

Cytowanie

CHICAGO: A. Młynarska-Sobaczewska, J. Zaleśny, *Porównawcze studium przedmiotu prac komisji śledczych: co leży w interesie publicznym?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 6, s. 15–27, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.01>

APA: Młynarska-Sobaczewska, A., Zaleśny, J. (2023), *Porównawcze studium przedmiotu prac komisji śledczych: co leży w interesie publicznym?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 6, s. 15–27, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.06.01>

Anna Młynarska-Sobaczewska

ORCID ID: 0000-0003-3029-2836

Instytut Nauk Prawnych PAN

E-mail: anka.sobaczewska@gmail.com

Jacek Zaleśny

ORCID ID: 0000-0002-8231-4454

Uniwersytet Warszawski

E-mail: zalesnyjacek@gmail.com

Porównawcze studium przedmiotu prac komisji śledczych: co leży w interesie publicznym?¹

Słowa kluczowe: komisje śledcze, rozliczalność, interes publiczny, kontrola egzekutywy
Keywords: committees of inquiry, accountability, public interest, oversight of executive

Streszczenie

W artykule zostało zaprezentowane porównanie zadań realizowanych przez komisje śledcze w trzech państwach o parlamentarnym systemie rządów i utrwalonym modelu funkcjonowania instrumentów kontroli egzekutywy: Włoszech, Niemczech i Polsce,

¹ Artykuł powstał w ramach realizacji projektu „Rozliczalność jako kategoria prawa konstytucyjnego”, finansowanego przez NCN, UMO 2018/29/B/HSS/01771.

z uwzględnieniem kontekstu innych państw europejskich. Badania dotyczą sposobu funkcjonowania komisji śledczych i praktyki działania tej instytucji oraz efektów ich prac. W szczególności w tekście omówione są zagadnienia związane z przedmiotem prac komisji śledczych, regulowanych w ogólny sposób w normach konstytucyjnych. Dokonano także klasyfikacji przedmiotów zainteresowania komisji. Wnioski płynące z tego porównania mogą stać się przyczynkiem do analizy zmieniającej się funkcji parlamentu, a przede wszystkim do rozważenia ewolucji relacji rozliczalności władzy wykonawczej.

Abstract

Comparative Study of Subject Matter Committees of Inquiry. What in the Public Interest?

The article presents a outline of the tasks performed by committees of inquiry in three countries with a parliamentary system of government and a well-established model of functioning of executive control instruments: Italy, Germany and Poland, also taking into account the context of other European countries. The research concerns the functioning of the commission, and the practice, as well as the effects of its activities. In particular authors analyze subject matters of committees of inquiry in selected countries, regulated in very general way in constitutional law. The conclusions drawn from this comparison can become a contribution to the analysis of the changing functions of parliament and accountability relations.

✱

I. Komisje śledcze jako instytucje rozliczalności parlamentarnej

W parlamentarno-gabinetowych systemach rządów relacje zachodzące między parlamentem (lub jego izbą), przed którym rząd ponosi odpowiedzialność polityczną, oparte są na przepływie informacji przekazywanych przez rząd parlamentowi, jego organom wewnętrznym bądź poszczególnym deputowanym. Celem przepływu informacji jest konstytucyjnie efektywna realizacja procesu ustawodawczego i rozliczania rządu z wykonywania ustalonych w parlamencie polityk publicznych. W ten sposób niekiedy parlamenty same definiują swoją rolę².

