

## Realizacja funkcji kontrolnej przez legislatury narodowe

Współcześnie wykonywanie zadań kontrolnych nad działaniami organów władzy wykonawczej stanowi jedną z zasadniczych kompetencji parlamentu. W doktrynie wskazuje się, że kontrola parlamentarna jest sercem demokratycznej koncepcji rządów<sup>1</sup>. Pojęcie kontroli nie znajduje w literaturze jednolitego określenia. Dotychczas nie stworzono również jednego wzorca funkcji kontrolnej. Ogólnie rzecz ujmując „kontrola” oznacza proces, w którym dochodzi do porównania stanu faktycznego ze stanem uznawanym za wymagany, pożądany. Wzorcem kontroli mogą być obok norm prawnych również poglądy polityczne. Kontrola obejmuje także działania polegające na rozpatrywaniu danej sytuacji, przeprowadzaniu dochodzenia i zbieraniu informacji o przedmiocie kontroli. Należy także zauważyć, że tylko w wyjątkowych sytuacjach w wyniku kontroli parlamentarnej wszczynane jest postępowanie sądowe skierowane przeciwko kontrolowanemu podmiotowi.

Andrzej Antoszewski wskazuje, iż z politologicznego punktu widzenia kontrola jest formą wpływu. Oznacza to, że stosunek, jaki zachodzi pomiędzy podmiotem kontrolującym a kontrolowanym ma charakter asymetryczny. Kontrola w szerokim znaczeniu obejmuje działania podmiotu kontrolującego, które mają na celu zebranie informacji o aktywności kontrolowanego oraz ich ewentualną zmianę w pożądanym kierunku. W tym kontekście mówimy o kontroli parlamentarnej nad rządem, kontroli opozycji nad działaniami ugrupowań rządzących. Kontrola w węższym znaczeniu oznacza zaś podejmowanie przez wyspecjalizowany aparat urzędniczy przewidzianych przepisami prawa szczegółowych działań z zastosowaniem specjalnych procedur. Do tak określonej kontroli należy zaliczyć kontrolę państwową, sądową, administracji, prokuratorską, społeczną<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> S. Bulmer, S. George (ed.), *The United Kingdom and EC Membership Evaluated*, London 1992, s. 102.

<sup>2</sup> A. Antoszewski, *Kontrola*, [w:] R. Herbut, A. Antoszewski (red.), *Leksykon: politologii*, Wrocław 1995, s. 172.

Jak trafnie zaznacza Heinrich Neisser kontrola ze swej istoty ma charakter polityczny, organy egzekutywy kontrolowane są bowiem przez organy posiadające demokratyczną legitymację (organy legislatywy). Wyborcy w akcie wyborczym upoważniają swych reprezentantów – a więc parlament – do kontrolowania władzy wykonawczej. Neisser podkreśla, że kontrola nie stanowi celu samego w sobie, ale służy osiągnięciu określonych celów. Wykonywanie jej powoduje jednak, że odpowiedzialność staje się czymś bardzo realnym. Kontrola przyczynia się także do rozwoju jawności życia publicznego. Suweren (elektorat) dokonuje kontroli podczas wyborów udzielając określonym osobom swego pełnomocnictwa do sprawowania funkcji przedstawicielskich, jak również nie przyznając go w kolejnych wyborach. Neisser, podając za Kurtem Eichenbergerem, wskazuje, iż system przedstawicielski wiąże się z kontrolą. Reprezentacja i kontrola stanowią bliskie, ściśle ze sobą połączone pojęcia, które umożliwiają spełnienie zasad nowoczesnej demokracji, rozumianej jako instytucja państwowa<sup>3</sup>.

Kontrola może być dokonywana jeszcze przed rozpoczęciem działań przez podmiot kontrolowany (kontrola wstępna), w trakcie ich wykonywania (kontrola faktyczna), jak również po ich spełnieniu (kontrola następcza). Może mieć charakter represyjny, zmierzać do wymierzenia określonej dolegliwości sprawcy ewentualnych naruszeń, jak również prewencyjny, a więc zapobiegać popełnieniu wykroczenia w przyszłości. Mając na uwadze stosunek zachodzący pomiędzy podmiotem kontrolującym a podmiotem kontrolowanym mówimy o kontroli wewnętrznej i zewnętrznej. Niezwykle ważne jest dokonywane w literaturze przedmiotu rozróżnienie kontroli na kontrolę polityczną i kontrolę prawną. Przeprowadzając kontrolę polityczną podmiot kontrolujący odnosi się do uznanego wzorca politycznego, w drugim zaś przypadku bada zgodność działań organów państwowych z prawem<sup>4</sup>. Kontrola dokonywana przez podmiot nadrzędny w stosunku do kontrolowanego określana jest pojęciem nadzoru.

Zdzisław Czeszejko-Sochacki klasyfikuje kontrolę wykonywaną przez parlament na węższą kontrolę parlamentarną i odpowiednio – szerszą kontrolę parlamentarną. W pierwszym wypadku właściwy podmiot analizuje określone działanie władzy wykonawczej pod kątem legalności i efektywności. W drugim kontekście kompetencja kontrolującego (zgromadzenia) wzbogacona jest o uprawnienie do formułowania pod adresem rządu odpowiednich postulatów, opinii, wniosków, interpelacji, które stanowią formę oddziaływania na pracę egzekutywy, mogą też wpływać na działania organów egzekucyjnych<sup>5</sup>.

Korzenie działalności kontrolnej parlamentu powiązane są ściśle z obowiązującą w systemie parlamentarnym regułą powoływania rządu oraz premiera przez głowę

<sup>3</sup> H. Neisser, *Funkcja kontrolna parlamentu*, z podaną tam literaturą [w:] H. Schambeck, *Parlament Republiki Austrii*, przełożył B. Banaszak, Warszawa 1997, s. 257–258, 267.

<sup>4</sup> Ibidem, s. 258.

<sup>5</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 168–169.

państwa. Monarcha (prezydent) podejmując decyzję o nominacji konkretnej osoby na stanowisko premiera czyni to z uwzględnieniem woli partii większościowych. Zgodnie z zasadą rządów parlamentarnych<sup>6</sup> obowiązującą w demokracjach wspólnotowych rząd powinien cieszyć się zaufaniem większości w parlamencie, w razie zaś utraty poparcia legislatury winien podać się do dymisji.

Kontrola parlamentarna, jak już zaznaczono, stanowi część działalności kontrolnej wykonywanej przez organy państwowe. Dotyczy ona relacji na linii parlament – rząd. W literaturze wskazuje się, iż głównym zadaniem rządu jest rządzenie oraz ponoszenie odpowiedzialności za rodzaj tych rządów, parlament odpowiada zaś za rozliczenie rządu<sup>7</sup>. Parlament przeprowadza kontrolę aktywności rządu albo *in pleno* (podczas posiedzeń plenarnych, tzw. kontrola bezpośrednia), albo korzystając z pomocy swych organów wewnętrznych, bądź innych odpowiedzialnych przed nim i specjalnie do tego zadania powołanych podmiotów<sup>8</sup> (kontrola pośrednia). Ponadto deputowani wielokrotnie przeprowadzają kontrolę używając środków nieformalnych, instrumentów, które umożliwiają krytykę poczynań rządu i administracji, nie tworząc jednocześnie po stronie kontrolowanego podmiotu obowiązku podjęcia określonych działań (kontrola bez prawa sankcji). Do nieformalnych środków kontroli odwołują się wielokrotnie, obok deputowanych opozycyjnych, parlamentarzyści z obozu rządowego, którzy w ten sposób próbują oddziaływać na politykę realizowaną przez partie rządzące<sup>9</sup>.

