Jarosław Szymanek¹

Francuski model parlamentarnej kontroli polegislacyjnej

Słowa kluczowe: ewaluacja, parlament, funkcje parlamentu, legislacja, ocena skutków regulacji

Keywords: evaluation, parliament, parliament functions, legislation, regulatory impact assessment

Streszczenie

Artykuł podejmuje temat ewaluacji ustawodawstwa w parlamencie Francji. Francuski model oceny uchwalonego ustawodawstwa jest wysoce oryginalny i – w jakiejś mierze – niepowtarzalny. Rozstrzyga o tym przede wszystkim podniesienie działań ewaluacyjnych do rangi rozstrzygnięć konstytucyjnych i wyrażne uznanie, że tzw. ewaluacja polityk publicznych (*évaluation des politiques publiques*) jest jedną z funkcji parlamentu. Doświadczeń francuskich nie można raczej traktować jako wzorcowych dla ustanowienia procedur podobnej oceny w pracach analitycznych polskiego Sejmu. Te są bowiem prowadzone na zasadach ogólnego doradztwa naukowego i eksperckiego, które jednak z formalnego punktu widzenia nie są właściwą procedurą parlamentarną (jak ma to miejsce we Francji). Niemniej można sięgnąć po ogólny schemat metodologii ewaluacji, która niezależnie czy ocena uchwalonych ustaw prowadzona jest przez organy parlamentu (np. komisje) czy też podmioty wchodzące w skład Kancelarii Sejmu (np. BAS) może być zaadoptowany. Chodzi tu przede wszystkim o wprowadzenie dwóch poziomów takiej oceny, tj. poziomu oceny stopnia prawnej implementacji ustawy w życie (za pośrednictwem odpowiednich aktów wykonawczych) oraz poziomu właściwej oceny skutków jakie ustawa wywołuje (ocena

¹ Autor jest profesorem nadzwyczajnym w Zakładzie Historii Myśli i Ruchów Społecznych Instytutu Nauk Politycznych na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: jaroslawszymanek@o2.pl.

merytoryczna). Wydaje się, że w ślad za rozwiązaniami francuskimi można by było również wprowadzić, jako rozwiązanie optymalne, temporalne założenia takiej kontroli, tj. okres sześciu miesięcy na ocenę tego, czy ustawa została przez rząd prawidłowo wprowadzona do obiegu prawnego oraz okres trzech lat na ocenę tego, czy skutki jakie ustawa wywołuje odpowiadają tym, jakie przewidywano w momencie przedłożenia projektu ustawy.

Summary

French model of post-legislative scrutiny

The article deals with the subject of evaluation of legislation in the French parliament. The French model for the assessment of adopted legislation is highly original and – to some extent – unique. This is mainly determined by the increase of evaluation activities to the rank of constitutional decisions and a clear recognition that the so-called evaluation of public policies (*évaluation des politiques publiques*) is one of the functions of the parliament. French experience can not be treated as a model for the establishment of similar assessment procedures in the analytical work of the Polish Sejm. These are carried out on the basis of general scientific and expert advice, which, however, from a formal point of view, are not the proper parliamentary procedure (as is the case in France). However, one can reach for a general scheme of evaluation methodology, which regardless of whether the assessment of adopted laws is carried out by parliament bodies (eg committees) or entities that are part of the Sejm Chancellery (eg BAS) can be adopted. This is primarily about the introduction of two levels of such an assessment, i.e. the level of assessment of the legal degree of implementation of the Act (through the relevant implementing acts) and the level of proper impact assessment that the Act triggers (substantive evaluation). It seems that following the French solutions, one could also introduce, as a solution, optimal, temporal assumptions for such control, i.e. a period of six months to assess whether the law was correctly introduced by the government into the legal circulation and a period of three years to assess this whether the effects that the Act triggers correspond to what was expected at the time the bill was submitted.

I. Wprowadzenie

Francuski model oceny legislacyjnej (tzw. OSR *ex post*) jest wysoce oryginalny i – w jakiejś mierze – niepowtarzalny. Rozstrzyga o tym przede wszystkim

podniesienie działań ewaluacyjnych do rangi rozstrzygnięć konstytucyjnych i wyrażne uznanie, że tzw. ewaluacja polityk publicznych (*évaluation des politiques publiques*) jest jedną z funkcji parlamentu. Z tej racji trudno jest mówić o możliwości przeniesienia, choćby w części, francuskich doświadczeń parlamentarnego OSR *ex post* do warunków polskich, zwłaszcza w ramach prac analitycznych Kancelarii Sejmu i właściwej komórki odpowiedzialnej za doradztwo naukowo-eksperckie (Biuro Analiz Sejmowych). Niemniej doświadczenia francuskie mogą stanowić dobry punkt odniesienia dla ewentualnej prawnej reglamentacji procedur oceny polegislacyjnej w momencie, kiedy ocena taka przestałaby mieć wyłącznie charakter oceny eksperckiej przygotowywanej w Kancelarii Sejmu, i stałby się właściwą procedurą parlamentarną, regulaminowo określoną. W takiej sytuacji można by było skorzystać z co najmniej kilku rozwiązań francuskich, w tym przede wszystkim wprowadzenia mechanizmów ewaluacji na poziomie stałych komisji parlamentarnych, dowartościowania opozycji politycznej, czy np. wzmocnienia Senatu, który dzięki ocenom polegislacyjnym mógłby lepiej spełniać rolę izby „kontroli ustawodawczej”. Niezależnie od stopnia sięgnięcia po rozwiązania francuskie niewątpliwie warta zainteresowania jest ogólna metodologia oceny polegislacyjnej jaka ma miejsce we Francji. Chodzi mianowicie o prowadzenie kontroli w dwóch podstawowych aspektach, tj. kontroli prawnego mechanizmu właściwej implementacji ustawy (w okresie sześciu miesięcy od momentu wejścia ustawy w życie) oraz merytorycznej oceny skutków ekonomicznych, społecznych i politycznych jakie wywołuje dana ustawa (podejmowana w okresie trzech lat od momentu wejścia ocenianej ustawy w życie).

II. Założenia metodologiczne i proceduralne kontroli polegalscyjnej w parlamencie V Republiki

Procedura oceny skutków regulacji zawiera się we Francji w szeroko rozumianej funkcji kontrolnej parlamentu². Ewaluacja stosowania ustawy po jej wejściu w życie stała się, zwłaszcza w ostatnim czasie, jednym z istotniejszych zadań Zgromadzenia Narodowego i Senatu, a zarazem podstawowym mechanizmem kontrolnym wobec aktywności egzekutywy. W ten sposób

² Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire en France*, Paris 2011, s. 187 i n.

kontrola polegislacyjna spełnia dwojakiego rodzaju zadania, po pierwsze jest formą samokontroli parlamentu w zakresie wykonywania przez niego funkcji ustawodawczej, definiującej przecież istotę parlamentu i pozycjonującej go w systemie organów podzielonej władzy; po drugie zaś jest jednym z narzędzi, jakie ma w swojej dyspozycji parlament w jego stosunkach z rządem, w zakresie jego kontroli, a w konsekwencji odpowiedzialności przez izbami parlamentarnymi. Nie można też zapominać, że ewaluacja ustawodawstwa, w tym zwłaszcza ocena tego czy w ogóle, a jeśli tak to w jakim stopniu i czy prawidłowo realizuje ono cele postawione przez ustawodawcę jest jednym z podstawowym postulatów racjonalnego działania, które winno przyświecać każdej aktywności wszystkich organów państwa, w tym również parlamentu³.