² UK Parliament, *Scrutiny (parliamentary scrutiny) 2021*; <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/scrutiny-parliamentary-scrutiny> (26.09.2023). D. Judge, *Walking*

Istnieje wiele instrumentów odpowiedzialności, utrwalonych i analizowanych w prawie konstytucyjnym. Zwykle jednak autorzy i praktycy koncentrują się na funkcji sankcji – prawa do odwołania albo zmiany rządu, obdarzonego inwestyturą. Nas jednak interesuje rozliczalność rządu przed parlamentem rozumiana jako samo zdanie relacji ze sprawowanej władzy³. Ta funkcja jest realizowana na różnych arenach politycznych⁴, na trzech poziomach: parlamencie *in corpore*, organów wewnętrznych parlamentu i deputowanych. W systemach parlamentarno-gabinetowych standardową płaszczyzną rozliczalności są komisje⁵, których liczba i struktura korespondują z liczbą i strukturą ministerstw⁶. Jednak złożoność procesów decyzyjnych oraz polityk prowadzonych przez rząd, a często spektakularne porażki lub skandale z nimi związane sprawiają, że kompetencje stałych komisji mogą być niewystarczające do odebrania i oceny rządowego sprawozdania. W większości państw⁷ na taką okoliczność zaprojektowane są komisje śledcze. Ich powoływanie ma długą tradycję⁸ i znane są znakomitej większości państw demokratycznych⁹.

the Dark Side: Evading Parliamentary Scrutiny, „The Political Quarterly”, kwiecień–czerwiec 2021, vol. 92, iss. 2, s. 283.

³ Wielu autorów oddziela takie odbieranie relacji i kontrolowanie rządu przez żądanie informacji od funkcji tworzenia i odwoływania rządu, a zatem od odpowiedzialności politycznej. Dla przykładu: R. Hazell, *The Challenges facing our Parliaments: How can we improve their performance?* Sydney 2001, s. 16. Bardzo rozmaicie swoje funkcje definiują same parlamenty – zob. K. Coghill, P. Holland, A. Kinyondo, K. Steinack, *The functions of Parliament: reality challenges tradition*, „Australasian Parliamentary Review”, wiosna 2012, vol. 27 (2), s. 57–58.

⁴ K. Strøm, W.C. Müller, D.M. Smith, *Parliamentary Control of Coalition Governments*, „Annual Review of Political Science” 2010, vol. 13, s. 522.

⁵ D. Judge, *op.cit.*, s. 283.

⁶ Zob. np. K. von Beyme, *Parliamentary democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, Palgrave Macmillan 2000, s. 61; C. Leston-Bandeira, *From Legislation to Legitimation. The Role of the Portuguese Parliament*, London 2004, s. 46; D.R. Matthews, H. Valen, *Parliamentary Representation. The Case of the Norwegian Storting*, Ohio 1999, s. 157.

⁷ Na przykład: Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Estonia, Francja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Włochy.

⁸ O. Rozenberg, *Inquiries by Parliaments. The political use of a democratic right*, Brussels 2020, s. 15; <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02888751/document> (20.06.2023), A. Młynarska-Sobaczewska, P. Polak, *Komisje śledcze w Polsce międzywojennej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 288.

⁹ Wyjątkowo w niektórych państwach, jak państwa skandynawskie (z wyjątkiem Danii) oraz Wielka Brytania, nie ma możliwości powoływania parlamentarnych komisji

II. Komisje śledcze w systemie komisji parlamentarnych

Komisja śledcza jest organem wewnętrznym i pomocniczym parlamentu, złożonym z deputowanych (wyjątkiem są duńskie komisje złożone z ekspertów). Najczęściej komisje śledcze są powoływane *ad hoc* do zbadania określonej sprawy, a początek jej działania wyznacza wola parlamentu, skonkretyzowana w stosownej uchwale izby, gdy inne dostępne parlamentowi narzędzia nie doprowadziły do osiągnięcia zamierzonych celów. Badając określone zdarzenia przy użyciu instrumentów znanych procedurze karnej, komisja śledcza pozostaje organem parlamentarnym, tj. *par excellence* politycznym¹⁰.

