bardziej szczegółowych przepisów, które wyraża ustawa z 19 czerwca 2001 roku o komisji śledczej, a uzupełnia Regulamin Bundestagu. Izba niższa niemieckiego parlamentu to też jedyny organ, który na mocy przepisów Konstytucji jest władny do powołania komisji śledczej (Madera 2008: 245). Nie jest to zresztą dziwne, biorąc pod uwagę fakt, iż Bundesrat składa się z przedstawicieli władz lokalnych, stąd też sytuacją niecodzienną byłoby, gdyby władza landów otrzymała uprawnienia kontrolne wobec rządu związkowego.

Określana jest ona w literaturze niemieckiej jako organ pomocniczy bądź wewnętrzny Bundestagu, do jej kompetencji natomiast należy przede wszystkim kontrola rządu, jak również szeroko pojętej administracji publicznej, przez autonomiczny proces ustalania odpowiedzialności za występujące nieprawidłowości. Jedyne ograniczenie zakresu przedmiotowego obrad komisji zostało wyznaczone w orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż musi on dotyczyć „interesu publicznego”, przy czym nie musi wystąpić naruszenie prawa, gdyż możliwe jest działanie spowodowane złamaniem norm moralnych. Podobnie jak w przypadku opisywanych wcześniej krajów, organ ten nie ma charakteru stałego i do podstaw swojego procedowania wykorzystuje przepisy prawa karnego formalnego. Istotną różnicą jest fakt, że komisje stałe co do zasady nie mogą być wyposażone przez Parlament w instrumenty natury śledczej. Istnieje

jednak wyjątek, a mianowicie Komisja Obrony Narodowej, której art. 45a ust. 2 Konstytucji nadaje takie kompetencje, dodatkowo gwarantując, iż wniosek $\frac{1}{4}$ jej członków obligatoryjnie powoduje wszczęcia postępowania w celu zbadania określonej sprawy (Bagieńska-Masiota 2010: 67–68). Warto przy tym wspomnieć, iż wszelkie sprawy z zakresu sfery obrony narodowej są wyłączone z właściwości przedmiotowej komisji śledczych powołanych przez parlament, a przekazane w wyłączne kompetencje owej komisji, co gwarantuje skuteczne i profesjonalne badanie spraw z tego zakresu.

Jak wspomniano, możliwość powołania komisji śledczej przysługuje wyłącznie Bundestagowi, podobnie jak w przypadku systemu francuskiego – na wniosek nawet jednego posła, niemniej jednak, zakaz majoryzacji wyrażony w art. 44 ust. 1 Konstytucji gwarantuje, iż jeśli wniosek złożony zostanie przez min. $\frac{1}{4}$ posłów, jej powołanie jest obligatoryjne. Oprócz tego w sposób dosadny wyrażona została w ustawie zasadniczej zasada rozdziału władzy ustawodawczej od sądowniczej, przez sprecyzowanie w przytoczonym artykule, że uchwały komisji śledczych nie podlegają kontroli sądów, te natomiast nie są związane żadnymi ustaleniami odnośnie do stanu faktycznego sprawy, które zapadły na posiedzeniach komisji.

Projekty utworzenia komisji, które nie spełniają konstytucyjnego wymogu poparcia wniosku przez $\frac{1}{4}$ ustawowej liczby posłów, podlegają wymogowi uzyskania poparcia ustawowej większości liczby posłów, przy czym nastąpić może zmiana zakresu przedmiotowego działania komisji. Dodatkowo, przy takim scenariuszu, większość w izbie może postawić zarzut niekonstytucyjności konkretnej uchwały powołującej komisję i odmówić jej powołania (Madera 2008: 246). Warto przy tym nadmienić, iż warunki odnoszące się do ustawowej liczby posłów są w rzeczywistości mniej restrykcyjne, jako że często wybory wyłaniają liczbę posłów większą aniżeli ustawową, dzięki istnieniu tzw. mandatów nadliczbowych⁸.