Wskazuje się przy tym, że ujęta dość szczegółowo procedura kontroli polegislacyjnej jest interesującym sposobem akomodacji parlamentu do nowych uwarunkowań jego działania. Uwarunkowania te diametralnie zmieniły pozycję ustrojową parlamentu w porównaniu zarówno do ich klasycznych założeń, jak również do ich francuskich mutacji, jakie były udziałem konstytucji z 1958 r. Sugeruje się, nie bez racji, że współcześnie parlament traci ewidentnie swój dawny splendor. Jest to wynikiem wzrostu znaczenia władzy wykonawczej (czemu dodatkowo sprzyjają procesy integracji i globalizacji, którym to egzekutywa nadaje rytm i jest zasadniczym wyrazicielem woli państw), coraz silniejszej pozycji władzy sądowniczej (do czego z kolei walcie przyczynił się rozwój sądownictwa konstytucyjnego) i wreszcie ogólnego kryzysu reprezentacji przedstawicielskiej (co znajduje wyraz m.in. w niechęci do partii politycznych czy systematycznie rosnącej absencji wyborczej). W tych warunkach odnalezienie nowego obszaru aktywności parlamentu jest uznawane za niezbędne minimum jego zrównoważenia, zarówno w wymiarze *stricte* instytucjonalnym (względem pozostałych władz), jak i społeczno-politycznym (względem wyborców i partii politycznych). Jest to również postrzegane jako nowy paradygmat legitymizacji parlamentu, który odchodzi od tradycyjnej legitymizacji wyborczej (a zatem legitymizacji na tzw. wejściu – *in put*), i nabiera cech legitymizacji efektywnościowej (*out-put*). Przyjmuje się

³ Por. S. Braconnier, G. Cauquil, *L'évaluation des politiques publiques: le développement d'une nouvelle culture*, Paris 2010, *passim*.

bowiem, że dzisiaj wzmocnienie stanowiska parlamentu może się skutecznie odbywać jedynie za sprawą zwiększenia jego wpływu na mechanizm podejmowania decyzji politycznych (który to mechanizm w ujęciu analizy systemowej, przewiduje istnienie tzw. wejścia do systemu i wyjścia z niego oraz zasadniczy proces każdej analizy systemowej, jakim jest proces tzw. konwersji wewnątrzsystemowej). Elementem takiego wpływu jest kontrola polegislacyjna, która systematycznie ewaluuje ustawodawstwo parlamentarne, co w całości kształcie swoich skutków przyczynia się do lepszej kontroli rządu oraz wydajniejszej samokontroli parlamentu, *ergo* optymalizacji decyzji legislacyjnych⁴. Dzięki temu legitymizacja parlamentu, przekładająca się w następnej kolejności na jego ogólny status ustrojowy, istotnie się zwiększa. Parlament legitymowany jest bowiem nie tylko na wejściu, za sprawą demokratycznych, powszechnych i bezpośrednich wyborów, ale również na wyjściu, ponieważ lepiej, a zwłaszcza skuteczniej oddziałuje na proces decyzyjny, a zarazem racjonalizuje ten proces (w ujęciu proceduralnym, teleologicznym, aksjologicznym i informacyjnym)⁵.

Głównym celem stosowania OSR *ex post* we Francji jest, z jednej strony, zapewnienie skutecznego stosowania ustawy, z drugiej natomiast – zagwarantowanie odpowiedniego wdrożenia w życie uchwalonych przepisów. Kluczowa w tej materii była reforma konstytucyjna z 23 lipca 2008 r., która zmieniła art. 24 konstytucji i przyznała parlamentowi prawo do ewaluacji polityk publicznych⁶. W ten sposób, kontrola polegislacyjna, która w większości państw jest albo postulatem o charakterze *de lege ferenda* albo co najwyżej przejawem odpowiedniej praktyki, we Francji, po reformie przeprowadzanej w 2008 r.⁷, uzyskała bardzo mocną, bo konstytucyjną podstawę, wymagającą odpowiedniej aplikacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego, w tym zwłaszcza pod-

⁴ Por. M. Baslé, *Méta évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations*, „Revue Française d'Administration Publique” 2013, nr 4, s. 1017 i n.

⁵ Na temat metodologicznych założeń zob. R. Coman, A. Crespy, F. Louault, J.-F. Morin, J.-B. Pilet, E. van Haute, *Méthodes de la science politique*, Louvain 2016, s. 25 i n.

⁶ Zob. art. 10 Loi constitutionnelle n° 2008–724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, „Journal Officiel de la République Française” [dalej: JORF] nr 0171 z 24 lipca 2008 r., s. 11890.

⁷ Wcześniej jednak pojawiającą się w praktyce. Por. J. Chevallier, *L'évaluation législative: un enjeu politique*, [w:] *Contrôle parlementaire et évaluation*, red. A. Delcamp, J.-L. Bergel, A. Dupas, Paris 1995, s. 15 i n.

jęcia stosownych działań praktycznych⁸. Środki kontroli, którymi dysponują izby parlamentu w odniesieniu do uchwalonej ustawy zostały poszerzone o ewaluację prawodawstwa w myśl nowego podejścia, które zakłada dokonywanie szczegółowej oceny skutków i wpływu powziętych decyzji w oparciu o wyznaczone przez prawodawcę cele regulacji oraz zastosowane środki⁹. Parlamentarna kontrola ustawodawstwa stała się w ten sposób jednym z istotniejszych elementów nowego podejścia do ewaluacji polityk publicznych we Francji¹⁰. Kontrola nad działalnością rządu i ocena polityk publicznych realizowana jest w dużej mierze poprzez obszerną ewaluację stosowania obowiązującego ustawodawstwa. Utworzony we Francji system kontroli przybiera różne formy, mniej lub bardziej restrykcyjne, wśród których można wymienić: 1) powołanie specjalnego podmiotu parlamentarnego, w którego gestii znajduje się szerokie zagadnienie kontroli polegisacyjnej¹¹ oraz innych podmiotów, często o specjalistycznym bądź inaczej profilowanym charakterze; 2) obowiązek sporządzania raportów z wykonywania ustaw; 3) wprowadzanie do ustaw i rozporządzeń przepisów wynikających z art. 37–1 konstytucji¹²; 4) wprowadzanie innych mechanizmów służących ewaluacji polityk publicznych, w tym również obejmujących współdziałanie różnych podmiotów (rządu, Senatu, Izby Obrachunkowej), jak również 5) obowiązek stałego informowania parlamentu w odniesieniu do egzekwowanego przez rząd ustawodawstwa w celu umożliwienia izbom sukcesywnego monitorowania działań podejmowanych przez rząd.

⁸ Co realizowało jednej z podstawowych postulatów całej reformy przeprowadzonej w 2008 r., tj. zwiększenie efektywności funkcjonowania organów władzy publicznej. Współgrało również z drugim, paralelnym celem reformy, tj. zwiększeniem demokratyczności procedur (w tym poddania ich większej, bardziej transparentnej kontroli). Dzięki temu starano się osiągnąć postulat Francji bardziej efektywnej i bardziej demokratycznej, co było motywem przewodnim całego raportu w sprawie rewizji konstytucji przygotowanego przez tzw. komisję Balladura. Por. *Une V^e République plus démocratique*, red. E. Balladur, Paris 2008, *passim*.

⁹ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 189, 190.

¹⁰ Por. F. Lafarge, *La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité*, „Revue Française d'Administration Publique” 2010, nr 4, s. 755 i n.

¹¹ Podmiotem tym jest powołany do życia w 2009 r. *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques* (CEC).

¹² Stanowiącym, że ustawa oraz rozporządzenie mogą zawierać w określonym zakresie i przez ograniczony czas przepisy o charakterze eksperymentalnym, co samo przez się wymaga stworzenia mechanizmu ich weryfikacji.

Ewaluacja funkcjonowania ustawy po jej wejściu w życie przebiega na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, ocenie poddaje się akty wykonawcze do ustawy (co ma być formą kontroli poczynąń rządu jako podmiotu wykonującego prawodawstwo parlamentarne), po drugie natomiast uprawnione organy dokonują oceny wpływu prawodawstwa na różne dziedziny życia (co z kolei postrzega się jako element samokontroli parlamentu, a zarazem racjonalizacji i optymalizacji jego działań prawodawczych), a co w największym stopniu odpowiada wymogom formułowania typowego OSR (zawierającego konkluzję w zakresie skutków prawnych, społecznych, gospodarczych i politycznych). W ten sposób zarazem, jak się podkreśla, kontrola polegislacyjna, jest kontrolą formalną i materialną (a więc oceniającą akty wykonawcze niezbędne do właściwego wprowadzenia ustaw w życie), jak i kontrolą faktyczną i merytoryczną (która ocenie poddaje praktykę wprowadzania prawodawstwa do obiegu prawnego i będący tego następstwem ogół skutków społecznych, ekonomicznych, politycznych i wszelkich innych¹³).

W odniesieniu do aktywności Zgromadzenia Narodowego procedurze oceny skutków regulacji towarzyszy wprowadzenie kilku instrumentów bądź też wyspecjalizowanych instytucji pomocniczych. W pierwszej kolejności ustawodawca francuski nałożył na sprawozdawcę obowiązek prezentacji przed właściwą komisją stałą Zgromadzenia Narodowego sprawozdań z zakresu stosowania ustaw, jeśli ustawy te wymagają wydania aktów o charakterze reglamentacyjnym (co akcentuje konieczność stałej ewaluacji działalności rządu jako podmiotu współtworzącego prawo). Ponadto utworzone zostały tzw. organy czasowe, z których, obok komisji śledczych, najważniejszą rolę w procesie oceny realizacji niektórych polityk i ustawodawstwa publicznego mają misje informacyjne (*missions d'information*) tworzone bądź to w ramach konkretnej komisji stałej, bądź w ramach wspólnej działalności kilku komisji¹⁴. Ocena skutków regulacji leży także w gestii struktur trwałych, takich jak MEC (*Mission d'évaluation et de contrôle*) – organu kontrolnego, funkcjonującego w ramach komisji finansów Zgromadzenia Narodowego¹⁵,

¹³ Za sprawą czego realizowana jest podstawowa idea tzw. OSR *ex post*.

