

ADAM ŁOPATKA

KOMISJE STAŁE PARLAMENTÓW *

Ī. POZYCJA PARLAMENTU W STRUKTURZE NAJWYŻSZYCH ORGANÓW PAŃSTWA

Parlament jednoizbowy działa w Bułgarii, na Węgrzech, w NRD, w Rumunii, w Polsce i w Danii. Dwuizbowy parlament działa w Jugosławii ze względu na wielonarodowościowy skład społeczeństwa tego kraju, w Japonii, USA, Brazylii, Francji i RFN.

Występują zasadnicze różnice w położeniu parlamentu w strukturze najwyższych organów państwowych w państwach socjalistycznych i w państwach kapitalistycznych. Państwa socjalistyczne są zorganizowane w myśl zasady jedności władzy państwowej, która w całości i wyłącznie należy do ludu pracującego miast i wsi. Wymienione tu państwa kapitalistyczne mają władze najwyższe zorganizowane, w zasadzie, w myśl koncepcji podziału władzy. W państwach socjalistycznych parlament jest najwyższym organem władzy państwowej uosabiającym suwerenność narodu. Określa on główne linie polityki państwa, jest najwyższym i jedynym organem ustawodawczym, powołuje inne naczelne organy państwa oraz sprawuje kontrolę nad rządem i innymi organami państwa. Kompetencje parlamentu są dość precyzyjnie określone w konstytucjach tych państw. Parlament ma zdecydowane pierwszeństwo i zwierzchnictwo wobec wszystkich pozostałych, w tym i naczelnych, organów państwa. Ma on obowiązek jedynie wyrażać interesy i wolę narodu. Posłowie są odpowiedzialni wobec swoich wyborców.

W krajach kapitalistycznych parlament skupia w swoich rękach jedynie władzę ustawodawczą, częściowo ograniczoną przez prawo sądów do badania konstytucyjności ustaw, jak w USA, Japonii, Danii, RFN. W niektórych krajach istnieje też prawo weta głowy państwa wobec ustaw

* Niniejszy tekst został przedstawiony jako raport generalny na X Międzynarodowym Kongresie Prawa Porównawczego: 23 - 28 VIII 1978 r. w Budapeszcie. Jest on oparty na 12 raportach narodowych które przygotowali: B. Spasov (Bułgaria), I. Visitu (Rumunia), D. Bihari (Węgry), P. Nikolić (Jugosławia), H. Karliczek (NRD), A. Łopatka (Polska), L. Busck (Dania), Y. Higuchi (Japonia), G. Casper (USA), J. Foyer (Francja), N. Achterberg (RFN), A. de Castro Borges (Brazylia). Raporty te zostały przygotowane na ogół zgodnie ze schematem kwestionariusza, który pozwoliłem sobie rozesać do wszystkich sprawozdawców narodowych.

uchwalonych przez parlament, jak w USA. Jednak parlament wywiera także istotny wpływ na rząd.

Im większa jest pozycja i rola parlamentu w danym kraju, tym i znaczenie jego organizacji wewnętrznej, jako organów wewnętrznych, w tyto i komisji stałych, jest odpowiednio większe.

We wszystkich omawianych tu państwach parlament powołuje stale komisje. Są one, wydaje się, nieodzownym dziś elementem efektywności działania parlamentu. Ich istnienie wydatnie podnosi sprawność i jakość działalności parlamentu. Jeżeli parlament jest dwuizbowy, każda izba powołuje własne komisje. Dla celów koncyliacyjnych powołuje się także niekiedy komisje wspólne, złożone z członków obu izb. W Jugosławii wspólne komisje obu izb parlamentu są liczne i stanowią trwałe, nieodzowny element pracy parlamentu. W Rumunii komisje stałe Wielkiego Zgromadzenia Narodowego obsługują nie tylko to Zgromadzenie, ale i Radę Państwa, która jest najwyższym, stale działającym organem władzy państwowej, podporządkowanym Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu.