Cechą odróżniającą komisje śledcze od innych komisji parlamentarnych jest ich prawne umocowanie; ze względu na zakres posiadanych kompetencji w większości państw jest ono rangi konstytucyjnej, wyjątkowo zaś – jedynie regulaminowej¹¹. Charakter komisji śledczej określa stosowanie przez nią w odpowiednim zakresie przepisów procedury karnej, co ma umożliwić ustalenie przebiegu zdarzeń realizowanych przez egzekutywę i dokonanie ich politycznej oceny. Komisje śledcze mają kompetencje dochodzeniowe, regulowane w podobny sposób: wzywają i przesłuchują świadków, żądają dokumentów i akt postępowań, powołują ekspertów, mogą także przeprowadzać badania w terenie¹². Funkcją komisji jest jednak nie tylko uzyskanie adekwatnego raportu z działań egzekutywy, ale także zrozumienie sprawy pu-

śledczych (z wyjątkiem Izby Lordów) czy też wyposażania komisji stałych w kompetencje śledcze. W Wielkiej Brytanii w sprawach politycznych śledztwa prowadzą ministerstwa bądź komisje powoływane przez rząd (*royal commissions of inquiry*). J. White, *Parliamentary Scrutiny of Government*, Institute for Government 2014, s. 24. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Parliamentary%20scrutiny%20briefing%20note%20final.pdf> (23.09.2023). Z kolei na Słowacji możliwość utworzenia parlamentarnej komisji śledczej istniała do 1996 r., kiedy Sąd Konstytucyjny orzekł, że ich tworzenie jest sprzeczne z zasadą trójpodziału władzy i niekonstytucyjne ze względu na brak podstawy prawnej w konstytucji.

¹⁰ K. von Beyme, *op.cit.*, s. 278.

¹¹ M.in. w Estonii, powoływanie komisji śledczych jest dopuszczalne na podstawie regulaminu parlamentu (Estonia: *Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act*).

¹² *Committees of Inquiry in National Parliaments Comparative Survey*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, PE 649.524, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU\(2020\)649524_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/649524/IPOL_STU(2020)649524_EN.pdf) (23.09.2023).

blicznej poddanej badaniu i próba znalezienia środków korygujących działania w przyszłości¹³.

Z perspektywy rozliczalności komisja śledcza pozwala parlamentowi (Pryncypałowi) wywoływać do odpowiedzi rząd (Agentą) i obligować go do zdawania sprawozdania na konkretne, często niewygodne tematy. Określony zakres spraw rządowych przestaje być w wyłącznej i publicznie nieznannej dyspozycji rządu, a staje się przedmiotem informacji wywoływanej na forum publicznej i na nim ustalanej.

W praktyce państw europejskich widoczny jest wzrost liczby powoływanych komisji śledczych w ostatnich dwóch dekadach – tak działo się m.in. we Włoszech, Francji, Niemczech i Hiszpanii¹⁴. Praktyka współczesna wskazuje na stałą ich obecność w politycznym pejzażu państw europejskich, a ich działania w wielu z nich mają niekiedy kluczowe znaczenie dla funkcjonowania kontroli nad rządem¹⁵.

W państwach objętych badaniem komisje działają z zachowaniem daleko posuniętej transparentności. Posiedzenia są zwykle publiczne i nierzadko koncentrują uwagę publiczną¹⁶. Często są transmitowane – tak jest we Włoszech, a także w Polsce od czasu pierwszej pod rządami Konstytucji z 1997 r. komisji powołanej w 2003 r. Niemieckie komisje działają bardziej dyskretnie; pierwsze transmitowane posiedzenie miało miejsce w 2005 r., ale i wówczas ustalono, że jedynie przesłuchanie ministrów i sekretarzy stanu odbywać się będzie przed kamerami, inni świadkowie byli przesłuchiwanie bez ich udziału¹⁷.

¹³ P. Rosanvallon, *Le Bon Gouvernement*, Paris, Seuil 2015, s. 254, S. von Münchow, *Security Agencies and Parliamentary Committees of Inquiry in Germany: Transparency vs. Confidentiality*, „The Quaterly Journal”, jesień 2013, s. 58.

¹⁴ O. Rozenberg, *op.cit.*, s. 33.

