

# Mikołaj Olszewski

---

## Komisje parlamentarne w V Republique Francuskiej

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 11,  
101-112

---

2004

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

MIKOŁAJ OLSZEWSKI

*Komisje parlamentarne w V Republice Francuskiej*

---

Parliamentary Commissions in French Fifth Republic

W realizacji funkcji ustawodawczej i kontrolnej parlamentu komisje odgrywają istotną rolę. W V Republice Francuskiej można wyróżnić komisje stałe, komisje specjalne, komisje śledcze oraz komisje tworzone *ad hoc*. Utworzony w 1958 r. system organizacji i funkcjonowania komisji parlamentarnych odzwierciedla zmiany w pozycji ustrojowej parlamentu. Konstytucja oraz regulaminy Zgromadzenia Narodowego i Senatu wprowadziły odmienne uregulowania w stosunku do istniejącego we Francji w III i IV Republice systemu komisji.<sup>1</sup>

Jeden z głównych krytyków rozwiązań obowiązujących w III i IV Republice M. Debré stwierdził w 1955 roku: „zbyt wiele komisji, zbyt wielkie komisje, oto dwa zjawiska niepołączalne z reżimem parlamentarnym”.<sup>2</sup> Potwierdzeniem dążeń twórców V Republiki jest art. 43. konstytucji, zgodnie z którym: rządowe i parlamentarne projekty ustaw są, na wniosek Rządu lub izby, do której wpłynęły, przesyłane do rozpatrzenia przez specjalnie w tym celu powołane komisje, natomiast projekty wobec których taki wniosek nie został złożony, są kierowane do jednej ze stałych komisji, których liczba jest ograniczona do sześciu w każdej z izb. Od tej pory to komisje specjalne miały być regułą, a komisje stałe wyjątkami, tak przynajmniej zakładali autorzy konstytucji i ludzie polityki.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Na temat funkcjonowania komisji w III i w IV Republice zob. H. Pajdała, *Komisje w parlamencie współczesnym*, Warszawa 2001, s. 29–33.

<sup>2</sup> M. Debré, *Trois caractéristiques du système parlementaire français*, „Revue Française de Science Politique” 1955, nr 1, s. 21.

<sup>3</sup> Por. G. D. Lavroff, *Les commissions de l'Assemblée Nationale sous la Ve République*, „Revue du Droit Publique et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 1971, nr 6, s. 1439; M. Bonnard, *Les commissions spéciales à l'Assemblée Nationale, 1959–1979*, „Revue Française de Science Politique” 1981, nr 1, s. 191.

Praktyka okazała się jednak silniejsza od zapisu konstytucyjnego, gdyż komisje specjalne nie są zjawiskiem zbyt częstym, od 1959 r. do 1997 r. powołano w Zgromadzeniu Narodowym 65 komisji specjalnych, w Senacie ta liczba była jeszcze niższa, gdyż w latach 1959–1997 powołano jedynie 37 komisji specjalnych.<sup>4</sup> Wśród przyczyn tego zjawiska należy wymienić silne przywiązanie do tradycji III i IV Republiki preferującej komisje stałe.<sup>5</sup> Również rząd dysponując większością w komisjach stałych, a także korzystając z ograniczenia ich roli, może w miarę bezpieczny sposób przejść przez ten etap prac legislacyjnych<sup>6</sup>; nie bez znaczenia jest też fakt, iż ministrowie i ich współpracownicy utrzymują stałe kontakty z poszczególnymi komisjami, którym podlegają ich projekty. Mniej wygodna sytuacja ma miejsce w przypadku powołania komisji specjalnej złożonej z „ekspertów” zbyt zainteresowanych tekstem, nad którym mają pracować, co może powodować trudności dla ministra w dyskusji nad tekstem ustawy, w związku z udziałem w pracach komisji nowych członków.<sup>7</sup> Podkreślić jednak trzeba, że rola komisji stałych została poważnie ograniczona, w stosunku do projektów rządowych mogą one jedynie proponować poprawki, zachowały jednak swoje uprawnienia w stosunku do propozycji ustawodawczych (na posiedzeniu plenarnym jest prowadzona dyskusja nad tekstem przygotowanym w komisji).<sup>8</sup>

Wspomniałem już, że ilość komisji stałych została ograniczona do sześciu w każdej izbie. W Zgromadzeniu Narodowym wyróżniamy: Komisję Spraw Kulturalnych, Rodzinnych i Socjalnych, Komisję Spraw Zagranicznych, Komisję Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych, Komisję Budżetu, Gospodarki i Planu, Komisję Ustaw Konstytucyjnych, Legislacji i Administracji Ogólnej oraz Komisję Spraw Ekonomicznych, Środowiska i Terenu.<sup>9</sup> Maksymalna liczba członków Komisji Spraw Kulturalnych, Rodzinnych i Socjalnych oraz Komisji Spraw Ekonomicznych, Środowiska i Terenu wynosi 2/8 ogólnej liczby członków Zgromadzenia każda (146 członków), dla pozostałych czterech komisji maksymalna liczba członków wynosi 1/8 ogólnej liczby członków dla każdej z osobna (73 członków). Natomiast, jeśli chodzi o Senat, to sytuacja wygląda

<sup>4</sup> Za D. Maus, *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, Paris 1998, s. 199.