II. ZADANIA KOMISJI

Wszędzie uznaje się komisje stałe za niezbędne. Jednak postać wobec nich nie jest jednakowa. Są kraje, w których pozycja przypisywana komisjom jest dość ograniczona, jak np. we Francji. Są także kraje, w których komisje mają bardzo szeroki zakres samodzielności i prowadzą działalność bardzo rozległą, jak np. w USA, czy w mniejszym stopniu, w Polsce; nie mniej jednak wszędzie sprawują one rolę pomocniczą w stosunku do parlamentu jako całości, czy w stosunku do danej izby — w przypadku parlamentu dwuizbowego. Aktywność komisji dotyczy na ogół tylko pewnej sfery działalności parlamentu. Przeważnie poza ich zasięgiem działania jest aktywność parlamentu, polegająca na powoływaniu naczelných organów państwa. Działalność ta koncentruje się natomiast na aktywności ustawodawczej parlamentu, na jego działalności kontrolnej, częściowo na działalności polegającej na wytyczaniu głównych linii polityki państwa. Zadania powierzone komisjom polegają na badaniu określonych spraw, na dyskutowaniu spraw należących do kompetencji parlamentu, na wysłuchiowaniu informacji, ich ocenianiu, na uchwalaniu wniosków, zaleceń, opinii, kierowanych do parlamentu jako całości, do jego kierownictwa czy za pośrednictwem kierownictwa parlamentu lub danej izby do innych organów państwa. Komisje mają też przeważnie prawo przedkładać sprawozdania z wyników swoich prac dotyczących danej sprawy, czy dziedziny aktywności. Mogą też, a niekiedy mają obowiązek, przedkładać sprawozdania z całej swej działalności w danym okresie. Działalność komisji stałych ułatwia pracę parlamentu jako całości, a często także ją pobudza, a nawet inicjuje w określonym zakresie.

Nazwa „komisja” używana jest dość powszechnie. Są jednak parlamenty, np. jugosłowiański, w których funkcjonują zarówno komisje, jak i komitety. Jak pisze P. Nikolič „komitety są stałymi organami utworzonymi dla pewnych dziedzin życia państwowego należących do zakresu działania parlamentu. Komisje są również organami stałymi, z tym jednak iż są utworzone w celu wykonania pewnych zadań, ważnych dla działalności parlamentu w całości, jak i jego poszczególnych organów”. Wydaje się, że zarówno komitety jak i komisje są, w używanym tutaj sensie, „komisjami”, a rozróżnienie to ma jedynie czysto lokalny charakter.

Istotne znaczenie ma odróżnienie stałych komisji parlamentu od niestałych, powoływanych ad hoc. Oba te rodzaje komisji mają jednak i cechy wspólne; są pomocniczymi organami parlamentu, ich skład jest kompletowany według tych samych zasad i kryteriów. W każdym parlamencie znane są komisje stałe i komisje ad hoc. Rola jednak komisji stałych dla parlamentu jest bez porównania większa niż komisji ad hoc. Jest ich też ilościowo znacznie więcej. Komisjami stałymi są te, które są powoływane na cały okres kadencji parlamentu czy danej jego izby. We Francji jednakże komisje te są odnawiane co roku w Zgromadzeniu Narodowym i co 3 lata w Senacie.

Zakres działania komisji stałych uregulowany jest dość precyzyjnie w aktach ustawodawczych zawierających normy generalne. Komisje nadzwyczajne albo ad hoc powoływane są w dowolnym okresie kadencji parlamentu. Kończą one swoje istnienie, gdy wykonają zadanie, dla którego zostały powołane, gdy upłynie okres, na jaki są powołane albo, gdy skończy się kadencja parlamentu. Niekiedy w nazwie danej komisji jest już wskazanie, że ma ona nadzwyczajny, czasowy charakter.

Komisje różnią się od innych organów państwa tym, że są organami wewnętrznymi organu państwowego, jakim jest parlament. Nie są organami państwowymi samodzielnie występującymi na zewnątrz, jak np. rada państwa w Bułgarii czy Rumunii. Różnią się też od innych organów parlamentu. Zawsze są one organem kolegialnym, podczas gdy niektóre inne organy parlamentu bywają jednoosobowe, np. przewodniczący parlamentu czy danej izby. Istota rzeczy leży jednak w tym, że nie spełniają one zadań kierowniczych wobec parlamentu bądź izby jako całości, co należy do zadań kolegialnego kierownictwa parlamentu, tam gdzie takie występuje, np. Prezydium Sejmu PRL. Nie pełnią też zadań przygotowawczych i koncyliacyjnych, co stanowi istotę działania takich organów, jak konwent seniorów w Sejmie Polskim czy Managerial Body w parlamencie duńskim.

III. PODZIAŁ KOMISJI STAŁYCH

Najczęściej nie dzieli się prawnie komisji stałych na rodzaje. Różnice między nimi mają charakter indywidualny, uwarunkowany najczęściej materią, która leży w kompetencji danej komisji, bądź szczególnymi zadaniami

mi, które komisja ma spełniać. Występują jednak w niektórych parlamentach podziały prawne komisji stałych według ich rodzaju. W parlamentach dwuizbowych występują komisje stałe każdej izby oraz komisje wspólne obu izb, czyli komisje stałe parlamentu jako całości (np. wspólne komitety w Kongresie USA czy wspólne komisje Bundestagu i Bundesratu w RFN). Powoływane są spośród członków obu izb w ustalonej proporcji, na ogół nowino z każdej izby. Ale może być inaczej, np. wspólne komisje Bundestagu i Bundesratu składają się w 2/3 w członków Bundestagu. W Rumunii komisje stałe Wielkiego Zgromadzenia Narodowego obsługują równocześnie to Zgromadzenie i Radę Państwa. Istnieje też bliska więź między komisjami Zgromadzenia Narodowego i Rady Państwa w Bułgarii. Ta sama osoba jest najczęściej przewodniczącym jednoimiennych komisji Parlamentu i Rady Państwa.