Skład komisji śledczej wyłaniany jest zgodnie z zasadą proporcjonalności reprezentacji politycznej. Dodatkowo proces ten obwarowany jest przepisem, w myśl którego każda frakcja mająca co najmniej 5% liczby posłów obecnych w Bundestagu, musi posiadać swego przedstawiciela w komisji. Co więcej, przewodniczący musi pochodzić z innej partii aniżeli jego zastępca, co przybliżyła model ten do konstrukcji, w której obiektywizm działania jest naczelnym zadaniem komisji. Nie istnieją natomiast żadne obostrzenia związane z liczbą deputowanych, jaka ma w niej zasiadać, decyduje w tym względzie treść uchwały izby, choć ustawa precyzuje, iż powinna ona odzwierciedlać sytuację polityczną w Bundestagu oraz być adekwatna do badanej sprawy oraz zdolności komisji. Praktyka parlamentarna

⁸ Szerzej: http://www.bookrags.com/wiki/Bundestag#Distribution_of_seats_in_the_Bundestag (12.01.2011).

przyjęła jednakże zasadę, iż liczebność komisji waha się pomiędzy siedmioma a jedenastoma członkami. Podobną zasadę parytetu politycznego stosuje się do składu Prezydium komisji, podkreślając, iż zastępca przewodniczącego wyposażony jest we wszelkie, właściwe mu kompetencje pod jego nieobecność. Decyzje podejmowane są co do zasady zwykłą większością głosów i w przeciwieństwie do polskich uregulowań, w przypadku kiedy głosy się równoważą, uchwała jest odrzucana (Bagieńska-Masiota 2010: 69–70). Rozwiązaniem, o którym warto wspomnieć, jako że nie funkcjonuje w innych państwach, jest obowiązek powołania zastępcy dla każdego członka komisji, który w razie niemożności pełnienia swej funkcji przez członka wstępuje we wszelkie jego prawa aż do czasu ustania jego nieobecności (Banaszak 2007: 74).

Zasada jawności postępowania jest zarówno wyrażona w Konstytucji, jak i sprecyzowana w ustawie o komisji śledczej, gdzie wymienia się także możliwości jej wyłączenia w enumeratywnie wymienionych przypadkach: gdy przedmiotem działania komisji są aspekty z życia osobistego świadka bądź osób trzecich, a postępowanie może narazić na szwank dobra osobiste tych osób; kiedy istnieje obawa zagrożenia życia, zdrowia lub wolności; kiedy ma miejsce możliwość zagrożenia interesom gospodarczym, co spowodowałoby narażenie dóbr osobistych, oraz kiedy istnieje zagrożenie istotne z punktu widzenia landu bądź kraju. Przy takowym wyłączeniu jawności wymagana jest uchwała komisji podjęta na jawnym posiedzeniu, wraz z jej uzasadnieniem przez przewodniczącego. Nie oznacza to jednak, iż nikt nie może w posiedzeniu uczestniczyć, gdyż komisja może uprawnnić poszczególne osoby do uczestnictwa. Dodatkowo, istnieje możliwość przekazywania opinii publicznej przebiegu postępowania niejawnego, w zakresie, w jakim komisja uzna to za dopuszczalne. Co ciekawe, ustawa co do zasady nie dopuszcza możliwości nagrywania oraz transmitowania posiedzenia, choć może być to wyłączone poprzez uchwałę powziętą przez 2/3 liczby członków komisji (Madera 2008: 247).

Szczególną rolę w komisji śledczej pełni wprowadzona ustawą z 2001 roku funkcja rzecznika śledczego (*Ermittlungsbeauftragten*), w przypadku którego procedura powołania polega na sformułowaniu wniosku przez ¼ członków komisji, oraz obrania konkretnej osoby na tę funkcję przez większość 2/3 głosów. Została ona wprowadzona w celu usprawnienia oraz przyspieszenia prac komisji, gdyż rzecznik wyposażony jest w kompetencje, które pozwalają mu m.in. na żądanie określonych dokumentów czy też wzywianie świadków. Ma on zatem w przypadku powołania uprawnienia wcześniej należące do całej komisji, co może stwarzać zagrożenie skupienia zbyt dużych uprawnień w ręku jednej osoby (Banaszak 2007: 50).

