

INTERPELACJE I ZAPYTANIA W PARLAMENCIE FEDERALNYM RFN

I

Prawo mniejszości parlamentarnych lub poszczególnych deputowanych do kierowania pod adresem rządu zapytań, wymagających udzielenia publicznej odpowiedzi, stanowi jedną z podstawowych form politycznej kontroli działalności rządu przez legislatywę. Uprawnienie to rozwinęło się w burżuazyjnym parlamencie w dwóch zasadniczych postaciach — francuskiej interpelacji, łączącej odpowiedź interpelowanego z możliwością przeprowadzenia debaty i postawienia wniosku o wyrażenie rządowi votum nieufności, oraz brytyjskiego zapytania, wyczerpującego się w postawieniu pytania i uzyskaniu odpowiedzi. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że współcześnie przeciwstawienie interpelacji i zapytań nie rysuje się już w tak wyraźny sposób. Powstało bowiem wiele procedur obejmujących pewne elementy z obu wskazanych wyżej modeli, a praktyczny kształt funkcjonowania postępowań interpelacyjnych uzależnił się przede wszystkim od postaci systemu partyjnego w danym parlamencie. Jednocześnie zarysowała się — jak wskazuje A. Gwiżdż — tendencja do zmniejszania się politycznej roli interpelacji i procedur podobnych, wraz z ogólnym procesem osłabienia kontroli parlamentu nad działalnością burżuazyjnej egzekutywy¹. Pozwala to na postawienie pytania, w jakim stopniu prawidłowości te znalazły wyraz w funkcjonowaniu zachodnioniemieckiego Parlamentu Federalnego (*Bundestagu*).

Zasady organizacji i funkcjonowania *Bundestagu* w RFN znalazły już omówienie w polskiej literaturze przedmiotu², co zwalnia nas od obowiązku szerszego ich przedstawienia. Zwrócić należy jedynie uwagę na trzy kwestie ogólne.

Po pierwsze, stosunki między parlamentem a rządem w RFN ukształtowane zostały w sposób specyficzny, nadający szczególną i stabilną

¹ A. Gwiżdż, *Interpelacja i procedury podobne w burżuazyjnym prawie państwowym*. „Państwo i Prawo” nr 4/1963, s. 627.

² Zob. m. in. E. Staut, *Organizacja i struktura Bundestagu*. Opole 1963; K. Nowak, *NRF. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*. Warszawa 1967, s. 249 i nast.; *Niemiecka Republika Federalna*. Pod red. K. M. Pospieszalskiego i J. Ziółkowskiego. Poznań 1965, s. 457 i n.; L. Garlicki, *Reforma parlamentu w Republice Federalnej Niemiec*. „Studia Prawnicze” nr 1/1976.

pozycję kanclerzowi federalnemu³. Jest on wybierany bezpośrednio przez parlament, lecz może zostać odwołany tylko w wyniku dokonania przez parlament wyboru nowego szefa rządu (konstruktywne votum nieufności). Kanclerz jest też jedynym ministrem poddanym odpowiedzialności parlamentarnej — pozostali członkowie rządu są powoływani i odwoływani przez prezydenta federalnego na wniosek kanclerza i nie może być im wyrażone votum nieufności. W płaszczyźnie konstytucyjnej mechanizm politycznej odpowiedzialności rządu został więc poważnie ograniczony (zracjonalizowany), co nie mogło nie wpłynąć na zmianę funkcji poszczególnych instrumentów kontroli parlamentarnej.

Po drugie, ewolucja polityczna RFN doprowadziła do ograniczenia liczby frakcji partyjnych w Parlamencie Federalnym do trzech⁴. Nadało to obecnemu systemowi dużą stabilność, sprowadzając kryzysy parlamentarne do rzędu zjawisk wyjątkowych. Ukształtowany w wyniku wyborów układ sił w parlamencie utrzymuje się w zasadzie do końca każdej kadencji. Rozwiązania konstytucyjne zostały więc dodatkowo umocnione praktyką polityczną. Tym silniej rzutuje to na kształt funkcji kontrolnej *Bundestagu* orientowanej raczej na cele propagandy przedwyborczej niż na doprowadzenie do obalenia rządu w czasie kadencji.

Po trzecie, cechą parlamentarnego systemu partyjnego RFN jest brak wewnętrznych alternatyw i podobieństwo programowe. Wydarzenia lat pięćdziesiątych pozbawiły partię komunistyczną parlamentarnej reprezentacji, a sformułowany przez *SPD* w 1959 r. „program godesberski” odebrał partii socjaldemokratycznej charakter klasowy, tj. charakter partii wyraźnie opozycyjnej wobec ugrupowań burżuazyjnych *CDU/CSU* i *FDP*. Obecnie wszystkie partie *Bundestagu* stoją na gruncie zachowania i obrony systemu burżuazyjnego. Eliminuje to z prac parlamentarnych elementy klasowych kontrowersji i zacierają z tego punktu widzenia różnice między rządem a opozycją. Powstało zjawisko tzw. opozycji konstruktywnej, której taktyka polega nie tyle lub nie zawsze na przeciwstawianiu zasadniczych alternatyw projektom rządowym, ile na ich ulepszeniu, korygowaniu i wspólnym parlamentarnym dopracowywaniu⁵. Akcentuje to potrzebę tworzenia różnego rodzaju kanałów przepływu informacji między rządem a parlamentem (frakcjami opozycyjnymi), a jednocześnie pozwala na demokratyzację stosunków wewnątrzparlamentarnych, zwłaszcza z punktu widzenia praw mniejszości. Nie istnieje bo-

³ Por. E. Zwierzchowski, *Prawno-ustrojowe stanowisko kanclerza NRF*. Katowice 1972.

⁴ Zob. L. Janicki, *Partie polityczne w systemie prawnym RFN*. Poznań 1975.

⁵ M. Hereth, *Die parlamentarische Opposition in der BRD*. München—Wien 1969, s. 77 i nast.

wiem obecnie możliwość wykorzystania forum *Bundestagu* przez siły pozostające w opozycji wobec burżuazyjnego systemu rządów.

Powyzsze czynniki nadają zachodnioniemieckiej legislatywie szczególny charakter, także w porównaniu z innymi parlamentami burżuazyjnymi. Znajduje on wyraz w specyfice ukształtowania funkcji kontrolnej *Bundestagu*, a więc także procedur interpelacyjnych.

II

Ustawa Zasadnicza nie formułuje nigdzie w sposób wyraźny prawa deputowanych do występowania pod adresem rządu z interpelacjami czy zapytaniami. Art. 43 ust. 1 stanowi jedynie, że „Parlament Federalny oraz jego komisje mogą zażądać obecności każdego członka rządu federalnego”. W tym przepisie kryje się też prawo żądania informacji od członków rządu i obowiązek udzielania przez nich odpowiedzi na stawiane im pytania. „Obecność oznacza bowiem nie milczące uczestnictwo w obradach, ale [...] w szczególności obowiązek ministrów udzielania na żądanie wyjaśnień i zabierania głosu”⁶. Uprawnienia te Ustawa Zasadnicza przyznaje parlamentowi (lub jego komisjom) jako całości, nie jest natomiast jasne, czy z art. 43 wynika też prawo interpelacji rozumianej jako uprawnienie wykonywane przez mniejszość parlamentarną. Część głosów doktryny udziela odpowiedzi twierdzącej, zaliczając prawo interpelacji do materii konstytucyjnej i uznając obowiązek rządu udzielania odpowiedzi na interpelację⁷. Inni reprezentują stanowisko, że art. 43 stanowić może źródło uprawnień tylko dla większości parlamentarnej. Obowiązek obecności i udzielania wyjaśnień powstaje więc po stronie członków rządu jedynie w wyniku podjęcia odpowiedniej uchwały przez parlament (komisję), a nie w rezultacie żądania wysuniętego przez grupę deputowanych nie stanowiącą większości⁸. Pogląd ten nie oznacza oczywiście niedopuszczalności ustanowienia różnych procedur interpelacyjnych w regulaminie parlamentarnym. Uznanie jednak in-

⁶ H. v. Mangoldt, F. Klein, *Das Bonner Grundgesetz, Kommentar*. Berlin 1964, s. 936.

⁷ Tamże, s. 937; K. Kröger, *Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der BRD*. Frankfurt a. Main 1972, s. 142. W innym komentarzu do Ustawy Zasadniczej wskazuje się, że obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelację nabrał mocy zwyczaju konstytucyjnego (T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, *Grundgesetz, Kommentar*. München—Berlin 1958, [wyd. ciągłe], t. 2, uwagi nr 1 i 2 do art. 43).

⁸ Tak K. F. Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungautonomie und autonomes Parlamentsrecht*. Berlin 1966, s. 112; K. Sauer, *Das Interpellationsrecht in der Bundesrepublik Deutschland und im Freistaat Bayern*. München 1968, s. 22 i nast.

terpelacji za instytucję regulaminową, a nie konstytucyjną oznacza, że nie mogą z nich wynikać żadne prawne obowiązki rządu, zwłaszcza obowiązek odpowiedzi. Zgodnie bowiem z jednolicie przyjętym stanowiskiem doktryny, regulamin parlamentarny nie może ustanawiać żadnych obowiązków po stronie podmiotów pozaparlamentarnych.

Regulamin Parlamentu Federalnego⁹ przyjmuje w interesującym nas zakresie trzy zasadnicze procedury: interpelacje (*grosse Anfragen*), zapytania pisemne (*kleine Anfragen*) i zapytania ustne (*miündliche Anfragen*)¹⁰.