W niektórych krajach część komisji stałych parlamentu ma pewne cechy szczególne, wyróżniające je od reszty komisji. Takie cechy mają komisje w szczególny sposób powołane do zajmowania się całokształtem działalności ustawodawczej parlamentu (konstytucyjne, prawne, prac ustawodawczych itd.). Domeną ich działania nie jest jakaś dziedzina życia społecznego, gospodarczego czy politycznego kraju, lecz powołane są one do obsługi potrzeb samego parlamentu jako określonego organu państwa. Można też wyróżnić komisje, które są powołane do organizowania i koordynowania prac innych komisji na określonym odcinku, na przykład komisja finansowo-budżetowa czy planu gospodarczego w krajach socjalistycznych. Praktyka anglosaska zna też zebrania izby, bądź parlamentu jako całości, traktowane jako zebrania komisji. Jak informuje G. Gasper, w Kongresie USA działa obecnie kilka takich komisji. W innych krajach tego rodzaju komisje są nieznane.

IV. LICZBA KOMISJI, ICH LICZEBNOŚĆ I BAZA REKRUTACYJNA

Parlamentey omawianych państw są ciałami dość liczebnymi. Parlament duński, najmniej liczny, składa się ze 179 deputowanych, a francuski, najliczniejszy, z 773 deputowanych i senatorów. Jest regułą, poza USA, że nie wszyscy członkowie parlamentu są członkami komisji. Nie są nimi na ogół deputowani pełniący funkcję w rządzie, przywódcy partii politycznych i niektóre inne, wyjątkowo zaabsorbowane osobistości. Liczba komisji jest również bardzo zróżnicowana. Najwięcej komisji stałych, bo aż około 60, jest w Kongresie USA, podczas gdy w Bułgarii działa tylko 6 stałych komisji parlamentu. Są jednak parlamentey, w których liczba komisji maleje, np. w RFN. Liczebność komisji jest także bardzo zróżnicowana zależnie od kraju, izby parlamentu, a także liczby komisji w izbie czy w parlamencie. Najliczebnniejsze są komisje w parlamencie francuskim

— do 122 osób, ale są też w niektórych krajach komisje złożone tylko z 8 osób. Najczęściej jednak komisje liczą 20 do 35 osób.

W skład komisji, w zasadzie, wchodzi członkowie parlamentu. W wielu parlamentach ten sam członek parlamentu może należeć do dwóch i więcej komisji. Do największej liczby komisji należą kongresmani w USA, niekiedy aż do 11 komisji i podkomisji. Są jednak i parlamenty, w których w skład komisji powołuje się również osoby, które nie są członkami parlamentu. Tak np. w NRD w skład komisji powołuje się zastępców deputowanych, którzy zostali wybrani w tym charakterze i którzy uzyskują mandat, gdy następuje jego opróżnienie. W komisjach Izby Ludowej NRD, składających się z 353 członków, pracowało 142 zastępców posłów. Cała Izba Ludowa liczy 500 posłów. Również w Parlamencie jugosłowiańskim do niektórych komisji powołuje się osoby nie będące członkami parlamentu. Ich liczba nie może przekroczyć w danej komisji liczby członków parlamentu. Również w Rumunii w składzie Komisji Konstytucyjnej i Prawniczej 1/3 jej członków mogą stanowić nieczłonkowie parlamentu. Są to przeważnie wybitni specjaliści z dziedziny prawoznawstwa.

Przeważnie przynależność członka parlamentu do określonej komisji zależy od niego samego, od jego zainteresowań, ale bywają i przypadki, że przynależność do komisji jest wyznaczona czy to przez kierownicze gremia partii politycznych, czy też przez kierownicze organa parlamentu. We wszystkich parlamentach decyzja o udziale danego członka parlamentu w określonej komisji jest podejmowana bądź przez sam parlament czy jego izbę, bądź przez kierownictwo parlamentu czy izby. Sama chęć przynależności do określonej komisji nie wystarcza, aby stać się jej członkiem. Komisje też nie korzystają z prawa kooptacji.