¹⁴ Por. C.Chevilly-Hiver, *La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale*, „Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger” 2000, nr 6, s. 1679 i n.

¹⁵ Który to organ został powołany, początkowo jako ciało działające tymczasowo, już w 1999 r. Por. P. Blachère, *Le Parlement en France*, Paris 2012, s. 131.

odpowiedzialnego za ocenę skutków wprowadzenia w życie niektórych polityk publicznych, a także MECSS (*Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*) – organu ustanowionego przez komisje ds. socjalnych Zgromadzenia Narodowego i Senatu, który ocenia i sprawuje nadzór nad ustawami o finansowaniu ubezpieczeń społecznych (jako nowej kategorii tzw. ustawodawstwa społecznego). Podmioty typu *mission d'évaluation*, funkcjonujące na poziomie zbliżonym do stałych podkomisji, odgrywają obecnie kluczową rolę w procesach oceny legislacyjnej, korelując zasadę trwałości działania (a co za tym idzie i fachowości), jak i politycznego odzwierciedlania składow izb, która to zasada jest w ich przypadku skrupulatnie przestrzegana. Odrębną instytucją włączoną w szeroką procedurę oceny obowiązującego ustawodawstwa jest Komitet ds. oceny i kontroli polityk publicznych (CEC – *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*) oraz konkretne delegacje parlamentarne.

Kontrola stosowania prawa co do zasady leży w gestii komisji stałych parlamentu¹⁶, tym bardziej że to właśnie komisjom parlamentarnym, w tym także powoływanym *ad hoc* i mającym postać ankiety, konstytucja wprost powierzyła szczegółową relację zadań wynikających z prowadzenia przez izby oceny polityk publicznych (por. art. 51–2 w związku z art. 24 konstytucji). Zaznacza się, że w ten sposób OSR *ex post* stał się istotnym elementem prac właściwych organów roboczych parlamentu, integralnie związanym z realizowaną przez nie funkcją ustawodawczą i kontrolną, która jednak ze względu na swoją charakterystykę nie do końca spełnia kryteria jednej i drugiej funkcji, tworząc w istocie funkcję *sui generis* jaką jest ewaluacja polityk publicznych¹⁷. Zgodnie z art. 145 regulaminu Zgromadzenia komisje stałe mają za zadanie informowanie Zgromadzenia Narodowego w celu umożliwienia izbie sprawowania skutecznej kontroli nad polityką rządu. Od połowy lat dziewięćdziesiątych sukcesywnie poszerzano uprawnienia kontrolne komisji stałych¹⁸, które z czasem odzyskały należną im pozycję organów wyspecjalizowanej kontroli parlamentarnej¹⁹. Członkowie komisji, w celu zapewnienia właściwego funkcyj-

¹⁶ Które niewątpliwie pełnią kluczową rolę z realizacji zadań ewaluacyjnych.

¹⁷ P. Blachère, *Le Parlement en France...*, s. 129.

¹⁸ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 145 i n.

¹⁹ Szerzej: P. Turk, *Les commissions permanentes et le renouveau du Parlement*, Paris 2005, s. 83 i n.

nowania uchwalonej ustawy, są zobowiązani do monitorowania, czy zostały wydane przez rząd stosowne akty wykonawcze do ustaw. Jednym z przykładów tego rodzaju kontroli parlamentarnej jest praktykowana od 1990 r. zasada obligatoryjnego badania przez głównego sprawozdawcę komisji finansów Zgromadzenia Narodowego stanu stosowania przepisów podatkowych zawartych w ustawach, których kontrola leży w gestii komisji finansów, a zatem zarówno wobec ustaw budżetowych, jak i w stosunku do innych ustaw z zakresu spraw gospodarczych i finansowych²⁰.

W 2004 r. rozszerzono ten obowiązek na wszystkie komisje stałe Zgromadzenia Narodowego, wprowadzając wymóg przedłożenia właściwej komisji stałej sprawozdania z wykonania ustawy po sześciu miesiącach od jej wejścia w życie (obowiązek ten dotyczy tylko tych ustaw, które pociągają za sobą konieczność wydania aktów wykonawczych)²¹. Regulacja ta ma w pierwszym rzędzie sprawdzić nie tyle skutki stosowania ustawy, bo to w tak krótkim czasie jest niemożliwe, ile to czy zostały one należycie wprowadzone w życie *via* prawodawstwo wykonawcze (scedowane na egzekutywę). Zgodnie z art. 145–7 ust. 1 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego²² po upływie sześciu miesięcy od wejścia w życie ustawy, której wdrożenie wymaga opublikowania tekstów o charakterze reglamentacyjnym, dwóch deputowanych, z których jeden jest deputowanym partii znajdującej się w opozycji, natomiast drugi peł-

²⁰ Należy podkreślić, że choć formalnie, na poziomie konstytucyjnym ewaluacja polityk publicznych, w tym ocena polegislacyjna, zostały ustanowione w 2008 r., to jednak w praktyce działania parlamentu już od lat 80-tych XX w. podejmowano rozmaitego rodzaju działania, które zbliżały się do dzisiejszego OSR *ex post*. Szerzej na ten temat zob. P. Blachère, *Le Parlement en France...*, s. 129 i n.

²¹ Zob. Texte adopté n° 256 „*Petite loi*”, Assemblée Nationale, douzième législature, session ordinaire de 2003–2004, 12 février 2004, Résolution modifiant le Règlement en vue d’informer l’Assemblée nationale sur la mise en application des lois et sur la mise en œuvre des recommandations de ses commissions d’enquête.

²² Artykuł ten został wprowadzony uchwałą nr 292 z 27 maja 2009 r. zmieniającą regulamin Zgromadzenia Narodowego. Postanowienia niniejszego artykułu zostały uznane za zgodne z konstytucją mocą decyzji Rady Konstytucyjnej z 25 czerwca 2009 r. z zastrzeżeniem, że misje, o których mowa w art. 145–7 mają charakter tymczasowy i sprawują jedynie funkcję informacyjną, umożliwiając Zgromadzeniu Narodowemu sprawowanie kontroli nad działalnością rządu na warunkach określonych w konstytucji. Zob. Décision n° 2009–581 DC du 25 juin 2009, Résolution tendant à modifier le règlement de l’Assemblée nationale, JORF z 28 czerwca 2009 r., s. 10867.

nił rolę sprawozdawcy projektu, przedstawia właściwej przedmiotowo komisji sprawozdanie z wykonania niniejszej ustawy (rozumianego jako wejście jej w życie). Sprawozdanie to powinno zawierać rozporządzenia oraz wszelkie inne akty prawne wydane w celu wykonania ustawy, a także te przepisy ustawy, które nie stały się dotychczas przedmiotem aktów wykonawczych. Deputowany wywodzący się z opozycji jest wyznaczany przez komisję stałą już na etapie prac nad projektem lub propozycją ustawy, po tym, jak projekt lub propozycja ustawy zostaną przekazane do właściwej komisji (co z kolei ma stanowić jeden z przejawów profesjonalizacji deputowanych w zakresie przypisanych im zadań).

W celu zapewnienia skutecznej kontroli nad stosowaniem ustaw komisje stałe mogą także odwoływać się do tzw. studiów wpływu (*les études d'impact*), które są dołączane do projektów ustaw. Członkowie komisji, o których mowa w art. 145–7 ust. 1, mogą ponadto zwrócić się do ministerstwa odpowiedzialnego za wdrożenie tekstu z prośbą o udzielenie wszelkich informacji niezbędnych w procesie oceny stosowania ustawy. Sprawozdawca ma obowiązek przedstawienia swoich ustaleń właściwej komisji stałej. W trakcie prezentacji i debaty nad raportem może być obecny także członek rządu, który ma prawo złożenia wyjaśnień w związku z przyczynami opóźnień w publikacji niektórych aktów wykonawczych oraz wskazania ewentualnych trudności w stosowaniu przepisów ustawy.

W ramach Zgromadzenia Narodowego funkcjonują zarówno organy stałe, dedykowane konkretnym obszarom działalności państwa, jak również ciała tworzone *ad hoc*. Regulamin Zgromadzenia Narodowego dopuszcza możliwość doraźnego tworzenia tzw. misji informacyjnych, których początkowym obszarem działalności była ewaluacja warunków stosowania ustaw. Misje informacyjne są zwykle powoływane w celu przedstawienia sprawozdań z kontroli ustaw obowiązujących. Sprawozdania te mogą się stać przedmiotem debaty na sesji plenarnej (bez możliwości głosowania) lub w sesji pytań kierowanych do rządu. Misje informacyjne mogą być tworzone w obrębie jednej lub kilku komisji stałych Zgromadzenia. Prawo powoływania misji zostało przyznane także Konferencji Przewodniczących.