<sup>5</sup> Tak P. Avril, J. Gicquel, *Droit parlementaire*, LGDJ, Paris 1996, s. 148; G. D. Lavroff, *op. cit.*, s. 1444.

<sup>6</sup> E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990, s. 170.

<sup>7</sup> Por. J. P. Camby, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, tłum. M. Granat, Warszawa 1999, s. 61; P. Avril, J. Gicquel, *op. cit.*, s. 148.

<sup>8</sup> Zob. E. Gdulewicz, *Parlament a rząd...*, s. 167.

<sup>9</sup> Uchwała z 8 października 2002 r. wprowadziła zmiany do art. 36. ust. 13., 14. Regulaminu Zgromadzenia Narodowego, w efekcie Komisja Spraw Ekonomicznych, Środowiska i Terenu zastąpiła Komisję do Spraw Produkcji i Wymiany, jeśli chodzi o zakres działania nowej komisji to do uprawnień przewodniczącego dołączono sprawy dotyczące środowiska.

następująco: Komisja do Spraw Kultury (52 członków), Komisja do Spraw Ekonomicznych i Planu (78 członków), Komisja Spraw Zagranicznych, Obrony i Sił Zbrojnych (52 członków), Komisja Spraw Socjalnych (52 członków), Komisja Finansów, Kontroli Budżetowej i Rachunków Ekonomicznych (43 członków) oraz Komisja Ustaw Konstytucyjnych, Legislacji, Głosowania Powszechnego, Regulaminu i Administracji Ogólnej (44 członków). Różne są zatem kompetencje poszczególnych komisji, w Senacie rozdzielone są sprawy kulturalne od socjalnych, z kolei sprawy zagraniczne oraz obrona i siły zbrojne podlegają jednej komisji.

Nominacja członków komisji stałych w Zgromadzeniu Narodowym ma miejsce na początku kadencji i każdego następnego roku (za wyjątkiem tego poprzedzającego odnowienie Zgromadzenia) na początku sesji zwykłej. Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego zwołuje przewodniczących grup, aby dokonać rozdzielania miejsc w izbie. Rozdział liczby miejsc w komisjach stałych odbywa się proporcjonalnie do ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego. Przewodniczący izby określa też termin, w którym przewodniczący poszczególnych grup powinni przedstawić mu nazwiska proponowanych kandydatów (art. 25 ust. 1. RZN). Na zebraniu są przedstawiane listy kandydatów z poszczególnych grup, otrzymane stosownie do ilości przyznanych miejsc. Rozdzielane są też miejsca, które nie zostały obsadzone przez członków grup. Przyznawane są one deputowanym nienależącym do żadnego ugrupowania, w przypadku braku zgody na zgłoszone kandydatury przyznaje się miejsce deputowanym starszym wiekiem. Jeśli nie ma żadnych sprzeciwów odnośnie do listy kandydatów zaproponowanych przez grupy, to nominacja jest ważna z chwilą ogłoszenia w „Journal officiel”.

Deputowany może być członkiem tylko jednej stałej komisji, z tym że od 1994 roku może uczestniczyć w zebraniach komisji, której nie jest członkiem.<sup>10</sup> W przypadku rezygnacji z członkostwa w grupie parlamentarnej, z ramienia której deputowany wchodził w skład komisji stałej, traci on w niej członkostwo. W Senacie komisje stałe są powoływane na posiedzeniu plenarnym, po każdorazowym odnowieniu składu, które odbywa się co trzy lata. Na posiedzeniu tym wybierany jest przewodniczący Senatu, który określa datę posiedzenia, na którym będą powołane komisje stałe. Przed tym posiedzeniem prezydium grup i delegat senatorów niebędących członkami żadnej z grup, po konsultacjach, przedkładają przewodniczącemu Senatu listę kandydatów ustaloną zgodnie z regułą proporcjonalności, która jest wywieszana w możliwie krótkim czasie, o czym informuje przewodniczący izby (art. 8 ust. 2 i 3 RS). Podczas godziny od chwili wywieszenia informacji możliwe jest złożenie sprzeciwu. Warunki są określone w art. 8. ust. 5–8. regulaminu Senatu, natomiast jeśli w ciągu godziny sprzeciw nie został zgłoszony, to lista kandydatów jest zatwierdzana przez Senat.

<sup>10</sup> Uchwała z 26 stycznia 1994 r. modyfikująca art. 38. RZN.

W przypadku wakatu w komisji stałej zainteresowana grupa lub delegat senatorów niefigurujących na liście żadnej z grup przedstawia przewodniczącemu nazwisko senatora powołanego do zajęcia wolnego miejsca w komisji. Lista członków komisji jest publikowana w „Journal officiel”. Senator może być członkiem tylko jednej komisji stałej, natomiast Przewodniczący Senatu nie może być członkiem żadnej komisji (art. 8. ust. 12. RS).