¹⁵ Dla przykładu, austriacka komisja powołana w 2020 r. na wniosek mniejszości (taka możliwość istnieje od 2015 r.) w „sprawie Ibizy” (zarzutów nieuczciwego finansowania prawicy), mimo oporu koalicji rządzącej (ÖVP i Zielonych) doprowadziła do dymisji rządu, <https://www.eurotopics.net/en/242929/austria-chancellor-kurz-faces-ibiza-committee> (23.09.2023), O. Rozenberg 2020, *op.cit.*, s. 35.

¹⁶ O. Rozenberg, *op.cit.*, s. 17.

¹⁷ V. von Mehde, *Political Accountability in Germany [w:] Political Accountability in Europe: which Way Forward? A Traditional Concept of Parliamentary Democracy in an EU Context*, red. Verhey L., Broeksteeg H., Van den Driessche Europa Law Publishing 2008, s. 112.

III. Przedmiot działania komisji śledczych

Status ciała parlamentarnego oznacza, że kompetencje komisji muszą być pochodną kompetencji parlamentu¹⁸. Zatem sprawa, której zbadanie parlament powierza komisji, musi mieścić się w zakresie jego kompetencji. Regulacje są w tej mierze dość ogólne: polska konstytucja mówi o badaniu spraw o szczególnym znaczeniu (art. 111), włoska konstytucja o sprawach dotyczących interesu publicznego (art. 82). Motyw interesu publicznego – jako przesłanka powołania komisji śledczej – podnoszony jest też w prawie Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Hiszpanii, Łotwy, Portugalii. Niemiecka ustawa zasadnicza nie przesądza w ogóle przedmiotu badań, ale ustawa z 2001 r.¹⁹ stanowi, że komisja może prowadzić śledztwo w granicach konstytucyjnych kompetencji Bundestagu (art. 1.3), uprawniając FTK do badania tych granic. Obserwacja praktyki wskazuje jednak, że parlamentarne komisje śledcze są często powoływane w kontekście wydarzeń, które wstrząsają opinią publiczną, choć ich związek z działaniami egzekutywy jest odległy²⁰.

Bardziej systematyczne spojrzenie na przedmiot powoływanych w ostatnich latach komisji śledczych w trzech państwach: Polsce, Niemczech i Włoszech pozwala przyjąć, że kategoria spraw publicznych w ramach kontroli egzekutywy rozumiana bywa szeroko. Za reprezentatywny można uznać przykład niemiecki, gdzie komisje powoływane są często (jak dotąd 63 razy) i regularnie w każdej kadencji parlamentu (przeciętnie 3–4 komisje w każdej kadencji, przy czym 1/4 to prace w Komisji Obrony, która może przybrać charakter komisji śledczej). Przedmioty prac komisji śledczych są sformułowane różnorodnie, a bogata praktyka utrudnia klasyfikację, ale podzielić je można na następujące kategorie:

¹⁸ J. Zaleśny, *Status prawnoustrojowy sejmowej komisji śledczej*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18, s. 176.

¹⁹ Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages (Untersuchungsausschussgesetz – PUAG) vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1142).

²⁰ E. Bardazzi, *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta dopo la riforma costituzionale*, 2016, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/06/bardazzi.pdf> (23.09.2023), s. 5, A. Isoni, *Sui limiti del potere di inchiesta nel Parlamento bipolare 2011*, <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Isoni.pdf> (23.09.2023). Za przykład mogą posłużyć francuskie komisje śledcze w sprawie fali zgonów w wyniku upałów w 2003 r. oraz do zbadania tak zwanej „afery Outreau” (przyczyn niesłusznego oskarżenia grupy mieszkańców o akty pedofilii).