W 2014 r. rozszerzono uprawnienia misji informacyjnych, przyznając im prawo dokonywania szerokiej oceny skutków regulacji. Mocą uchwały nr 437 z 28 listopada 2014 r. modyfikującej regulamin Zgromadzenia Narodowego

art. 145–7 regulaminu został uzupełniony o nowy ustęp 3. Zgodnie z nowymi regulacjami, po trzech latach od wejścia w życie ustawy dwóch deputowanych przedstawia właściwej komisji sprawozdanie zawierające ocenę skutków stosowania danej ustawy. W tym przypadku chodzi już nie o badanie samego mechanizmu implementacji danej ustawy ile sprawdzenie czy wywołała ona takie skutki, jakie zakładał ustawodawca, względnie czy pojawiły się inne, wcześniej nie brane pod uwagę. Sprawozdanie uwzględnia w szczególności prawne, gospodarcze, finansowe, społeczne i środowiskowe konsekwencje ustawodawstwa, odnosząc się do kryteriów zawartych w tzw. wstępnej ocenie (*évaluation préalable*), która jest dołączana do każdego projektu ustawy. Raport może także odnosić się do wszelkich komplikacji związanych z procesem wdrożenia ustawy oraz zawierać postulowane jej zmiany i innego rodzaju korekty. Wykaz ustaw, które objęte są obowiązkiem oceny skutków regulacji jest sporządzany co roku przez prezydium właściwej komisji. Skład misji informacyjnych jest bardzo zróżnicowany. Organy te są na ogół złożone z dwóch lub większej liczby deputowanych i, zgodnie z dyspozycją art. 145 regulaminu Zgromadzenia Narodowego, w przypadku dwuosobowego składu jeden członek musi pochodzić z partii opozycyjnej, natomiast w przypadku misji, w skład których wchodzi więcej niż dwóch członków, organy te muszą odzwierciedlać polityczną kompozycję izby (co jest skorelowane z dowartościowaniem zasady pluralizmu politycznego oraz, będącej tego następstwem, roli opozycji parlamentarnej, która także po 2008 r. istotnie wzmocniono²³). Biuro misji informacyjnych tworzonych z inicjatywy Konferencji Przewodniczących składa się z dziewięciu członków (przewodniczącego, czterech wice-przewodniczących i czterech sekretarzy). Funkcję przewodniczącego lub sprawozdawcy misji pełni zawsze deputowany należący do opozycji. Prace poszczególnych misji informacyjnych trwają na ogół kilka miesięcy, a ich efektem końcowym jest raport zawierający szczegółową ocenę skutków stosowania ustawy. Po upływie sześciu miesięcy od publikacji raportu członek właściwej komisji stałej przedstawia izbie sprawozdanie z wdrożenia ustaleń misji informacyjnej²⁴. To rozwiązanie warte jest rozważenia gdyż wprowadza

²³ Por. P. Jan, *Les révisions constitutionnelles et l'opposition parlementaire*, [w:] *L'opposition parlementaire*, red. O. Rozenberg, É. Thiers, Paris 2013, s. 123 i n.

²⁴ Co jest bardzo ciekawym elementem swoistej oceny ewaluacji polegislacyjnej (co można nazwać oceną skuteczności oceny). W ten sposób bowiem parlamentarny OSR *ex post* nie

specyficzny mechanizm oceny *ex post*, co oznacza, że rola parlamentu jako ewaluatora nie kończy się bynajmniej w momencie przedstawienia raportu z oceny polegislacyjnej ale również obejmuje ocenę tego czy wyniki oceny zostały w odpowiedni sposób przełożone na konkretne działania usprawniające mechanizm wykonywania ustawodawstwa. Sprawozdanie z realizacji sugestii zawartych w ocenie skutków regulacji może się stać przedmiotem debaty bez głosowania lub sesji pytań do rządu, co dowodzi najlepiej wyraźnego związku procedur ewaluacyjnych z parlamentarną kontrolą nad rządem, a zarazem tego, że oceny polegislacyjne nie mają bynajmniej charakteru jedynie informacyjnego, ale są bardzo konkretnymi, niekiedy wręcz szczegółowymi zalecaniami adresowanymi do konkretnych podmiotów sugerującymi określone zachowania²⁵.

Oprócz organów doraźnych w ramach Zgromadzenia Narodowego mogą być także tworzone organy stałe, których głównym celem jest realizacja wynikającej z art. 24 konstytucji funkcji kontrolnej parlamentu i prawa do ewaluacji polityk publicznych. Jednym z takich organów jest utworzony w 2009 r. Komitet ds. Oceny i Kontroli Polityk Publicznych (CEC – *Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*)²⁶. Działalność Komitetu reguluje rozdział VII regulaminu Zgromadzenia wprowadzony mocą uchwały nr 292 z 27 maja 2009 r. Początkowo skład Komitetu był wysoce zinstytucjonalizowany i przewidywał powoływanie części członków z urzędu, w tym przewodniczących grup politycznych mających swoje przedstawicielstwo w izbie oraz przewodniczących komisji stałych Zgromadzenia, co miało eksponować Komitet dowodząc znaczenia działań ewaluacyjnych, tym bardziej, że uzyskały one mocne, bo konstytucyjne zakotwiczenie. W 2014 r., w celu zwiększenia skuteczności działań podejmowanych przez Komitet oraz zapewnienia szerszego udziału różnych grup politycznych, zdecydowano się jednak na zmianę sposobu kompozycji składu osobowego Komitetu. Zgodnie z art. 146–2 regulaminu Zgromadzenia Narodowego przewodniczącym Komitetu jest z mocy prawa przewodniczący izby, a pozostałych 36 członków jest powoływanych

kończy się w momencie przedstawienia stosownych wniosków i – ewentualnie – rekomendacji pod adresem ustawodawcy, ale wymaga również przedstawienia raportu wdrożenia oceny polegislacyjnej.

²⁵ Por. A. Le Divellec, *Des effets du contrôle parlementaire*, „Pouvoirs” 2010, nr 134, s. 123 i n.

²⁶ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 196.

na zasadzie proporcjonalnej reprezentacji poszczególnych grup politycznych oraz proporcjonalnego uczestnictwa przedstawicieli poszczególnych komisji stałych. Kadencja członków Komitetu jest tożsama z czasem trwania kadencji Zgromadzenia Narodowego. Zakres uprawnień Komitetu ds. Oceny i Kontroli Polityk Publicznych został ściśle określony w decyzji Rady Konstytucyjnej z 2009 r.²⁷ CEC z własnej inicjatywy lub na wniosek komisji stałej dokonuje oceny realizacji polityk publicznych, które wychodzą poza uprawnienia jednej komisji stałej izby. Zgodnie z art. 146–3 regulaminu Zgromadzenia Narodowego Komitet określa plan pracy na kolejny rok, a w szczególności szacowaną liczbę ustaw, które mają się stać przedmiotem oceny. Komitet jest informowany o konkluzjach wynikających z raportów sporządzanych przez misje informacyjne, niezależnie od tego, czy misje te zostały utworzone w ramach jednej komisji, czy są one wspólne dla kilku komisji stałych, czy też zostały utworzone z inicjatywy Konferencji Przewodniczących. Komitet może zwrócić się do Konferencji Przewodniczących z wnioskiem o uwzględnienie w porządku dziennym posiedzenia izby w tygodniu zarezerwowanym na kontrolę działalności egzekutywy (art. 48 ust. 4 konstytucji) debaty bez głosowania nad sporządzonymi sprawozdaniami lub nad raportami przedłożonymi przez misje informacyjne.

W ramach komisji finansowej Zgromadzenia Narodowego w 1999 r. utworzono Misję ds. Oceny i Kontroli (MEC – *Mission d'évaluation et de contrôle*), której głównym zadaniem jest ocena wyników niektórych polityk publicznych w perspektywie rocznej²⁸. Celem utworzenia nowego organu miało być wzmocnienie funkcji kontrolnej parlamentu w zakresie wykorzystania funduszy publicznych. Jego główną rolą jest przeprowadzanie corocznej oceny skutków różnych polityk publicznych. Misja ma charakter stały, a jej skład jest odnawiany każdego roku. Sposób obsady substratu osobowego osobowego MEC opiera się na zasadzie równej reprezentacji większości i opozycji parlamentarnej, a funkcja wiceprzewodniczącego powierzona jest zawsze deputowanemu ugrupowania opozycyjnego. W ramach komisji ds. społecznych Zgromadzenia Narodowego powołano w 2004 r. Misję ds. Ewaluacji i Kon-

²⁷ Zob. Décision n° 2009–581 DC du 25 juin 2009.