Wśród czynników branych pod uwagę przy proponowaniu kandydatów do komisji przez przewodniczących grup należy wymienić: wykształcenie, miejsce w hierarchii partyjnej, reprezentowany region oraz doświadczenie w pracach komisji.<sup>11</sup>

Prezydium (Biuro) Komisji Zgromadzenia Narodowego jest wybierane na posiedzeniu zwołanym przez przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego. W skład prezydium komisji stałych wchodzi oprócz przewodniczącego jeden wiceprzewodniczący i jeden sekretarz na każdych 30 członków, z tym że liczba wiceprzewodniczących i sekretarzy nie może być niższa od trzech (art. 39. ust. 1. i 2.). Co oznacza, iż dwie komisje najbardziej liczne w Zgromadzeniu Narodowym – oprócz przewodniczącego – mają w prezydium czterech wiceprzewodniczących i czterech sekretarzy. Dodatkowo Komisja Budżetu, Gospodarki i Planu powołuje sprawozdawcę generalnego. Prezydium komisji stałych w Zgromadzeniu Narodowym są powoływane w wyborach tajnych i większościowych na poszczególne stanowiska. Taką regulację wykorzystywała rządząca większość, powołując się na odpowiedzialność za prace komisji. W efekcie dopiero na początku IX kadencji, w kwietniu 1988 przypadło opozycji przewodnictwo w Komisji Spraw Zagranicznych.<sup>12</sup> W sytuacji gdy żaden z kandydatów nie uzyska w dwóch pierwszych turach większości absolutnej, w trzeciej wystarczy większość względna, jeśli ilość głosów jest równa, wówczas wybrany zostaje deputowany starszy wiekiem. Natomiast (od 1994), jeśli liczba kandydatów nie jest wyższa od liczby miejsc wolnych, głosowanie nie jest przeprowadzane.<sup>13</sup> Warto też wspomnieć o roli przewodniczących komisji: wchodzi oni w skład w konferencji przewodniczących (mają wpływ na funkcjonowanie parlamentu – ustalają uzupełniający porządek dnia), przemawiają w imieniu komisji na posiedzeniu plenarnym, ale przede wszystkim kierują jej pracami.

W Senacie w skład prezydium komisji wchodzi: przewodniczący, od 1995 r. sześciu wiceprzewodniczących (wcześniej czterech), czterech sekretarzy (ich liczba może być większa – gdyż wszystkie grupy polityczne muszą być reprezentowane) oraz z urzędu – sprawozdawca generalny, powoływany przez Komisję Finansów, Kontroli Budżetowej i Rachunków Ekonomicznych. Wybór

<sup>11</sup> Por. P. Loquet, *Les commissions parlementaires permanentes de la V<sup>e</sup> République*, PUF, Paris 1981, s. 58–60; G. D. Lavroff, *op. cit.*, s. 1447.

<sup>12</sup> Zob. D. Turpin, *Droit constitutionnel*, PUF, Paris 1992, s. 418.

<sup>13</sup> Uchwała z 26 stycznia 1994 r modyfikująca art. 39. ust. 4. RZN.

przewodniczącego ma charakter tajny, odbywa się pod kierunkiem przewodniczącego seniora, który ogłasza wyniki głosowania, wiceprzewodniczący są wybierani na tych samych zasadach, z tym że nad głosowaniem czuwa przewodniczący. Zgodnie z art. 13. ust. 2bis RS – wiceprzewodniczący ma prawo zastępować i reprezentować przewodniczącego komisji.

W Zgromadzeniu Narodowym, w trakcie trwania sesji komisje są powoływane przez ich przewodniczących. Gdy sytuacja tego wymaga, komisje są zwoływane w trybie pilnym na wniosek rządu przez Przewodniczącego Zgromadzenia (art. 40. ust. 1. RZN). Natomiast między sesjami komisje są powoływane od 1969 r. przez Przewodniczącego Zgromadzenia lub przewodniczącego komisji za zgodą jej prezydium. W Zgromadzeniu Narodowym od reformy z 1994 r. komisje stałe, podczas posiedzenia Zgromadzenia (zgodnie art. 50. ust. 1. RZN Zgromadzenie zbiera się we wtorek rano, po południu i wieczorem oraz po południu i wieczorem w środę i w czwartek) mogą obradować tylko nad sprawami przekazanymi przez Zgromadzenie, celem bezzwłocznego ich rozpatrzenia lub nad sprawami wpisanymi w porządek dzienny Zgromadzenia (zob. art. 41. ust. 1. RZN).<sup>14</sup> Dzięki modyfikacji regulaminu z marca 1998 i czerwca 1999 r. we wtorki poranki są zarezerwowane dla zapytań ustnych bez debaty (art. 50 ust. 1 RZN), co stwarza możliwość pracy komisji, gdyż wykluczeni z udziału w pracach komisji są tylko deputowani „pytający”. W Senacie komisje stałe są zwoływane przez ich przewodniczących, w zasadzie na 48 godzin przed posiedzeniem, wezwanie musi zawierać określenie porządku dziennego i jest przekazywane do sekretariatów każdej z grup, a dniem zarezerwowanym na pracę komisji jest środa.