Mimo że tryb funkcjonowania komisji śledczych w niemieckim systemie prawnym oparty jest na przepisach postępowania karnego, to część z nich w spo-

sób oczywisty nie może znajdować odzwierciedlenia w działaniach organu, który pełni funkcję ustawodawczą. Dlatego w przypadku niestawienia świadków możliwe jest nałożenie wyłącznie kary porządkowej oraz przymusowe doprowadzenie świadka przed oblicze komisji wraz z obowiązkiem złożenia zeznań, nie jest natomiast możliwe zastosowanie żadnej innej dolegliwości prawnej. Aby to miało miejsce, komisja musi skierować stosowny wniosek do sędziego śledczego Sądu Federalnego, na którego odmowną odpowiedź przysługuje skarga. Ponadto komisja może skierować wniosek o wydanie przedmiotu, którego świadek wydać nie chce, oraz zasądzenie dla niego kary pozbawienia wolności do 6 miesięcy (Madera 2008: 249).

Szczególnemu zabezpieczeniu prawnemu podlegają prawa mniejszości, tak podczas powoływania samej komisji, co omówione zostało powyżej, jak podczas jej prac, gdyż reprezentacja parlamentarnej mniejszości ma uprawnienia m.in. do tego, by zwoływać posiedzenia (nawet poza zwyczajnym miejscem obrad komisji) czy wnioskować o przyspieszenie wyznaczenia terminu obrad, ma również uprawnienia w kwestii składania wniosków do sędziego śledczego odnośnie do użycia przez niego środka przymusu w celu przedłożenia dowodu, czy też zastosowania przymusu złożenia zeznań w sytuacji, gdy świadek bezpodstawnie udziela odmowy. Ponadto, w przypadku kiedy wniosek mniejszości zostanie odrzucony przez głosy reprezentacji większości parlamentarnej w komisji, $\frac{1}{4}$ jej członków ma prawo złożyć wniosek do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który ustala zasadność takowego odrzucenia (Bagieńska-Masiota 2010: 69).

Mimo że działanie komisji śledczych będących organami wewnętrznymi izby parlamentu jest autokontrolą władzy ustawodawczej w ścisłym tego słowa znaczeniu, to istnieje możliwość włączenia do postępowania organów zewnętrznych, niebędących częścią owej władzy. O przypadkach interakcji z władzą sądową autor wspominał powyżej, aczkolwiek istnieje również obowiązek współpracy z komisją innych organów i instytucji państwowych, takich jak rząd związkowy bądź inne organy związkowe, łącznie z urzędami administracyjnymi, organizacjami rządowymi, czy też zakładami i fundacjami prawa publicznego, zobligowanymi do udzielania pomocy prawnej oraz udostępniania wszelkich informacji i dokumentów, które mogą mieć znaczenie dla sprawy będącej przedmiotem postępowania komisji. W przypadku odmowy realizacji tego prawa przez organ komisja ma możliwość skierowania wniosku do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o uchylenie decyzji i umożliwieniu skorzystania z tego uprawnienia (Bagieńska-Masiota 2010: 73).

Komisja kończy swoje prace raportem, co jest standardem we wszystkich krajach, gdzie komisje śledcze funkcjonują, jednak w tym przypadku ustawodawca nie precyzuje, czy końcowe sprawozdanie winno obligatoryjnie przybierać formę

jawną. Co do zasady powinno natomiast być uzgodnionym stanowiskiem członków komisji; jeśli konsensusu wypracować się nie da, uwzględnione powinny być głosy odmienne w stosunku do większości. Istnieje również na tym etapie środek ochrony osób, które przez upublicznienie sprawozdania mogą doznać uszczerbku w swych prawach. Polega on na tym, iż osoby te mają prawo w ciągu 2 tygodni przed zakończeniem postępowania odnieść się do treści raportu, o ile same nie uczestniczyły w posiedzeniach komisji. W przypadku kiedy komisja nie dotrzyma jedyne go ustawowego terminu, jaki jest dla niej wiążący, tj. końca kadencji Bundestagu, winna przedstawić sprawozdania robocze (Madera 2008: 248).

