

Streszczenie

Temat: Funkcja kontrolna komisji parlamentarnych w zakresie bezpieczeństwa państwa prawa w XXI wieku na przykładzie modelu polskiego i amerykańskiego.

Autor: mgr Filip Świtkowski

Promotor: prof. dr hab. Tomasz Kuczur

Słowa kluczowe: komisja parlamentarna, kontrola parlamentarna, Parlament, Kongres, komisja śledcza, bezpieczeństwo państwa, państwo prawa

Przedmiotem rozprawy jest funkcja kontrolna komisji parlamentarnych w zakresie bezpieczeństwa państwa prawa w XXI wieku na przykładzie modelu polskiego i amerykańskiego. Współcześnie demokratyczne państwa muszą mierzyć się z licznymi zagrożeniami, których charakter jest niejednoznaczny i wielowymiarowy. W dobie powszechnej informatyzacji i profesjonalizacji grup przestępczych, państwa Zachodu muszą mierzyć się z działalnością wymierzoną w ich stabilność gospodarczą oraz powszechnie uznawane wartości społeczne. Zarówno na gruncie polskim, jak i amerykańskim, w ostatnich dwóch dekadach uwidoczniła się tendencja do nasilania się negatywnych zjawisk związanych z nieprawidłowym funkcjonowaniem rynków finansowych. W 2008 roku, doprowadziło to do jednego z największych kryzysów finansowych, którego konsekwencje były odczuwalne w większości rozwiniętych państw na świecie, co wymusiło zwiększenie interwencjonizmu gospodarczego w celu ratowania powszechnego dobrobytu. Nie mniej istotne dla zapewnienia bezpieczeństwa współczesnego państwa okazuje się być prowadzenie spójnej polityki militarnej i dyplomatycznej przez różne organy władzy koegzystujące w ramach jednego systemu politycznego.

Przeprowadzone badania zostały podporządkowane poszukiwaniu odpowiedzi na kilka fundamentalnych pytań badawczych. Przede wszystkim - na ile kontrola parlamentarna stanowi efektywny mechanizm w zakresie prowadzenia polityki bezpieczeństwa demokratycznego państwa prawa? Jaką rolę odgrywają komisje parlamentarne w odniesieniu do całokształtu kontroli parlamentarnej? Czy ich funkcjonowanie pozwala na zwiększenie transparentności i zapewnienie prawidłowej realizacji woli suwerena? Na ile specjalne uprawnienia dochodzeniowo-śledcze pomagają w odkryciu nieznanych wcześniej opinii publicznej faktów dotyczących konkretnych spraw? Czy tendencja do poszerzania kompetencji śledczych komisji parlamentarnych jest zgodna z wartościami demokratycznego państwa prawa?

Istotną rolę w przeprowadzonych rozważaniach naukowych odegrały hipotezy badawcze, stworzone na podstawie dotychczasowego stanu badań nad zagadnieniem funkcji kontrolnej komisji parlamentarnych, które starano się zweryfikować. Odpowiedzi na nie stanowią bowiem klucz do zrozumienia istoty funkcjonowania instytucji komisji parlamentarnych w dynamicznie zmieniającym się świecie oraz ich wpływu na polityczno-prawną rzeczywistość w zakresie bezpieczeństwa państwa. Pierwsza z hipotez poddana weryfikacji zakładała, że