Obecność członków komisji na posiedzeniach jest obowiązkowa. Jeśli jeden z członków komisji był nieobecny na więcej niż 1/3 posiedzeń komisji podczas sesji zwyczajnej i gdy nie podał przyczyn nieobecności określonych w art. 42. ust. 2. RZN i nie był zastąpiony zgodnie z art. 38. RZN, wtedy Przewodniczący Zgromadzenia na wniosek prezydium komisji stwierdza utratę członkostwa. Deputowany na warunkach określonych w ordonansie nr 58–1066 z 7 listopada 1959 r. może przekazać prawo do głosowania innemu członkowi komisji, o czym

<sup>14</sup> Pierwotnie komisje mogły się zbierać rano cztery razy w tygodniu – od wtorku do piątku (art. 41. ust. 1. RZN), zob. D. Ruzie, *Le nouveau Règlement de l'Assemblée Nationale (Annexe)*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 1959, nr 5, s. 927. Od reformy z 1969 komisje mogły zbierać się w środę lub w czwartek (art. 41 ust. 1 i art. 50 ust. 3 RZN), zob. *Regulamin Zgromadzenia Narodowego z dnia 24 lipca 1959 r. (według stanu prawnego na dzień 30 września 1980 r.)*, tłum. E. Gdulewicz, [w:] *Regulaminy parlamentarne Francji, RFN, Szwecji, Włoch i ZSRR*, Warszawa 1983, s. 20 i 26. Praktycznie zebrania odbywały się w czwartek, tak więc Konferencja Przewodniczących nie miała swobody wyboru dnia posiedzeń, a komisje i tak zbierały poza wyznaczonym terminem przez cały tydzień, por. M. Brimont-Mackowiak, *Les revisions du règlement de l'Assemblée Nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 1997, nr 2, s. 437–438.

powiadamia się przewodniczącego komisji. Oprócz członków komisji w zebraniach mogą brać udział członkowie rządu, którzy od roku 1994 mogą być obecni podczas głosowań, co nie zawsze jest dobrze odbierane.<sup>15</sup> Od tego też roku w obradach mogą uczestniczyć deputowani niebędący członkami komisji. Lista członków obecnych i nieobecnych usprawiedliwionych lub nieobecnych z przyczyny wymienionej w ordonansie nr 58–1066 z 7 listopada 1959 r. oraz nieobecnych z powodu przeszkody nie do przewyciężenia, a także ważne zastąpionych jest publikowana w „Journal officiel” następnego dnia po posiedzeniu. Analogiczna sytuacja ma miejsce w Senacie, obecność na posiedzeniach jest obowiązkowa, wyjątkowo nieobecny członek komisji zgodnie z art. 1. ordonansu nr 58–1066 z 7 listopada 1959 r. może przekazać prawo do głosowania innemu członkowi komisji, co jest odnotowywane przez przewodniczącego komisji. W przypadku trzech kolejnych nieusprawiedliwionych nieobecności członka komisji, prezydium informuje o tym przewodniczącego Senatu, który stwierdza dymisję członka komisji. Ministrowie mogą brać udział w posiedzeniach komisji, mogą być wysłuchani, kiedy o to poproszą, nie mogą być jednak obecni podczas głosowania. W pracach komisji finansów, kontroli budżetowej i rachunków ekonomicznych, mogą uczestniczyć z mocy prawa członkowie innych komisji stałych z głosem doradczym (art. 18. ust. 4. RS).

Zarówno w Zgromadzeniu Narodowym, jak i w Senacie komisje mogą poprosić o przedstawienie na posiedzeniu komisji, opinii na temat projektu czy propozycji uchwały członka Rady Ekonomicznej i Społecznej. Dodatkowo w Zgromadzeniu przewodniczący każdej komisji, za pośrednictwem przewodniczącego izby może wystąpić z wnioskiem do premiera o przesłuchanie na jej posiedzeniu członka rządu.

W Zgromadzeniu, we wszystkich przypadkach, obecność większości członków jest niezbędna dla ważności głosowania (w przypadku gdy 1/3 członków obecnych na posiedzeniu komisji tego zażąda). Jeżeli głosowanie nie może być przeprowadzone z powodu braku *quorum*, to przeprowadza się je na następnym posiedzeniu, zwołanym nie wcześniej niż trzy godziny po zakończeniu poprzedniego, bez względu na liczbę obecnych członków (art. 43. ust. 2. RZN). W Senacie sytuacja jest analogiczna, z tym że w przypadku braku *quorum* termin, w którym można zwołać kolejne posiedzenie skrócony jest do godziny. W obu izbach przewodniczący komisji nie posiadają głosu rozstrzygającego, w przypadku równości głosów, przepis poddany głosowaniu nie jest przyjęty (art. 44. ust. 4. RZN i art. 20. ust. 5. RS).