²⁸ Ewaluacja ustawodawstwa finansowego jest też najbardziej rozbudowana i drobiazgową, i w jakimś sensie, stanowiła punkt odniesienia dla wprowadzenia szczegółowych mechanizmów oceny polegislacyjnej po 2008 r. Por. P. Blachère, *Le Parlement en France...*, s. 166 i n.

troli Ustawodawstwa Dotyczącego Zabezpieczenia Społecznego (MECSS – *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale*)²⁹. Działalność tego organu skupia się na monitorowaniu stosowania ustaw dotyczących finansowania zabezpieczenia społecznego i dokonywaniu oceny funkcjonowania wdrażanych przepisów pod kątem celów, które z założenia mają spełniać³⁰.

Ostatnim rodzajem wyspecjalizowanych organów powoływanych przez Zgromadzenie Narodowe celem ewaluacji skutków obowiązującego ustawodawstwa są tzw. delegacje parlamentarne³¹. Wśród nich jest ustanowiona jeszcze w 1999 r. Parlamentarna Delegacja Praw Kobiet i Równości Szans Kobiet i Mężczyzn³² oraz utworzona na mocy ustawy nr 2007–1443 z 9 października 2007 r. Parlamentarna Delegacja ds. Wywiadu. Konferencja Przewodniczących powołała także w 2012 r. Delegację ds. Terytoriów Zamorskich, której powierzono obowiązek informowania Zgromadzenia Narodowego odnośnie realizacji ustawodawstwa dotyczącego terytoriów zamorskich.

Należy nadmienić, że ewaluacja polityk publicznych, jako jedno z zadań parlamentu, jest też udziałem Senatu. Zaangażowanie drugiej izby w złożone mechanizmy oceny polegislacyjnej wynika zresztą wprost z dyspozycji przepisu art. 24 ust. 1 konstytucji, który na parlament (a więc obie izby³³) nakłada obowiązek ewaluacji *les politiques publiques*. Niemniej warto wspomnieć, że już dużo wcześniej francuski Senat dookreślił swoje zadania w tej materii uznając, że jako izba druga jest on szczególnie odpowiedzialny za obszar spraw, dziś określanych mianem OSR *ex post*, a co było

²⁹ Por. Ch. Rimbault, *Le Parlement et l'évaluation des politiques publiques*, [w:] *Institutions et vie politique sous la V^e République*, red. M. Verpeaux, Paris 2012, s. 99.

³⁰ Zaznaczyć należy, że powołanie specjalnych komitetów ewaluacyjnych w parlamentarnych komisjach do spraw finansów i zabezpieczenia społecznego wynika z szerszej reformy konstytucyjnej przeprowadzonej w 2008 r, która znacząco zwiększyła znaczenie ustaw z dziedziny finansów publicznych i spraw społecznych. Por. J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel, *La révision de 2008. Une nouvelle constitution?*, Paris 2011, s. 257 i n.

³¹ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 204 i n.

³² Której doświadczenia były jednym z istotniejszych elementów ukształtowania mechanizmów ewaluacji polityk publicznych stosownie do dyspozycji art. 24 zmienionej w 2008 r. Konstytucji V Republiki.

³³ We Francji określenie „Parlament” jest nazwą własną parlamentu (Zgromadzenia Narodowego i Senatu).

postrzegane jako jeden ze składników traktowania Senatu jako „izby refleksji i rozważań”³⁴. W celu zapewnienia właściwego stosowania ustaw uchwalonych przez parlament Senat uregulował procedurę kontroli już w 1971 r.³⁵, precyzując m.in. kryteria, na podstawie których izba ocenia skutki wprowadzonych regulacji. Na ich podstawie każda komisja stała zaczęła sukcesywnie monitorować stosowanie ustaw wchodzących w zakres przedmiotowy powierzonych jej spraw. W ich następstwie co rok sekretariat każdej komisji sporządza kompleksowy raport z przeprowadzonej kontroli stosowania ustaw. W odniesieniu do Senatu kontrola stosowania ustawy w praktyce jest realizowana na kilku płaszczyznach. W pierwszej kolejności to same komisje stałe izby są zobligowane do bieżącego monitorowania ustaw, które leżą w gestii komisji. Procedura ta nie jest ściśle sformalizowana i polega na regularnym monitoringu ustaw, które nie mogą być właściwie stosowane ze względu na nieuchwalenie przez rząd stosownych aktów wykonawczych. Na poziomie kompetencji komisji stałych, ten rodzaj kontroli może przybrać postać merytorycznej analizy, w której komisja ocenia, czy akty wykonawcze respektują wolę wyrażoną przez prawodawcę w momencie uchwalania ustawy. Ocena dotyczy w pierwszej kolejności tego czy do danej ustawy zostały wydane akty wykonawcze, a następnej kolejności tego czy – jeśli zostały wydane – odpowiadają intencji prawodawcy, a w konsekwencji czy realizują założone przez niego cele. Każdego roku sekretariat komisji stałych Senatu ma obowiązek sporządzenia kompleksowego raportu z działań podjętych przez komisję w celu ewaluacji stosowania uchwalonych ustaw. Sprawozdanie to jest prezentowane przez przewodniczącego na posiedzeniu komisji. Po prezentacji sprawozdania odbywa się debata, w trakcie której członkowie komisji omawiają środki, które należy podjąć, aby zwiększyć efektywność stosowania ustawodawstwa. Sprawozdanie roczne jest następnie publikowane w biuletynie komisji oraz na stronach internetowych Senatu. Od 2009 r. publikowane są pełne sprawozdania przygotowane przez komisje stałe. Zwraca się uwagę, że aktywność komisji senackich w zakresie oceny polegislacyjnej zawsze była duża, a przede wszystkim merytorycz-

³⁴ Por. J. Mastias, *France: Le Sénat*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, red. J. Mastias, J. Grangé, Paris 1987, s. 149 i n.

³⁵ A więc zanim mechanizmy oceny polegislacyjnej pojawiły się w Zgromadzeniu Narodowym, co stało się w latach 8-tych XX wieku. Por.: Blachère, *Le Parlement en France...*, s. 129.

na. Rozwinięta na stosunkowo szeroką skalę już w latach 70-tych XX w., aktywność ta została tylko dodatkowo zinstytucjonalizowana po 2008 r.³⁶

Kolejnym elementem w wachlarzu środków kontrolnych, którymi dysponuje Senat jest zasada przedstawiania Konferencji Przewodniczących bilansu z przeprowadzonej kontroli stosowania prawa. Biuro każdej komisji stałej ma obowiązek przygotowania obszernego sprawozdania z przeprowadzonych ewaluacji wraz z szczegółową oceną i wytycznymi wobec badanych ustaw. Obserwacje sporządzone przez poszczególne komisje odnośnie obowiązujących ustaw są przedstawiane w obecności członka rządu, który jest odpowiedzialny za utrzymywanie relacji z parlamentem. Dzięki temu nawiązuje się dialog między egzekutywą a izbą parlamentu. W dalszej kolejności, po przeprowadzeniu przez właściwe komisje stałe ewaluacji obowiązującej ustawy, członkowie Senatu w przypadku uchybień w stosowaniu ustawy mogą zwrócić się do rządu z wnioskiem o udzielenie szczegółowych wyjaśnień w kwestii przyczyn niezastosowania odpowiednich środków wykonawczych. Komisja stała ds. gospodarczych uregulowała tę procedurę, powierzając jednemu ze swoich członków obowiązek stałego monitorowania stosowania określonej ustawy. Komisje mają także prawo do publikowania w raportach dotyczących kwestii budżetowych uwag odnośnie do stanu stosowania prawa. Sprawowanie kontroli nad wykonaniem budżetu jest także okazją do oceny skuteczności rządu w związku z wykonywaniem poszczególnych ustaw. Komisje stałe mogą ponadto nawiązać dialog z rządem i zaproponować wprowadzenie stosownych środków, które co do zasady miałyby przyspieszyć termin publikacji aktów wykonawczych. W doktrynie zauważa się, że szczególnie po 2008 r., istotnej modyfikacji uległa pozycja ustrojowa francuskiego Senatu. W gruncie rzeczy bowiem konstytucja *implicite*, dzięki dookreśleniu funkcji ewaluacyjnej w przepisie art. 24 ust. 1, istotnie wzmocniła Senat dając mu podstawy regulaminowego ustanowienia mechanizmów kontroli działalności rządu³⁷, co w praktyce zrealizowały odpowiednie nowelizacje regulaminu Senatu³⁸.

Niewątpliwie wzmocnienie Senatu, jak również Zgromadzenia Narodowego w zakresie realizacji zadań oceny *ex post*, ma również wymiar merytoryczny.

³⁶ Por. A. Delcamp, *L'importance du travail en commission au Senat*, [w:] *Mélanges Patrice Gélard: Droit Constitutionnel*, Paris 1999, s.171.

³⁷ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 192 i n.