działalność komisji parlamentarnych odgrywa kluczową rolę w procesie kontroli parlamentarnej, zarówno w przyjętym modelu polskiego parlamentaryzmu, jak i tożsamych uwarunkowań na gruncie amerykańskiego systemu politycznego. W obu przypadkach bowiem najszerszy wachlarz uprawnień kontrolnych przyznany został właśnie tym organom wewnętrznym poszczególnych izb. Druga z hipotez badawczych wynika niejako z pierwszej – bowiem opiera się na założeniu, że to uprawnienia dochodzeniowo-śledcze przyznane komisjom (specjalnym w przypadku Kongresu oraz śledczym w polskim Parlamencie), stanowią element, który determinuje efektywny sposób prowadzenia działalności kontrolnej przez deputowanych, zarówno w stosunku do podmiotów i instytucji publicznych, jak i tych z sektora prywatnego. Natomiast trzecia z hipotez dotyczy realnej roli powoływanych *ad hoc* komisji, których zadaniem jest zbadanie konkretnej, precyzyjnie określonej sprawy. Za pomocą przyznanych im uprawnień dochodzeniowo-śledczych, pozyskują one nowe informacje, które trudno byłoby ujawnić opinii publicznej w inny sposób. Budują tym samym społeczną świadomość procesów zachodzących wewnątrz struktur władzy.

Niewątpliwie uwzględniając współczesny charakter mediatyzacji przestrzeni publicznej, nasuwa się także pytanie, na ile powołanie komisji specjalnych czy śledczych ma na celu rzeczywiste i rzetelne wyjaśnienie wszystkich okoliczności związanych z badaną sprawą, a na ile stanowi kolejne narzędzie wykorzystywane do prowadzenia bieżącego sporu politycznego i polaryzacji społecznej. Doprowadziło to autora do postawienia czwartej hipotezy – iż znaczna część działalności śledczej komisji skupiona jest wokół wątków o charakterze politycznym, przy jednoczesnym braku stanowczej i dogłębnej analizy innych elementów, mogących doprowadzić do rzetelnego i relatywnie obiektywnego rozstrzygnięcia.

Dynamika współczesnych zmian o charakterze polityczno-prawnym oraz skala rozbudowania systemowych struktur demokratycznego państwa wymaga także rozstrzygnięcia czy możliwe jest wskazanie przestrzeni do dalszego rozwoju uprawnień dochodzeniowo-śledczych komisji parlamentarnych, tak aby mogły one przyczynić się do zwiększenia efektywności kontroli parlamentarnej. Uwzględniając uwarunkowania rozwoju społeczno-technologicznego, zdaniem autora nie tylko możliwym, ale wręcz nieuniknionym jest dalsze poszerzanie kompetencji śledczych komisji parlamentarnych – co stanowi ostatnią z hipotez badawczych ustanowionych w rozprawie.

W celu przeprowadzenia dogłębnej analizy dwóch odmiennych od siebie systemów polityczno-prawnych, konieczne było zastosowanie odpowiednich metod badawczych. Najważniejszymi z nich okazały się metoda komparatystyczna za pomocą której możliwe było porównanie formalnych i nieformalnych instytucji politycznych na różnych etapach ich rozwoju oraz metoda dogmatyczno-prawna pozwalająca na prawidłową wykładnię przepisów ustanowionych przez ustawodawcę stanowiących podstawę funkcjonowania komisji parlamentarnych w polskim i amerykańskim ustroju politycznym.

Struktura pracy zbudowana została z pięciu rozdziałów. W pierwszym podjęto analizę znaczeniową pojęcia państwa prawa, prezentując ewolucję jego pojmowania od czasów starożytnych, aż po współczesność. Wskazano w niej na znaczącą różnicę w rozumieniu tego pojęcia pomiędzy kręgiem kultury europejskiej i anglosaskiej. Uwidoczniono także

skomplikowane relacje pomiędzy różnymi ośrodkami władzy na gruncie ustrojowym Polski i Stanów Zjednoczonych, tak aby móc zrozumieć narastające przez lata napięcia pomiędzy nimi i wskazać na ich przyczyny.

W drugim rozdziale zawarto szczegółową analizę konotacji pojęcia bezpieczeństwa we współczesnej nauce oraz zmian jego postrzegania na przestrzeni dziejów. Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość wymaga rozróżnienia coraz to nowych rodzajów zagrożeń, zarówno dla jednostki, jak i dla państwa jako całości. Z tego względu w tymże rozdziale podjęto się także wskazania najważniejszych wyzwań dla Polski i Stanów Zjednoczonych, którym to muszą stawić czoła, aby zapewnić ochronę swoim obywatelom oraz ugruntowanym przez wieki wartościom.