Z interpelacją może wystąpić grupa deputowanych licząca co najmniej tyle osób, ile wymaganych jest dla utworzenia frakcji parlamentarnej¹¹. Interpelacje składane są w formie pisemnej i muszą zawierać uzasadnienie. Kierowane są one pod adresem rządu federalnego (§ 105 regulaminu), który we własnym zakresie określa, kto z ministrów powinien udzielić odpowiedzi lub decyduje o odmowie udzielenia odpowiedzi¹². Odpowiedź powinna być udzielona w zasadzie w ciągu trzech tygodni; po jej nadesłaniu przewodniczący Parlamentu Federalnego, w oparciu o ustalenie Rady Seniorów, umieszcza ją na porządku dziennym jednego z najbliższych posiedzeń. Rozpatrzenie odpowiedzi obejmuje wystąpienie interpelanta i interpelowanego; debatę przeprowadza się, jeżeli zażąda tego co najmniej liczba deputowanych uprawniona do występowania z interpelacją (§ 106). W razie odmowy udzielenia odpowiedzi na interpelację, nienadesłania odpowiedzi w terminie trzech tygodni i niezgodnienia żadnego innego terminu, debata nad interpelacją może (a na żądanie gru-

⁹ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages i.d.F. der Bekanntmachung vom 22 V 1970 (BGBl I, 628, zm. BGBl 1972 I, 2065) z późniejszymi zmianami. W swej pierwotnej wersji wszedł on w życie 1 XII 1952. Poprzednio Parlament Federalny korzystał przejściowo z regulaminu *Reichstagu* z 1922 r. Regulamin ten znał dwie procedury interpelacyjne: *grosse Anfragen* (wymagające zgłoszenia przez 30 deputowanych i mogące stanowić przedmiot debaty plenarnej) i *kleine Anfragen* (zgłaszane przez 15 deputowanych i poddane w zasadzie tylko pisemnej odpowiedzi). W 1949 r. *Bundestag* dopuścił występowanie z *kleine Anfragen* przez grupę 10 deputowanych.

¹⁰ Jest to oczywiście przykład dowolny, najpełniej jednak — moim zdaniem — korespondujący z materialną istotą tych procedur.

¹¹ Taką granicę Regulamin, po zmianach z 1969 r., formułuje dla niemal wszystkich grupowych praw mniejszości parlamentarnych. § 10 ust. 1 Regulaminu określa minimalną liczebność frakcji na 5% deputowanych, co obecnie równa się liczbie 26 deputowanych. W poprzednim stanie prawnym do wniesienia interpelacji wymagane było 30 podpisów.

¹² Zgodnie z § 6 *Gemeinsamer Geschäftsordnung der Ministerien*. Besonderes Teil (zob. tekst w: H. Lechner, K. Hülshoff, *Parlament und Regierung*. München 1971, s. 414 i nast.), sprawy te są rozstrzygane przez Federalny Urząd Kanclerski. Podobnie postępuje się z zapytaniami pisemnymi i ustnymi (§ 7-9).

py deputowanych w liczbie wymaganej co najmniej dla zorganizowania frakcji — musi) zostać włączona do porządku dziennego posiedzenia Parlamentu Federalnego (§ 108). Debata nad interpelacją może być przeprowadzana łącznie z rozpatrzeniem innego punktu porządku dziennego (§ 28), np. innej interpelacji, oświadczenia rządowego czy projektu ustawy. W jej ramach stawiane być mogą (przez grupę deputowanych uprawnioną do występowania z interpelacją, a więc wynoszącą co najmniej liczbę osób uprawnioną do utworzenia frakcji) wnioski w przedmiocie podjęcia przez parlament uchwał lub rezolucji związanych z rozpatrywanymi zagadnieniami (§ 107).

Prawa mniejszości parlamentarnych są więc w omawianym tu zakresie stosunkowo szeroko zagwarantowane. Należy jednak pamiętać o ogólnych regułach postępowania parlamentarnego, dających większości możliwość określenia momentu przeprowadzenia debaty nad interpelacją, czasu tej debaty, sposobu rozpatrywania zgłaszanych projektów uchwał itp. Frakcje większości są więc w stanie zablokować debatę nad niewygodną dla nich interpelacją, choć — jak zobaczymy niżej — możliwość ta nie jest obecnie wykorzystywana. Dodatkową bronią większości parlamentarnej może stać się § 109 regulaminu, pozwalający parlamentowi ograniczyć rozpatrywanie interpelacji do jednego określonego posiedzenia w tygodniu, jeżeli interpelacje wpływają w ilości mogącej zagrozić normalnemu tokowi prac parlamentarnych¹³.

Zapytania pisemne (§ 110) mogą być wnoszone przez grupę deputowanych uprawnioną do założenia frakcji¹⁴, w celu uzyskania od rządu federalnego informacji o konkretnie określonym zagadnieniu. Zapytania mogą zawierać krótkie uzasadnienie. Odpowiedź udzielana jest pisemnie przez ministra wyznaczonego przez rząd (Urząd Kanclerski), przy czym na szczególnie istotne pytania odpowiadać może kanclerz. Odpowiedź nie jest przedstawiana na posiedzeniu parlamentu, ani też nie można przeprowadzić nad nią debaty. Zostaje jedynie ona (podobnie jak i samo zapytanie) opublikowana w postaci druku parlamentarnego. Je-

¹³ Z możliwości tych korzystano w okresie Republiki Weimarskiej. W *Bundestagu* przepis ten znajdował zastosowanie tylko w okresie I kadencji (1949 - 1953). Zob. G. Loewenberg, *Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen 1969, s. 479.

¹⁴ Granicę tę ustaliła nowela regulaminu z 1969 r. W latach 1952 - 1969 zapytania pisemne mogły być wnoszone przez grupę 15 deputowanych, a w latach 1949 - 1952 przez grupę 10 deputowanych. Analogiczne wymogi ilościowe obowiązywały dla zorganizowania frakcji parlamentarnej. Ulegały one więc stopniowemu zastrzeżeniu, co miało zresztą wyraźne cele polityczne — w 1952 r. chodziło o zlikwidowanie frakcji KPD, a w 1969 r. — o uniemożliwienie zorganizowania frakcji NPD, gdyby udało się jej zdobyć kilkanaście miejsc w parlamencie.

żeli zapytujący nie jest z odpowiedzi zadowolony, bądź odpowiedź nie zostanie udzielona w terminie dwóch tygodni, może on wystąpić ponownie ze swoim pytaniem nadając mu formę interpelacji lub zapytania ustnego (§ 110 ust. 2).

Zapytania ustne¹⁵ mogą być wnoszone na piśmie pod adresem rządu federalnego przez każdego deputowanego w sprawach, za które rząd ponosi bezpośrednią lub pośrednią odpowiedzialność. Deputowany może wnieść w ciągu tygodnia (o ile odbywają się w nim posiedzenia parlamentu) nie więcej niż dwa zapytania ustne¹⁶. Muszą być one sformułowane krótko, w sposób umożliwiający krótką odpowiedź, nie mogą zawierać żadnych stwierdzeń ani ocen oraz nie mogą dotyczyć spraw, które w danym tygodniu mają być przedmiotem debaty plenarnej. Zapytania muszą być złożone w terminie umożliwiającym doręczenie ich rządowi co najmniej trzy dni przed posiedzeniem, na którym ma być udzielona odpowiedź. Wyjątkowo przewodniczący Parlamentu Federalnego może dopuścić złożenie tzw. pilnego zapytania (*dringliche Anfrage*) w sprawach „o oczywiście pilnym publicznym interesie”. Zapytanie takie nie może być jednak złożone później niż do południa dnia poprzedzającego posiedzenie, na którym ma być udzielona odpowiedź.

Odpowiedzi na zapytania ustne udzielane są przez właściwego ministra (w praktyce często przez parlamentarnego sekretarza stanu lub sekretarza stanu danego ministerstwa) w ramach specjalnego punktu porządku dziennego — tzw. godziny pytań (*Fragestunde*)¹⁷. W każdym tygodniu, w którym odbywają się posiedzenia Parlamentu Federalnego, można przeprowadzić trzy „godziny pytań”, z których żadna nie może przekraczać 60 minut. Zapytania porządkowane są przez przewodniczącego parlamentu w układzie resortowym. Po odpowiedzi przedstawiciela rządu, zapytujący może zadać jeszcze dwa pytania dodatkowe, na które odpowiedź udzielana jest natychmiast. Przewodniczący *Bundestagu* może też dopuścić zadawanie dalszych pytań dodatkowych przez innych deputowanych (pytania te muszą pozostawać w bezpośrednim związku z zapyta-

¹⁵ Instytucja ta przechodziła w okresie powojennym najgłębsze przeobrażenia (zob. P. Schindler, *Die Fragestunde des Deutschen Bundestages*. „Politische Vierteljahresschrift” nr 3/1966, s. 407 i nast.). Obecnie, obok § 111, normuje ją załącznik nr 2 do regulaminu Parlamentu Federalnego (Richtlinien für die Fragestunde) w brzmieniu z 18 VI 1969.

¹⁶ Szczegółne zasady wnoszenia pytań ustnych ustalane są każdorazowo dla okresu letnich ferii parlamentarnych (zob. np. sprawozdanie stenogr. ze 180 posiedzenia *Bundestagu*, 18 VI 1975, s. 12565).

¹⁷ Instytucja ta wykazuje pewne podobieństwo do brytyjskiej *Question Time*, która stanowiła zresztą wzór dla twórców regulaminu Parlamentu Federalnego. Podobne rozwiązanie było też przyjęte w latach 1912-1922 w *Reichstagu* (zob. Schindler. *iw.*, s. 408).

niem, na które udzielana jest odpowiedź), o ile nie zakłóci to prawidłowego biegu „godziny pytań”. Teoretycznie zapytanie ustne może więc pociągnąć za sobą dużą ilość dalszych pytań, do których odpowiadający nie mógł uprzednio się przygotować, tak że „godzina pytań” może przekształcić się w dialog deputowanych z przedstawicielem rządu.