³⁸ *Vide* art. 22 regulaminu Senatu.

Ustawodawca francuski wyszedł bowiem ze słusznego założenia, że ewaluacja polityk publicznych, szczególnie tych z obszaru budżetu i finansów publicznych, żeby była profesjonalna i kompetentna musi być odpolityczniona, co w przypadku procedur oceny parlamentarnej wydaje się być rzeczą prawie niemożliwą, tym bardziej, jeśli mechanizmy ewaluacyjne – jak we Francji – silnie wkomponowuje się w relacje rządu z opozycją, a samą ocenę polegislacyjną czyni istotnym orężem pozostającym w rękach, mniej bądź bardziej sformalizowanej, opozycji parlamentarnej. Stąd ustawodawca postanowił włączyć w mechanizmy oceny Izbę Obrachunkową, czyli profesjonalny, niezależny od parlamentu organ państwa, który rzeczowo i możliwe bezstronnie ocenia ustawodawstwo w zakresie wykorzystywania środków budżetowo-finansowych. Dzięki temu Izba Obrachunkowa, zakotwiczona w przepisie art. 47–2 konstytucji, została powiązana z zadaniem ewaluowania polityk publicznych³⁹, co na poziomie samej konstytucji stworzyło *sui generis* system ewaluacyjny (*vide* art. 24, 47–2, 51–2 konstytucji). Dzięki temu ocena polegislacyjna wyszła z parlamentu, a przede wszystkim stałą się oceną ekspercką⁴⁰. Zarazem, co ma istotny wymiar konstytucyjny, wpisano ją w szeroko rozumiany dostęp do informacji publicznej, realizowany – jak stanowi konstytucja V Republiki – m.in. za sprawą Izby Obrachunkowej⁴¹.

Z powyższego widać, że procedura oceny skutków regulacji we Francji zawiera się w szeroko rozumianej funkcji kontrolnej parlamentu. Ewaluacja stosowania ustawy po jej wejściu w życie stała się jednym z istotnych zadań Zgromadzenia Narodowego i Senatu oraz podstawowym mechanizmem kontrolnym aktywności egzekutywy. Stąd też oceniając skutki ustanowienia mechanizmu ewaluacyjnego jako szczególnego rodzaju procedury konstytucyjnej wskazuje się, że po pierwsze, reorientuje ona i na nowo legitymizuje francuską dwuizbowość, po drugie zaś, że reorientuje bilateralne związki władzy ustawodawczej i wykonawczej⁴². Procedur ewaluacyjnych nie można jednak korelować wyłącznie z kontrolą rządu. Są one bowiem w takim samym stopniu elementem samokontroli parlamentu, który za pomocą oceny polegislacyj-

³⁹ Zgodnie bowiem z art. 47–2 konstytucji Izba Obrachunkowa wspiera parlament w kontroli działalności rządu, w tym w ocenie polityk publicznych.

⁴⁰ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 199.

⁴¹ W ryginalne: *Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens*.

⁴² Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 207 i n.

nej może sprawdzić czy uchwalone ustawy przyniosły spodziewane rezultaty, czy osiągnęły założone cele i czy np. nie zawierają wad prawnych w postaci chociażby luk czy innego rodzaju pominięć, które należałoby wyeliminować.

Głównym celem stosowania OSR *ex post* we Francji jest, z jednej strony, zapewnienie skutecznego stosowania ustawy, z drugiej natomiast – zagwarantowanie odpowiedniego wdrożenia uchwalonych przepisów. Kluczowa w tej materii była reforma konstytucyjna z 23 lipca 2008 r., która zmieniła art. 24 konstytucji i przyznała parlamentowi prawo do ewaluacji polityk publicznych⁴³. Środki kontroli, którymi dysponują izby parlamentu w odniesieniu do uchwalonej ustawy, zostały poszerzone o ewaluację prawodawstwa w myśl nowego podejścia, które zakłada dokonywanie szczegółowej oceny skutków i wpływu powziętych decyzji w oparciu o wyznaczone przez prawodawcę cele regulacji oraz zastosowane środki.

Parlamentarna kontrola ustawodawstwa stała się jednym z istotnych elementów nowego podejścia do ewaluacji polityk publicznych. Kontrola nad działalnością rządu i ocena polityk publicznych realizowana jest w dużej mierze poprzez obszerną ewaluację stosowania obowiązującego ustawodawstwa. Utworzony we Francji system kontroli przybiera różne formy, mniej lub bardziej restrykcyjne, wśród których można wymienić: obowiązek sporządzania raportów z wykonywania ustaw; wprowadzanie do ustaw i rozporządzeń przepisów wynikających z art. 37–1 konstytucji, a więc przewidujących ustawodawstwo eksperymentalne; wprowadzanie innych mechanizmów służących ewaluacji polityk publicznych, jak również obowiązek stałego informowania parlamentu w celu umożliwienia izbom sukcesywnego monitorowania działań podejmowanych przez rząd, szczególnie w obszarach: 1) budżetu i finansów; 2) spraw społecznych, w tym zabezpieczenia społecznego; 3) spraw zagranicznych, w tym spraw wynikających z członkostwa Francji w Unii Europejskiej i 4) spraw obrony. Ewaluacja funkcjonowania ustawy po jej wejściu w życie przebiega na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, ocenie poddaje się akty wykonawcze do ustawy, po drugie natomiast uprawnione organy dokonują oceny wpływu prawodawstwa na różne dziedziny życia. O ile przy tym pierwszy element stanowi przejaw przede wszystkim kontroli ukierunkowa-

⁴³ Zob. art. 10 Loi constitutionnelle n° 2008–724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, „Journal Officiel de la République Française” [dalej: JORF] nr 0171 z 24 lipca 2008 r., s. 11890.

nej na rząd (właściwego egzekutora prawodawstwa o cechach ustawy), o tyle drugi wiąże się bardziej z samokontrolą legislacyjną, która ma zweryfikować, względnie sfalsyfikować konkretną ustawę i przyjętą w niej koncepcję regulacyjną, obejmującą cele oraz środki ich realizacji (tym bardziej, że konfrontuje się również projekt ustawy z jej wersją ostatecznie przyjętą przez izby, co pozwala ustalić czy ewentualne mankamenty ustawy były w niej zawarte od samego początku czy też może są wynikiem złej oceny projektu przez parlament i będącej tego konsekwencją zmiany jej założeń legislacyjnych).

Należy zaznaczyć, że we Francji ewaluację ustawodawstwa dokonywaną przez parlament traktuje się szerzej aniżeli tylko prostą czynność sprawdzającą, niemalże o technicznym i *stricte* informacyjnym wymiarze⁴⁴. Samo podniesienie jej do rangi rozstrzygnięcia konstytucyjnego nadało jej bowiem *par excellence* ustrojowego znaczenia⁴⁵. Jest ona wobec tego konkretną, wysoce specyficzną procedurą parlamentarną o wyraźnie określonym reżimie proceduralnym, włożoną w gorset postanowień regulaminowych. Jej realizacji służą więc nie tylko, jak ma to miejsce w większości parlamentów, procedury związane z opiniowaniem i doradztwem eksperckim realizowanym na potrzeby bieżących prac parlamentarnych⁴⁶, ale przede wszystkim wyraźnie wskazane podmioty i mechanizmy proceduralne (np. komisje, misje czy delegacje parlamentarne). Jednak, co trzeba zaznaczyć, ustrojowemu wymiarowi ewaluacji polityk publicznych, będącej zinstytucjonalizowaną formą OSR *ex post*, służą także inne rozstrzygnięcia, razem wzięte tworzące system oceny polegislacyjnej, będący jednocześnie ważną egzemplifikacją zasady współdziałania władz. W doktrynie francuskiej podkreśla się wobec tego bardzo wyraźnie, że ocena polegislacyjna jest wysoce specyficzną formą władztwa kontrolnego parlamentu, szczególnie w zakresie ustawodawstwa budżetowo-finansowego⁴⁷, ale też mechanizmem skuteczniającym funkcję ustawodawczą (w ramach tzw. samokontroli parlamentu) oraz kooperację różnych podmiotów państwowych. Uskutecznienie funkcji ustawodawczej jest przy tym pojmowane jako racjonalizacja i profesjonalizacja prac legislacyjnych, które

⁴⁴ Por. P. Blachère, *Le Parlement en France...*, s. 188 i n.

⁴⁵ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 188.

⁴⁶ Które realizują właściwe służby parlamentarne, dopowiedziane za legislację oraz doradztwo naukowe.