W rozdziale trzecim uwaga skupiona została na instytucjonalnych aspektach kontroli parlamentarnej jako podstawowego mechanizmu nadzorowania działań organów egzekutywy oraz podległej jej administracji. W tym zakresie niezwykle istotne było zaprezentowanie systemowego modelu funkcjonowania komisji w ramach współczesnego parlamentaryzmu.

W rozdziale czwartym określono istotę uprawnień dochodzeniowo-śledczych komisji parlamentarnej oraz ich rolę jako mechanizmu pogłębionej kontroli parlamentarnej, a także wskazano wpływ zmian społeczno-politycznych na ich ostateczny kształt. Ewolucja instytucjonalnych uwarunkowań śledztw parlamentarnych przebiegała odmiennie na gruncie polskiego i amerykańskiego ustawodawstwa.

W ostatnim rozdziale rozprawy zaprezentowane zostało *case study* wybranych śledztw parlamentarnych. Ich analiza objęła nie tylko merytoryczny zakres, określając głębię i rzetelność każdego z nich, ale także próbę oceny ich efektywności oraz wpływu na wiele sfer życia publicznego, poczynając od zmian w strukturach władzy, poprzez pociągnięcie do odpowiedzialności osób nadużywających swojej pozycji, aż po odbiór prac komisji przez media i opinię publiczną.

W zakończeniu dokonano krótkiego podsumowania, zwieńczonego próbą analizy porównawczej obu modeli uprawnień komisji parlamentarnych w zakresie kontrolnym oraz zweryfikowano przyjęte hipotezy. Ponadto zaprezentowano propozycje zmian, które mogłyby w istotny sposób przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania systemu kontroli parlamentarnej.

Summary

Title: The control function of parliamentary committees in the field of security of the state of law in the 21st century on the example of the Polish and American models.

Author: Filip Świtkowski, Master of Political Science

Supervisor: Tomasz Kuczur, Professor of Political Science

Key words: parliamentary committees; parliamentary control; Parliament; Congress; inquiry committee; state security; state of law

The subject of the dissertation is the control function of parliamentary committees in the field of security of the state of law in the 21st century on the example of the Polish and American models. Contemporary democratic states have to face numerous threats, the nature of which is ambiguous and multidimensional. In the era of widespread computerization and professionalization of criminal groups, Western countries have to deal with activities aimed at their economic stability and universally recognized social values. Both in Poland and in the USA, in the last two decades there has been a tendency to intensify the negative phenomena related to the malfunctioning of financial markets. In 2008, this led to one of the worst financial crises, with consequences felt in most developed countries in the world, forcing increased economic intervention to protect public welfare. The conduct of a coherent military and diplomatic policy by various public authorities coexisting within one political system turns out to be no less important for ensuring the security of the modern state.

The conducted research was subordinated to the search for answers to several fundamental research questions. First of all - to what extent is parliamentary control an effective mechanism in the field of conducting security policy in a democratic state of law? What role do parliamentary committees play in relation to the overall parliamentary control? Does their operation allow for increasing transparency and ensuring the proper implementation of the will of the People? To what extent do special investigative powers help to uncover facts about specific cases previously unknown to the public? Is the tendency to expand the investigative powers of parliamentary committees consistent with the values of a democratic state of law?