Debaty w komisjach nie są jawne, poufny jest też protokół sporządzany z posiedzenia komisji, pozostali członkowie mogą się z nim zapoznać z jego tekstem oraz dokumentami złożonymi komisji. Warto podkreślić, iż decyzje o jawności części lub całości prac podjąć mogą: w Zgromadzeniu – prezydium

<sup>15</sup> Tak J. P. Camby, P. Servent, *op. cit.*, s. 63.

komisji, a w Senacie sama komisja, gdzie przewodniczący komisji może podjąć decyzję o informacji z prac komisji w prasie. W Zgromadzeniu Narodowym, co tydzień jest publikowany Biuletyn Komisji, w którym są umieszczane wyniki głosowań, nazwiska głosujących, a także inne informacje dotyczące prac komisji. W Senacie nie ma w regulaminie tak precyzyjnych zapisów, niemniej jednak praktyka jest identyczna.<sup>16</sup>

Ograniczenia konstytucyjne wynikające z art. 43. konstytucji – ograniczenie liczby komisji stałych do sześciu oraz duża liczba członków doprowadziły w praktyce, mimo braku uregulowań, do tworzenia grup roboczych spełniających funkcje podkomisji. W najbardziej licznych komisjach – dawnej Produkcji i Wymiany oraz Spraw Kulturalnych, Rodziny i Socjalnych, każdy z czterech wiceprzewodniczących kierował swoistą podkomisją.<sup>17</sup> Miało to na celu bardziej efektywną pracę komisji, poprzez powierzenie pracy nad tekstem węższemu gronu ekspertów, co na pewno nie pozostało bez wpływu na tworzenie komisji specjalnych. Drugim poważnym ograniczeniem w pracy komisji jest art. 42. konstytucji, zgodnie z którym komisje wobec rządowych projektów mogą proponować jedynie poprawki (mają pierwszeństwo w dyskusji na posiedzeniu plenarnym), które muszą spełniać kryteria dopuszczalności, natomiast w przypadku propozycji parlamentarnych komisje utrzymały kompetencje – mają możliwość prowadzenia dyskusji na posiedzeniu plenarnym nad tekstem przygotowanym przez komisje.

Efektom pracy w komisjach jest sprawozdanie o projekcie lub propozycji ustawodawczej. Nad przygotowaniem projektu tego sprawozdania czuwa sprawozdawca, wybierany spośród grona członków komisji, na nim spoczywa obowiązek wychwycenia niedociągnięć, propozycje zmian w tekście; w tym celu może skorzystać z pomocy sekretarzy, jak i służb parlamentarnych podległych komisji, a także jeśli to konieczne, korzysta z wszystkich innych środków dostępnych komisjom (przesłuchania sprawozdawców Rady Społecznej i Ekonomicznej i komisji opiniodawczej, poszczególnych ministrów).<sup>18</sup> To właśnie sprawozdawca, po zakończeniu debaty w komisji, opracowuje raport, który zawiera wnioski, uwagi i poprawki. Po przedstawieniu tekstu w komisji sprawozdawca jako pierwszy przemawia na posiedzeniu plenarnym, a następnie uczestniczy w dyskusji nad tekstem, ewentualnie broni poprawek proponowanych przez komisje.

Wspomniałem już, że komisje specjalne nie są często powoływane, nie spełniły się nadzieje twórców V Republiki, związane z tą instytucją, wraz z upływem czasu zmieniła się także rola komisji specjalnych, początkowo

<sup>16</sup> P. Avril, J. Gicquel, *op. cit.*, s. 92.

<sup>17</sup> Zob. B. Radziewanowska, *Komisje parlamentarne w V Republice Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe UJ, Prace z Nauk Politycznych” 1974, z. 6, s. 63.

<sup>18</sup> Zob. E. Gdulewicz, *Parlament, a rząd...*, s. 168.



kojarzone były z kolejnym ograniczeniem parlamentu, są kojarzone z komisjami fachowców, którzy bardziej gruntownie analizują tekst i proponują konkretne rozwiązania problemów.<sup>19</sup> Paradoksalnie jest to również jedna z przyczyn dominacji komisji stałych, o czym już była mowa wcześniej.

Komisje specjalne w Zgromadzeniu od 1989 r. składają się 57 członków, desygnowanych zgodnie z proporcjonalną reprezentacją grup, przewidzianą w art. 34. RZN, w ich skład zaś nie może wchodzić więcej niż 28 członków należących w momencie powołania do jednej komisji stałej,<sup>20</sup> dodatkowo komisje specjalne mogą powołać do swojego grona nie więcej niż dwóch członków spośród deputowanych nienależących do żadnej z grup. W Senacie od roku 1991 w skład komisji specjalnych wchodzi 37 członków.