Każdy deputowany może też w każdym tygodniu, w którym odbywają się posiedzenia, skierować pod adresem rządu dwa dalsze pytania, z zaznaczeniem iż wystarczy mu odpowiedź na piśmie. W taki sam sposób udzielana jest odpowiedź na zapytania ustne, na które nie zdążono odpowiedzieć w ramach „godziny pytań” (zapytujący może jednak ponowić te pytania przed następną „godziną pytań”) oraz na zapytania „o oczywiście lokalnym znaczeniu” (decyduje o tym przewodniczący parlamentu). Wyłącznie pisemna odpowiedź udzielana jest deputowanym, którzy nie są obecni na posiedzeniu parlamentu w czasie „godziny pytań”. Celem tych przyjętych w 1969 r. regulacji było odciążenie plenum parlamentu od zajmowania się zapytaniami w sprawach szczegółowo-lokalnych zadawanymi przez deputowanych tylko dla wywiązania się z obowiązków wobec wyborców a pozbawionymi znaczenia politycznego¹⁸.

Dodatkową możliwością przeprowadzenia krótkiej debaty nad aktualną i budzącą powszechne zainteresowanie kwestią jest wprowadzona w 1965 r. tzw. „godzina aktualności” (*Aktuelle Stunde*)¹⁹. Dochodzi ona do skutku na wniosek grupy deputowanych w liczbie wymaganej co najmniej dla utworzenia frakcji. Wniosek taki może być złożony na piśmie do przewodniczącego Parlamentu Federalnego, który (w porozumieniu z Radą Seniorów) decyduje o wprowadzeniu go do porządku dziennego jednego z najbliższych posiedzeń. Wniosek o przeprowadzenie „godziny aktualności” może być też zgłoszony bezpośrednio na posiedzeniu parlamentu, w związku z odpowiedziami rządu udzielonymi w ramach „godzin pytań”. Czas poszczególnych wystąpień (także przedstawicieli rządu i Rady Federalnej) nie może przekraczać 5 minut, a debata powinna zamykać się w ramach 60 minut, lecz jeśli wystąpienia rządowe zajmą łącznie więcej niż 30 minut, ulega ona przedłużeniu o połowę, tj. do 90 minut. W ramach „godziny aktualności” nie mogą też być przedstawiane żadne projekty uchwał czy rezolucji. „Godzina aktualności” pozwala więc na natychmiastowe niemal omówienie w parlamencie bieżących

¹⁸ Wiązała się z tym niska frekwencja deputowanych podczas „godzin pytań”. Swego rodzaju rekordem było posiedzenie 27 V 1966, kiedy to na początku „godziny pytań” obecnych było tylko 14 deputowanych (zob. G. Witte-Wegmann: *Recht und Kontrollfunktion der grossen, kleinen und mündlichen Anfragen im Deutschen Bundestag*. Berlin 1972, s. 163).

¹⁹ Reguluje ją załącznik nr 4 do regulaminu Parlamentu Federalnego (Vorläufige Bestimmungen über Aussprachen zu Fragen von allgemeinen aktuellen Interesse).

wydarzeń, której to możliwości nie dają inne procedury interpelacyjne stosowane w *Bundestagu*.

III

W praktyce Parlamentu Federalnego interpelacje i zapytania są wykorzystywane z różną intensywnością (tab. 1)²⁰. Z jednej strony bowiem obserwujemy stały proces spadku liczby interpelacji, które od 1957 r.

Tabela 1

Interpelacje i zapytania w latach 1949 - 1976

	Kadencja								Razem
	I 1949 - - 1953	II 1953 - - 1957	III 1957 - - 1961	IV 1961 - - 1965	V 1965 - - 1969	(w tym 1967 - - 1969	VI 1969 - - 1972	VII 1972 - 1976	
Interpelacje	160	97	49	34	45	(33)	31	24	440
Zapytania pisemne	335	377	411	308	488	(346)	569	438 ^a	2 926
Zapytania ustne	392	1 069	1 536	4 786	10 733	-	11 073 ^b	17 295 ^a	46 884
„Godziny aktualności”	-	-	-	2	17	(12)	8	18	45

Uwagi: ^a) stan na 30 VI 1976, ^b) w tym 4 107 wniesione do udzielenia odpowiedzi na piśmie.

stabilizują się w granicach 30 - 50 na kadencję, z drugiej strony rośnie ilość zapytań pisemnych i gwałtownie wzrasta liczba zapytań ustnych.

W stosowaniu tych środków prymat należy do opozycji (tab. 2 i tab. 3). Jak widać z przedstawionych obliczeń, w latach 1949 - 1966 opozycyjna *SPD* wniosła 48,7% interpelacji i 34,8% zapytań pisemnych (pomijam tu międzyfrakcyjne interpelacje i zapytania, w których *SPD* miała także udział). Rządząca *CDU/CSU* wniosła natomiast tylko 12,5% interpelacji i 25,9% zapytań pisemnych. W okresie „wielkiej koalicji” podwojeniu ulega aktywność *FDP* (36,4% interpelacji i 41,6% zapytań pisemnych), choć partie rządzące (zwłaszcza *CDU/CSU*) dość intensywnie wykorzystują powyższe instrumenty, co wiąże się m. in. z brakiem jednolitości poglądów w obozie rządzącym. Z kolei w ostatnich dwóch kadencjach role ulegają wyraźnemu odwróceniu²¹. Najdobitniej zaznacza się to w odniesieniu do „godzin aktualności” we wszystkich przypadkach inicjowanych przez opozycyjną *CDU/CSU*. W ostatnich dwu kadencjach zazna-

²⁰ Dane tabel 1-7 na podstawie: P. Schindler, *Daten zur Tätigkeit und Zusammensetzung des 1. bis 6. Deutschen Bundestages*. „Zeitschrift für Parlamentsfragen” nr 1/1973; Sauer, jw., s. 86 i nast. oraz obliczeń własnych.

²¹ W VII kadencji (do 1 I 1975) na 242 zgłoszone zapytania pisemne, od opozycyjnej *CDU/CSU* pochodziło 203, tj. 83,9% (zob. „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 8 I 1975).

Tabela 2
Interpelacje w latach 1949 - 1975 (podział polityczny)

Podmiot zgłaszający (frakcja lub deputowani)	Kadencja											Razem 1969 - 1975	% 1969 - 1975
	I	II	III	IV	V ^a	Razem	%	V ^b	%	VI	VII ^c		
	1949 - 1953	1953 - 1957	1957 - 1961	1961 - 1965	1965 - 1966	1949 - 1966	1949 - 1966	1967 - 1969	1967 - 1969	1969 - 1972	1972 - 1976		
CDU/CSU	31	7	2	2	2	44	12,5	11	33	25	16	41	78,8
SPD	61	51	31	24	4	171	48,7	6	18,2	6 ^d	5 ^d	11	21,2
FDP	12	14	11	5	2	44	12,5	12	36,4	—	—	—	—
Inne frakcje	—	2 ^e	—	—	—	2	0,4	—	—	—	—	—	—
Międzyfrakcyjni	56	23	5	3	4 ^f	91	25,9	4 ^f	12,2	—	—	—	—
Razem	160	97	49	34	12	352	—	33	—	31	21	52	—

Uwagi: ^a) Lata 1949 - 1966 - okres rządów CDU/CSU jako największej partii koalicji rządzącej; ^b) lata 1967 - 1969 - okres „wielkiej koalicji” CDU/CSU - SPD; ^c) lata 1969 - 1976 - okres rządów koalicji SPD-FDP (dane do 30 VI 1975); ^d) wniesione wspólnie przez SPD i FDP ^e) wniesione wspólnie przez SPD i FDP ^f) wniesione wspólnie przez obie frakcje obozu rządzącego.

Tabela 3

Zapytania pisemne w latach 1949 - 1972 (podział polityczny)

Podmiot zgłaszający (frakcja lub deputowani)	Kadencja										
	I 1949 - - 1953	II 1953 - - 1957	III 1957 - - 1961	IV 1961 - - 1965	V ^a 1965 - - 1966	Razem 1949 - - 1966	% 1949 - - 1966	V ^b 1967 - - 1969	% 1967 - - 1969	VI ^c 1969 - - 1972	% 1969 - - 1972
CDU/CSU	73	88	92	66	32	351	22,3	138	39,9	465	81,7
SPD	113	107	129	135	63	547	34,8	34	9,8	69 ^d	12,15
FDP	41	96	134	26	20	317	20,15	144	41,6	—	—
KPD	19	—	—	—	—	19	1,2	—	—	—	—
Inne frakcje	75	49	11	—	—	135	8,6	—	—	—	—
Międzyfrakcyjni	14	37	45	81	27	204	12,95	30	8,7	35	6,15
Razem	335	377	411	308	142	1573		346		569	

Uwagi: ^a) lata 1949 - 1966 - okres rządów CDU/CSU jako największej partii, ^b) lata 1967 - 1969 - okres „wielkiej koalicji” CDU/CSU-SPD, ^c) lata 1969 - 1972 - okres rządów koalicji SPD-FDP, ^d) wniesione wspólnie przez obie frakcje (poza trzema zapytaniami).

czył się też wyraźny spadek liczby interpelacji lub zapytań pisemnych wnoszonych wspólnie przez deputowanych jednej z frakcji rządzących i opozycji czy przez wszystkie trzy frakcje Parlamentu Federalnego. W odniesieniu do żadnej kadencji nie można jednak mówić, by opozycja wykorzystywała procedury interpelacyjne na zasadzie wyłączności. Aktywność frakcji i deputowanych obozu rządzącego kształtowała się w granicach 20%, przy czym SPD korzystała z tych środków w sposób znacznie bardziej oszczędny niż poprzednio rządząca CDU/CSU. Tendencja ta znajduje wyjaśnienie w ewolucji interpelacji i zapytań w ciągu ostatniego ćwierćwiecza.