Analizując systemy państw unijnych należy dostrzec wielkie bogactwo form, za pomocą których parlamenty mogą badać działania rządu.

Mariusz Gulczyński dokonuje rozróżnienia środków kontrolnych parlamentów na te, które należy uznać za minimalne instrumenty kontroli rządu w systemie równowagi władz oraz te, które dają legislaturze szansę zdobycia przewagi w systemie organów państwowych. Do pierwszej grupy Gulczyński zalicza plenarną debatę nad polityką rządu, która może prowadzić do uchwalenia votum nieufności, a w konsekwencji do obalenia rządu, pytania poselskie do premiera i poszczególnych ministrów, oraz interpelacje – kierowane do rządu żądania wyjaśnień, na które rząd ma obowiązek udzielić odpowiedzi w terminie określonym przez odpowiednie normy prawne. W drugiej grupie Gulczyński wymienia kontrolę wstępną, a więc debatę nad projektowaną polityką państwa, działalność komisji parlamentarnych stałych lub powoływanych *ad hoc* w celu zbadania określonej sprawy (szczególnym rodzajem

<sup>6</sup> Zasada rządów parlamentarnych ukształtowana została w brytyjskiej tradycji parlamentarnej. Stanowi ona, iż każda decyzja rządu może zostać poddana krytyce, gabinet jest bowiem odpowiedzialny politycznie przed Izłą Gmin.

<sup>7</sup> H. Birch, *The British system of government*, London 1991, s. 172.

<sup>8</sup> W Austrii czynności kontrolne z zakresu finansów publicznych wykonuje Izba Obrachunkowa, Adwokatura Ludowa zaś przeprowadza kontrolę działań administracji.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: P. M. Stadle, *Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung*, Oplden 1984, s. 6 i n.; H. Neisser, op.cit., s. 266.

komisji nadzwyczajnych są komisje śledcze) oraz działalność rzeczników przeprowadzających, z własnej inicjatywy lub na podstawie skarg obywateli, kontrolę legalności i poprawności działań administracji państwowej<sup>10</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano partie polityczne dysponują obecnie silną pozycją w systemie organów władzy. Wzrost znaczenia ugrupowań partyjnych doprowadził do modyfikacji procedur kontrolnych parlamentu. Tożsamość kierownictw partii politycznych, z osobami pełniącymi funkcje we frakcjach parlamentarnych oraz w rządzie spowodowała, iż współcześnie działalność kontrolna realizowana jest głównie przez opozycję. Szczególnie jest to widoczne w ustroju dwupartyjnym, gdzie w tej sferze aktywności zgromadzenia przedstawicielskiego jaką jest krytyka poczynań rządu partie opozycyjne odgrywają główne role (członkowie partii rządzącej z reguły nie uczestniczą w działalności kontrolnej, wiąże ich bowiem dyscyplina partyjna, pozostają więc lojalni wobec poczynań swego ugrupowania).

Jeśli bowiem rząd posiada poparcie większości w parlamencie to realizacja zadań kontrolnych przechodzi w ręce opozycji, która jednak może korzystać tylko z kilku instrumentów kontroli. Aby zapobiec negatywnym skutkom wzmocnienia pozycji ugrupowań rządowych kosztem ograniczenia uprawnień partii opozycyjnych kolejne zmiany zasad proceduralnych przeprowadzone w państwach członkowskich Unii Europejskiej zmierzają zazwyczaj w kierunku rozszerzenia katalogu indywidualnych środków nadzoru przysługujących pojedynczym deputowanym, bądź też pozostających w dyspozycji ugrupowań mniejszościowych w legislatywie<sup>11</sup>. Jak słusznie podkreśla jednak Eugeniusz Zwierzchowski, kontrola poczynań rządu dokonywana przez partie opozycyjne będzie efektywna tylko wtedy, gdy działalność rządu stale będzie napotykała na krytykę, a nie tylko wtedy, gdy media upublicznia nieudolność lub nepotyzm rządu lub ministra<sup>12</sup>. W rzeczywistości parlamentarnej bowiem nadzór parlamentarny, jak również kontrola prowadzona przez opinię publiczną w znaczący sposób wpływa na aktywność rządu. Może nawet spowodować wycofanie określonego projektu rządowego spod prac izby<sup>13</sup>. Z drugiej jednak strony zupełny brak kontroli parlamentarnej nad działalnością rządu wywołałby zaś odmienny efekt w postaci całkowitej wolności organów egzekutywy w prowadzonej przez nie polityce. W rezultacie powstałoby także zupełnie realne ryzyko, iż polityka wykonywana przez partie rządzące mogłaby przybierać formy różne, od tych, których życzyłyby sobie suweren. Zasada politycznej odpowiedzialności rządu ma bowiem również zapewniać generalną zgodność polityki państwa z wolą społeczeństwa, która wyrażona

<sup>10</sup> M. Gulczyński, *Współczesne systemy polityczne. Przewodnik do studiowania przedmiotu*, Zielona Góra 2002, s. 90.

<sup>11</sup> <http://www.parliankom.gv.at/>

<sup>12</sup> We współczesnych systemach parlamentarnych istniejących w monarchiach konstytucyjnych dualizm króla i parlamentu został zastąpiony antagonizmem między mniejszością a większością parlamentarną i rządem. E. Zwierzchowski, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, 172 z literaturą.

<sup>13</sup> A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Warszawa 1985, s. 52.

została w akcie wyborczym<sup>14</sup>. Z tego punktu widzenia ważne jest także, aby uprawnienia kontrolne parlamentu nie były wyłącznie zagwarantowane dla większości parlamentarnej. Muszą one służyć również ugrupowaniom mniejszościowym, w tym także indywidualnym deputowanym.

Jak trafnie podaje Helmut Widder niezwykle istotne jest również, by katalog dostępnych instrumentów kontroli parlamentarnej był stale rozbudowywany, a sprawnie działające służby informacyjne legislatury zapewniały parlamentarzystom stały napływ bieżących wiadomości o pracach egzekutywy, minimalizując w ten sposób zależność izb od biurokracji<sup>15</sup>.

Na marginesie należy jednak zauważyć, że „rozszerzając granice kontroli parlamentarnej, poza obszar działań legislatury dotyczący krytyki aktywności rządu, odsłania nam się rozległe pole, na którym często dochodzi do współpracy rządu z większością parlamentarną”<sup>16</sup>. Między tymi podmiotami istnieje bowiem wiele płaszczyzn, na których może być prowadzona permanentna wymiana poglądów i informacji. Klein wskazuje, że dzięki pełniejszej informacji eliminowane są wszelkie działania rządu niezgodne z wolą większości w parlamencie. Ponadto rząd aby utrzymać zaufanie zgromadzenia musi prowadzić także szeroką akcję promocyjną podejmowanych przez siebie działań, która zagwarantuje mu zrozumienie i poparcie wśród deputowanych. Polityka jest bowiem wypadkową nie tylko działań egzekutywy i większości parlamentarnej, ale również wielu różnych opinii, poglądów, stanowisk istniejących w społeczeństwie<sup>17</sup>.