Zgodnie z art. 43. konstytucji komisje specjalne są powoływane na wniosek Rządu lub izby. Regulaminy izb precyzują podmioty uprawnione do powołania komisji specjalnych, w Zgromadzeniu komisje są powoływane przez izbę na wniosek przewodniczącego komisji stałej, przewodniczącego grupy lub co najmniej 30 deputowanych (art. 31. ust. 1.) oraz w przypadku konfliktu kompetencji – po debacie między komisjami stałymi – przez Zgromadzenie na wniosek przewodniczącego. W Senacie komisje są powoływane przez samą izbę na wniosek przewodniczącego komisji stałej, przewodniczącego grupy lub przewodniczącego senatu. Komisja specjalna jest powoływana również w przypadku konfliktu kompetencji między dwoma komisjami stałymi. Wniosek Rządu o powołanie komisji specjalnej w Zgromadzeniu powinien być zgłoszony w przypadku projektu w momencie jego przekazania Zgromadzeniu, a w przypadku propozycji ustawodawczej w terminie 48 godzin od jego rozesłania, taki sam termin jest w przypadku wniosku złożonego przez Zgromadzenie, z tym że w przypadku rządowego wniosku o „nagłość” termin ten jest skracany do 24 godzin. W Senacie są przyjęte identyczne rozwiązania (zob. art. 16. ust. 2bis).

Podkreślić należy, iż komisje specjalne w Zgromadzeniu są tworzone z mocy prawa w dwóch przypadkach: w pierwszym gdy wniosek o powołanie komisji specjalnej pochodzi od rządu oraz w przypadku wniosku pochodzącego od jednego lub kilku przewodniczących grup reprezentujących absolutną większość członków zgromadzenia (ten przepis nie odnosi się do projektu ustawy finansowej, projektu dotyczącego wyrażenia zgody na zasady ogólne planu lub całości planu, ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej oraz w przypadku gdy Zgromadzenie wcześniej odmówiło powołania komisji specjalnej – art. 32. RZN). Natomiast wniosek o powołanie komisji specjalnej pochodzący od podmiotów wymienionych w art. 31. ust. 1. RZN jest uznawany

<sup>19</sup> Por. M. Bonnard, *op. cit.*, s. 199 (wypowiedź P. Lagorce na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego).

<sup>20</sup> Przed reformą, w Zgromadzeniu komisje specjalne liczyły 31 członków, a liczba członków należących do tej samej komisji stałej nie mogła przekroczyć 15, w Senacie komisje liczyły 24 członków.

za przyjęty, jeżeli przed drugim posiedzeniem od jego ogłoszenia przewodniczący Zgromadzenia nie otrzyma sprzeciwu od rządu, komisji stałej lub przewodniczącego grupy.

Prezydium komisji specjalnych w Zgromadzeniu od 1980 składa się z przewodniczącego, dwóch wiceprzewodniczących i dwóch sekretarzy (wcześniej prezydium liczyło trzy osoby), komisja desygnuje także sprawozdawcę. Wybór odbywa się na tych samych zasadach co w komisjach stałych, w Senacie każda komisja specjalna określa skład swojego prezydium.

Praca w komisjach specjalnych przebiega według zasad przyjętych jak dla komisji stałych. W Zgromadzeniu komisja specjalna zachowuje swoje uprawnienia do chwili zakończenia postępowania nad projektem rządowym lub wnioskiem ustawodawczym, dla którego została powołana, a w Senacie misja komisji specjalnej wygasa w momencie promulgacji tekstu, dla którego została powołana.

Komisje śledcze są jednym z środków kontroli, którym dysponuje parlament francuski. Konstytucja milczy na ich temat, warunki ich tworzenia są określone w ordonansie z 17 listopada 1958 r. dotyczącym funkcjonowania zgromadzeń parlamentarnych. Do roku 1991 zgodnie z art. 6. ordonansu poza komisjami wymienionymi w art. 43. konstytucji mogły być tworzone komisje śledcze (zbierały informacje na temat określonych faktów i przedstawiały wnioski w izbie, w której zostały powołane) i komisje kontroli (kontrolowały działalność finansową i techniczną zakładów użyteczności publicznej i przedsiębiorstw państwowych oraz informowały o efektach tych kontroli).<sup>21</sup> Ustawa z 20 lipca 1991 modyfikując art. 6. ordonansu zniósła to rozgraniczenie i komisje śledcze przejęły kompetencje komisji kontroli. W Zgromadzeniu Narodowym powołano w latach 1959–1998 powołano 44 komisje śledcze (w tym 7 komisji kontroli do roku 1991), w Senacie w tym okresie powołano 35 komisji śledczych (18 komisji kontroli).<sup>22</sup> Komisja śledcza może być utworzona tylko w przypadku zbadania sprawy, w stosunku do której nie jest prowadzone postępowanie sądowe (o czym stwierdza minister sprawiedliwości po zawiadomieniu przez przewodniczącego Zgromadzenia, praktyka w Senacie jest identyczna), w przypadku gdy w stosunku do sprawy, do której została powołana komisja zostało wszczęte postępowanie sądowe, następuje natychmiastowe zakończenie prac komisji. Komisja śledcza nie może być też powołana, jeśli w ciągu ostatnich dwunastu miesięcy inna komisja rozpatrywała tę sprawę.