Generalnie rzecz biorąc można stwierdzić, że stosowanie interpelacji i zapytań służyło realizacji parlamentarnej kontroli nad rządem, wiążąc się zwłaszcza z kontrolnymi działaniami opozycji. W tych jednak ramach funkcje poszczególnych instrumentów interpelacyjnych ukształtowały się różnie.

IV

Interpelacja stała się w praktyce „najdogodniejszym środkiem skłonięcia rządu do przedstawienia zamierzeń politycznych i programu działania”²². Uformowany w działaniu Parlamentu Federalnego model interpelacji jest też stosunkowo najbardziej jednolity. W I kadencji *Bundestagu* wniesiono najwięcej (160) interpelacji, co nasuwało skojarzenie z praktyką w okresie Republiki Weimarskiej. Już jednak od połowy lat pięćdziesiątych daje się zauważyć tendencja do spadku ilości interpelacji — w 18-letnim okresie III - VII kadencji (do 1975 r.) zgłoszono prawie tyle samo interpelacji, co w latach 1949 - 1953 (170 : 160). Jednocześnie przedmiot interpelacji nabiera bardziej ogólnego charakteru, koncentrując się na ważnych problemach wewnętrznej i (w mniejszym stopniu) zagranicznej polityki RFN. Interpelacje dotyczą obecnie takich problemów jak: polityka rolna, gospodarcza, walutowa, kulturalna, naukowa itp.²³.

²² F. Schäfer, *Der Bundestag*. Köln—Opladen 1967, s. 234. Zob. też H. Scholler, *Die Interpellation in Theorie und Wirklichkeit*. „Politische Studien” nr 192, 1970, s. 406 i nast.

²³ Np. interpelacje rozpatrzone w okresie między 1 I 1974 a 30 VI 1975 dotyczyły: 1) Verkehrspolitik (wnosi CDU/CSU, Drs 7/614, 7/985); 2) Entwicklungspolitik der Bundesregierung (CDU/CSU, 7/1160, 7/1375); 3) Forschungspolitik (SPD-FDP, 7/688, 7/1279); 4) Raumordnung (CDU/CSU, 7/1417, 7/2044); 5) Lage der deutschen Landwirtschaft (CDU/CSU, 7/2497, 7/2586); 6) KSZE (konferencja bezpieczeństwa i współpracy w Helsinkach — CDU/CSU, 7/2354, 7/2616); 7) Lage der Städte, Gemeinden und Kreise (CDU/CSU, 7/1247, 7/2409); 8) Sportpolitik (SPD-FDP, 7/1680, 7/2592); 9) Wiedereingliederung körperlich, geistig und seelisch Behinderter in Gesellschaft, Arbeit und Beruf (CDU/CSU, 7/1457, 7/2842); 10) Deutschlandpolitik (CDU/CSU, 7/2679, 7/2934); 11) Ziele und Aufgaben der Wohnungspolitik (CDU/

Rzadkością są natomiast interpelacje dotyczące zagadnień szczegółowych. Występowały one dość często w I kadencji, co było jedną z przyczyn ich dużej ilości, być może w związku ze specyfiką układu sił partyjnych i brakiem wyraźnego podziału między rządem a opozycją w tym okresie. Obecnie liczba tego typu interpelacji nie przekracza kilku w okresie kadencji; zwraca się też uwagę, że niekiedy wnoszone one są przed wyborami krajowymi, by udokumentować zainteresowanie danej partii specyficznymi problemami określonego kraju i pozyskać w ten sposób głosy niezdecydowanych wyborców²⁴.

Dobieranie tematów generalnych jako przedmiotu interpelacji powoduje też, że w praktyce niemal zawsze udzielana jest w uzgodnionym terminie wyczerpująca odpowiedź rządu, a następnie przeprowadzana jest debata plenarna²⁵. Tylko raz do tej pory przeprowadzona została debata nad interpelacją pozostawioną przez rząd bez odpowiedzi²⁶. To też zwraca się uwagę, że obecnie zasadniczym celem niemal wszystkich interpelacji jest nie tyle uzyskanie od rządu informacji, co wywołanie publicznej debaty parlamentarnej na dany temat²⁷. W ramach debaty nad odpowiedzią na interpelację formułowane są też często przez poszczególne frakcje projekty uchwał lub rezolucji parlamentu²⁸. Projekty te są z reguły kierowane do komisji parlamentarnych dla dokładnego przeanalizowania, a ich powrót na plenum może stanowić okazję do kolejnej debaty nad danym kompleksem zagadnień. Nie rozwinęła się natomiast praktyka łączenia interpelacji z wnioskami w przedmiocie zastosowania wobec kanclerza konstruktywnego wotum nieufności, co pozwala już w tym miejscu na stwierdzenie, że interpelacje nie pełnią roli instrumentu inicjującego polityczną odpowiedzialność rządu.

Niemniej jednak interpelacje mają istotne znaczenie polityczne. Warto podkreślić, że w praktyce ostatnich dwu kadencji wszystkie (z wyjąt-

CSU, 7/3002; 7/3523); 12) Situation der Kinder in Deutschland (CDU/CSU, 7/2414; 7/3340); 13) Situation des Gesundheitswesens in der BRD (CDU/CSU, 7/2421, 7/3322).

²⁴ Zob. Witte - Wegmann, jw., s. 124.

²⁵ Np. w VI kadencji tylko dwie odpowiedzi na interpelacje nie były przedmiotem debaty, a na jedną interpelację rząd nie udzielił odpowiedzi (została ona zresztą ponowiona w VII kadencji), co wiązało się z przedterminowym rozwiązaniem parlamentu. W I kadencji debaty nie przeprowadzono nad 56 interpelacjami (35%), w II — nad 26 (26,8%), w III — nad 5 (10,2%), w IV — nad 1 (3%) — zob. Loewenberg, jw., s. 480.

²⁶ Interpelacja SPD: Krankenversicherung, Lohnfortzahlung und Kindergeld — Drs IV/153. Zob. debata na 16 posiedzeniu Parlamentu Federalnego 22 II 1962, która przebiegła w sposób niekorzystny dla rządu.

²⁷ Witte - Wegmann, jw., s. 128.

²⁸ W VI kadencji sformułowano 19 projektów uchwał (14 przez CDU/CSU i 5 przez SPD-FDP) oraz 1 projekt rezolucji zgłoszony wspólnie przez 3 frakcje.

kiem jednej)²⁹ interpelacje wniesione zostały w imieniu frakcji parlamentarnych, a nie grup deputowanych. Nie ma też (w każdym razie od 1969 r.) interpelacji wnoszonych wspólnie przez frakcje większości i opozycję. Pozwala to na wskazanie, iż w

„większości debat nad interpelacjami [...] można było wyraźnie rozdzielić stanowiska rządu i partii rządzących z jednej strony, a opozycji z drugiej. Podczas gdy opozycja z reguły atakowała rząd, partie rządzące skupiały się przede wszystkim na jego obronie. W praktyce nie istniało wspólne stanowisko parlamentu wobec rządu”³⁰.

Powstaje więc pytanie, czym różniły się interpelacje wnoszone przez frakcje obozu rządzącego od interpelacji opozycji.

Opozycja posługuje się interpelacjami ze znacznie większą intensywnością i regularnością. Już w końcu lat pięćdziesiątych *SPD* wypracowała model kierowania mniej więcej co 2-3 miesiące jednej interpelacji pod adresem rządu. Tym samym co najmniej raz na kwartał dochodziło do debaty plenarnej na temat określony przez opozycję. *SPD* przyjęła też taktykę regularnego wnoszenia interpelacji na ten sam temat, tak by debaty nad np. polityką kulturalną czy gospodarczą powtarzały się mniej więcej w rocznych odstępach. Jednocześnie opozycja dążyła do obejmowania łącznym zakresem wnoszonych interpelacji wszystkich ważniejszych dziedzin działalności rządu. Kontrola sprawowana za pośrednictwem interpelacji nabierała w ten sposób charakteru kompleksowego i regularnego³¹.

Ten model interpelacji przyjęty został bez większych modyfikacji przez *FDP* w latach 1967-1969 i *CDU/CSU* po 1969 r. Jedynie w okresie „wielkiej koalicji” partie rządzące wносиły więcej interpelacji niż opozycyjna *FDP* (17:12), co można jednak wyjaśnić zarówno małą liczebnością tej frakcji, jak i wspomnianą wewnętrzną niespójnością obozu rządzącego, traktującego zawarty sojusz jako jedynie kompromis o charakterze przejściowym.

W obecnej praktyce interpelacje nie są wykorzystywane dla wywołania debat dotyczących aktualnych zaszłości politycznych. Zbyt długi jest bowiem czas między wniesieniem interpelacji a przeprowadzeniem debaty parlamentarnej, by dana sprawa pozostała nadal aktualna dla opinii publicznej. Opozycja dysponuje zresztą w tym zakresie dogodniejszymi instrumentami, zwłaszcza „godziną aktualności” i „godziną pytań”.

²⁹ Interpelacja grupy deputowanych *CDU/CSU*: Situation der Jugendhilfe in der BRD (Drs VI/2067).

³⁰ Witte-Wegmann, jw., s. 145.

³¹ Szczególnie regularnie *SPD* podejmowała problemy polityki kulturalnej, naukowej, socjalnej i energetycznej, czyniąc je corocznie przedmiotem debaty parlamentarnej (tamże, ss. 123-124).