Kontrolowanie działalności rządu jest jedną z głównych misji parlamentu, a zarazem ważnym elementem gry demokratycznej<sup>18</sup>. Instrumenty nadzoru muszą być jednak tak skonstruowane, przede wszystkim jeśli chodzi o ich formę i dolegliwość, aby w pełni mogły służyć celom dla jakich kontrola jest prowadzona. Błędem jest bowiem zarówno zbyt małe kontrolowanie, jak również kontrolowanie zbyt częste – tak w jednym, jak i w drugim przypadku może dojść do paraliżu systemu państwowego. Sieć środków kontroli powinna być rozwijana, aby była w stanie wyeliminować obszary pozostające dotychczas poza kontrolą. Trzeba także zapobiegać prowadzeniu kontroli bezprzedmiotowej, jak również nadmiernej. Kontrola nie może pozostawać w konkurencji z procesami decyzyjnymi<sup>19</sup>. Ponadto niezwykle istotne jest, aby w każdej sferze działalności parlamentarnej była umacniana współpraca pomiędzy

<sup>14</sup> Zob. J. de Esteban, L. Lopez Guerra, *El régimen constitucional Español*, Barcelona 1984, vol. 12.

<sup>15</sup> H. Widder, *Powstanie i rozwój parlamentarizmu w Austrii*, [w:] H. Schambeck, *Parlament Republiki Austrii*, przełożył B. Banaszak, Warszawa 1997, s. 36.

<sup>16</sup> Zob. K. E. Miller, *Government and Politics in Denmark*, Boston 1968.

<sup>17</sup> H. H. Klein, *Funkcje kontrolne Bundestagu*, [w:] J. Issensee, P. Kirchof, *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 1995, s. 68.

<sup>18</sup> J.-P. Cambry i P. Servent, *Parlament Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 101.

<sup>19</sup> K. Eichenberger, *Die Kontrolle In der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart*, [w:] A. Kohl (red.) *Maht und Kontrolle*, „Studienreihe der Politischen Akademie der Österreichischen Volkspartii”, t. 5, s. 33; zob. też: H. Neisser, op.cit., s. 291.

rzędem a legislatywą. Jak słusznie wskazuje Franz Löschnak „zbyt duża liczba interpelacji i związana z tym konieczność udzielania wyczerpujących odpowiedzi prowadziłaby z pewnością do zmniejszenia liczby wykonywanych przez rząd zadań administracyjnych, co nie leży w interesie organów ustawodawczych”<sup>20</sup>. Jak trafnie jednak argumentuje Löschnak dobrze zadane pytania i w ten sam sposób przygotowane odpowiedzi znacznie ułatwiają pracę deputowanych<sup>21</sup>.

Efekty kontroli parlamentarnej przynoszą efekty na płaszczyźnie politycznej. Mogą one prowadzić do utrzymania bądź utraty przez cały rząd (odpowiedzialność solidarna), bądź właściwego ministra (odpowiedzialność indywidualna<sup>22</sup>) władzy rządzenia w sytuacji gdy wykonywana przez niego działalność spotyka się z ujemną oceną konstytucyjnie określonego organu, tzn. zgromadzenia przedstawicieli. Tadeusz Mołdawa podkreśla, iż określenie „egzekutora” politycznej odpowiedzialności rządu ma priorytetowe znaczenie polityczno-ustrojowe<sup>23</sup>. Uznaje również, iż przyjęcie reguły politycznej odpowiedzialności rządu stanowi, obok konstrukcji procesu tworzenia rządu, niezwykle ważny czynnik stabilizujący rządy. Gwarancją respektowania zdania suwerena jest zasada, zgodnie z którą rząd winien cieszyć się zaufaniem parlamentu. Patrząc zaś na tę sytuację z drugiej strony – rządu nie można obalić bez ukształtowania się określonej większości zdolnej do jego obalenia (votum nieufności) bądź większości zdolnej do obalenia starego rządu i powołania nowego (konstruktywne votum nieufności). W tym miejscu należy podkreślić, iż w pierwszym wypadku wystarczy utworzenie się większości negatywnej, w drugim zaś konieczne jest istnienie jednoczesnej gotowości wśród opozycyjnych ugrupowań do przekształcenia się z większości negatywnej w większość pozytywną. Jak wskazuje praktyka wielu państw (także polska) przyjęcie instrumentu konstruktywnego votum nieufności (kvn) spowodowało znaczące zmniejszenie liczby kryzysów rządowych i parlamentarnych, które powodowały przedterminowe wybory parlamentarne. Zdaniem Piotra Wiczorka wprowadzenie kvn zapewniło Republice Federalnej Niemiec, już od chwili jej powstania i przez wszystkie następne lata, godną pozazdroszczenia stabilność<sup>24</sup>.

Rząd powinien brać pod uwagę stanowisko parlamentu, nie tylko z uwagi na jego autorytet, ale także dlatego, iż może on zmusić rząd do rezygnacji<sup>25</sup>. Instytucja votum nieufności jest jedną z najsilniejszych oręży w rękach parlamentu. Uchwale-

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> F. Löschnak, *Rząd i parlament*, [w:] H. Schambeck, *Parlament Republiki Austrii*, przełożył B. Banaszak, Warszawa 1997, s. 185.

<sup>22</sup> Np. art. 82 Constitution of Luxemburg stanowi, iż – „The Chamber has the right to accuse members of Government (...)” – „Izba ma prawo pociągać do odpowiedzialności członków rządu (...)”.

<sup>23</sup> T. Mołdawa, *Podstawowe instytucje ustroju politycznego Hiszpanii*, Warszawa 1978, s. 234.

<sup>24</sup> P. Wiczorek, *Niekonstruktywne kłopoty z votum nieufności*, „Rzeczpospolita”, nr 119 z 24 maja 1993, s. 3; zob. też: L. Janicki, *Wprowadzenie*, [w:] *Ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, tłumaczenie J. Korpucka-Purołowa, B. Demby, Poznań 1997, s. 32.

<sup>25</sup> J. Cable, *Political institutions and issues in Britain*, South Hampton 1987, s. 30.

nie votum nieufności powoduje skutek w postaci zakończenia misji rządu. Powyższy środek kontroli stosowany jest we wszystkich systemach państw członkowskich. Zwykle pomiędzy zgłoszeniem wniosku tej treści przez uprawniony podmiot a głosowaniem musi upłynąć określona ilość czasu. Okres ten zaś wykorzystywany jest w celu wypracowania kompromisu z partiami opozycyjnymi. Wniosek o votum nieufności może zgłosić określona ilość deputowanych. W praktyce istnieją dość wysokie wymagania co do posiadania większości koniecznej do przegłosowania tejże inicjatywy. Nie bacząc na to ugrupowania opozycyjne, które nie dysponują w parlamencie wystarczającą siłą kierują do izby wnioski tej treści. Zdając sobie doskonale sprawę z niewielkich szans ich powodzenia, w ten sposób chcą jednak zwrócić uwagę opinii publicznej na pewne kwestie z dziedziny polityki prowadzonej przez rząd. Wniesienie wniosku tej treści przez mniejszościowe ugrupowanie parlamentarne, co jest szczególnie widoczne w przypadku systemu dwupartyjnego, będzie więc miało w praktyce jedynie znaczenie informacyjne dla opinii publicznej. Nie wywoła żadnych skutków prawnych w postaci obalenia rządu, przyniesie jednak określone skutki polityczne (np. wzrost notowań partii, a tym samym zwiększenie szans na zwycięstwo w kolejnych wyborach). Jak wskazuje się w literaturze skutek tego typu inicjatyw nie następuje od razu, zostaje on jednak tylko odłożony w terminie. Wniosek o votum nieufności wysunięty przez zmobilizowaną opozycję może natomiast oznaczać „próbę sił” prowadzącą nawet do zmiany koalicji rządzącej<sup>26</sup>.