1. nadużycia lub zaniedbania w wykonywaniu funkcji w administracji państwowej (m.in. badanie nadużyć w administracji federalnej (komisja śledcza Platow) (1951–1952), praktyki wydawania wiz od 1998 r. (2004–2005), darowizna partii (1999–2002), czy sprawy Gorleben (2009–2013),
2. nadużycia w wydatkach publicznych (np komisja w sprawie zbadania zamówień udzielonych w rejonie Bonn (1950–1951), sprawa przekupstwa w Federalnym Urzędzie Zamówień Sił Zbrojnych w Koblencji” (1957), czy „EURO HAWK” (2013) – obie w Komisji Obrony,
3. kontrowersje wokół dużych przekształceń i transferów kapitałowych (m.in. zarzuty korupcyjne związane z kwestią kapitałową Bonn–Frankfurt (tzw. Komisja Spiegel 1950–1951), „Transakcje Cum/EX” (2016–2017), afera dotycząca gazów spalinowych (2016–2017), sprawa opłat autostradowych (od 2019), oraz Afera Wirecard (2020),
4. działania służb specjalnych i bezpieczeństwa państwa; komisja ds. podsłuchów telefonicznych (1963–1964), ds. bezpieczeństwa państwa i kontrwywiadu (1968–1969), afery podsłuchowej Strauss/Scharnagl (1978–1980), działań kontrwywiadu (Zimmermann – 1985–1986), planów okrętów podwodnych (1987–1990), grupę terrorystów podziemia narodowo-socjalistycznego (2012–2013), terronu grupy NSU II (2015–2017), działań NSA (2014–2017), wydarzeń związanych z operacjami Spade/Selm (2014–2015), Komisja Obrony w sprawie tzw. sprawy zewnętrznych konsultantów ministerstwa obrony (od 2019 r.),
5. wydarzenia incydentalne powodujące duże zainteresowanie i wzburzenie: Komisja Obrony ds. wydarzeń związanych z krwawymi zamieszkami podczas ślubowania żołnierzy Bundeswehry 6 maja 1980 r. (1980), wypadku lotniczego Ramstein (1988–1989), nalotu w Kunduz w dniach 3–4 września 2009 r. (2009–2011), oraz komisje śledcze w sprawie narażenia HIV na krew i produkty krwiopochodne (1993–1994), ataku na Breitscheidplatz w Berlinie 19 grudnia 2016 r. (2018 r.)²¹.

Jak konkluduje O. Rozenberg, niemiecka praktyka dowodzi, że komisje utworzone w XXI wieku koncentrują się na sprawach o znaczeniu dla interesu publicznego, ale i „z pierwszych stron gazet”²². Można dodać, że wiele

²¹ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648709/IPOL_STU\(2020\)648709_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/648709/IPOL_STU(2020)648709_EN.pdf) (23.09.2023).

²² O. Rozenberg, *op.cit.*, s. 52.

z nich źródła miało w jednostkowych zdarzeniach, które wywołały wstrząs opinii publicznej (jak atak terrorystyczny czy skandal pedofilski), choć bez istotnych związków z funkcjonowaniem władzy wykonawczej.

Podobne wnioski przynosi obserwacja praktyki włoskiej. Komisje śledcze we włoskim parlamencie powoływane są często (przy czym mogą być powoływane przez obie izby parlamentu, a także działać jako komisje połączonych izb), a rozkwit przeżywają zwłaszcza w ostatnich latach. Podczas XIV kadencji powołano dziesięć komisji śledczych, dwuizbowych i jednoizbowych. W XVI kadencji zgromadzono siedem komisji, dwie dwuizbowe i pięć jednoizbowych. W kolejnej, XVII w Senacie powołano ich łącznie jedenaście. Przedmioty badań włoskich komisji śledczych można podzielić następująco (w nawiasach podano kadencje parlamentu):