Tabela 3. Podsumowanie statusu prawnego komisji śledczej w systemie niemieckim

Podstawa prawna	Konstytucja, ustawa, regulamin izby
Określenie zakresu przedmiotowego	Uchwała Bundestagu (z wyłączeniem spraw dot. obrony narodowej – właściwość innej komisji, bez możliwości zaskarżenia)
Organy uprawnione do powołania	Bundestag
Osoby kierujące	Prezydium (przewodniczący oraz zastępca)
Sposób powołania	Na wniosek ¼ członków Bundestagu
Sposób obradowania	Jawność z możliwością wyłączenia (nagrywanie przy zgodzie świadka oraz 2/3 komisji)
Możliwość wymuszenia stawiennictwa	Kara porządkowa oraz przymusowe doprowadzenie (areszt w drodze wniosku do Sądu Federalnego)
Wyjątki od obowiązku stawiennictwa	Rząd związkowy wydaje zezwolenia na przesłuchanie urzędników

Źródło: opracowanie własne na podstawie Madera (2008); Bagińska-Masiota (2010).

5. Wybrane aspekty funkcjonowania komisji śledczych w innych krajach

W Hiszpanii, podobnie jak w Niemczech, tylko jedna komisja stała ma uprawnienia natury śledczej, w odróżnieniu jednak od swego odpowiednika w opisywanym przykładzie, z punktu widzenia strategicznego w kontekście całego kraju, ma ona mniejsze znaczenie. Chodzi mianowicie o Komisję do Spraw Statusu Deputowanych, której byt stoi jednak pod znakiem zapytania, ze względu na pojawiające się zarzuty dotyczące tego, iż Konstytucja hiszpańska nadaje uprawnienia w zakresie prowadzenia parlamentarnego śledztwa jedynie komisjom śledczym. W odniesieniu do niemieckiego systemu prawnego dyskusja taka była bezpodstawna, jako że ustawa zasadnicza zamyka katalog komisji stałych posiadających uprawnienia śledcze na jednym wyjątku. Dosyć istotnym aspektem ich działania,

który cechuje system hiszpański, jest zasada mówiąca o tym, iż wezwany ma obowiązek stawić się na posiedzeniu komisji pod groźbą kary. Prawo powołania komisji przysługuje natomiast obu izbom, choć na tym gruncie Hiszpania wyróżnia się na tle innych krajów europejskich dzięki wprowadzeniu możliwości powołania komisji śledczej łączonej, tj. składającej się z przedstawicieli zarówno izby wyższej, jak i niższej. Innym organem, który może zainicjować proces powstawania komisji śledczych jest rząd, przy czym rozwiązanie to jest unikalne dla Hiszpanii (Banaszak 2007: 61, 72). Można jednak podważyć sens istnienia takiej regulacji, dlatego że komisje śledcze jako organy kontrolne najczęściej ukierunkowują swoją pracę na działania właśnie rządu, stąd wątpliwe, czy będzie on chciał sam siebie, dobrowolnie kontrolować.

Model łączonych komisji śledczych, składających się z przedstawicieli obu izb, obecny jest również w Szwajcarii, choć w owym kraju wynika to niejako z samej struktury władzy i równorzędności obu izb w systemie organów administracji. Obowiązuje tam również zasada tajności procedowania komisji, choć upubliczniane są jej uchwały oraz wyniki głosowań, jak również sprawozdanie, którym kończy ona swą pracę. Warto wspomnieć, że Szwajcaria jest jedynym europejskim państwem, w którym nie istnieje nawet cień wątpliwości dotyczący tego, czy przedstawiciele władzy wykonawczej można powołać przed oblicze komisji (Banaszak 2007: 51–53, 105). W większości krajów sprawa ta uregulowana jest ustawowo, bądź też poprzez orzeczenia organów sądownictwa konstytucyjnego, wyłączając szereg osób (np. głowy państwa) z możliwości udziału w pracach komisji w charakterze świadka, w niektórych natomiast materia ta jest sprawą dosyć kontrowersyjną i unormowania w tej sferze wciąż są w trakcie powstawania. Prawo szwajcarskie jednakże jasno stanowi, iż wyłączeniu nie podlegają osoby wchodzące w skład kolegialnego organu wykonawczego państwa.