Należy również podkreślić fakt, iż uchwalenie przez parlament votum nieufności nie koniecznie musi spowodować automatyczne obalenie rządu. Może bowiem prowadzić, na wniosek premiera kierowany zazwyczaj do głowy państwa, do wcześniejszego zakończenia kadencji parlamentu oraz rozpisania przedterminowych wyborów.

W różnych systemach politycznych rząd ponosi odpowiedzialność albo przed obiema izbami zgromadzenia przedstawicieli (Włochy), albo przed jedną izbą – izbą niższą parlamentu (Francja, Wielka Brytania). W doktrynie podkreśla się, że ustalenie odpowiedzialności rządu tylko przed jedną z izb, nie eliminuje całkowicie uprawnień drugiej izby (wyższej) w tym zakresie. Inny jest tylko jej rodzaj – przed izbą niższą rząd odpowiada politycznie, a brak zaufania oznacza jego dymisję. Odpowiedzialność przed izbą wyższą nie ma zaś charakteru politycznego i nie wywołuje takich skutków, ma jednak istotne znaczenie dla opinii publicznej.

Obok votum nieufności parlament posiada także uprawnienie do uchwalania votum zaufania (od. łac. *votum* życzenie, dar) dla egzekutywy. Zgromadzenie parlamentarne (albo tylko izba niższa) głosuje votum zaufania zazwyczaj w trakcie procedury tworzenia rządu po wygłoszeniu *exposé* przez nowego premiera. W tym przypadku votum, któremu odpowiada pojęcie inwestytury, stanowi bezwzględny warunek istnienia rządu. W literaturze wskazuje się, iż podstawowym celem wpro-

<sup>26</sup> W. Konarski, *Parlament Narodowy Irlandii*, Warszawa 1992, s. 26.

wadzenia instytucji inwestytury jest stabilizacja systemu rządów. Środek ten ma zapobiegać powołaniu rządu, który nie posiada zaufania większości parlamentarnej. Są jednak państwa, w których nowo utworzony rząd nie musi otrzymać inwestytury od parlamentu. (np. Francja<sup>27</sup>).

W praktyce konstytucyjnej państw członkowskich przewidziana została również możliwość uzyskania zaufania na wniosek rządu. Rząd uprawniony jest więc z własnej inicjatywy wnieść prośbę o udzielenie mu votum zaufania. Najczęściej inicjatywa ta ma na celu albo zapobiec uchwaleniu przez izbę votum nieufności albo też ma prowadzić do uzyskania od parlamentu potwierdzenia istnienia poparcia dla działań rządowych<sup>28</sup>. T. Mołdawa wskazuje, że votum zaufania stanowi instytucję mobilizacji większości rządowej, która zawiera jednak w sobie, całkiem realne, ryzyko upadku rządu, w sytuacji kiedy niekoniecznie istnieje ustawowa większość zdolna do powołania rządu<sup>29</sup>. Tego typu niebezpieczeństwo występuje m.in. w systemie politycznym Hiszpanii, Belgii, Austrii, Portugalii, czy choćby Finlandii.

Doktryna dokonuje rozróżnienia pomiędzy systemami, w których dla utrzymania gabinetu konieczne jest występowanie pozytywnej większości w parlamencie, z jej brakiem z kolei związany jest obowiązek podania się do dymisji (np. Włochy)<sup>30</sup> a systemami, w których warunkiem *sine quo non* dalszego istnienia rządu jest brak wyraźnej uchwały parlamentu określającej sprzeciw wobec jego poczynąń, bądź brak zaufania<sup>31</sup>. Z tym drugim systemem wiąże się możliwość powoływania rządów mniejszościowych, występuje on przede wszystkim w państwach skandynawskich np. w Finlandii, Szwecji<sup>32</sup>. Votum nieufności może więc zostać uchwalone w sposób wyraźny – izba, na podstawie wniosku, przyjmuje uchwałę określonej treści – bądź też w sposób milczący – rząd podaje się wówczas do dymisji mając na uwadze działania parlamentu, które odczytuje jako cofnięcie zaufania. Parlament może przegłosować votum nieufności w stosunku do pojedynczego ministra, co przynosi efekt w postaci rekonstrukcji rządu, jak również w stosunku do całego rządu. W tym drugim przypadku dymisja rządu w rezultacie uchwalenia wyraźnego votum nieufności ma charakter obowiązkowy, uznanie zaś istnienia milczącego votum nieufności w parlamencie prowadzi do dymisji rządu, która nie jest jednak obligatoryjna, przybiera formę fakultatywnego obowiązku.

Z analizy praktyki parlamentarnej wynika, iż obecnie częściej zastosowanie znajduje instytucja votum zaufania niż votum nieufności. W tradycji holenderskiej

<sup>27</sup> Zgodnie z art. 49 ust. 1 konstytucji „premier po obradach Rady Ministrów przedstawia Zgromadzeniu Narodowemu kwestię zaufania w związku z programem rządu, ewentualnie w związku z świadectwem dotyczącym polityki ogólnej rządu”. Ubieganie się przez premiera o akceptację ze strony Zgromadzenia Narodowego ma charakter fakultatywny.

<sup>28</sup> J. Cable, op.cit., s. 30.

<sup>29</sup> T. Mołdawa, *Kortezy Generalne Hiszpanii*, Warszawa 1992, s. 33.

<sup>30</sup> Zob. szerzej: P. Baryle (red.), *Instituzioni di diritto pubblico*, Padora 1987, s. 194.

<sup>31</sup> H. Birch, op.cit., s. 174.

<sup>32</sup> Patrz szerzej: H. Desfeuilles, *Le pouvoir de controle des parlements nordiques*, Paris 1973.



na przykład, która ukształtowana została pod wpływem znacznego rozbicia sceny politycznej, oficjalnie nie uznaje się istnienia opozycji. Ugrupowania parlamentarne poprzez zawieranie różnego rodzaju porozumień dążą do stworzenia trwałej koalicji rządowej. W takich warunkach deputowani rzadko odwołują się do instytucji votum nieufności.

Współcześnie parlamenty dysponują szerokim spektrum różnorodnych środków, które mogą wykorzystywać do kontroli działań organów władzy wykonawczej. Z reguły ich działania polegają na ujawnianiu określonych spraw, kierowaniu ich pod dyskusję, a przede wszystkim na krytycznej ocenie poczynań rządu<sup>33</sup>. Dokonując przeglądu uregulowań konstytucyjnych państw wspólnotowych można stworzyć pewien, wspólny dla wszystkich, katalog instrumentów. W jego skład należałoby zaliczyć:

- omówione powyższej votum nieufności i votum zaufania,
- działalność komisji śledczych,
- zapytania ustne i pisemne,
- instytucję „godziny pytań”,
- interpelacje,
- rezolucje parlamentu,
- debaty parlamentarne,
- żądania obecności i informacji od rządu,
- rozpatrywanie sprawozdań rządu z wykonania budżetu i zarządzania państwem.