1. badanie niekorzystnych zjawisk społecznych: komisje do spraw bezrobocia (I), biedy we Włoszech (I), statusu pracowników (II), warunków życia młodzieży (X), adopcji („Il Forteto” – XVIII).
2. badania zaniedbań państwa w życiu gospodarczym i wydatków publicznych: budowa lotniska Fumicino (III), ograniczenia konkurencji ekonomicznej (III, IV), zaniedbania w sferze ochrony zdrowia (XV, XVI), bezpieczeństwo i upadek miast i przedmieść (XVII), wdrożenie współpracy z państwami rozwijającymi się (XII), poziom cyfryzacji administracji publicznej (XVII), działania w sferze podrabiania towarów (XVI, XVII), przyjmowanie imigrantów (XVII), zaniedbania przy użyciu uranu w wojsku (XVII), systemu finansowego (XVIII) oraz najczęściej – niemal stale powoływana komisja ds. gospodarki odpadami (XII, XIII, XIV, XVI, XVII i XVIII).
3. sprawy bezpieczeństwa, korupcji oraz przestępczości zorganizowanej: komisja ds Mafii (III, V, XI, XII, XV, XVII i XVIII), Sindony (VIII), komisja ds SIFAR: wydarzeń w czerwcu i lipcu 1964 (V), ICMESA (VII), terroryzmu (IX) oraz ruchu nazistowskiego (XIV).
4. skandali finansowych z udziałem państwa: malwersacji w Funduszu Odbudowy Przemysłu (I.R.I) (IX), Alpi-Hrovatin XIV, czy Telekom-Serbia XIV,
5. pojedynczych wydarzeń bulwersujących opinię publiczną, jak: tragedii w Cermis (XIII), śmierci Emanuele Scieri (XVII), odbudowy po trzęsieniu ziemi w Belice (VII), w Kampanii i Bazylikacie (X), porwania

i zabójstwa Aldo Moro (XVII) skandalu Acna di Cengio (XII), a także Łoży Masońskiej P2 (VIII, IX)²³.

W praktyce włoskiej zwraca uwagę fakt, że komisje śledcze powoływane są wielokrotnie w tej samej sprawie – tak np. kwestie mafii już 7 razy od 1958 r. były przedmiotem dochodzeń parlamentarnych²⁴.

Zauważona w literaturze włoskiej jest tendencja wykorzystywania śledztwa w komisji jako narzędzia większości parlamentarnej, która często posługiwała się tą instytucją, aby uniknąć kłopotliwych dochodzeń sądowych. Tak stało się w sprawie „Telekom Serbia”, a także „Mitrochina”, spraw związanych z działaniem obcych wywiadów, wkraczających w szczególnie kontrowersyjne sprawy interesów międzynarodowych. Komisje przyjmują funkcję kanalizowania uwagi i dociekania prawdy o bulwersujących działaniach pod dyktando rządzącej większości²⁵, zastępując dochodzenia sądowe.

Na tle praktyki niemieckiej i włoskiej polska praktyka jest stosunkowo uboga. W większości były to komisje mające zbadać okoliczności związków administracji rządowej z przekształceniami własnościowymi, zarzuty korupcji i nadużyć powstających na styku życia politycznego i ekonomicznego w procesie prowadzenia spraw państwa, jak i przygotowywania rozwiązań legislacyjnych (lub ich zaniechań). Aż siedem z dziesięciu komisji miało właśnie taki przedmiot śledztwa: w IV kadencji komisje badały: 1) zarzuty korupcji podczas nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, 2) nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A. i wykorzystania służb specjalnych do nielegalnych nacisków na wymiar sprawiedliwości w celu wywierania presji na członków Zarządu PKN Orlen S.A. oraz 3) nieprawidłowości podczas prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. W kolejnej kadencji jedyna komisja śledcza powołana była do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okre-

²³ Camera dei deputati.it. (23.09.2023).

²⁴ Nie jest to jednak wyłącznie włoska specyfika – tak stało się też np. w przypadku dziesięciokrotnie powołanych komisji śledczych w parlamencie portugalskim, badających sprawę wypadku lotniczego w 1980 r., w którym zginął premier Francisco de Sá Carneiro z ministrem obrony.