Toteż charakterystyczne jest, że nawet w okresie wielkich kontrowersji związanych z ratyfikacją układów z ZSRR i PRL tylko dwie interpelacje CDU/CSU dotyczyły problemów tzw. polityki wschodniej. Charakterystyczny jest też obecnie stosunkowo spokojniejszy przebieg debaty parlamentarnej nad odpowiedzią na interpelację. Jest ona raczej okazją do wyczerpującego (niekiedy debata zajmuje dwa lub trzy kolejne posiedzenia) przedstawienia przez rząd i opozycję swoich stanowisk, niż do zaskakiwania rządu niespodziewanymi pytaniami i ostrej krytyki jego konkretnych posunięć, co jest np. typowe dla „godziny aktualności”. Istotne znaczenie mają też projekty uchwał zgłaszane przez opozycję. Są one pisany wyrazem stanowiska opozycji, jej oczekiwań co do działalności rządu, jej alternatywnego programu³². Sygnalizują one tym samym obozowi rządzącemu, w jakim kierunku będzie się układała krytyka opozycji w przyszłości w danym zakresie spraw. Toteż, choć zgłoszone przez opozycję projekty uchwał parlamentu poddane zostają następnie długotrwałej „obróbce” w komisjach, odgrywają one istotną rolę polityczną. Zwraca się uwagę, że pełnią one funkcję „antycypacyjną”, bowiem rząd — licząc się z ich powtórzeniem przy kolejnych okazjach — dąży niejednokrotnie do możliwie pełnego ich przyjęcia i zrealizowania³³. Interpelacje opozycji służą więc nie tylko do spowodowania publicznej, krytycznej debaty nad pracą rządu, ale stanowią też istotny polityczny instrument oddziaływania na tę pracę.

Odmienny charakter mają interpelacje wniesione przez frakcje obozu rządzącego. Jest ich stosunkowo mało³⁴, a celem ich jest nie tyle (zwłaszcza w ostatnich dwóch kadencjach) krytyka rządu, ile stworzenie mu dogodnej platformy zaprezentowania swego stanowiska w parlamencie. Rządzące partie SPD i FDP przyjęły też taktykę łącznego wnoszenia interpelacji, co ma dodatkowo akcentować jednolitość ich działania³⁵. Interpelacja zostaje więc wniesiona w sprawach, w których rząd może przedstawić opinii publicznej konkretne osiągnięcia, a z różnych względów nie chce posłużyć się formą oświadczenia rządowego³⁶. „Kiedy frak-

³² Por. H. Wollmann, *Die Stellung der Parlamentsminderheiten in England, der Bundesrepublik Deutschland und Italien*. Den Haag 1970, s. 158.

³³ Witte-Wegmann, jw., ss. 139 - 140.

³⁴ Szczególnie oszczędnie korzystała z tej instytucji CDU/CSU w latach 1957 - 1966, wnosząc ogółem 6 interpelacji (zob. też Loewenberg, jw., ss. 480 - 481).

³⁵ Inaczej sytuacja ta przedstawiała się w okresie poprzednim. W latach 1961 - 1966 FDP wniosła więcej interpelacji niż CDU/CSU, co mogło być jednym z przejawów rozchodzenia się dróg tych partii. Podobnie w okresie „wielkiej koalicji” partie rządzące wniosły wiele interpelacji.

³⁶ Zob. M. Abelein, *Kontrolle ohne Kontrolleure? Zur Bedeutung des Bundestages als Kontrollorgan*. W: *Der Bundestag von innen gesehen*. München 1969, s. 155.

cje większości występują z interpelacją, jest to uzgodnione z rządem. Rząd pragnie zostać zainterpelowany, by móc przedstawić swoją działalność”³⁷. Wniesienie interpelacji może też być elementem obrony obozu rządzącego przed akcją opozycji. Typowe jest np. równoległe występowanie z interpelacjami na ten sam temat przez frakcje większości i opozycję. Debata przeprowadzana jest w takim wypadku łącznie (§ 28 regulaminu), a sformułowania zawarte w interpelacji frakcji większości dostarczają rządowi dogodnych punktów zaczepienia w polemice z zarzutami opozycji. W takim przypadku interpelacje uzupełniane są też rządowymi i opozycyjnymi projektami uchwał parlamentu, co ułatwia przedstawicielom frakcji większości wypracowanie w komisji dogodnego dla rządu kompromisu³⁸. Sens interpelacji ulega tu więc odwróceniu. Służy ona nie celom krytyki czy informacji, ale umocnieniu stanowiska rządu wobec opozycji i wyborców. Z drugiej jednak strony proces wypracowywania interpelacji i związanych z nimi projektów uchwał parlamentu jest dla frakcji rządzącej dogodną okazją do przedstawienia rządowi swoich postulatów. Jeśli bowiem na plenum parlamentu rząd i frakcje większości występują jednolicie, to w uzupełniających debatę plenarną konsultacjach realizuje się kontrola frakcji większości nad rządem i jej względnie ich inspiracja kierunków działania egzekutywy.

W konkluzji stwierdzić należy, że interpelacje pełnią w praktyce Parlamentu Federalnego dwojaką funkcję. Po pierwsze, mają one znaczenie informująco-inspirujące. Powiadamiają one (a zwłaszcza związane z nimi projekty uchwał) rząd o stanowisku opozycji wobec danego wycinka działalności państwowej i jednocześnie inspirują go do określonych rozstrzygnięć. W tym zakresie decydującą rolę odgrywają frakcje koalicji rządzącej, ale nie można też nie dostrzegać wpływu dezyderatów opozycji na działanie egzekutywy. Jest to jak gdyby „funkcja uboczna” interpelacji, ponieważ realizuje się poza plenarnymi obradami parlamentu i przy

³⁷ Schäfer, jw., s. 235.

³⁸ Np. w VI kadencji cztery interpelacje SPD-FDP wniesione zostały na te same tematy, co interpelacje CDU/CSU i została przeprowadzona debata łączna. W kilku innych przypadkach koalicja rządząca zgłosiła własne projekty uchwał w debacie nad interpelacjami opozycji. Niekiedy rząd występuje też z oświadczeniem czy sprawozdaniem rozpatrywanym łącznie z interpelacją opozycji. Zob. np. łączne debaty nad: interpelacją CDU/CSU „Forschungs- und Technologiepolitik” (Drs VI/2634), interpelacją SPD-FDP „Technologiepolitik” (Drs VI/2369) oraz nad wnioskiem CDU/CSU dotyczącym „Europäische Technologiekonferenz” (Drs VI/2389) — 159 posiedzenie 15 XII 1971, s. 9188 i nast.; interpelacją SPD-FDP „Sicherheitspolitik der Bundesregierung” (Drs VI/1977), interpelacją CDU/CSU „Sicherheitspolitik der BRD (Drs VI/1931), rocznym sprawozdaniem pełnomocnika parlamentu d.s. obrony (Drs. VI/1942, VI/2168) i Białą księgą (sprawozdaniem rządu o sprawach wojskowych — Drs VI/765, VI/2167).

Tabela 4

„Godziny aktualności” w latach 1965 - 1975 (podział polityczny)

Frakcja zgłaszająca	Kadencje						
	V ^a	%	V ^b	%	VI	VII ^c	%
	1965 - - 1966	1965 - - 1966	1967 - - 1969	1967 - - 1969	1969 - - 1972	1972 - - 1976	1969 - - 1975
CDU/CSU	—	—	1	8,3	8	16	100
SPD	2	40	—	—	—	—	—
FDP	3	60	8	66,7	—	—	—
Międzyfrakcyjni	—	—	3 ^d	25,0	—	—	—
Razem	5		12		8	16	

Uwagi: ^a) w IV kadencji odbyły się dwie „godziny aktualności” (instytucję tę wprowadzono w styczniu 1965), ^b) okres „wielkiej koalicji” CDU/CSU-SPD, ^c) okres rządów koalicji SPD-FDP (dane do 30 VI 1975), ^d) jedna przeprowadzona z inicjatywy wszystkich frakcji, dwie z inicjatywy frakcji koalicyjnych.

użyciu środków raczej politycznych niż prawnych. Jej faktyczne znaczenie jest jednak poważne.

Po drugie, interpelacja służy publicznej debacie oceniającej (pozytywnie lub negatywnie) działalność rządu i jego program na przyszłość. Nie jest to jednak instrument realizacji politycznej odpowiedzialności rządu poprzez doprowadzenie do wyrażenia mu votum nieufności. Debata jest adresowana przede wszystkim do wyborców i ma stanowić element przygotowań kolejnych kampanii wyborczych (w RFN w związku z jej federalną strukturą wybory parlamentarne odbywają się niekiedy kilka razy w ciągu roku). Tym samym jednak debata nad interpelacją nie jest atrakcyjna dla samego parlamentu. Obrady toczą się według ustalonego przez Radę Seniorów scenariusza, a wystąpienia w dyskusji mają charakter deklaracji, których odbiorcą nie ma być przede wszystkim parlament. Toteż zwraca się uwagę, że debaty nad interpelacjami nie cieszą się wielkim zainteresowaniem deputowanych³⁹, a najistotniejsze politycznie rozstrzygnięcia zapadają przed lub po debacie plenarnej⁴⁰.

V

Jeśli z kolei chodzi o zapytania pisemne, to ich praktyczny model określany jest przez pozaplenarny tryb ich załatwiania (i co za tym idzie

³⁹ Np. przy rozpatrywaniu jednej z interpelacji SPD w IV kadencji (Drs IV/1316), po udzieleniu odpowiedzi, na sali obrad znajdowało się za mało deputowanych SPD, by móc postawić wniosek o przeprowadzenie debaty. Konieczne było poparcie tego wniosku przez deputowanych rządzącej CDU/CSU, by zaplanowany uprzednio scenariusz debaty mógł zostać zrealizowany (zob. 48 posiedzenie 4 XII 1963, s. 4530).

⁴⁰ Witte - Wegmann, jw., s. 147.

