

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-487-0-6>

**TEMPORARY INVESTIGATIVE COMMISSIONS
AS A MECHANISM OF PARLIAMENTARY CONTROL OVER
THE EXECUTIVE IN THE EUROPEAN UNION COUNTRIES:
CURRENT EXPERIENCE AND LESSONS FOR UKRAINE**

**ТИМЧАСОВІ СЛІДЧІ КОМІСІЇ ЯК МЕХАНІЗМ
ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ РОБОТИ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ: ДОСВІД І УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Savychuk O. O.

*Postgraduate at the Department of Public
Management, Administration and Social
Work of the Pharmacy and Preventive
Medicine Faculty
Shupyk National Healthcare University
of Ukraine
Kyiv, Ukraine*

Савичук О. О.

*аспірант кафедри публічного
управління, адміністрування та
соціальної роботи медико-
профілактичного та
фармацевтичного факультету
Національний університет
охорони здоров'я України
імені П. Л. Шупика
м. Київ, Україна*

Тимчасові слідчі комісії (надалі – ТСК) є поширеним, хоч і відносно новим, інструментом парламентського контролю в багатьох країнах світу. Вони покликані оперативно та ретельно досліджувати питання, що становлять значний суспільний інтерес, зокрема можливі зловживання та порушення в роботі органів виконавчої влади. Завдяки діяльності ТСК парламентарі мають сприяти підвищенню прозорості та підзвітності публічної влади.

Однак, практика застосування ТСК в Україні свідчить про існування низки системних викликів, які знижують їхню ефективність та об'єктивність [1]. Для покращення цього інструменту важливо звернути увагу на досвід країн-членів Європейського Союзу (надалі – ЄС), які демонструють високі стандарти демократичного врядування та можуть слугувати прикладом для вирішення поширених в Україні проблем.

Хоча ТСК є поширеним механізмом парламентського контролю, вони діють не у всіх країнах-членах ЄС. Зокрема, Конституційний Суд Словаччини визнав утворення ТСК неконституційним, оскільки

це порушувало принцип поділу влад. Крім того, у Конституції країни не було передбачено відповідних правових підстав для їхнього утворення.

Водночас у Швеції практика утворення ТСК належить уряду, а сферою їхньої відповідальності часто є напрацювання пропозицій щодо реформ чи законів. До складу таких комісій здебільшого входять експерти, але парламентарі та політики теж можуть брати у них участь. Натомість, парламент здійснює контроль за роботою органів виконавчої влади через інститут омбудсмена та постійний комітет Рискдагу з питань Конституції, який має подібні до ТСК повноваження [2, с. 10].

У Данії ТСК є відносно новим інститутом, заснованим законом від 1999 року. Спочатку право створювати такі комісії для розслідування питань суспільної важливості належало міністру юстиції, який міг це зробити за власною ініціативою або за рішенням парламенту (Фолькетингу). Однак, починаючи з 2021 року, Фолькетинг також отримав право створювати слідчі комісії. Тому наразі існують дві фактично паралельні процедури утворення ТСК – міністром юстиції та Фолькетингом – з відповідними особливостями їхнього функціонування. Якщо комісію створює міністр юстиції, її склад може включати одного або кількох членів, серед яких можуть бути парламентарі, а головою може бути лише особа зі ступенем магістра права. Водночас міністр юстиції не може припинити роботу комісії без згоди парламенту.

Коли комісію утворює Фолькетинг, до її складу має входити щонайменше три особи, а головувати може лише суддя. Хоча ТСК не має повноважень суду, вона може збирати свідчення та іншу необхідну інформацію. Після завершення роботи комісії утворені як міністром юстиції, так і Фолькетингом готують звіт за результатами розслідування та оприлюднюють його, за винятком випадків, коли існують особливі причини для нерозголошення [3]. Починаючи з 2003 року у Данії було створено дванадцять ТСК, з яких одинадцять – міністром юстиції, і одна – парламентом за новими правилами [4].

У Німеччині Конституція надає Бундестагу, нижній палаті парламенту, право створювати ТСК за власною ініціативою або на вимогу щонайменше чверті депутатів. Під час збору свідчень та документів застосовуються норми кримінального процесу з відповідними змінами. Рішення ТСК не можуть бути оскаржені в суді. Водночас суд, у разі розгляду справи, що охоплюється предметом дослідження ТСК, має право самостійно оцінювати факти, встановлені

комісією під час розслідування. Крім того, постійний комітет з питань оборони також володіє повноваженнями ТСК і може ініціювати розслідування на вимогу не менше чверті своїх членів [5].

Відповідно до закону, ухваленого у 2001 році, ТСК у Бундестазі формуються з представників політичних фракцій за пропорційною системою Сент-Лагу, що мало б сприяти ширшому представництву фракцій, які не входять до складу парламентської більшості. Для проведення розслідування комісія отримує докази від федерального уряду, державних органів, підприємств, установ і організацій на основі відповідних рішень. Особи, які володіють предметами, важливими для розслідування, зобов'язані надати їх та доставити на вимогу ТСК. Комісія також має право допитувати свідків, які зобов'язані відповідати на запитання, за винятком випадків відмови давати свідчення проти себе або своїх родичів. Після завершення розслідування комісія подає до Бундестагу письмовий звіт, у якому висвітлюються процес розслідування, встановлені факти та отримані результати [6].