⁴⁷ Por. J. Chevallier, *L'évaluation législative...*, s. 17.

dzięki parlamentarnemu OSR *ex post* można doskonalić, choćby poprzez eliminowanie z prawodawstwa rozwiązań wadliwych i dysfunkcyjnych (zarówno pod względem prawnym, jak i społecznym czy ekonomicznym). Ten cel można też określić mianem celu pierwszego, bądź bezpośredniego. Jednak jeszcze ważniejsze w procedurach ewaluacyjnych, co niewątpliwie stanowi cechę charakterystyczną ich francuskiego modelu, jest włączenie ich w znacznie szerszy mechanizm gry instytucjonalnej między różnymi podmiotami, co powinno być traktowane jako cel pośredni oceny *ex post*. Ewaluacji polityk publicznych nie traktuje się bowiem jako sfery wyłącznego działania parlamentu. Owszem, jest ona, z punktu widzenia legislacji, celem samym w sobie ale jest też środkiem realizacji innych celów, które wskazywał raport komitetu Ballardura, w tym przede wszystkim zwiększenia transparentności, efektywności i wreszcie demokratyczności francuskiego systemu politycznego. Dlatego właśnie postrzega się ocenę polegislacyjną jako instytucję ze wszech miar ustrojową⁴⁸. Ma być ona bowiem formą dialogu instytucjonalnego między parlamentem a rządem oraz między większością a opozycją parlamentarną⁴⁹. Dialog z rządem jest w jakimś sensie naturalną konsekwencją ustanowienia mechanizmu ewaluacji polityk publicznych, zwłaszcza, że są jej poddane ustawy z „newralgicznych” obszarów aktywności egzekutywy jakimi są bez wątpienia: budżet, finanse publiczne oraz rozległa sfera ustawodawstwa socjalnego czy sprawy europejskie.

Wskazuje się, że w tym zakresie parlament, mając do dyspozycji rozmaite narzędzia ewaluacyjne, odzyskał dawne siły, że nastąpił wręcz renesans jego uprawnień kontrolnych, a dzięki temu zbalansowano relacje na linii rząd – parlament⁵⁰, które wcześniej wyraźnie przesunęły się w kierunku rządu. Niemniej wskazuje się także czasami, że w relacjach z władzą wykonawczą parlament w dalszym ciągu jest podmiotem wyraźnie słabszym, że legislacja i wykonywanie prawa dawno temu zostały zmonopolizowane przez rząd (dzięki chociażby dominacji rządowych projektów ustaw oraz zdecydowanie lepszemu oprzyrządowaniu eksperckiemu prac rządowych, także tych ukierunkowanych na legislację), wobec czego ewaluacja polegislacyjna jest najzwyczaj-

⁴⁸ Por. J.-P. Camby, P. Fraisseix, J. Gicquel, *La révision de 2008...*, s. 257.

⁴⁹ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 197, 198.

⁵⁰ Por. J. Gicquel, *Le renouveau du contrôle parlementaire*, [w:] *Responsabilité et démocratie*, red. M. Verpeaux, B. Mathieu, Paris 2008, s. 25 i n.

klejszą koniecznością, wymogiem chwili, czymś co w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej stanie się podstawowym *de facto* obszarem aktywności parlamentu, a zarazem czymś, co będzie tylko symulowało jego mniej więcej równą – względem egzekutywy – pozycję ustrojową. Ewaluacja, w myśl tych wszystkich koncepcji, jest więc przyszłością parlamentu ale zarazem ledwie substytutem jego prawdziwej władzy⁵¹. Niemniej oceny takie należą do mniejszości. Większość doktryny postrzega procedury oceny *ex post* jako formę swoistej obudowy pozycji parlamentu i jego adaptacji do zmienionej sytuacji ustrojowej⁵². Poglądy takie współgrają z przekonaniem, że mechanizmy oceny polegislacyjnej lokują się w szerszej perspektywie redefiniowania francuskiego parlamentaryzmu i – jeszcze szerzej – konstytucjonalizmu, który określany jest mianem nowego czy odnowionego⁵³. Chodzi tu przede wszystkim o dowartościowanie opozycji parlamentarnej, dla której właśnie ewaluacja polityk publicznych stała się „naturalnym środowiskiem działania”. Uczciwie trzeba zresztą powiedzieć, że instytucjonalizacja opozycji była istotnym elementem całej rewizji konstytucji przeprowadzonej w 2008 r., skorelowanym z ogólnym hasłem *plus démocratique* (więcej demokracji)⁵⁴. Stąd właśnie wzięły się szczegółowe rozwiązania dotyczące oceny polegislacyjnej, w których istotną rolę odgrywa opozycja parlamentarna (stanowiska przewodniczących bądź wiceprzewodniczących komisji i komitetów ewaluacyjnych, obowiązkowy udział deputowanych z opozycji w delegacjach, decydowanie o tym, które ustawy poddane zostaną ocenie *ex post* albo możliwość przedstawienia kwestii będącej przedmiotem ewaluacji pod debatę parlamentarną⁵⁵). Niemniej należy powiedzieć, że zarówno hasło „więcej demokracji” jak i – idące w ślad za nim – hasło „więcej praw opozycji” wynika z żywego przez sporą część przedstawicieli doktryny francuskiego prawa konstytucyjnego przekonania, że w dobie współczesnych zmian i przekształceń,

⁵¹ Por. A. Baudu, *L'évaluation parlementaire: problème ou solution?*, „Revue Française de Finances Publiques” 2011, nr 113, s. 31 i n.

⁵² Por. B. Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, Paris 2008, *passim*.

⁵³ Por. J.-P. Chevènement, *Revaloriser les pouvoirs du parlement*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution*, red. D. Chagnollaude, Paris 2008, s. 249 i n.; Ch. Rimbault, *Le Parlement et l'évaluation...*, s. 98 i n.

⁵⁴ Por. B. Accoyer, *L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution...*, s. 263, 264.

⁵⁵ Por. P. Turk, *Le contrôle parlementaire...*, s. 198.

funkcja ewaluacyjna jest, i w jeszcze większym stopniu będzie, podstawową funkcją parlamentu, określającą docelowo jego nową rolę ustrojową⁵⁶. Stąd zresztą, *nota bene*, wziął się pomysł konstytucyjnego ujęcia ewaluacji polityk publicznych, a co za tym idzie przejścia z poziomu jedynie praktycznych rozwiązań, które realizowały zadania oceny polegislacyjnej, na poziom konstytucyjnych rozstrzygnięć, które nie tyle dokonały – zwłaszcza w praktyce działania izby – zasadniczych zmian (bo przecież działania ewaluacyjne prowadzone były już wcześniej), ile ustrojowo zredefiniowały pozycję parlamentu, zarówno *ad intra* (wewnątrz parlamentu), jak i *ad extra* (w stosunku do innych organów państwa)⁵⁷.

Podsumowując specyfikę francuskich procedur oceny polegislacyjnej należy wskazać na: 1) konstytucyjne ujęcie funkcji ewaluacji polityk publicznych przez obie izby parlamentu; 2) stworzenie, na szczeblu regulacji konstytucyjnej, licznych powiązań merytorycznych odnoszących się do ewaluacji polityk publicznych obejmujących, m.in. możliwość powoływania komisji nadzwyczajnych (ankiet) oraz możliwość stanowienia ustaw eksperymentalnych, z samej swojej istoty wymagających oceny *ex post*; 3) ustanowienie szeregu podmiotów, o charakterze permanentnym jak i *ad hoc* w obu izbach parlamentu, których podstawowym zadaniem jest dokonywanie oceny polegislacyjnej; 4) przyjęcie generalnego założenia, że to komisje i podmioty wewnątrz nich działające, prowadzą co do zasady działalność ewaluacyjną (misje i delegacje ewaluacyjne); 5) wprowadzenie zasady przedkładania parlamentowi szczegółowych raportów rządowych dotyczących wprowadzania ustawodawstwa w życie; 6) bardzo silne powiązanie oceny polegislacyjnej z zaznaczeniem roli opozycji parlamentarnej, która w dużej części prowadzi czynności sprawdzające; 7) przyjęcie prakseologicznego założenia selekcji ustaw podlegających ocenie oraz zasady co najmniej trzyletniego okresu obowiązywania prawa podlegającego ewaluacji merytorycznej; 8) wyraźne skoncentrowanie działalności ewaluacyjnej na ustawach dotyczących budżetu, finansów publicznych oraz kwestii społeczno-ekonomicznych, jako tych w przypadku których szczegółowa ocena skutków gospodarczych, społecznych i – niekiedy – politycznych jest wręcz niezbędna.

⁵⁶ Szerzej na ten temat zob. J.-P. Duprat, *Le Parlement évaluateur*, „Revue Internationale de Droit Comparé” 1998, vol. 50, nr 2, s. 551 i n.

⁵⁷ Por. P. Blachère, *Le Parlement en France...*, s. 134 i n.