— niemożność przeprowadzenia nad nimi debaty) oraz przez stosunkowo wysokie wymogi formalne ich wnoszenia. Trudno więc uczynić przedmiotem zapytania pisemnego sprawę o charakterze lokalnym. Kwestie te z reguły nie znajdują zainteresowania odpowiednio licznej grupy deputowanych, a przy tym pojedynczy deputowany zawsze może skorzystać z dogodniejszych proceduralnie możliwości „godziny pytań”. Z drugiej strony niecelowe jest formułowanie zapytań pisemnych w sprawach szczególnie kontrowersyjnych politycznie, czy wiążących się z oceną generalnych kierunków działania rządu. W takich bowiem przypadkach zapytującym chodzi o publiczne omówienie danego zagadnienia, co przy zastosowaniu zapytania pisemnego jest wykluczone. Tym samym więc zapytania pisemne pozbawione są z reguły tak intensywnego ładunku politycznego, jak interpelacje czy „godziny aktualności”. Można powiedzieć, że przedmiotem zapytań pisemnych stają się w większości przypadków zagadnienia nie mieszczące się w ramach innych procedur interpelacyjnych.

Nie dowodzi to jednak, że jest to instytucja o małym znaczeniu. W pierwszych czterech kadencjach ilość zapytań pisemnych wahała się w granicach 300 - 400 na kadencję, przy czym najmniej (308) wniesiono ich w latach 1961 - 1965, co — być może — wiązało się z wprowadzeniem w 1960 r. nowej formy „godziny pytań”. W następnym okresie ilość zapytań pisemnych wyraźnie wzrosła, sięgając liczby 569 w VI — tylko trzyletniej — kadencji. Trudno powiedzieć, czy tendencja ta utrzyma się w przyszłości, choć wniesienie w pierwszych dwóch latach VII kadencji 242 zapytań pozwala przypuszczać, że łączna ich ilość znowu przekroczy 500. Trzeba też podkreślić, że na zapytania pisemne rząd niemal zawsze udziela odpowiedzi⁴¹.

Stosunkowo mniejsze znaczenie polityczne zapytań pisemnych sprawia, że wnoszone są one przede wszystkim przez grupy deputowanych (po uzgodnieniu z kierownictwem frakcji), a tylko w ok. 33% — w imieniu całych frakcji. Nie stanowią też wyjątków zapytania pisemne wnoszone przez deputowanych należących do wszystkich trzech frakcji Parlamentu Federalnego. Zwrócić należy jednak uwagę, że występowanie z zapytaniami pisemnymi przez grupy deputowanych jest typowe zwłaszcza dla CDU/CSU, podczas gdy np. w IV kadencji ponad 90% (127 na 135) zapytań opozycyjnej SPD pochodziło od całej frakcji⁴². Interesujące jest też, że stan ten nie zmienił się po 1969 r.; wśród 465 zapytań pisemnych opozycyjnej CDU/CSU w VI kadencji aż 334 wniosły grupy deputowa-

⁴¹ W V kadencji bez odpowiedzi pozostało 14 (2,8%) zapytań, w VI kadencji — 16 (2,8%).

⁴² Witte-Wegmann, jw., ss. 158 - 159.

Tabela 5

Zapytania pisemne w latach 1965 - 1966 (V kadencja, koalicja CDU/CSU - FDP)

Podmiot odpowiadający (minister)	Podmiot zapytujący										Razem	%	
	Frakcja					Deputowani							
	CDU/ /CSU	SPD	FDP	między- frakcyjne	CDU/ /CSU	SPD	FDP	między- frakcyjni					
1. Urząd Kanclerski (CDU)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Spraw Zagranicznych (CDU)	-	5	-	-	1	-	-	-	1	-	-	9	10,56
3. Pracy i Spraw Socjalnych (CDU)	-	3	-	-	1	-	-	-	1	-	-	1	4,94
4. Spraw Ogólnoniemieckich (FDP)	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7
5. Badań Naukowych (CDU)	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	2,82
6. Finansów (FDP)	-	8	-	-	2	-	-	-	2	-	-	13	9,16
7. Spraw Wewnętrznych (CDU)	-	11	-	-	6	1	-	-	2	-	-	22	15,49
8. Sprawiedliwości (CSU)	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	3	5	3,52
9. Zdrowia (CDU)	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	2,11
10. Rodziny i Młodzieży (CDU)	-	3	-	-	1	-	-	-	-	-	-	6	4,22
11. Wyżywienia, Rolnictwa i Lasów (CSU)	-	3	-	-	1	2	-	-	6	-	-	16	11,27
12. Poczty i Telegrafu (CSU)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
13. Budownictwa Miejskiego i Mieszkaninowego (FDP)	-	5	-	-	3	-	-	-	-	-	-	8	5,64
14. Komunikacji (CDU)	-	6	-	-	4	-	-	-	1	-	-	15	10,56
15. Obrony (CDU)	2	4	-	-	1	1	-	-	-	-	-	9	6,34
16. Gospodarki (CDU)	-	3	-	-	5	1	-	-	1	-	-	11	7,75
17. Współpracy Gospodarczej (FDP)	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,7
18. Skarbu (CSU)	-	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-	3	2,11
19. Przesiedleńców, Uciekinierów, Poshkodowanych przez Wojnę (CDU)	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1,41
20. Urząd Prasy (CDU)	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0,7
Razem	4	57	-	3	28	6	20	24	142				
%	2,81	40,14	-	2,11	19,71	4,22	14,08	16,95					

Tabela 6

Zapytania pisemne w okresie „wielkiej koalicji” (grudzień 1966 – lipiec 1969)

Podmiot (minister) odpowiadający	Podmiot zapytujący										Razem	%
	Frakcja				Deputowani				Razem	%		
	CDU/ /CSU	SPD	FDP	między- frakcyjni	CDU/ /CSU	SPD	FDP	między- frakcyjni				
1. Urząd Kancelarski (CDU)	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	1	0,30
2. Spraw Zagranicznych (SPD)	—	4	9	—	6	—	1	—	—	—	24	7,23
3. Pracy i Spraw Socjalnych (CDU)	1	1	24	—	4	—	1	—	—	—	35	10,54
4. Spraw Ogólnoniemieckich (SPD)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5. Badań Naukowych (CDU)	—	—	4	—	2	—	—	—	—	—	8	2,41
6. Finansów (CSU)	4	1	13	—	6	4	1	—	—	—	29	8,73
7. Spraw Wewnętrznych (CDU)	—	3	13	—	22	1	5	3	—	—	47	14,16
8. Sprawiedliwości (SPD)	—	2	3	—	4	—	—	—	—	—	10	3,02
9. Zdrowia (SPD)	—	1	1	—	10	—	—	—	—	—	13	3,91
10. Rodziny i Młodzieży (CDU)	—	—	3	—	1	—	—	—	—	—	4	1,20
11. Wyżywienia, Rolnictwa i Lasów (CSU)	1	—	10	—	17	—	4	1	—	—	33	9,94
12. Poczty i Telegrafów (CSU)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	0,30
13. Budownictwa Mieszkaniowego i Miejskiego (SPD)	—	1	3	—	5	—	—	—	—	—	9	2,72
14. Komunikacji (SPD)	—	2	7	—	13	2	—	8	—	—	32	9,64
15. Obrony (CDU)	3	—	18	—	3	—	1	1	—	—	26	7,83
16. Gospodarki (SPD)	—	4	7	—	27	1	2	1	—	—	42	12,65
17. Współpracy Gospodarczej (SPD)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,60
18. Skarbu (CDU)	—	—	3	—	2	1	—	—	—	—	6	1,80
19. Przesiedleńców, Uciekinierów i Poszkodowanych przez Wojnę (CDU)	—	1	2	—	—	—	—	—	—	—	3	0,90
20. Urzęd Prasy (CDU)	—	—	5	—	2	—	—	—	—	—	7	2,12
Razem	9	20	126	—	124	10	15	28	—	—	332	
%	2,72	6,02	37,95	—	37,35	3,01	4,52	8,43	—	—		

Tabela 7

Zapytania pisemne w okresie VI kadencji

Podmiot (minister) odpowiadający	Podmiot zapytujący						Razem	%
	Frakcja			Deputowani				
	CDU/CSU	SPD-FDP	międzyfrakcyjni	CDU/CSU	SPD-FDP	międzyfrakcyjni		
1. Urząd Kancelarii (SPD)	3	—	—	—	—	—	3	0,54
2. Spraw Zagranicznych (FDP)	11	4	1	20	—	1	37	6,62
3. Pracy i Spraw Socjalnych (SPD)	14	2	—	28	2 ^b	3	49	8,76
4. Stosunków Wewnętrzniemieckich (SPD)	2	—	—	3	—	—	5	0,89
5. Oświaty i Nauki (bezp.)	6	5	—	17	—	—	28	5,01
6. Finansów (SPD)	11	2	—	28	1	6	48	8,59
7. Gospodarki (SPD)	9	1	—	16	—	1	27	4,83
8. Gospodarki i Finansów (SPD od 1971)	10	3	—	36	1	—	50	8,94
9. Spraw Wewnętrznych (FDP)	20	14	—	34	2	8	78	13,96
10. Sprawiedliwości (SPD)	4	2	—	8	1	1	16	2,86
11. Młodzieży, Rodziny i Zdrowia (SPD)	8	8	—	22	1	3	42	7,52
12. Wyżywienia, Rolnictwa i Lasów (FDP)	3	2	—	23	—	—	28	5,01
13. Poczty i Telegrafów (SPD)	3	—	—	10	—	—	13	2,33
14. Budownictwa Miejskiego i Mieszkaninowego (SPD)	4	2	—	9	—	1	16	2,86
15. Komunikacji (SPD)	8	7	—	50	2	8	75	13,42
16. Obrony (SPD)	8	6	—	16	1	2	33	5,90
17. Współpracy Gospodarczej (SPD)	2	—	—	3	—	—	5	0,89
18. Urząd Prasy (SPD)	3	—	—	3	—	—	6	1,07
Razem	129	58 ^a	1	326	11	34	559 ^c	
%	23,07	10,37	0,18	58,32	1,98	6,08		

Uwagi: ^a) zapytania te (poza jednym) wniosły obie frakcje łącznie, ^b) wniesione tylko przez deputowanych (SPD, ^c) bez 16 zapytań pozostawionych bez odpowiedzi i 1 zapytania wycofanego. Na 7 zapytań udzieliło odpowiedzi po 2 ministrów — policzono je podwójnie.

nych, podczas gdy tylko 11 z 69 zapytań koalicji rządzącej nie pochodziło od frakcji. Wiąże się to — być może — z większą heterogenicznością frakcji CDU/CSU — zapytania pisemne stanowią dogodny środek parlamentarnego działania grup interesów, szczególnie wyraźnie reprezentowanych wśród deputowanych CDU/CSU.