We Włoszech komisjom stałym z uprawnieniami śledczymi, powoływanymi przez Senat nie przysługują kompetencje kontrolne, mogą one pełnić funkcję wyłącznie informacyjną, więc wykorzystują uprawnienia przewidziane dla uzyskiwania informacji oraz dokumentacji dotyczącej badanej sprawy. Ponadto przepisy regulaminu tej izby jasno stanowią, iż ich działalność nie służy wykonywaniu kontroli politycznej ani pociąganiu do odpowiedzialności. Odmienny status ma komisja śledcza *sensu stricto*, która zgodnie z włoską ustawą zasadniczą ma prawo prowadzenia dochodzenia oraz przesłuchania „dysponując takimi samymi uprawnieniami i podlegając takim samym ograniczeniom jak władza sądowa” (Banaszak 2007: 63–64). W tym systemie brakuje więc obaw ustawodawcy dotyczących krzyżowania się kompetencji sądowych z ustawodawczymi, co ma miejsce w przypadku chociażby Francji i powoduje obwarowanie działania komisji śledczych prawnymi ogranicznikami. Innym krajem, który realizuje ową zasadę,

są Indie, gdzie orzecznictwo konstytucyjne jasno mówi o tym, iż najważniejszym zadaniem komisji śledczej jest działanie jako ciało pomocnicze rządu, poprzez przekazywanie mu zaleceń oraz sprawozdań z prowadzonej działalności; dodatkowo precyzując, iż komisje pełnią funkcje badawcze oraz śledcze, a nie oskarżycielskie czy sądowe (Sarkar 2001: 11).

Zasada zapewniająca mniejszości prawo do powołania komisji śledczej, obecna w systemie niemieckim, rozpowszechniła się w Europie dosyć szeroko. Dotyczy to szczególnie krajów, które stosunkowo niedawno przechodziły proces demokratyzacji rządów. Wymóg obligatoryjnego powołania komisji śledczych na wniosek kwalifikowanej mniejszości (przy czym waha się ona pomiędzy $\frac{1}{3}$ a $\frac{1}{5}$) funkcjonuje w krajach takich jak Portugalia, Grecja, Czechy, Słowenia czy też Macedonia (Banaszak 2007: 66). Analizując konstrukcje prawne dotyczące instytucji śledczych w krajach europejskich, warto pamiętać, że wprowadzanie takich zasad jest raczej wyjątkiem aniżeli powszechną praktyką.

Ciekawym rozwiązaniem zwiększającym skuteczność prac komisji, o którym warto wspomnieć, jest oparcie zasad jej procedowania na odrębnych przepisach, utworzonych wyłącznie do tego celu, co ma miejsce w czeskim systemie prawnym. W zdecydowanej większości państw europejskich komisje te funkcjonują w trybie przepisów postępowania karnego, natomiast w omawianym przypadku komisja uchwała własny regulamin obrad, który w hierarchii prawa usytuowany został na równi z ustawą (Banaszak 2007: 68). Jest to swoiste *novum* w dziedzinie prawodawstwa i nie występuje w żadnym innym kraju. Według autora ocena tego rozwiązania jest dwojaka. Po pierwsze, zakłóca to obowiązującą m.in. w Polsce zasadę, iż uchwały co do zasady nie mają mocy powszechnie obowiązujących źródeł prawa⁹, przeto nie mogą wywierać skutku prawnego dla osób trzecich. Z drugiej strony jednak, sama idea jest godna pochwały i uwagi ustawodawców innych krajów europejskich, jako że żaden z nich nie pokusił się o stworzenie oddzielnych uregulowań dla trybu procedowania komisji śledczych, posiłkując się w tym zakresie przepisami prawa karnego, co nierzadko powoduje problemy i trudności w prowadzeniu prac komisji, z racji nieadekwatności owych norm do jej działania.