Uprawnienia komisji śledczych wygasają z chwilą przekazania sprawozdania izbie, komisje są ograniczone czasowo – sprawozdanie musi być przekazane w ciągu sześciu miesięcy od podjęcia uchwały o ich powołaniu.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Zob. J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1963, s. 100.

<sup>22</sup> D. Maus, *op. cit.*, s. 200–201.

<sup>23</sup> Ustawa z 19 lipca 1977 wydłużyła czas od powołania komisji śledczych i kontroli do złożenia sprawozdania komisji z czterech do sześciu miesięcy.

Powołanie komisji śledczej w obu izbach następuje po głosowaniu nad propozycją uchwały odesłaną do właściwej komisji stałej, rozpatrzoną i omówioną zgodnie z warunkami określonymi w regulaminach izb (art. 140. ust. 1. RZN i art. 11. ust. 1. RS). Od 1991 r. grupy dysponują prawem losowania. W Zgromadzeniu komisje śledcze liczą 30 członków, a w Senacie 21 członków, powoływanych od roku 1991 zgodnie z regułą reprezentacji proporcjonalnej grup.<sup>24</sup>

W skład prezydium komisji śledczej, tak jak w przypadku komisji specjalnych, wchodzi przewodniczący, dwóch wiceprzewodniczących i dwóch sekretarzy, wybieranych w tajnym głosowaniu, desygnowany jest też sprawozdawca.

Przesłuchania komisji śledczych do roku 1991 były tajne, co było przedmiotem krytyki wielu parlamentarzystów. Zmiany wniesione do art. 6. par. 4. ordonansu z 17 listopada 1958 r. przez ustawę z 20 lipca 1991, wprowadziły jawność przesłuchań komisji, chociaż komisje mogą wedle swojego uznania decydować o jawności przesłuchań, a więc mają możliwość wprowadzenia tajności przesłuchań. Jak podają J. P. Camby, P. Servent, przesłuchania w komisjach śledczych dotyczące banku Crédit Lyonnais czy SNCF (Narodowe Towarzystwo Kolei Żelaznych) nie były jawne.<sup>25</sup>

Osoba, która została wezwana przez komisje śledczą na przesłuchanie, a odmówiła stawienia się na przesłuchanie w komisji, złożenia przysięgi podlega karze więzienia, grzywny lub pozbawienia praw obywatelskich.<sup>26</sup>

Wśród komisji parlamentarnych V Republiki Francuskiej należy wymienić komisje tworzone *ad hoc*, do których należy zaliczyć komisje powołane do rozpatrzenia wniosku o zawieszenie aresztowania, zawieszenie środków pozbawiających lub ograniczających wolność oraz ścigania parlamentarzysty. W tym przypadku na początku kadencji i każdego roku za wyjątkiem poprzedzającego odnowienie składu, powoływana jest komisja składająca się w Zgromadzeniu Narodowym z 15 członków oraz 30 członków w Senacie (art. 80 ust. 1. RZN i art. 105. ust. 1. RS). Członkowie komisji są powoływani według zasady proporcjonalności.

Podstawowym zadaniem komisji jest wysłuchanie zainteresowanego deputowanego lub senatora, a następnie przygotowanie sprawozdania i jego rozesłanie. W Zgromadzeniu wnioski dotyczące zawieszenia aresztowania, zawieszenia środków pozbawiających lub ograniczających wolność oraz ścigania parlamentarzysty są wpisywane z urzędu do porządku dziennego Zgromadzenia przez Konferencję Przewodniczących. Następuje to z chwilą rozesłania sprawozdania na najbliższe posiedzenie zarezerwowane zgodnie z pierwszeństwem art. 48. ust. 2. konstytucji dla pytań parlamentarzystów i odpowiedzi Rządu, po

<sup>24</sup> Wcześniej komisje śledcze i kontroli powoływane były powoływane wedle zasady większościowej, która promowała silniejsze ugrupowania.

<sup>25</sup> J. P. Camby, P. Servent, *op. cit.*, s. 109.

<sup>26</sup> Por. P. Avril, J. Gicquel, *op. cit.*, s. 245.

zakończeniu tych pytań. W sytuacji gdy sprawozdanie nie zostało rozesłane w terminie 20 dni od dnia złożenia wniosku, sprawa powinna być wpisana z urzędu przez Konferencję Przewodniczących na najbliższe posiedzenie zarezerwowane zgodnie z pierwszeństwem art. 48 ust. 2 konstytucji dla pytań parlamentarzystów i odpowiedzi Rządu, po zakończeniu tych pytań (art. 80. ust. 4. RZN). W Senacie stanowisko komisji powinno być przedstawione w ciągu trzech tygodni od desygnowania członków komisji, z chwilą rozpowszechnienia sprawozdania, jest ono wpisane przez Konferencję Przewodniczących do porządku dnia dziennego Senatu.

Po dyskusji na posiedzeniu jawnym, w przypadku rozpatrywania wniosku o zawieszenie ścigania uwięzionego parlamentarzysty albo zawieszenie środków pozbawiających lub ograniczających wolność parlamentarzysty, obie izby mogą decydować tylko o zawieszeniu uwięzienia albo całości lub części zastosowanych środków.