Efektywność kontroli działań rządu wykonywanej przez parlament zależy od zakresu posiadanej przez zgromadzenie informacji. Informację o aktywności organów egzekutywy deputowani zdobywają dzięki takim instrumentom, jak zapytanie czy interpelacja. W literaturze wskazuje się również, iż we współczesnych parlamentach z powodu dużej dyscypliny partyjnej wśród deputowanych zapytania oraz interpelacje stanowią jeden z nielicznych mechanizmów kontroli, który dostępny jest także dla indywidualnych parlamentarzystów<sup>34</sup>. Uregulowania prawne państw członkowskich Unii Europejskiej gwarantują poszczególnym deputowanym prawo kierowania do członków rządu zapytań. Zapytania stanowią dla parlamentarzystów źródło informacji w sprawach dotyczących bieżącej polityki państwa<sup>35</sup>. Prawo określa terminy, w których odpowiedź na pisemne lub ustne zapytanie winna zostać udzielona. Dla przykładu, w Grecji parlamentarzysta musi uzyskać odpowiedź na zapytanie pisemne w ciągu 25 dni, w ciągu 21 dni zaś w Finlandii. W Austrii termin ten wynosi 2 miesiące, w Luksemburgu natomiast 1 miesiąc. W RFN odpowiedź musi zostać dostarczona w ciągu 2 tygodni, w Holandii w ciągu 3 tygodni, w Irlandii

<sup>33</sup> A. Zięba, *Parlament Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1994, s. 38.

<sup>34</sup> S. Sagan, *Współpraca parlamentu i rządu w Szwecji*, Katowice 1989, s. 105; zob. też: M. Isberg, *The first decade of the unicameral Riksdag. The role of the Swedish parliament in the 1970's*, Stockholm 1982, s. 71.

<sup>35</sup> P. Silk R. Walters, *How Parliament works*, Harlow 1995, s. 174–198.

zaś w ciągu 3 dni. Przepisy wprowadzają również inne ograniczenia. W niektórych systemach parlamentarnych prawo do złożenia zapytania pisemnego przysługuje tylko określonym grupom osób. W Austrii regulamin stanowi, iż uprawnienie do wnoszenia zapytań pisemnych przysługuje grupie pięciu członków zgromadzenia, natomiast Niemczech tylko frakcji parlamentarnej lub grupie członków izby, która liczy 5% ustawowej liczby deputowanych. W Luksemburgu każdy poseł może kierować do rządu zapytania, o których dopuszczalności decyduje jedynie przewodniczący izby. We Francji i we Włoszech natomiast regulamin parlamentarny wprowadza rozróżnienie zapytań na zapytania pisemne połączone z debatą i zapytania bez debaty (które jednak powoli są wypierane przez zapytania z debatą).

Indywidualni deputowani mają prawo zadawania pytań w interesujących ich sprawach, z którymi ściśle związany jest obowiązek rządu do przedstawienia odpowiedzi ustnej na posiedzeniu izby. Odpowiedzi na zapytania ustne dotyczące aktualnych wydarzeń życia politycznego, udzielane są podczas organizowanej w parlamentach „godziny pytań”. Jak wskazuje Neisser instrument ten zapewnia krótki dialog pomiędzy parlamentem a rządem<sup>36</sup>. W Szwecji deputowani muszą dostarczyć zapytanie na tydzień przed terminem posiedzenia, w Luksemburgu wystarczy zgłosić je trzy dni wcześniej, w Austrii zaś na 48 godzin przed obradami (istnieje tu również procedura tzw. pilnych odpowiedzi, kiedy to pytający uzyskuje odpowiedź jeszcze na tym samym posiedzeniu, na którym złożył zapytanie). Godziny pytań organizowane są zazwyczaj raz w tygodniu, np. w Grecji, Belgii, Luksemburgu, Francji. W Austrii „godzina pytań” przeprowadzana jest przed każdym posiedzeniem Rady Narodowej, w Finlandii raz na miesiąc, w Wielkiej Brytanii zaś odbywa się w pierwsze cztery dni tygodnia. Z reguły nad odpowiedzią ustną nie odbywa się debata. Odpowiedź nie może prowadzić do przyjęcia przez izbę żadnej uchwały – potwierdza to m.in. praktyka Danii i Austrii. Rangę „godziny pytań” podnosi także fakt, iż z reguły we wszystkich państwach jej przebieg ma charakter publiczny. „Godzina pytań” jest transmitowana także przez środki masowego przekazu, jak np. w Holandii, Austrii, czy we Francji. Jawność pytań i odpowiedzi powoduje zaś, iż parlamentarzyści przemawiając w izbie w świetle kamer zadają pytania nie tylko w celu uzyskania nań odpowiedzi, czy też postawienia przedstawicieli rządu w trudnej dla nich pozycji. W ten sposób budują oni także swój wizerunek w oczach opinii publicznej co stanowi niezwykle cenny kapitał w obliczu nieuchronnie zbliżających się wyborów parlamentarnych. Z drugiej jednak strony trzeba odnotować, iż zapytania ustne zadawane przez deputowanych z partii rządzących mają poważne znaczenie również dla notowań samego rządu, zarówno bowiem sama treść pytań, jak i udzielane odpowiedzi zmierzają w kierunku zaprezentowania prac oraz dotychczasowych dokonań rządu. W praktyce parlamentarnej państw unijnych obserwuje się stały, konsekwentny wzrost liczby zapytań kierowanych przez deputowanych do członków rządu.

<sup>36</sup> H. Neisser, *op.cit.*, s. 275.

Obok „godziny pytań” w niektórych systemach parlamentarnych istnieje również instytucja „godziny aktualności”. W Austrii służy ona omówieniu wszystkich tych zagadnień z zakresu federalnej władzy wykonawczej, które spotykają się z żywym zainteresowaniem opinii publicznej. Zarządza ją prezydent Rady Narodowej na wniosek pięciu posłów, albo po zakończeniu obrad przez Konferencję Prezydiálną<sup>37</sup>. W Niemczech załącznik nr 4 do regulaminu Bundestagu stanowi, iż „godzina aktualności” organizowana jest na wniosek grupy deputowanych zdolnej do utworzenia frakcji w parlamencie<sup>38</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na jeszcze jeden instrument kontroli działań rządu, który został przyjęty w Wielkiej Brytanii, a mianowicie tzw. *Opposition Days*. Dni opozycji organizowane są w Izbie Gmin. Środek ten to dwadzieścia dni, które pozostają pozostających dyspozycji partii opozycyjnych. W tym czasie frakcje mogą wносить do porządku dziennego obrad izby, stanowiące przedmiot ich zainteresowań, sprawy z zakresu polityki rządu.

W literaturze wskazuje się, iż w rzeczywistości parlamentarnej zapytania traktowane są jako stadium procesu rozliczania rządu<sup>39</sup>. Służą po pierwsze zebraniu informacji na dany temat, po drugie zaś mobilizują członków rządu do podjęcia określonych działań. Należy jednak podkreślić, że instrument ten wykorzystywany jest głównie przez deputowanych opozycji. I właśnie z tej przyczyny, jak również w celu zapewnienia efektywności wypełniania funkcji kontrolnych parlamentu, w Wielkiej Brytanii ukształtowała się praktyka, zgodnie z którą odpowiedzi rządowe muszą być odpowiednio uzasadnione i sformułowane w taki sposób, aby nie były odczytywane jako atak na opozycję. Brak takiego zastrzeżenia mógłby spowodować paraliż działań izby. W systemie dwupartyjnym bowiem ciężar kontroli spoczywa głównie na partiach opozycyjnych, które w obawie przed skierowanymi przeciwko nim wystąpieniami strony rządowej, z całą pewnością znacznie ograniczyłyby swe działania w tym obszarze<sup>40</sup>.