²⁵ W literaturze włoskiej takie dochodzenia uzyskiwały miano *inchieste canaglia*, za: E. Bar-dazzi, *op.cit.*, s. 5.

sie 4 czerwca 1989 r. – 19 marca 2006 r. W VI kadencji taki charakter miała komisja do zbadania sprawy przebiegu procesu legislacyjnego ustaw nowelizujących ustawę o grach i zakładach wzajemnych, zaś w VIII dwie komisje: do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w zakresie zapewnienia dochodów Skarbu Państwa z tytułu podatku VAT i akcyzowego w okresie od grudnia 2007 r. do listopada 2015 r. oraz komisja do zbadania prawidłowości i legalności działań organów i instytucji publicznych wobec podmiotów wchodzących w skład Grupy Amber Gold.

Druga grupa to komisje powołane do badania zarzutów nadużywania władzy członków rządu wobec służb specjalnych oraz zarzutów dotyczących działania organów policji i prokuratury. Taki przedmiot miały komisje do zbadania okoliczności tragicznej śmierci byłej posłanki Barbary Blidy, komisja do zbadania okoliczności porwania i zabójstwa Krzysztofa Olewnika oraz komisja do zbadania sprawy zarzutu nielegalnego wywierania wpływu przez członków Rady Ministrów i szefów służb na funkcjonariuszy policji, CBA i ABW, prokuratorów i osoby pełniące funkcje w organach wymiaru sprawiedliwości w celu wymuszenia przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków w sprawach z udziałem lub przeciwko członkom Rady Ministrów, posłom i dziennikarzom, w okresie 31 października 2005 r. – 16 listopada 2007 r. (wszystkie te komisje powołane były trakcie VI kadencji).

Wyraźną tendencją jest w polskiej praktyce niechęć do powoływania komisji, gdy wybory kolejnej kadencji wygrywa dotychczas rządząca większość – tak było w kadencji 2011–2015 i 2019–2023. Praktycznie tylko pierwsza komisja, zajmująca się procesem korupcyjnym związanym z nowelizacją ustawy o mediach przyniosła efekt w postaci strat wizerunkowych rządzącej większości i przegranych kolejnych wyborów parlamentarnych. Pozostałe komisje miały pełnić raczej funkcję rewanżu na poprzednikach politycznych, demaskując ich błędy, nadużycia, korupcję, a w najlepszym razie – bezwład i nieudolność. Wpływ na to ma tryb powoływania komisji wolą większości, bezwzględnie przez tę większość wykorzystywany w sposób utrwalony już w kilkukadencyjnej praktyce²⁶. Dość ściśle były też związki między przedmiotem badań komisji a postępowaniami sądowymi, które zmierzały do wy-

²⁶ Podobnie: O. Rozenberg, *op.cit.*, s. 34.

kazania indolencji i bezwładu organów ścigania i władzy sądowniczej – przykładem może być ostatnia z powołanych komisja w sprawie Amber Gold.

IV. Podsumowanie

Praktyka ostatnich lat działania komisji śledczych w Niemczech, Włoszech i Polsce wskazuje, że są one powoływane w sprawach budzących duże zainteresowanie opinii publicznej, o charakterze skandali politycznych lub w kwestiach uznanych za szczególnie poruszające (jak pedofilia, opieka nad dziećmi albo przestępczość zorganizowana), rzadko natomiast związane są funkcjonalnie z formą rozliczenia ministrów albo rządu *in corpore* z prowadzonej polityki lub administracji; częściej natomiast z działaniem służb specjalnych i organów ścigania²⁷. Zauważalne jest też kierowanie zainteresowania komisji do funkcjonowania władzy sądowniczej, co niekiedy prowadzi do prowadzenia równoległe postępowań w komisjach i sądach – albo wyprzedzania przez komisje parlamentarne ewentualnych postępowań sądowych (Włochy) lub weryfikowania ich *ex post* (Polska).

Analiza działania komisji śledczych pozwala wyodrębnić w ramach rozliczalności zakres²⁸, którym jest pozyskiwanie informacji od administracji i wymiaru sprawiedliwości. Komisje często posługują się przesłuchiowaniem urzędników, prokuratorów i sędziów, żądają wyjaśnień od organów administracji i sądów. Stwarzają efektywne warunki uzyskiwania informacji nie tylko od bezpośredniego Agenta, to jest ministra albo premiera, ale od urzędników całego aparatu administracji, których działania pozostają zwykle w ukryciu. Stanowi to zarazem odpowiedź wobec frustracji wywołanej brakiem przejrzystości biurokracji, profesjonalizacją i ogromem zagadnień, w jakich giną istotne z punktu widzenia rządu decyzje.