W toku rozważań podano Stany Zjednoczone jako przykład kraju, w którym jawność postępowania komisji śledczej jest kardynalną zasadą jej działania, w Europie jednak nie wszystkie kraje stosują się do tej idei. Stosunkowo późno, bo dopiero na mocy wspomianej ustawy z 2001 roku niemieckie ustawodawstwo dopuściło pełną jawność, natomiast kraje takie jak Szwajcaria oraz Czechy przyjmują tajność

⁹ Wyjątkiem są uchwały organów stanowiących samorządu terytorialnego, obowiązujące na terenie ich właściwości.

jako zasadę, od której mogą występować wyjątki, w przeciwieństwie do większości innych państw, gdzie reguła ta stanowi odwrotnie (Banaszak 2007: 108).

Co do zasady, europejscy ustawodawcy w krajach, gdzie funkcjonuje dwuizbowy parlament przyznają możliwość powoływania komisji śledczych jedynie izbie niższej, tak jak ma to miejsce w przypadku Polski, Czech czy Irlandii. Istnieją natomiast wyjątki, jak opisywany przykład Francji, czy też rozwiązanie wprowadzone w Słowenii, które pozwala na zainicjowanie powołania komisji przez izbę wyższą, lub sytuacja, jaka ma miejsce w Holandii, gdzie mimo przysługującego uprawnienia izby wyższej, nie korzysta ona z niego wskutek wykształconej praktyki parlamentarnej (Banaszak 2007: 72). Od tej zasady istnieją jednakże wyjątki, jak np. uregulowania obecne w izraelskim systemie prawnym, które pozwalają rządowi nie tylko powołać komisję śledczą, ale także ustalić jej skład osobowy, tak jak miało to miejsce w przypadku jednej z najważniejszych, dotychczas powołanych komisji, zajmującej się sprawą edukacji dzieci wyznania odmiennego od judaizmu (Zemeret 2002: 41). Występują też rozwiązania egzotyczne, nie tylko ze względu na kraj pochodzenia, ale także na samą sensowność idei, jak np. w Tanzanii, gdzie prezydent jest organem władnym do powoływania komisji śledczych (The Ministry of Lands 1994: 1).

6. Zakończenie

W dzisiejszych realiach polityczno-społecznych w krajach na całym świecie, do sprawnego realizowania jednej z najważniejszych funkcji administracji publicznej – kontroli – niezbędne jest istnienie instytucji komisji śledczych. Są one w stanie szybko reagować na pojawiające się zarzuty wobec działalności władzy, wykrywając i nagłaśniając wszystko, co dzieje się w sprzeczności z przepisami prawa, czy też moralnością społeczną, jako że przypadki łamania norm prawnych nie są jedynym katalizatorem, wszczynającym proces ich działania. Trudno zatem wyobrazić sobie sprawny system polityczny w demokratycznym państwie, realizujący zadania natury kontrolnej, bez istnienia owej instytucji.

Nawiązując do opinii autora wyrażonej we wstępie, komisje śledcze często stają się narzędziem służącym do prowadzenia politycznej batalii na arenie medialnej. Ponadto nie zawsze przepisy je konstytuujące trafnie określają sposób ich funkcjonowania, niemniej jednak istnieją rozwiązania obecne w wielu państwach demokratycznych, które pozwalają na minimalizowanie takowego ryzyka. Na szczególne wyróżnienie zasługuje z całą pewnością aspekt prewencyjnej kontroli, przysługujący komisjom w Stanach Zjednoczonych Ameryki, który w przypadku wprowadzenia do polskiego systemu prawnego mógłby zapobiec najgłośniejszej komisji śledczej w III RP, dotyczącej „afery Rywina”. Innym rozwiązaniem obec-