Realizując przysługujące im kompetencje kontrolne deputowani<sup>41</sup> mogą korzystać również z innych jeszcze instrumentów. Wśród nich ważną rolę odgrywa instytucja

<sup>37</sup> P. Sarnecki, *Parlament Federalny...*, s. 38; zob. też: Idem, *Parlament austriacki. Pozycja druzgiej izby*, BSiAKS, kwiecień 1994, s. 6.

<sup>38</sup> A. K. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1992, s. 31.

<sup>39</sup> Zapytania ustne szczególne znaczenie mają w praktyce parlamentarnej RFN, gdzie, jak już pisa-no, odpowiedzialność polityczna rządu ogranicza się do osoby kanclerza, ministrowie odpowiadają tylko przed kanclerzem. Ich odpowiedzialność przed izbą ogranicza się tylko do obowiązku pojawienia się na żądanie deputowanych w parlamencie i odpowiedzi na postawione im pytania. Zob. szerzej: E. Zwierzchowski, *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza NRF*, Katowice 1972, s. 211 i n.

<sup>40</sup> W doktrynie wyróżnia się dwa podstawowe sposoby wpływu parlamentu na rząd: głosowanie co stanowi najsilniejszą broń parlamentu oraz prawo zadawania pytań, jako część działalności kontrolnej zgromadzeń przedstawicielskich. Zob. szerzej: J. Cable, *op.cit.*, s. 53–54.

<sup>41</sup> Np. Finlandii kompetencja ta przysługuje dwudziestu deputowanym, we Niemczech zaś, podobnie jak ma to miejsce w przypadku instytucji zapytań pisemnych, pisemnych uprawnienia tego może

interpelacji (od łac. *interpelarre* – zagadnąć kogoś, domagać się). W literaturze uznawana jest za środek kontroli o większym ciężarze politycznym od przedstawionych powyżej zapytań, który wykorzystywany jest głównie przez członków ugrupowań opozycyjnych<sup>42</sup>. Jak trafnie wskazuje M. Grzybowski interpelacja wywołuje skutek w postaci zmuszenia członków rządu do zajęcia się bardziej kompleksowo daną sprawą. Zdecydowanie częściej jednak prowadzi do wywołania u opinii publicznej, jak również w parlamencie, zainteresowania pewnymi niewygodnymi z punktu widzenia egzekutywy kwestiami<sup>43</sup>. Celem interpelacji jest uzyskanie odpowiedzi na postawione pytanie. Przede wszystkim jednak interpelanci dążą do wywołania dyskusji, jak również wyrażenia swej opinii w określonej sprawie, najczęściej zresztą negatywnie przez nich ocenianej<sup>44</sup>. Od zapytań interpelacje odróżnia przede wszystkim fakt, iż w parlamencie, w przeciwieństwie do interpelacji, z zasady nie przeprowadza się debaty nad udzielonymi przez premiera bądź ministrów odpowiedziami na zapytania. Interpelacje – w przeciwieństwie do zapytań, które nie dotyczą kwestii odpowiedzialności rządu – stanowią pogłębioną formę kontroli aktywności premiera i ministrów. Mogą prowadzić do uchwalenia wotum nieufności i obalenia rządu<sup>45</sup>. Interpelacje składa się na piśmie.

Podobnie jak w przypadku zapytań również i co do tego stosowania tego instrumentu prawo wprowadza pewne wymogi<sup>46</sup>, z których najważniejsze znaczenie ma określenie podmiotu, który decyduje o losach interpelacji. Dla przykładu w Szwecji o umieszczeniu skierowanej przez deputowanych interpelacji w porządku dziennym izby decyduje Talman<sup>47</sup>, w Danii decyzje tej treści podejmuje Folketing, we Francji zaś interpelacje składane są za pośrednictwem prezydium izby.

Ponadto parlamenty wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej wykonując działania kontrolne w stosunku do organów egzekutywy uchwalają określonej treści rezolucje. Zawierają one ocenę działań rządu, w tym również realizowanej przez niego polityki<sup>48</sup>. Rezolucje pozbawione są mocy prawnej. Są to raczej życze-

---

korzystać jedynie frakcja lub grupa posłów liczącej 5% ustawowej liczby członków, w Holandii zaś jest to prawo obu izb, które nie przysługuje indywidualnym parlamentarzystom.

<sup>42</sup> Zob. szerzej: N. Adre, *Government and Politics in the Nordic Countries*, Sztokholm 1964, s. 46; zob. też E. Gdulewicz, W. Kręcisz, W. Ormowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2000.

<sup>43</sup> M. Grzybowski, *Folketing. Parlament Królestwa Danii*, Warszawa 1993, s. 34.

<sup>44</sup> M. Chmaj, *Interpelacja*, [w:] M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mala encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2002, s. 115.

<sup>45</sup> P. Peeters, A. Alen, *Władza ustawodawcza*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3/1993, s. 81.

<sup>46</sup> M.in. wymogi dotyczące określenia terminu właściwego do udzielenia odpowiedzi na interpelację przez członków rządu, np. w Szwecji są to cztery tygodnie, czy też wymogi dotyczące wielkości grupy, która może wnieść interpelację do parlamentu, np. w Finlandii musi to być grupa licząca dwudziestu deputowanych, w RFN pod tzw. „małym pytaniem” musi widnieć podpis piętnastu członków izby, w przypadku zaś „dużego pytania” podpis trzydziestu parlamentarzystów.

<sup>47</sup> Zob. też: M. Grzybowski, *Systemy polityczne współczesnej Skandynawii*, Warszawa 1989, s. 115.

<sup>48</sup> Zob. szerzej: M. Niblock, *The EEC: national parliaments in community decision making*, London 1971.

nia legislatywy, deklaracje pragnień, dotyczące metod sprawowania władzy przez premiera oraz ministrów<sup>49</sup>.

Parlamenty zdając sobie doskonale sprawę z faktu, iż wszelkie zakłócenia, nieprawidłowości w pracach izb powodują zmniejszenie, i tak już znacznie nadszarpniętego, znaczenia zgromadzeń przedstawicielskich przy jednoczesnym wzroście pozycji egzekutywy, starają się dostosować metody i procedury swej działalności do istniejących warunków. Przede wszystkim aktywizują więc debaty oraz wszystkie środki, które rozwijają kontakty z organami władzy wykonawczej, a przez to rozszerzają możliwości kontroli ich działań. Parlamentarzyści czyniąc użytek z przysługującego im prawa do informacji występują do organów egzekutywy z żądaniami wyjaśnienia im konkretnych kwestii, bądź też dostarczenia odpowiednich dokumentów. Mają też prawo wnoszenia do rządu petycji, jak również kierowania doń różnej treści wniosków. W celu udzielenia pełnych informacji ministrowie są zobowiązani do osobistego stawienia się przed izbą (lub też właściwą komisją resortową, która tej obecności żądała). W RFN np. zgodnie z treścią ustawy zasadniczej Bundestag może domagać się obecności tak kanclerza, jak i członków rządu na posiedzeniu plenarnym oraz żądać od nich informacji.