Duża aktywność grup deputowanych CDU/CSU powodowała też, że w okresie sprawowania rządów przez te partie ilość zapytań pisemnych, wnoszonych przez obóz większości, nie tylko nie odbiegała w sposób istotny od zapytań opozycji, ale w II kadencji była nawet nieco większa⁴³. Obraz ten uległ zasadniczemu odwróceniu w VI i VII kadencji, kiedy to od opozycyjnej CDU/CSU pochodziło niemal 80% zapytań pisemnych. Frakcje rządzącej koalicji korzystały z tego środka oszczędnie, z reguły występując wspólnie. Szczególna natomiast sytuacja zaistniała wcześniej, w okresie „wielkiej koalicji”, gdy wiele zapytań pisemnych wniosła jedna z partii rządzących pod adresem resortu kierowanego przez ministra pochodzącego z drugiej partii (zob. tab. 5 - 7).

Przedmiot zapytań pisemnych jest, wobec ich ilości, trudny do precyzyjnego określenia. Zwraca się uwagę, że w ich treści nie występują zasadnicze różnice między zapytaniami wnoszonymi przez koalicję rządzącą i przez opozycję, a „barwna mnogość podnoszonych tematów nie daje się ująć w ramy żadnego ogólnego schematu”⁴⁴. Ogólnie rzecz biorąc można stwierdzić, że przedmiotem zapytań pisemnych rzadko są sprawy o zasadniczym znaczeniu politycznym⁴⁵ oraz sprawy lokalne. Pozostają więc przede wszystkim problemy konkretnych, wąsko zakreślonych, ale mających ogólniejsze znaczenie, działań egzekutywy. Zwraca się też uwagę, że największa ilość zapytań pisemnych koncentrowała się na zagadnieniach należących do „klasycznych” ministerstw, zwłaszcza Federalnego Ministerstwa Finansów, Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Federalnego MSZ⁴⁶. W VI kadencji najwięcej zapytań wniesiono pod adresem ministrów finansów i gospodarki, spraw wewnę-

⁴³ Tamże, s. 158.

⁴⁴ Tamże, s. 151.

⁴⁵ Wyjątkowo w I kadencji zapytania pisemne były wykorzystywane dla poruszania istotnych spraw politycznych przez małe frakcje, zbyt słabe dla wystąpienia z interpelacją. Środek ten był m. in. intensywnie wykorzystywany przez KPD (zob. W. Kralewski, K. Neunreuther, *Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag 1949 - 1953*. Köln—Opladen 1963, s. 37). Regulamin z 6 XII 1951 pozbawił jednak KPD i tej możliwości.

⁴⁶ Np. do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych skierowano 11,3% zapytań pisemnych w I kadencji, 10,3% — w II, 14,1% — w III i 15,9% — w IV. Odpowiednie dane dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych wyniosły: 10,6%, 10,8%, 12,4% i 15,6%. Jeżeli jednak ująć łącznie zapytania kierowane do ministra finansów i ministra gospodarki, to ilość ta będzie największa (37,6%, 34,9%, 16,5%, 15%), choć tendencje odwrotne (zob. Sauer, jw., ss. 100 - 101 oraz tabele 5 - 7).

trznym i komunikacji. MSZ znalazło się dopiero na 7 miejscu bezpośrednio przed Ministerstwem Obrony. Dane te wydają się potwierdzać tezę o ograniczonej roli politycznej zapytań pisemnych. Dość przypomnieć, że do MSZ wpłynęło w VI kadencji (gdy toczyła się walka o kształt polityki wschodniej RFN) mniej zapytań niż w II, III i IV kadencji. Dane wskazują też na zjawisko koncentrowania się zapytań pisemnych na sprawach wycinkowych, typowych zwłaszcza dla działalności socjalno-gospodarczej. Zauważa się, że formułowane w tym zakresie zapytania pisemne pełnią głównie funkcję informującą⁴⁷. Zapytanie często służy przedstawieniu odpowiedniemu ministerstwu stanowiska deputowanych lub frakcji w danej sprawie, wskazaniu na istniejące braki czy wyrażeniu krytycznej oceny zamierzeń lub dokonań administracji⁴⁸. Podobnie więc jak interpelacje, zapytania pisemne stanowią ważny środek kontaktu między politycznymi czy fachowymi (tu zwłaszcza zarysowuje się oddziaływanie grup nacisku) ugrupowaniami deputowanych a egzekutywą. Tego typu zapytania formułowane są na ogół z dużym i szczegółowym znawstwem przedmiotu. Podobnie konstruowane są odpowiedzi, co powoduje, że proces załatwiania zapytań pisemnych nabiera charakteru dialogu ekspertów, a nie polityków. Nieco wyraźniejsze oblicze polityczne mają zapytania zgłaszane w zakresie polityki zagranicznej, choć szereg z nich dotyczy problemów marginesowych i wiąże się z prawotwórczymi działaniami organów EWG⁴⁹. Na drogę zapytań pisemnych kierowane są niekiedy sprawy o charakterze poufnym, których nie chce się rozpatrywać w publicznej debacie parlamentarnej⁵⁰.

W konkluzji należy stwierdzić, że w praktyce zapytania pisemne pełnią funkcję inspiracyjno-kontrolną. Przeplatają się w nich elementy wymiany informacji, oceny działań egzekutywy i sugestii pod jej adresem. Dotyczą one raczej poszczególnych ministerstw niż rządu jako całości. Pozbawione są w szerszym zakresie funkcji propagandowo-politycznych, nacechowane są rzeczową fachowością, co powoduje, że front między koalicją większości a opozycją nie jest przy ich załatwianiu tak wyraźny. Zwraca się przy tym uwagę, że zapytania pisemne odgrywają istotną rolę. Zapytywany resort — zdając sobie sprawę, że zwraca się do

⁴⁷ U. Thaysen, *Parlamentarisches Regierungssystem in der BRD*. Hamburg 1975, s. 39.

⁴⁸ Witte-Wegmann, jw., ss. 152 - 153.

⁴⁹ Tamże, ss. 153 - 154.

⁵⁰ F. Schäfer (jw., ss. 236 - 237) zwraca też uwagę, że gdy zapytanie dotyczy spraw tajnych, odpowiedzi udzielane są w drodze nieformalnej, np. poprzez przekazanie jej poufnie na ręce przewodniczącego frakcji. Zob. np. pozostawione formalnie bez odpowiedzi zapytanie dep. Straussa i in. w sprawie „zwalczania szpiegów wschodnich” (Drs. VI/2580).

niego stosunkowo duża grupa deputowanych lub cała frakcja — stara się w możliwym stopniu zadośćuczynić wysuwanym postulatami, by uniknąć ponowienia zapytań lub zastosowania innych środków parlamentarnego działania ⁵¹.

VI

Z wprowadzeniem w 1952 r. „godziny pytań” wiązano nadzieje na ożywienie parlamentarnej kontroli nad rządem oraz na aktywizację poszczególnych deputowanych ⁵². Zapytania ustne były bowiem jednym z niewielu instrumentów prawnego działania pozostawionych deputowanemu przez nowy regulamin parlamentu. W praktyce zapytania ustne stały się bardzo popularnym instrumentem, sięgając — po uproszczeniu w 1960 r. procedury ich zgłaszania — liczby kilku tysięcy rocznie. Warto przypomnieć, że jeśli w IV kadencji zgłoszono 4 786 zapytań, to w V kadencji liczba ta wzrosła do 10 733, w VI — do 11 073, a w pierwszych dwu latach VII kadencji wynosiła niemal 10 000. Ponad połowa posiedzeń Parlamentu Federalnego obejmuje obecnie swym porządkiem dziennym przeprowadzenie „godziny pytań” ⁵³, wiele pytań kierowanych jest na drogę odpowiedzi pisemnych.

W praktyce wykształciły się dwa zasadnicze typy zapytań ustnych: służące poruszaniu spraw lokalnych oraz inicjujące dyskusję polityczną nad zagadnieniami ogólniejszymi. Pierwszy z tych typów dominuje ilościowo. Przedmiotem większości zapytań ustnych są sprawy bezpośrednio związane z działalnością deputowanego w okręgu wyborczym lub szczegółami jego pracy parlamentarnej ⁵⁴. Zapytania te stanowią dla plenum Parlamentu Federalnego istotne obciążenie zabierając wiele czasu na omawianie problemów lokanych, pozbawionych jakiegokolwiek znaczenia politycznego. Sytuacja ta uległa pewnym zmianom po szerszym wprowadzeniu w 1969 r. pisemnego trybu odpowiedzi na zapytania dotyczące spraw lokalnych. Nadal jednak ilość rozpatrywanych na plenum zapytań ustnych sięga wielu tysięcy, co pozwala przypuszczać, że problem uwolnienia parlamentu od kwestii nieistotnych daleki jest jeszcze od rozwiązania. Świadczy też o tym fakt, że zapytania ustne kierowane są w największym odsetku do resortu komunikacji i resortu spraw wewnętrz-

⁵¹ Witte-Wegmann, jw., s. 161.