Zarówno Zgromadzenie Narodowe, jak i Senat powołują komisje specjalne mające na celu kontrolowanie wydatków i sprawdzanie rachunków izby. Komisja ta jest powoływana w Zgromadzeniu Narodowym na początku kadencji i każdego następnego roku i składa się z 15 członków. W Senacie jest powoływana po otwarciu każdej sesji zwyczajnej i składa się z 10 członków. Komisje te są powoływane zgodnie z zasadą proporcjonalności grup politycznych. W ich skład nie mogą wchodzić członkowie prezydium izb. Komisje te udzielają absolutorium kwestorom. Natomiast pomimo samodzielności finansowej izb, zgodnie z art. 7. ordonansu z 17 listopada 1958 r. ustalenie projektu wydatków obu izb przypada specjalnie utworzonej wspólnej komisji składającej się z kwestorów obu izb pod przewodnictwem przewodniczącego izby Trybunału Obrachunkowego. Dodatkowo dwóch urzędników Trybunału Obrachunkowego może uczestniczyć w dyskusji z głosem doradczym. Wniosek w sprawie budżetu każdej izby jest uchwalany przez komisję na wniosek kwestorów izby, następnie jest on umieszczany w projekcie ustawy budżetowej.<sup>27</sup>

Zmiany wprowadzone do systemu komisji stałych w V Republice Francuskiej spowodowane były zbyt dużym wpływem tych komisji w III i w IV Republice. Miały one możliwość „pogrzebania” projektów rządowych, takiej możliwości w systemie V Republiki już nie mają. Ograniczenia w ramach tzw. „racjonalizacji parlamentu” spowodowały diametralne odwrócenie sytuacji na niekorzyść komisji stałych. Poprzez zapisy konstytucyjne (art. 42. i 43. konstytucji) komisje stały się obserwatorem w procesie ustawodawczym, oczywiście odgrywają podstawową rolę, jeśli chodzi o przygotowanie posiedzenia plenarnego. Niska liczba komisji stałych wobec postępującej specjalizacji tekstów, którymi zajmują się izby, spowodowała utworzenie na łonie komisji grup roboczych, w których eksperci w węższym gronie pracują nad tekstem, gdyż powoduje to zwiększenie

<sup>27</sup> Zob. J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 104.

efektywności pracy parlamentarnej. Mimo reform komisje specjalne nie są powoływane często, ale wzrost ich liczby jest zauważalny w sytuacji, gdy komisje stałe są przeciążone. Reformy prac komisji podjęte na przestrzeni lat 90. (wprowadzenie jednej sesji, uelastycznienie wymogu *quorum* wymaganego do zebrania się komisji w okresie pozasesyjnym, obecność członków rządu podczas głosowań w Zgromadzeniu Narodowym), miały na celu ułatwienie pracy komisji, a także współpracę z rządem już na etapie prac w komisji. Należy pamiętać o tym, iż w praca w komisjach na charakter przygotowawczy oraz że pozycja komisji stałych we Francji jest odzwierciedleniem pozycji parlamentu wobec rządu. Komisje śledcze są skutecznym środkiem uzyskiwania informacji, ale poważne ograniczenie stanowi brak możliwości zajęcia się sprawą wobec, której jest prowadzone postępowanie sądowe. Słuszny jest pogląd J. Stembrowicza, mówiący o ograniczeniu autonomii finansowej Zgromadzenia Narodowego i Senatu poprzez kontrolę komisji wspólnej składającej się z kwestorów, pod kierunkiem przewodniczącego izby Trybunału Obrachunkowego.<sup>28</sup>

#### SUMMARY

In the French Fifth Republic the system of organization and functioning of parliamentary commissions was radically transformed in relation to regulations in force in the Third and Fourth Republics. The constitution drafters introduced the "dual system of legislative commissions", where the leading role was to be played by special commissions. The number of standing commissions was limited to six in each Chamber, since special commissions would henceforward take the burden of legislative work. Practice proved stronger than constitutional provisions. The habit of being accustomed to permanently functioning, standing commissions took the upper hand. Yet their role was considerably limited. With time, special commissions also stopped being regarded as a restriction, now they perform the role of 'expert' committees. Apart from standing and special commissions, playing a significant role in the execution of the legislative function, investigative commissions should be specially mentioned as one of the controlling means available to the French Parliament. Before 1991 it was also possible to set up controlling commissions, yet their powers were taken over by investigative commissions. A serious constraint in appointing investigative commissions is the provision allowing the establishment of a commission only to investigate a case, where no judicial proceeding have been instituted.

Among parliamentary commissions in the French Fifth Republic, the ad hoc commissions should be named: they are commissions appointed to review motions to suspend detention, to suspend measures depriving of or curtailing liberty and measures for prosecuting a parliamentary deputy, and special commissions set up to control spending and oversee the controlling of both chambers.

The constant evolution in the organization and functioning of the commissions is intended to improve the legislative process, especially to prepare the plenary session and to strengthen parliamentary control.

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 104.