Komisje stałe w swoim składzie są refleksem składu politycznego parlamentu czy izby. Skład polityczny komisji jest szczególnie czujnie śledzony w tych parlamentach, w których istnieje względna równowaga sił i wpływów dwóch lub trzech większych partii. Wymogi dyscypliny partyjnej, stosowane w parlamencie jako całości, mają zastosowanie również do prac komisji, a zwłaszcza do głosowań w komisjach. Natomiast w parlamentach omawianych państw nie grają większej roli przy ustalaniu składu komisji takie czynniki, jak rasa, narodowość, język czy wyznanie. Mają one jednakże pewne znaczenie w państwach o wielonarodowym składzie, jak Jugosławia, a także — o czym wspomina raport narodowy — Rumunia. Czynnikiem, który gra tu pewną rolę jest narodowość.

V. PODSTAWA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI KOMISJI

We wszystkich omawianych państwach obowiązują konstytucje pisane. W regulacjach konstytucyjnych, dotyczących parlamentu w sposób bezpośredni, mowa jest o komisjach. Czasami, jak w konstytucji USA,

regulacja dotycząca komisji ma tylko pośredni charakter. Podstawę prawną istnienia i działalności komisji stałych parlamentu stanowią więc konstytucje. Brak na ogół ustaw regulujących działalność komisji. Jest to zrozumiałe, gdyż idzie nie o regulację określonych dziedzin życia społecznego, lecz o wewnętrzną organizację parlamentu.

Najbardziej wyczerpującym źródłem prawa dotyczącym komisji są W związku z tym regulaminy wewnętrzne parlamentu, bądź poszczególne jego izb. Regulaminy te są na ogół stałe. Jedynie regulamin Izby Reprezentantów w Kongresie USA wymaga ponownego uchwalenia na początku każdej kadencji. W niektórych parlamentach podstawę prawną działania komisji stanowią także dodatkowe uchwały parlamentu bądź izby. W kongresie USA nawet same komisje mogą określać samodzielnie podstawę prawną stworzonych przez nie podkomisji czy grup roboczych, śledczych itp. Na ogół jednak działalność, rola i zadania komisji są dość precyzyjnie uregulowane przez sam parlament. Nie ma w tym zakresie natomiast regulacji prawnej podejmowanej przez rząd czy inne organy poza parlamentem. Pewną rolę, jako podstawę prawną funkcjonowania komisji, gra zwyczaj parlamentarny. Normy prawa zwyczajowego są najbardziej dostrzegalne jako baza prawna funkcjonowania komisji w Kongresie USA.

Istotną rolę w normowaniu działalności komisji odgrywają normy wewnętrzne partii politycznych reprezentowanych w parlamencie. Nie mają one charakteru norm prawnych, wywierają jednak bardzo doniosły wpływ na skład, organizację wewnętrzną i bieżące działanie komisji.

VI. REZULTATY DZIAŁALNOŚCI KOMISJI

Globalnie we wszystkich krajach ocenia się działalność komisji nader wysoko. Sugeruje się nawet, że obserwowany dość powszechnie wzrost roli komisji jest symptomem wzrostu roli parlamentu jako całości. Wzrost ten przy tym nie podważa samodzielnej pozycji parlamentu jako całości, czy też poszczególnych izb działających na posiedzeniach plenarnych.

Jednomyślnie i bez zastrzeżeń dodatnio oceniana jest działalność komisji w zakresie prac nad projektami ustaw bądź ewentualnie innych aktów prawotwórczych. W działalności tej biorą udział wszystkie komisje zajmujące się określoną sferą życia państwowego i społecznego. W większości parlamentów działają komisje poświęcające się wyłącznie bądź głównie działalności związanej ze stanowieniem ustaw. Komisje te, obok komisji rzeczowo-właściwych, rozpatrują z reguły każdy projekt ustawy znajdujący się na porządku dziennym parlamentu bądź izby.

Komisje stałe zajmują się też postawą, zachowaniem członków parlamentu i ochroną ich przywilejów i praw. W tej sferze, podobnie jak i w innych komisjach, podejmuje się akcje na zlecenie kierownictwa parlamentu lub izby. Rzadko komisje mogą działać z własnej inicjatywy.

Bardzo rozległy na ogół i pozytywnie oceniany jest udział komisji w realizacji przez parlament jego uprawnień kontrolnych w stosunku do rządu i ewentualnie innych organów państwa. Rzeczowo właściwe komisje wysłuchają informacji właściwych organów i funkcjonariuszy, rozpatrują sprawozdania składane przez rząd czy inne organy oraz przez urzędy. Dokonują oceny aktywności państwowej w danej dziedzinie. Występują ze stosownymi wnioskami, opiniami czy postulatami. Komisje posługują się w tym zakresie różnorodnymi materiałami. Korzystają z ekspertyz sporządzonych na ich życzenie, z materiałów przedkładanych przez określone organizacje czy osoby. Komisje mogą prowadzić tzw. przesłuchania, którym poddawane są określone osoby bądź funkcjonariusze państwowi. Kontrolne zadania parlamentu nie wyczerpują się w działalności komisji. Działalność ta jednak praktycznie decyduje o ogólnych wynikach pracy parlamentu, o tym czy skutecznie i wszechstronnie kontroluje on rząd i inne organy państwowe.