Prawo zobowiązuje także rząd do przedstawiania w izbie sprawozdań z realizowanych przez siebie zadań. W fińskiej praktyce konstytucyjnej rząd zobligowany jest o prezentacji w Eduskuncie sprawozdań z działalności oraz oświadczeń w sprawach związanych z zarządzaniem państwem. W Szwecji co dwa lata rząd opracowuje sprawozdania z zakresu prowadzonej polityki zagranicznej. W Danii, podobnie jak w Luksemburgu, Holandii, Grecji, raz do roku premier rządu przedstawia sprawozdanie z ogólnego stanu państwa oraz informację o planowanych przedsięwzięciach i zamierzeniach w ważnych dziedzinach życia społecznego.

Parlamenty przeprowadzają również kontrolę realizowanej przez rząd polityki finansowej państwa. Po zakończeniu roku budżetowego legislatywy rozpatrują więc sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej. Negatywna ocena aktywności organów władzy wykonawczej na tym polu może zaś spowodować przyjęcie votum nieufności wobec rządu, a w rezultacie obowiązek dymisji. W celu prowadzenia lepszego monitoringu finansów publicznych państwa, parlamenty powołują specjalne organy. Rezultatem ich prac są obszerne, wyczerpujące, raporty, które następnie są przedmiotem prac zgromadzenia. W Szwecji Riksdag wybiera dwunastu Kontrolerów Riksdagu spośród posłów o najdłuższym stażu parlamentarnym w celu dokonywania analiz stanu gospodarki państwa, sposobu zarządzania skarbem. W Finlandii tego rodzaju zadania wykonują wyłonieni z grona deputowanych Kontrolerzy Państwowi. Eduskunta i Riksdag posiadają także możliwość wpływania na ekonomikę finansową państwa inną drogą. Dysponują one bowiem prawem powoływania członków zarządów swych banków narodowych. Z kolei w Belgii i Austrii izby niższe

<sup>49</sup> K. Atzwanger, W. Zoegermitz, *Bundesrat – Geschäftsordnung mit Ammerkungen*, Wien 1998, s. 122.

parlamentu powołują Izbę Obrachunkową<sup>50</sup>, której podstawowym zadaniem jest również kontrola działań rządu, całej administracji publicznej oraz przedsiębiorstw państwowych, pod względem finansowym. W Wielkiej Brytanii funkcjonuje National Audit Office, który przeprowadza kontrolę administracji rządowej pod kątem jej efektywności i legalności.

Kontrola poczyznań rządu prowadzona jest także poprzez organizowane w parlamentach debaty. Z uwagi na swój publiczny charakter debaty odgrywają niezwykle istotną rolę w praktyce parlamentarnej. Transmitowane przez środki masowego przekazu są miejscem gdzie toczą się gorące polemiki pomiędzy przedstawicielami przeciwnych opcji politycznych. Przez fakt swej jawności przebieg debat wywiera również skutek wpływając na stanowiska i opinie ferowane wśród elektoratu. Pewne poglądy zyskują więc na popularności, inne zaś są kategorycznie odrzucane. Szczególne znaczenie mają przeprowadzane w parlamentach debaty nad stanem gospodarki państwa, nad wykonaniem budżetu i innych planów finansowych przez rząd, czy wreszcie nad *exposé* premiera. W Danii przewodniczący izby kierując się tylko własnym uznaniem może zarządzić przeprowadzenie debaty nad przedstawionym przez ministra raportem<sup>51</sup>. W Luksemburgu na wniosek poparty przez co najmniej pięciu posłów izby odbywają się tzw. debaty orientacyjne poświęcone zagadnieniom z aktualnej polityki państwa. Ponadto co roku organizowane są debaty dotyczące polityki zagranicznej rządu, polityki finansowej i budżetowej oraz debaty na temat stanu państwa<sup>52</sup>. W Wielkiej Brytanii natomiast przed zakończeniem porządku dziennego, jak również przed każdą świąteczną i wakacyjną przerwą, przeprowadzana jest debata na wniosek o odroczenie obrad, w której poruszane są przede wszystkim kwestie dotyczące spraw parlamentach o znaczeniu lokalnym<sup>53</sup>.

Pewną część zadań z zakresu kontroli poczyznań rządu wykonują również komisje parlamentarne. Wśród nich szczególną uwagę należy poświęcić komisjom śledczym (zwanym niekiedy dochodzeniowymi, np. w Holandii), które stanowią ważny instrument kontroli parlamentu nad rządem<sup>54</sup>. Komisja śledcza zwoływana jest w celu rozpatrzenia konkretnej sprawy będącej w danym czasie przedmiotem żywego zainteresowania ze strony polityków oraz społeczeństwa. W praktyce tzw. „sprawy aferowe” roztrząsane są najpierw przez media, które donoszą o wykrytych nieprawidłowościach w działaniach osób zajmujących najważniejsze stanowiska w państwie. W rezultacie tych informacji powołania komisji domaga się opinia publiczna<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Zob. szerzej: P. Sarnecki, *Ustroje państw współczesnych*, Bydgoszcz 2003, s. 242–243.

<sup>51</sup> K. E. Miller, *Government and Politics in Denmark*, Boston 1968, s. 139–140.

<sup>52</sup> Zob. też: M. Sikorski, *Male Wielkie Księstwo*, „Pro Fide Rege et Lege”; [www.stosunki.pl/luksemburg.htm](http://www.stosunki.pl/luksemburg.htm).

<sup>53</sup> A. Zięba, *Parlament...*, s. 40.

<sup>54</sup> S. Schambeck, *Die Demokratie*, [w:] H. Schambeck (re.), *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Berlin 1980, s. 178.

<sup>55</sup> H. Birch, op.cit., s. 179–183.

Z zasady posiedzenia komisji śledczych, w odróżnieniu od prac w innych komisjach stałych i zwoływanych *ad hoc*, mają charakter jawny (choć mogą one uchwalić tajność swych prac z reguły nie korzystają z tej kompetencji). Publiczność obrad komisji śledczych z założenia ma przynosić efekt w postaci przekonania społeczeństwa o jego aktywnym uczestnictwie w sprawowaniu kontroli, stanowi gwarancję, że wszystkie mactwa, z całą pewnością ujrzą światło dzienne, a winni zostaną ukarani. Mniej optymizmu wykazuje Helmut Kohl (były kanclerz niemiecki, czołowy polityk CDU), który podkreśla, że jawność posiedzeń komisji nie zapewnia jeszcze, że poznamy prawdę o badanych wydarzeniach. Jego zdaniem publiczność prac komisji gwarantuje jednak każdemu obywatelowi, co jest także niezmiernie istotne, szansę na dokonanie samodzielnej oceny sytuacji. Jawność prac komisji staje się również bardzo często „matką” nowych karier politycznych członków komisji. Z drugiej jednak strony zamyka drogę do intratnych posad, godności oraz ważnych funkcji dla osób zamieszanych w „szemrane sprawy” badane przez komisje.

W komisjach śledczych zasiadają przedstawiciele frakcji politycznych mających swe przedstawicielstwo w parlamencie, proporcjonalnie do ich wielkości<sup>56</sup>. W tym miejscu należy podkreślić, iż fakt „polityczności” komisji śledczych w poważny sposób wpływa na działania podejmowane przez indywidualnych deputowanych podczas jej prac. Stał się również powodem określania komisji jako instrumentu służącego realizacji określonych celów politycznych poszczególnych partii, co z kolei przynosi efekt w postaci zmniejszenia stopnia społecznego zaufania do tej instytucji i przyjmowanych przez nią ustaleń.