Drugą kwestią, na którą warto zwrócić uwagę przy rozważaniu roli komisji w realizowaniu rozliczalności, jest sposób ich działania. Komisje często badają sprawy wywołujące zaniepokojenie, frustracje a nawet gniew w społeczeństwie. Ich zadaniem jest „wskazać winnych i przywrócić sprawiedliwość”. To zadanie realizowane jest jednak przede wszystkim w sposób wer-

²⁷ *Ibidem*, s. 32.

²⁸ *Ibidem*, s. 9, 20.

balny i deklaracyjny. Komisje pracują przede wszystkim na posiedzeniach, co daje niezwykle pole do odgrywania politycznych spektakli o charakterze *cause celebre*. Takie śledztwa mogą pełnić rolę żywiciela opinii publicznej problemami zastępczymi albo wzmagającymi kontrowersje w wielogodzinnych przesłuchaniach i prezentowanych przez członków komisji postawach. Relacja rozliczalności jest tutaj podwójna; parlament (jego członkowie) rozliczają rząd (jego administrację i podporządkowane służby) – ale parlamentarzyści zasiadający w komisji także są rozliczani ze swoich działań przez szefów klubów i przede wszystkim wyborców. Nie tylko więc pytani – ale także pytający, prowadzący śledztwo w komisji są Agentami rozliczanymi wprost przed głównym Pryncypałem (wyborcami) z wykazania swojej aktywności i postawy politycznej.

Literatura

- Bardazzi E., *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta dopo la riforma costituzionale*, 2016, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/06/bardazzi.pdf>.
- Coghill K., Holland P., Kinyondo A., Steinack K., *The functions of Parliament: reality challenges tradition*, „Australasian Parliamentary Review”, wiosna 2012, vol. 27 (2).
- Hazell R., *The Challenges facing our Parliaments: How can we improve their performance?*, Sydney 2001.
- Isoni A., *Sui limiti del potere di inchiesta nel Parlamento bipolare 2011*, <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Isoni.pdf>.
- Judge D., *Walking the Dark Side: Evading Parliamentary Scrutiny*, „The Political Quarterly”, kwiecień–czerwiec 2021, vol. 92, iss. 2.
- Leston-Bandeira C., *From Legislation to Legitimation. The Role of the Portuguese Parliament*, London 2004.
- Matthews D.R., Valen H., *Parliamentary Representation. The Case of the Norwegian Storting*, Ohio 1999.
- Mehde V., *Political Accountability in Germany* [w:] *Political Accountability in Europe: which Way Forward? A Traditional Concept of Parliamentary Democracy in an EU Context*, red. Verhey L., Broeksteeg H., Van den Driessche I., Europa Law Publishing 2008.
- Młynarska-Sobaczewska A., Polak P., *Komisje śledcze w Polsce międzywojennej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.
- Rosanvallon P., *Le Bon Gouvernement*, Paris 2015.

Rozenberg O., *Inquiries by Parliaments. The political use of a democratic right*, Brussels 2020, <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02888751/document>.

von Beyme K., *Parliamentary democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789–1999*, Palgrave Macmillan 2000.

von Münchow S., *Security Agencies and Parliamentary Committees of Inquiry in Germany: Transparency vs. Confidentiality*, „The Quarterly Journal”, jesień 2013.

White H., *Parliamentary Scrutiny of Government*, Institute for Government 2014, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Parliamentary%20scrutiny%20briefing%20note%20final.pdf>.

Zaleśny J., *Status prawnoustrojowy sejmowej komisji śledczej*, „Studia Politologiczne” 2010, vol. 18.