Ważna, choć mniej widoczna, jest rola komisji w wytyczaniu przez parlament głównych linii polityki państwa. W tym zakresie parlament działa najczęściej na posiedzeniach plenarnych bądź na posiedzeniach plenarnych izb. Ale i w tym zakresie rola komisji jest odczuwalna. Szczególny wpływ wywierają w tej dziedzinie takie komisje, jak spraw zagranicznych, budżetu i finansów, zdrowia i niektóre inne. Istotny wpływ w tym zakresie mają oceny i opinie sporządzane przez komisje w wyniku ich działalności kontrolnej.

W wielu parlamentach komisje zajmują się, na odcinku swej kompetencji, wcielaniem w życie ustaw i innych aktów prawotwórczych. W ten sposób przyczyniają się do umocnienia praworządności. Badają, czy wydane zostały wszystkie niezbędne akty wykonawcze do ustaw, czy warunki techniczne i materialne, a także organizacyjne i kadrowe są spełnione, aby dana ustawa była w należyty sposób efektywna. Aktywność komisji w tej dziedzinie przyczynia się do korygowania sposobu wykonywania niektórych ustaw. Przyczynia się do umocnienia więzi parlamentu z określonymi środowiskami i grupami społecznymi.

Istotną rolę spełniają również komisje zajmujące się sprawami związanymi z wykonywaniem przez członków parlamentu ich mandatu. Są to sprawy dotyczące uzyskiwania mandatu, utraty mandatu, wykonywania w sposób zgodny z prawem mandatu, a także opinii o członkach parlamentu w społeczeństwie. Bez aktywności tego typu komisji parlament nie mógłby podejmować prawidłowych decyzji w tych sprawach.

VII. KIEROWNICTWO PARLAMENTU A KOMISJE

Komisje są powoływane przez parlament bądź przez daną izbę, czy też przez dwie zainteresowane izby. Następuje to na wniosek kierownictwa parlamentu bądź izby, uzgodniony uprzednio, najczęściej w wyniku **poro-**

zumień międzypartyjnych. Przewodniczący komisji też są wyznaczani przez parlament bądź izbę. W niektórych parlamentach, np. w Sejmie PRL, są oni wybierani przez samą komisję. Różne są przy tym kryteria doboru przewodniczących. Istotną rolę w tym zakresie grają porozumienia międzypartyjne, określone zasady, zasada starszeństwa, zasada łączenia funkcji przewodniczącego komisji parlamentu z funkcją przewodniczącego odpowiedniej komisji Rady Państwa, jak w Bułgarii, itp.

Komisje podejmują określoną działalność na zlecenie parlamentu, izby bądź kierownictwa parlamentu czy izby. Rzadziej same podejmują z własnej inicjatywy określone sprawy. Ma to miejsce najczęściej, gdy komisja może występować z inicjatywą ustawodawczą i z tego prawa korzysta. Najczęściej komisja nie może sama bezpośrednio występować z wynikami swej pracy na zewnątrz parlamentu. Wyniki te przedstawia kierownictwu parlamentu, izbie lub całemu parlamentowi i te organy podejmują decyzje dotyczące propozycji składanych przez komisje.

Przeważnie komisje planują swoją działalność na określony czas. Plany te, najczęściej, wymagają aprobaty przez kierownictwo parlamentu. W niektórych krajach inicjowanie działalności komisji i przyjmowanie efektów ich aktywności należy także do Rady Państwa (Rumunia, Bułgaria). Oczywiście wnioski, oceny, propozycje składane przez komisje nie są wiążące dla parlamentu, izby czy kierownictwa parlamentu. Mogą być one również odrzucone w części lub w całości.

Kierownictwo parlamentu lub izby koordynuje działalność komisji. Dba, aby była rozłożona w czasie, aby tematyka posiedzeń się nie powtarzała, bądź przeplatała, aby materiały, które komisja ma dostarczyć były gotowe na czas itp.

Można więc powiedzieć, że parlament, izba bądź ich kierownictwo na bieżąco wpływają na działalność komisji i czynią ją bardzo efektywną z punktu widzenia potrzeb parlamentu jako całości. Stopień samodzielności komisji w tym zakresie jest różny. Wszędzie jednak kierownicza pozycja kierownictwa parlamentu wobec komisji jest widoczna.