Zwieńczeniem prac komisji śledczej jest opracowane na podstawie zebranych podczas przesłuchań dowodów i zeznań sprawozdanie, które następnie kierowane jest do parlamentu. Wielokrotnie prace w komisji śledczej toczą się równolegle z prowadzonym postępowaniem sądowym, stanowiąc dla niego swoistego rodzaju konkurencję. Konkurencja ta jest jednak tylko pozorna. Zadaniem komisji nie jest jednak osądzenie winnego (komisja śledcza nie wydaje prawomocnych wyroków, gdyż to zadanie w demokratycznym państwie prawa spełniają tylko niezawisłe i niezależne sądy). Rola komisji polega na zbieraniu dowodów związanych z odpowiedzialnością określonych osób z kręgu polityki. Postępowanie w komisji spełnia funkcję informacyjno-polityczną. Materiał dowodowy zgromadzony podczas postępowania komisji śledczej nie wiąże więc sądów powszechnych, przekazywany jest jednak do prokuratury w celu przedsięwzięcia przez nią konkretnych działań.

W zgromadzeniach ustawodawczych państw unijnych powoływane są również specjalne komisje ds. wspólnotowych, których fundamentalnym zadaniem jest kontrola działań rządu we Unii Europejskiej. O pozycji tychże komisji będzie jednak

<sup>56</sup> W przypadku parlamentów dwuizbowych prawo do powoływania komisji śledczych może przysługiwać obu izmom zgromadzenia przedstawicieli, jak to ma miejsce np. w Hiszpanii, albo tylko jedna izba może dysponować tym prawem, jak np. w Holandii kompetencję tę posiada Druga Izba (izba niższa parlamentu).

mowa w dalszej części pacy, w której omówiono rolę parlamentów narodowych w aspekcie członkostwa w Unii Europejskiej<sup>57</sup>.

Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, iż również rząd, w obawie przed odpowiedzialnością stara się również utrzymywać stałe kontakty z parlamentem. Znajomość stanowiska izby w danej kwestii ma bowiem dla podejmowanych przez niego działań istotne znaczenie. Premier i ministrowie uczestniczą w pracach izby podczas jej posiedzeń plenarnych, zabierają głos w interesujących ich sprawach będących przedmiotem obrad. Rząd może również inicjować debaty o charakterze konsultacyjnym.

Na marginesie omawiania funkcji kontrolnej parlamentów narodowych należy wskazać na jeszcze jedną sferę działalności legislatyw. Zgromadzenia przedstawicielskie, obok realizacji funkcji kontrolnej, spełniają bowiem także funkcje kreatywne. Powołują do życia zarówno swe organy wewnętrzne, jak również inne organy o charakterze konstytucyjnym. Wśród nich, w aspekcie działań kontrolnych, należy wskazać przede wszystkim na ombudsmanów, którzy spełniają niezwykle ważną rolę sprawując nadzór nad działaniami administracji rządowej (jak również samorządowej) pod kątem ich zgodności z prawem. Ombusmani wybierani są zazwyczaj na czas trwania kadencji parlamentu. Kontrolują poszanowanie praw człowieka i obywatela. Raz do roku przedstawiają parlamentowi raport z podjętych przez siebie działań oraz zauważonych naruszeniach i niedociągnięciach oraz lukach w prawie<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> *Bodies within national parliaments specializing in European Community affairs*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Loxembourg 1990.

<sup>58</sup> Ojczyzną ombudsmana jest Szwecja. Sprawowanemu przez niego nadzorowi podlegają także sądy, więzienia, jednostki wojskowe. Obecnie w Szwecji działa czterech ombudsmanów. Rozpatrują oni skargi obywateli na działania organów administracji, wszczynają postępowanie sądowe z własnej inicjatywy lub na wniosek obywateli, przeprowadzają inspekcje. Ponadto rząd spośród najwybitniejszych prawników mianuje Kanclerza Sprawiedliwości, który służy ochronie interesów państwa. W Finlandii parlament mianuje Rzecznika Praw Obywatelskich i dwóch jego zastępców spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Rzecznik kontroluje czy sądy, inne władze, urzędnicy wykonując zadania działają zgodnie z prawem. W Finlandii powołuje się również Kanclerza Sprawiedliwości, który jest członkiem rządu. Bada on legalność aktów władzy, nadzoruje przestrzeganie prawa przez urzędników państwowych i samorządowych, zapobiega niezgodnym decyzjom, jest doradcą prawnym premiera i ministrów, Prokuratorem Generalnym. W Danii, Holandii ombudsman udziela pomocy prawnej obywatelom – każdy kto uważa, że został niesprawiedliwie potraktowany przez organ administracji przy załatwianiu konkretnej sprawy może wnieść skargę. Ombudsman może także badać prawidłowość działań szefów resortów. Rzecznik Sprawiedliwości wybierany jest również w Portugalii. W Grecji i Hiszpanii nosi nazwę obrońcy Ludu. W Irlandii ombudsmana powołuje prezydent na podstawie wniosków obu izb, we Francji natomiast nosi on nazwę mediatora i powoływany jest rządowym dekretem. W Wielkiej Brytanii Komisarza Parlamentarnego ds. Administracji powołuje monarcha na wniosek premiera, we Włoszech zaś obrońca obywatelski działa na szczeblu gminnym. W Belgii od 1997 r. parlament powołuje dwóch ombudsmanów (francuskojęzycznego i niderlandzkojęzycznego, który bada skargi obywateli na działania administracji federalnej). Zob. szerzej: J. Al.-Wahab, *The Swedish institution of Ombudsman. An instrument of Human Rights*, Stockholm 1979; E. Hansen, *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*, „Studia Prawnicze” 1972, z. 32.



Podsumowując trzeba podkreślić, że we współczesnych systemach parlamentarnych zadania kontrolne wykonywane przez legislatury są równie ważne jak posiadane przez nie uprawnienia ustawodawcze. Wszelkie ograniczenia parlamentu w sferze prawodawstwa mające swe źródło tak w obowiązujących regułach proceduralnych, jak również wynikające z przyjętych przez konstytucje zasad ustrojowych, są tak duże, że należy przyjąć, iż obecnie organ ten główny ciężar swej aktywności winien przenieść na realizację funkcji kontrolnej – funkcji, która zakłada, że parlament powinien być należycie poinformowany o wszelkich poczynaniach rządu. Ponadto wypełnianie kompetencji kontrolnej przez parlament jest również istotne z jeszcze innego względu. Uprawnia bowiem zgromadzenie przedstawicielskie do podejmowania określonych czynności, w tym także przyznaje mu uprawnienie do decydowania o losach rządu<sup>59</sup>. Parlament powinien limitować rząd i nakłaniać tych co rządzą aby przestrzegali prawa<sup>60</sup>.

Na zakończenie należy więc powtórzyć za J.-P. Cambry’em i P. Servent’em, którzy niezwykle trafnie określili znaczenie funkcji kontrolnej w działalności parlamentarnej, pisząc iż „Dziś parlamentu mierzy się zakresem [posiadanych przez niego – przyp. autora] środków kontroli”<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> W. Skrzydło, op.cit., s. 116.

<sup>60</sup> Zob. K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford 1960, s. 202; C. H. McIwan, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, N. Y. 1958, s. 21

<sup>61</sup> J.-P. Cambry i P. Servent, op.cit., s. 102.