За інформацією з офіційного вебсайту Бундестагу з 2009 року й до сьогодні було утворено дванадцять ТСК і ще тричі у цій ролі діяв комітет з питань оборони [7].

У Польщі лише Сейм, нижня палата парламенту, абсолютною більшістю голосів може утворити ТСК для дослідження конкретного питання. Ухвалений у 1999 році закон визначив, що комісія складається з не більше ніж одинадцяти парламентарів, які пропорційно представляють фракції. У процесі дослідження ТСК може викликати осіб для допиту, які зобов'язані з'явитися на засідання та надати відповіді на запитання з метою встановлення фактів та обставин. Невиконання цих зобов'язань, зокрема надання неправдивих свідчень, відмова від участі або ухилення від свідчень, можуть стати підставою для застосування дисциплінарних чи адміністративних санкцій. Органи публічної влади, інші юридичні особи та організаційні підрозділи, які не мають статусу юридичної особи, зобов'язані надавати необхідні для проведення розслідування письмові документи та пояснення, що знаходяться у їхньому розпорядженні. За наслідками своєї роботи ТСК готує звіт, у якому міститься позиція комісії з приводу поставленого перед нею питання. Важливо зазначити, що Сейм, хоча й розглядає цей звіт, але не має повноважень вносити до нього зміни чи голосувати за його прийняття [8]. За інформацією з офіційного вебсайту Сейму Республіки Польщі, після ухвалення закону у 1999 році й до сьогодні парламентарі утворили тринадцять ТСК [9].

Хоча проведений аналіз має дещо загальний характер і потребує більш детального вивчення, з нього можна зробити кілька важливих висновків. Досвід функціонування ТСК у країнах ЄС свідчить про значну різноманітність у підходах як до організації роботи цих комісій, так і до їхніх завдань. Наприклад, у Словаччині Конституційний Суд визнав утворення ТСК неконституційним через відсутність відповідного регулювання у Конституції. Натомість у Швеції та Данії ТСК донедавна слугували інструментом, за допомогою якого уряд здійснював самоконтроль.

У таких країнах, як Німеччина та Данія, ТСК не є альтернативою суду, проте законодавство встановлює жорсткі процедури для збору доказів і свідчень, що наближені до стандартів кримінального процесу. Це дозволяє забезпечити високий рівень об'єктивності, прозорості та публічності процесу розслідувань. Подібні підходи застосовуються також і в Польщі, де слідчі комісії мають чіткі повноваження щодо виклику свідків та збору документальних доказів. Таким чином, цей інститут стає важливим інструментом парламентського контролю, який розвивається та адаптується до сучасних вимог демократичного врядування навіть у країнах з стійкою та тривалою правовою традицією.

Аналіз також демонструє, що для багатьох країн інститут ТСК є порівняно новим і продовжує розвиватись. Останні зміни в законодавстві багатьох країн, зокрема України, вказують на тенденцію до зростання ролі парламентів у контролі виконавчої влади. Таким чином мають краще забезпечуватись інтереси суспільства щодо прозорості, публічності та ефективності роботи органів публічної влади.

Література:

1. Savychuk O.O. Temporary Investigative Commissions as a Mechanism of Parliamentary Control over the Executive: Current Experience and Prospects. *Activities of Specialists in Public Administration and Management Amidst Digitalization: International scientific conference* (Wloclawek, 3–4 July 2024). Baltija Publishing, 2024. P. 42–46. URL: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-464-1-10> (date of access: 19.09.2024).

2. Eeva Pavy. Committees of Inquiry in National Parliaments Comparative Survey. 2020. P. 117. URL: <https://bit.ly/3XLKHPF> (date of access: 19.09.2024);

3. Om undersøgelseskommissioner og granskingskommissioner: Bekendtgørelse af lov of 02.06.1999 no. 1146 : as of 28 May 2021. URL: <https://bit.ly/4ekrxWy> (date of access: 19.09.2024).

4. Christensen J. P. Undersøgelseskommission. Denstoredanske. URL: <https://bit.ly/3BdeB6z> (date of access: 19.09.2024).

5. Basic Law for the Federal Republic of Germany : of 23.05.1949 : as of 19 December 2022. URL: <https://bit.ly/3TzkC3Y> (date of access: 19.09.2024).

6. Untersuchungsausschussgesetz : of 19.06.2001 : as of 21 December 2020. URL: <https://bit.ly/3ZwpXga> (date of access: 19.09.2024).

7. Deutscher Bundestag – Untersuchungsausschüsse der 20. Wahlperiode. *Deutscher Bundestag*. URL: <https://bit.ly/3MQw5by> (date of access: 19.09.2024).

8. Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej : Ustawa of 21.01.1999 no. Dziennik Ustaw 1999 nr 35 poz. 321 : as of 4 March 2016. URL: <https://bit.ly/3XuGtL0> (date of access: 19.09.2024).

9. Archiwum – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*. URL: <https://bit.ly/3zl5oIR> (date of access: 19.09.2024).