VIII. WEWNĘTRZNA ORGANIZACJA KOMISJI

Każda komisja ma swoje kierownictwo powołane do organizowania prac komisji, do kierowania jej działalnością, do jej reprezentowania na zewnątrz. Każda komisja ma swojego przewodniczącego, w większości komisji działają także wice-przewodniczący (1 - 3), w niektórych powoływany jest stały sekretarz. Tworzą oni, pod kierownictwem przewodniczącego, prezydium lub biuro komisji. Nadto komisje dla określonej sprawy powołują sprawozdawcę. Przygotowuje on projekt stanowiska komisji w danej sprawie, a niekiedy przedstawia to stanowisko kierownictwu par-

lamentu, izby lub na plenarnym posiedzeniu parlamentu bądź izby. W doborze członków prezydium komisji wielką rolę odgrywają kryteria polityczne.

Komisje w zasadzie obradują na posiedzeniach plenarnych. Mogą jednak, poza parlamentem francuskim i rumuńskim, powoływać podkomisje, grupy robocze. W niektórych parlamentach, np. węgierskim czy duńskim, rzadko się z tej możliwości korzysta. Podkomisje mogą być stałe bądź też — co najczęściej ma miejsce — czasowe, dla przygotowania określonej sprawy bądź wykonania określonego zadania. Komisja, w granicach swej kompetencji, określa kompetencje i zadania podkomisji. Podkomisje i grupy robocze są organami wewnętrznymi. Ich pracą kierują powołani przez komisje bądź wybrani przez daną podkomisję lub grupę przewodniczący. W niektórych krajach np. w Bułgarii w skład grup roboczych można powoływać osoby spoza parlamentu.

W niektórych parlamentach, komisje mogą obradować tylko w czasie sesji parlamentu, w innych krajach mogą zbierać się i poza okresami sesji. To samo dotyczy podkomisji i grup roboczych. Tak jest np. w Polsce czy USA. Na ogół komisje obradują w siedzibie parlamentu. W większości krajów mogą one jednak odbywać posiedzenia poza siedzibą parlamentu, ale zawsze na terytorium danego państwa. W NRD np. komisje dość często obradują w przedsiębiorstwach, w gospodarstwach rolnych, siedzibach władz lokalnych itp. To samo dotyczy podkomisji i grup roboczych.

Posiedzenia komisji odbywają się w zależności od potrzeb, najczęściej 8-10 razy w roku. Liczba posiedzeń podkomisji w danym parlamencie najczęściej, poza USA, jest mniejsza od liczby posiedzeń komisji. W Kongresie USA działa ponad 300 podkomisji.

Jest dość powszechnie przyjęte, że posiedzenia komisji odbywają się przy drzwiach zamkniętych. Są one jednak zawsze dostępne dla członków kierownictwa parlamentów, a także członków parlamentu nie należących do danej komisji. Organizuje się jednak od czasu do czasu posiedzenia dostępne dla prasy, a nawet i telewizji. Zależy to od materii rozpatrywanej i stanowiska samej komisji. Zawsze sporządza się protokół z posiedzeń komisji, a także, z reguły, biuletyn dla prasy. W ten sposób przebieg i wyniki prac komisji stają się znane szerokiej publiczności. Nie dotyczy to oczywiście posiedzeń tajnych ze względu na interes państwa.

W zasadzie każda komisja odbywa posiedzenia oddzielnie. Są jednak przypadki, kiedy odbywają się wspólne posiedzenia dwóch lub więcej, czasami aż 5 komisji. Szczególnym przypadkiem są posiedzenia całej izby uważane za posiedzenia komisji. Dobór komisji do wspólnego posiedzenia jest wyznaczony przez materię będącą przedmiotem obrad, a wchodzącą w gestię więcej niż jednej komisji. Pracą wspólnych posiedzeń kieruje jeden z przewodniczących zbierających się komisji. Decyzje i wnioski przyjęte na wspólnym posiedzeniu podpisują przewodniczący wszystkich zaangażowanych w sprawę komisji.

Organizowane są również podkomisje wspólne dla dwóch lub więcej komisji. Znane są również grupy robocze czy badawcze ukonstytuowane przez 2 lub więcej komisje. Oczywiście, tego rodzaju praktyka występuje w tych parlamentach, gdzie w ogóle istnienie podkomisji jest dopuszczalne i praktykowane.

Znane też są przypadki delegowania niektórych członków określonej komisji na posiedzenia innej komisji, którego przebiegiem i wynikami jeść zainteresowana pierwsza komisja.

W Bułgarii odbywają się również wspólne posiedzenia komisji parlamentu i Rady Państwa, a więc dwóch różnych organów państwowych.