nym w tym systemie, które zasługuje na uwagę, jest klarowny status możliwości stawiennictwa m.in. przez głowę państwa, oparty na kompromisie zawierającym między nią a komisją śledczą, niemniej jednak takie rozwiązanie może funkcjonować sprawnie jedynie w krajach, gdzie występuje wysoki poziom kultury politycznej, rozwinięty na przestrzeni wieków. Z modelu francuskiego polski ustawodawca mógłby zaczerpnąć aspekt związany z niezwykle klarownym rozdziałem instytucji wywodzącej się z parlamentu, choć realizującej funkcje śledcze, od systemu sądów powszechnych – opisywany wcześniej zakaz dwutorowości prowadzenia postępowania, jak również odgórną granicę maksymalnego czasu funkcjonowania komisji, która została recypowana także przez Parlament Unii Europejskiej. Konstrukcja niemiecka dostarcza natomiast doskonałego przykładu na to, jak winna wyglądać demokratyczna procedura powoływania komisji, ustalając większość $\frac{1}{4}$ głosów liczby członków Bundestagu jako wymaganą dla obligatoryjnego jej powołania, zapobiegając tym samym sytuacji, w której większość parlamentarna uchylać może się od przyjęcia odpowiedzialności za występujące nadużycia władzy.

Najważniejszym jednak elementem prócz wymienionych, który w opinii autora spowodowałby wzrost skuteczności prac komisji śledczych nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach demokratycznych, byłoby stworzenie odrębnych przepisów regulujących postępowanie komisji (w większym stopniu niż czyni to ustawa o sejmowej komisji śledczej, w dużym stopniu operująca odsłaniami do innych przepisów). Brak kompleksowych regulacji w tym zakresie oraz posilkowanie się przepisami dotyczącymi procedury karnej powodują niezrządkiem poważne trudności w pracy komisji i jest niechlubną domeną większości krajów, gdzie owa instytucja występuje, za wyjątkiem Republiki Czeskiej, gdzie prawodawca zdecydował się stworzenie odrębnej regulacji w tym zakresie.

Nie można postrzegać roli instytucji komisji śledczej w Polsce jako stan *constans*, jako że pierwsza komisja bazująca na obecnych przepisach powstała dopiero 10 stycznia 2003 roku. Jesteśmy zatem świadkami procesu rozwoju stosunkowo nowej formy działania administracji publicznej o charakterze kontrolnym, która na przestrzeni lat będzie ulegała wielu przemianom, zanim ukonstytuuje się jej ostateczny kształt.

Bibliografia

- Banaszak B. (2007) *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystwie państw demokratycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bagieńska-Masiota A. (2010) *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Ducat C.R. (2009) *Constitutional Interpretation, Powers of Government*, Vol. I. Wadsworth: Cengage Learning.
- Hawke N., Parpworth N. (1998) *Introduction to administrative law*. London: Cavendish Publishing Limited.
- Madera J. (2008) *Sejmowe komisje śledcze – studium prawnohistoryczne*. Kraków–Rzeszów: SAS.
- Public Administration Select Committee (2008) *Parliamentary Commissions of Inquiry*, London: Parliamentary Copyright House of Commons.
- Sarkar J.S. (2001) *Commissions of Inquiry, Practice and Principal*. New Delhi: Ashish Publishing House.
- Sarnecki P. (2008) *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Smith S.S., Roberts J.M., Vander Wielen R.J. (2007) *The American Congress*. New York: Cambridge University Press.
- The Ministry of Lands, Housing and Urban Development (1994) *Report of the Presidential Commission of Inquiry Into Land Matters*, Uddevalla, Bohuslaningens Boktryckeri.
- United States Code, 2006, V. 2, Title 5, Section 5949 to Title 7, s. 692.
- Zameret Z. (2002) *The Melting Pot in Israel, The Commission of Inquiry Concerning the Education of Immigrant Children During the Early Years of the State*. Albany: State University of New York Press.

Strony internetowe

- <http://en.wikipedia.org/wiki/Iran-contras>
- http://www.wiadomosci24.pl/arttykul/zasady_dzialania_komisji_sledczych_kongresu_usa_82209.html
- <http://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>
- <http://www.psz.pl/tekst-2669/Patrycja-Szewczyk-Najbardziej-oryginalny-parlament-w-Europie>
- http://www.bookrags.com/wiki/Bundestag#Distribution_of_seats_in_the_Bundestag
- <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8353.doc.htm>
- <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sga890.doc.htm>