Research hypotheses created on the basis of the current state of research on the issue of the control function of parliamentary committees, which were tried to be verified, played a very important role in the scientific considerations. The answers to them are the key to understanding the essence of the functioning of the institutions of parliamentary committees in a dynamically changing world and their impact on the political and legal reality in the field of state security. The first of the hypotheses assumed that the activities of parliamentary committees play a key role in the process of parliamentary control, both in the adopted model of Polish parliamentarism and in the same conditions under the American political system. In both cases, the broadest range of control powers was vested in these internal organs of individual chambers. The second of the

research hypotheses results, in a way, from the first - because it is based on the assumption that it is the investigative powers granted to committees (special in the case of Congress and investigative committees in the Polish Parliament) that constitute an element that determines the effective way of controlling activities by deputies, both in relation to public entities and institutions, as well as those from the private sector. On the other hand, the third hypothesis concerns the real role of *ad hoc* committees whose task is to investigate a specific, precisely defined matter. By using their investigative powers, they obtain new information that would be difficult to disclose to the public otherwise. Thus, they build social awareness of the processes taking place inside the structures of power.

Undoubtedly, taking into account the contemporary nature of mediatization of public space, the question arises to what extent the appointment of special or investigative committees is aimed at a real and reliable explanation of all circumstances related to the case under examination, and to what extent it is another tool used to conduct the current political dispute and social polarization. This led the author to put forward the fourth hypothesis - that a significant part of the investigative activity of the committees is focused around political leads, with the simultaneous lack of a firm and in-depth analysis of other elements that could lead to a reliable and relatively objective decision.

The dynamics of contemporary political and legal changes and the scale of expansion of the systemic structures of a democratic state also require a decision as to whether it is possible to identify a space for further development of the investigative powers of parliamentary committees, so that they can contribute to increasing the effectiveness of parliamentary control. Taking into account the determinants of socio-technological development, in the author's opinion, it is not only possible, but even inevitable, to further expand the investigative competences of parliamentary committees - which is the last hypotheses established in the dissertation.

In order to conduct an in-depth analysis of two different political and legal systems, it was necessary to use appropriate research methods. The most important of them turned out to be the comparative method by which it was possible to compare formal and informal political institutions at various stages of their development, and the legal-dogmatic method allowing the correct interpretation of the provisions established by the legislator constituting the basis for the functioning of parliamentary committees in the Polish and American political systems.

The structure of the work was composed of five chapters. The first part analyzes the meaning of the concept of the state of law, presenting the evolution of its understanding from ancient times to the present day. It also shows a significant difference in the understanding of this concept between the European and Anglo-Saxon cultures. The complicated relations between various centers of power in the political system of Poland and the United States were also highlighted in order to be able to understand the tensions that have been growing over the years between them and indicate their causes.

The second chapter contains a detailed analysis of the connotation of the concept of security in modern science and the changes in its perception throughout history. The dynamically changing reality requires the distinction of new types of threats, both for the individual and for the state as a whole. For this reason, this chapter also deals with the identification of the most

important challenges for Poland and the United States, which they must face in order to ensure protection for their citizens and for the values established over the centuries.

Chapter three focuses on the institutional aspects of parliamentary control as the basic mechanism for overseeing the activities of the executive bodies and its administration. In this regard, it was extremely important to present the systemic model of the functioning of the committees within the framework of contemporary parliamentarism.

Chapter four outlines the essence of the investigative powers of the parliamentary committees and their role as a mechanism for in-depth parliamentary control, as well as the impact of socio-political changes on their final shape. The evolution of the institutional conditions of parliamentary investigations was different in terms of Polish and American legislation.

The last chapter of the dissertation presents case studies of selected parliamentary investigations. Their analysis covered not only the substantive scope, determining the depth and reliability of each of them, but also an attempt to assess their effectiveness and impact on many areas of public life, starting from changes in the structures of power, through holding accountable people who abuse their position, to the receipt of works. commission by the media and the public.

At the end, a short summary was made, ending with an attempt to make a comparative analysis of both models of parliamentary committee powers in the scope of control, and the adopted hypotheses were verified. Moreover, proposed changes were presented that could significantly contribute to the improvement of the functioning of the parliamentary control system.