IX. MATERIAŁY INFORMACYJNE WYKORZYSTYWANE PRZEZ KOMISJE

Komisje, a także podkomisje, korzystają z bardzo różnorodnych źródeł informacji i materiałów. Rozpatrują one i wypracowują projekty ustaw i innych decyzji parlamentu bądź izby. Otrzymują materiały dostarczone przez rząd lub jego agendy, czy przez inne właściwe organy państwowe. Wykorzystują opinie i informacje ustne składane przez członków rządu i innych jego przedstawicieli. Mogą korzystać z materiałów dostarczanych z własnej inicjatywy, bądź na życzenie komisji, przez organizacje w krajach kapitalistycznych, a także przez osoby indywidualne. Oczywiście, komisje mogą posługiwać się materiałami i informacjami ogólnie dostępnymi, jak statystyki, dzieła encyklopedyczne, prace naukowe i podręczniki, mapy itp. Dość powszechne jest także korzystanie przez komisje z ekspertyz dostarczanych przez specjalistów lub organizacje naukowe czy techniczne. W niektórych parlamentach — najbardziej jest to rozbudowane w USA — istnieją wysoce kwalifikowane i liczne służby informacyjne działające w szerokim stopniu na rzecz komisji. W kongresie USA potrzeba komisji obsługuje około 4000 funkcjonariuszy.

Ważne znaczenie dla prac komisji mają dokumenty partii politycznych, zwłaszcza mających w danym parlamencie poważny wpływ.

Na ogół dążeniem komisji jest, aby przy rozpatrywaniu określonej sprawy dysponować także innymi materiałami prócz tych, które dostarcza rząd czy inny kompetentny organ państwowy. Ważne z tego punktu widzenia jest osobiste doświadczenie członków komisji, a także ich więź[^] z wyborcami, konsultowanie z nimi rozpatrywanych projektów, wysłuchiwanie ich opinii i sugestii.

Szeroki i wszechstronny zestaw informacji, materiałów, którymi na ogół posługują się komisje, ma im pozwolić wypracować decyzje, oceny i opinie, najbardziej adekwatne do rzeczywistości i potrzeb, ma pozwolić natężycie wyważyć różne interesy i aspiracje lub dokonać pomiędzy nimi dojrzałego wyboru.

X. OBSŁUGA ADMINISTRACYJNA I FINANSOWA KOMISJI

Komisje, tym bardziej podkomisje, nie posiadają swojego odrębnego budżetu. Ich wydatki pokrywane są z budżetu parlamentu. Każda komisja bądź podkomisja ma do swej dyspozycji przynajmniej jednego odpowiednio kwalifikowanego pracownika kancelarii parlamentu, który pomaga jej przewodniczącemu, od strony technicznej, w przygotowaniu i prowadzeniu komisji, zapewnia zaopatrzenie w odpowiednie dokumenty, sporządza protokół z obrad, opracowuje projekty decyzji, opinii i sprawozdań przyjętych przez komisję. Nadto komisje korzystają z wyspecjalizowanych służb, którymi dysponuje każdy parlament.

W niektórych krajach obsługa techniczna komisji jest bardziej rozbudowana. Jest ona dość rozbudowana w RFN, najbardziej jednak jest rozwinięta w USA. Obsługa techniczna komisji ma istotne znaczenie dla pomyślnego przebiegu ich pracy. Osoby przydzielone do obsługi komisji mają przeważnie za sobą studia wyższe, najczęściej prawnicze lub politologiczne, i odpowiednią praktykę. W tych parlamentach, w których członkowie dysponują osobiście personelem technicznym (asystenci deputowanych do Bundestagu, biura kongresmanów USA), personel ten w dużej części uczestniczy w obsłudze komisji czy podkomisji, zwłaszcza tych, których dany członek parlamentu jest przewodniczącym.

XI. ZALETY I SŁABOŚCI KOMISJI

W każdym raporcie narodowym przedstawiona została ocena działania komisji. Przeważnie jest to ocena jednoznacznie pozytywna. Autorzy wypowiadają się za rozszerzeniem aktywności komisji i wzmożeniem ich pozycji bez szkody jednak dla działania parlamentu jako całości. Jako zalety komisji wymienia się następujące ich właściwości:

W komisjach można sprawy przestudiować w szczegółach i dogłębnie, co byłoby niemożliwe na sesjach plenarnych parlamentu czy izby. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy życie państwowe coraz bardziej się komplikuje, gdy wymagana jest coraz większa specjalizacja i fachowość w podejmowaniu decyzji. Komisje pozwalają zgromadzić specjalistów i ułatwiają specjalizację. Jest to szczególnie cenne dla realizacji zadań kontrolnych parlamentu.

Działalność komisji pozwala usunąć niedoskonałości projektów i propozycji składanych przez rząd lub inne organy, a przygotowanych bez wystarczającej staranności i nie w pełni dojrzałych. Komisje odciążają posiedzenie plenarne parlamentu czy izb. Są sprawy, które mogą być przedyskutowane dogłębnie tylko w komisjach. Posiedzenia plenarne parlamentu mają wiele cech teatralności, są w pełni wystawione na widok opinii publicznej, co w zabiegach o popularność, skłania niektórych członków parlamentu do poddawania się, często wbrew interesom sprawy i kraju, presji różnych grup i stronnicych opinii.