III. Zakończenie i wnioski dla ewentualnego przeniesienia modelu francuskiego do Sejmu RP

Francuski model oceny polegislacyjnej jest wyjątkowy i pod wieloma względami unikatowy. Wynika to przede wszystkim z tego, że został on podniesiony do rangi funkcji parlamentu, w dodatku konstytucyjnie określonej (w art. 24 konstytucji z 1958 r., w brzmieniu zmienionym obszerną nowelizacją dokonaną w 2008 r.). Dzięki temu ewaluacja polityk publicznych, której elementem jest OSR *ex post* zredefiniowała zadania parlamentu i – w ujęciu doktryny – stała się podstawowym polem aktywności legislatywy⁵⁸. Takie ujęcie zagadnienia oceny polegislacyjnej wynika z przekonania, że w dobie współcześnie zachodzących zmian ustrojowych, należy na nowo zdefiniować rolę parlamentu, który w większym stopniu powinien kontrolować rząd w zakresie sposobu wykonywania ustawodawstwa. Niemniej oceny polegislacyjnej nie można odnosić wyłącznie do relacji na linii rząd – parlament. Przyjęte we Francji rozwiązania zakładają bowiem szerszą reorientację wzajemnych powiązań konstytucyjnych organów państwa, w tym Zgromadzenia Narodowego, Senatu, rządu i Izby Obrachunkowej, które ewaluując polityki publiczne tworzą złożony mechanizm współdziałania. Z tego punktu widzenia patrząc OSR *ex post* jest istotnym elementem ustrojowej aranżacji konstytucyjnych organów państwa, zwłaszcza zaś parlamentu. Stąd nie może być on traktowany jako wzorzec możliwy do przeniesienia na grunt polski bez zmiany obowiązującej konstytucji. Może on być jednak ciekawym punktem odniesienia dla prac studyjnych, które dotyczyłyby ewentualnych korekt konstytucyjnego umocowania Sejmu i Senatu.

Zupełnie inaczej należy jednak ocenić praktykę kształtowania się OSR *ex post*. Jak wiadomo we Frakcji praktyka ta jest znacznie dłuższa aniżeli zmiany do konstytucji wprowadzone w 2008 r., co najlepiej dowodzi tego, że pewne elementy oceny polegislacyjnej prowadzonej przez izby parlamentarne są jak najbardziej możliwe i dopuszczalne nawet przy absencji konstytucyjnych przepisów w zakresie funkcji ewaluacyjnej parlamentu. Uznaje się, że ocena skutków regulacji podjętego ustawodawstwa jest wszak niejako naturalnym obszarem działania parlamentu, szczególnie sposobem na profesjonalizację

⁵⁸ Por. Ch. Rimbault, *La fonction parlementaire*, [w:] *Institutions et vie politique sous la V^e République...*, s. 85 i n.

jego prac legislacyjnych. W przypadku izby drugiej jest zaś dodatkowo motywowane postrzeganiem jej jako izby korekcyjnej czy też izby kontroli ustawodawstwa, której samoistną racją bytu jest samokontrola funkcji ustawodawczej (stąd nie dziwi, że we Francji działania Senatu w tej sferze podjęte zostały już w latach 70-tych XX wieku). Stąd można przyjąć, że podejmowanie przynajmniej niektórych czynności wyczerpujących model OSR *ex post* jest możliwe także przy niezmienności ogólnego ustrojowego (konstytucyjnego) modelu pozycji parlamentu. Stąd też należy mieć na uwadze, że doświadczenia francuskie mogą być przydatne nie tylko jako pewnego rodzaju pomysł ustrojowej reorientacji pozycji i zadań parlamentu ale jako procedura parlamentarna regulowana w przepisach regulaminowych izb. Wówczas można by było sięgnąć po wzorce francuskie chociażby w zakresie ustanowienia stałych albo czasowych komitetów (misji) ewaluacyjnych działających w ramach komisji parlamentarnych (wszystkich bądź wybranych), a co za tym idzie wprowadzenia obowiązku przedkładania przez Radę Ministrów sprawozdań ze sposobu implementacji ustawodawstwa; możliwości uczynienia wyników przeprowadzonej ewaluacji przedmiotem debaty plenarnej; włączenia w mechanizmy oceny polegislacyjnej przedstawicieli opozycji parlamentarnej czy zaznaczenia w większym stopniu roli Senatu jako izby ewaluacji ustawodawstwa, co korespondowałoby z jego rolą jako „izby refleksji i rozważań”.

Doświadczeń francuskich, w ich obecnej postaci, nie można też raczej traktować jako wzorcowych dla ustanowienia procedur oceny polegislacyjnej w pracach analitycznych Kancelarii Sejmu. Te są bowiem prowadzone na zasadach ogólnego doradztwa naukowego i eksperckiego, które jednak z formalnego punktu widzenia nie są właściwą procedurą parlamentarną (jak ma to miejsce we Francji). Niemniej można sięgnąć po ogólny schemat metodologii OSR *ex post*, która niezależnie czy ocena polegislacyjna prowadzona jest przez organy parlamentu (np. komisje) czy też podmioty wchodzące w skład Kancelarii Sejmu (np. BAS) może być zaadoptowany. Chodzi tu przede wszystkim o wprowadzenie dwóch poziomów takiej oceny, tj. poziomowi oceny stopnia prawnej implementacji ustawy w życie (za pośrednictwem odpowiednich aktów wykonawczych) oraz poziomu właściwej oceny skutków jakie ustawa wywołuje (ocena merytoryczna). Wydaje się, że w ślad za rozwiązaniami francuskimi można by było również wprowadzić, jako rozwiązanie optymalne, temporalne założenia takiej kontroli, tj. okres sześciu

miesiący na ocenę tego, czy ustawa została przez rząd prawidłowo wprowadzona do obiegu prawnego oraz okres trzech lat na ocenę tego, czy skutki jakie ustawa wywołuje odpowiadają tym, jakie przewidywano w momencie przedłożenia projektu ustawy.

Literatura

- Accoyer B., *L'apport de l'Assemblée nationale à la préparation de la révision constitutionnelle*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution*, red. D. Chagnollaud, Paris 2008.
- Baslé M., *Méta évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations*, „Revue Française d'Administration Publique” 2013, nr 4.
- Baudu A., *L'évaluation parlementaire: problème ou solution?*, „Revue Française de Finances Publiques” 2011, nr 113.
- Blachère P., *Le Parlement en France*, Paris 2012.
- Braconnier S., Cauquil G., *L'évaluation des politiques publiques: le développement d'une nouvelle culture*, Paris 2010.
- Camby J.-P., Fraisseix P., Gicquel J., *La révision de 2008. Une nouvelle constitution?*, Paris 2011.
- Chevallier J., *L'évaluation législative: un enjeu politique*, [w:] *Contrôle parlementaire et évaluation*, red. A. Delcamp, J.-L. Bergel, A. Dupas, Paris 1995.
- Chevènement J.-P., *Revaloriser les pouvoirs du parlement*, [w:] *Les 50 ans de la Constitution*, red. D. Chagnollaud, Paris 2008.
- Chevilly-Hiver C., *La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale*, „Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger” 2000, nr 6.
- Coman R., Crespy A., Louault F., Morin J.-F., Pilet J.-B., van Haute E., *Méthodes de la science politique*, Louvain 2016.
- Delcamp A., *L'importance du travail en commission au Sénat*, [w:] *Mélanges Patrice Gélard: Droit Constitutionnel*, Paris 1999.
- Divellec le A., *Des effets du contrôle parlementaire*, „Pouvoirs” 2010, nr 134.
- Duprat J.-P., *Le Parlement évaluateur*, „Revue Internationale de Droit Comparé” 1998, vol. 50, nr 2.
- Lafarge F., *La révision générale des politiques publiques: objet, méthodes et redevabilité*, „Revue Française d'Administration Publique” 2010, nr 4.
- Gicquel J., *Le renouveau du contrôle parlementaire*, [w:] *Responsabilité et démocratie*, red. M. Verpeaux, B. Mathieu, Paris 2008.
- Jan P., *Les révisions constitutionnelles et l'opposition parlementaire*, [w:] *L'opposition parlementaire*, red. O. Rozenberg, É. Thiers, Paris 2013.

- Mastias J., *France: Le Sénat*, [w:] *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, red. J. Mastias, J. Grangé, Paris 1987.
- Perret B., *L'évaluation des politiques publiques*, Paris 2008.
- Rimbault Ch., *La fonction parlementaire*, [w:] *Institutions et vie politique sous la V^e République*, red. M. Verpeaux, Paris 2012.
- Rimbault Ch., *Le Parlement et l'évaluation des politiques publiques*, [w:] *Institutions et vie politique sous la V^e République*, red. M. Verpeaux, Paris 2012.
- Turk P., *Le contrôle parlementaire en France*, Paris 2011.
- Turk P., *Les commissions permanentes et le renouveau du Parlement*, Paris 2005.
- Une V^e République plus démocratique*, red. E. Balladur, Paris 2008.