Komisje są bardziej mobilne, niż plenarne posiedzenia parlamentu, są mniej podatne na formalności. Sprawia to, że debata na ich posiedzeniach jest skuteczniejsza i krótsza, niż byłaby na posiedzenia plenarnych. Przygotowanie spraw i decyzji w komisjach pozwala wydatnie skracać debatę na posiedzenia plenarnych parlamentu czy izby.

Słabości działania parlamentu poprzez komisje upatruje się w następujących ich właściwościach:

Dyskutowanie, i w dużej mierze rozstrzyganie, ważnych problemów państwowych w komisjach, na posiedzeniach na ogół niedostępnych dla publiczności i prasy, sprzyja depolityzacji społeczeństwa, a także osłabia jego wpływ na bieg spraw publicznych.

Niektórzy oceniają, że zbyt głębokie i stałe zaangażowanie się komisji w zarządzanie określoną dziedziną życia jest ich słabością. Nazbyt aktywne i samodzielne komisje mają skłonność przejmować pewne zadania od administracji. Stają się przez to zbyt zaangażowane w sprawę danego resortu. Tracą tym samym spojrzenie globalne i ogólnopolityczne na sprawy resortu. Bywa też, że komisja bywa przedmiotem manipulacji ze strony administracji państwowej czy potężnych grup interesu.

W krajach o mocno zróżnicowanych regionach w komisjach nie znajduje na ogół dostatecznego wyrazu problematyka regionalna. Członkowie komisji są bowiem dobierani raczej nie pod kątem reprezentacji poszczególnych regionów.

Ponieważ w komisjach nie podejmuje się oficjalnie decyzji ostatecznych, gdyż te należą do posiedzeń plenarnych parlamentu, ocenia się, że poczucie odpowiedzialności komisji oraz ich członków, bywa mniejsze, niż wymaga tego waga rozstrzyganych spraw. Obciąża się odpowiedzialnością za decyzje parlament, a on, w istocie rzeczy, tylko potwierdza to, co zdecydowały komisje.

Wydaje się, że istnieje kilka niebezpieczeństw, które muszą być brane pod uwagę przez organizatorów działalności parlamentu. Z jednej strony komisje pozwalają na specjalistyczne spojrzenie na dane sprawy. Z drugiej jednak, nazbyt duża liczba specjalistycznych komisji likwiduje korzyści, jakie daje spojrzenie ogólnopolityczne i ogólnospołeczne.

Bez szerokiej samodzielności komisje nie mogą być należycie użyteczne. Nadmiar jednak samodzielności komisji prowadzi do zbędnego przepłatania się ich poczynań i do osłabienia roli parlamentu jako całości.

Jest pewne, że bez komisji parlament obejść się nie może. „Stanowią one — twierdzi J. Foyer — najmniej nieodpowiedni instrument pracy ustawodawczej i nie są nigdy niczym innym, jak odzwierciedleniem układu sił w parlamencie i systemu stosunków pomiędzy rządem i parlamentem”. Być może, iż opinia ta jest zbyt pesymistyczna i jednostronna, gdyż bierze pod uwagę jedynie użyteczność komisji w pracy ustawodawczej, niemniej warto o niej pamiętać, gdy ocenia się rolę komisji parlamentarnych.

COMMISSIONS PERMANENTES DES PARLEMENTS

R é s u m é

Le texte a été présenté en tant que rapport général pendant le X^{ème} Congrès International de Droit Comparé qui avait été organisé au mois de juillet 1978 à Budapest. Il a été formé à la base de 12 rapports nationaux; la liste de leurs auteurs se trouve à la première page de l'article. Les rapports particuliers ont été rédigés d'après le schéma du questionnaire préparé par le professeur Adam Łopatka — rapporteur général.

L'auteur analyse les questions suivantes: 1) la place du parlement dans la structure des organes suprêmes d'état, 2) les devoirs des commissions, 3) les sortes de commissions permanentes, 4) le nombre des commissions, les membres des particulières, la façon du recrutement, 5) le fondement juridique de l'activité des commissions, 6) les résultats de cette activité, 7) les rapports entre la direction du parlement et les commissions, 8) l'organisation intérieure des commissions, 9) les sources dont profitent les commissions, 10) le service administratif et financier des commissions.

Dans la conclusion l'auteur apprécie les qualités et souligne les points faibles des commissions. Il présente des estimations de plusieurs rapporteurs de différentes nations et en même temps il formule ses propres opinions.