⁵² Zob. Schindler, *Die Fragestunde...*, jw., ss. 411 - 412.

⁵³ W okresie między 16 V 1974 (wybór Schmidta na stanowisko kanclerza) a 20 VI 1975 (początek ferii parlamentarnych) odbyło się 85 posiedzeń Parlamentu Federalnego i 51 „godzin pytań”.

⁵⁴ Np. zapytanie w przedmiocie możliwości zelektryfikowania podmiejskiej linii kolejowej (Drs 7/765 nr 30); w przedmiocie budowy szlabanu na przejeździe kolejowym (Drs 7/755 nr 33); sprzedaży na rzecz federacji gruntu stanowiącego własność komunalną (Drs 7/755 nr 26); przewozu kurczaków w warunkach sprzecznych z ochroną zwierząt (Drs 7/1766 nr 37).

trznym, w których koncentrują się drobne problemy o charakterze konfliktowym⁵⁵. W tym zakresie zapytania ustne odgrywają głównie rolę informacyjno-interwencyjną. Deputowani przedstawiają konkretne przykłady braków w działalności administracji, nietrafnych rozstrzygnięć organów terenowych, nierozwiązanych potrzeb swego okręgu wyborczego itp. W sprawach wymagających szczególnie szybkiego działania stosowana jest forma „pilnych zapytań”⁵⁶. Dla zapytywanego ministra stanowi to niekiedy pierwszy sygnał o danym problemie, a zarazem inspirację do podjęcia określonych działań przez podległe mu organy⁵⁷. Jest to niewątpliwie element kontroli parlamentu nad egzekutywą, ale z politycznego punktu widzenia pozbawiony istotniejszego znaczenia. Kontrola ta ma bowiem charakter „przypadkowy, wyrwykowy i incydentalny”⁵⁸ i dotyczy raczej aparatu biurokratycznego niż samego rządu. Nie ma więc istotniejszych różnic między charakterem i treścią zapytań wnoszonych przez deputowanych koalicji rządzącej i opozycji, choć ci ostatni są w tym zakresie nieco aktywniejsi⁵⁹. Należy jednak zwrócić uwagę, że samodzielność deputowanego w występowaniu z nawet tego typu zapytaniami jest ograniczona obowiązkiem uzgadniania ich z kierownictwem frakcji⁶⁰.

Przeprowadzona w 1960 r. reforma „godziny pytań”, a zwłaszcza dopuszczenie w szerszym zakresie możliwości zadawania pytań dodatkowych, pozwoliła na zastosowanie zapytań ustnych również do parlamentarnego omówienia istotnych i aktualnych zagadnień politycznych, a w szczególności zmuszenia rządu do zajęcia wobec nich stanowiska. Szczególnie przydatna jest tu instytucja „pilnych zapytań” pozwalająca na postawienie niemal z dnia na dzień danego problemu na porządku obrad plenarnych (co nie jest możliwe w odniesieniu do interpelacji). Odpowiadający przedstawiciel resortu jest w szczególnie trudnej sytuacji, gdyż nie zna z góry treści pytań dodatkowych, do których musi się natychmiast ustosunkować. Opozycja przez zgłoszenie szeregu zapytań ustnych

⁵⁵ Porównanie adresatów zapytań ustnych w okresie X 1963 — III 1964 (Loewenberg, jw., s. 484) i w okresie I - XII 1973 (U. Lohmar, *Das Hohe Haus*. Stuttgart 1975, ss. 94 - 95) wskazuje, że najczęściej pytań otrzymały resorty: komunikacji (22% i 16,1%), spraw wewnętrznych (11% i 13,4%), finansów (11% i 9,3%), spraw zagranicznych (9% i 8,5%).

⁵⁶ Np. „pilne zapytania” grupy deputowanych SPD dotyczące epidemii tyfusu w Badenii—Wirtembergii (Drs 7/2779).

⁵⁷ Zdarza się jednak, że sam resort inspiruje deputowanych do wystąpienia z określonymi zapytaniami (Lohmar, jw., ss. 171 - 172).

⁵⁸ Witte - Wegmann, jw., s. 199.

⁵⁹ W pierwszych dwóch latach VII kadencji (do 1 I 1975) deputowani CDU/CSU postawili 6 020 zapytań ustnych (ok. 60%) — zob. FAZ z 8 I 1975.

⁶⁰ Schäfer, jw., s. 238; Lohmar, jw., s. 94.

powiązanych ze sobą i dotyczących jednego problemu oraz przygotowanie scenariusza wielu pytań dodatkowych może wywołać debatę parlamentarną, tyle że prowadzoną w formie dialogu „pytanie-odpowiedź”. Krótki czas wystąpień, ciągła zmiana ról w dyskusji czyni tak wyreżyserowaną „godzinę pytań” interesującą dla opinii publicznej, a tym samym nadaje jej znaczenie polityczne. Po raz pierwszy SPD wykorzystwała w ten sposób „godzinę pytań” 27 czerwca 1962 r. dla szybkiego postawienia na plenum spraw polityki zagranicznej RFN (chodziło o postawienie problemu przed wizytą Adenaura w Paryżu)⁶¹. Klasycznym jednak przykładem użycia „godziny pytań” dla zorganizowanego ataku na rząd było wniesienie przez deputowanych SPD 18 „pilnych zapytań” w związku z tzw. aferą tygodnika „Der Spiegel” w listopadzie 1962 r.⁶² Przez trzy kolejne „godziny pytań” (do zgłoszonych zapytań zadawano po kilkanaście, a w jednym przypadku 32 pytania dodatkowe) opozycja usiłowała wymusić na rządzie przyznanie się do niepraworządnego działania władz w sprawie tegoż tygodnika, co też się w dużej mierze powiodło i było jedną z przyczyn rezygnacji ze stanowiska ówczesnego ministra obrony, F. J. Straussa. Także w następnych latach SPD kilkakrotnie wykorzystywała „godzinę pytań” do postawienia na plenum parlamentu pewnych spraw aktualnych. Doświadczenia te nie pozostały bez wpływu na wprowadzenie w 1965 r. „godziny aktualności”, której ukształtowanie pozwoliło deputowanym koalicji rządzącej aktywnie włączyć się do wywołanej przez opozycję debaty.

„Godzina aktualności” pozostała też w praktyce instrumentem wykorzystywanym niemal wyłącznie przez opozycję, i to bynajmniej nie przy wyjątkowych okazjach. Ilość ich wykazuje też tendencję rosnącą. Warto podkreślić, że zwłaszcza po 1969 r. opozycyjna CDU/CSU wykorzystuje „godzinę aktualności” dla omawiania spraw, które z powodzeniem mogłyby być przedmiotem interpelacji⁶³. Uznawano jednak, że

⁶¹ Schindler, *Die Fragestunde*, jw., s. 426. Zob. też sprawozdanie stenograficzne 36 posiedzenia, 27 VI 1962, s. 1482 i nast.

⁶² Zob. Drs IV/698, IV/708, IV/709, spr. sten. 45 pos. 7 XI 1962, s. 1949 i nast., 46 pos. 8 XI 1962, s. 2013 i nast., 47 pos. 9 XI 1962, s. 2075 i nast.

⁶³ W okresie 1 I 1974 — 30 VI 1975 „godziny aktualności” dotyczyły spraw: 1) zarzutów Federalnej Izby Obrachunkowej przeciw Federalnemu Ministrowi Współpracy Gospodarczej (76 pos. 24 I 1974); 2) stosunku NRD do „układu ogólnego” z 1972 r. (91 pos. 20 II 1974); 3) przesiedlania Niemców z Polski (88 pos. 22 III 1974); 4) zarzutu szpiegostwa przeciw G. Guillaume (96 pos. 26 IV 1974); 5) uchwał EWG w sprawach rolnych (119 pos. 26 IX 1974); 6) rokowań komisji granicznej (NRD-RFN) i przebiegu ruchu tranzytowego RFN-Berlin Zach. (131 pos. 14 XI 1974); 7) rozmów i rokowań z NRD (139 pos. 19 XII 1974); 8) masowych zwolnień w zakładach *Volkswagena* (164 pos. 17 IV 1975); 9) rozwoju gospodarczego i finansowego na tle oświadczeń kanclerza (178 pos. 12 VI 1975).

„godzina aktualności” daje lepsze możliwości efektywnego i atrakcyjnego postawienia danego problemu. Taktyka CDU/CSU (stosowana regularnie w VII kadencji) polegała na postawieniu szeregu pytań ustnych, uzupełnieniu ich w ramach „godziny pytań” licznymi pytaniami dodatkowymi, oświadczeniu, iż udzielone odpowiedzi nie są zadawalające i zażądaniu natychmiastowego przeprowadzenia „godziny aktualności”. Również frakcje rządzące przygotowywały się starannie do tych dyskusji. Jeszcze w ramach „godziny pytań” deputowani koalicji zadawali pytania dodatkowe pozwalające odpowiadającemu przedstawicielowi resortu na zajęcie stanowiska w sprawach jemu wygodnych. W czasie „godziny aktualności” szereg razy zabierał głos kanclerz, a deputowani frakcji większości, wykorzystując możliwości regulaminowe, występowali częściej niż przedstawiciele opozycji. Debaty te koncentrowały się w dużym zakresie na problemach polityki zagranicznej, co akcentowało ich istotną rolę propagandową. Zwłaszcza sprawy „polityki wschodniej” były przedmiotem wielu ostrych dyskusji, które budziły zainteresowanie nie tylko swą zawartością polityczną, ale i zewnętrzną oprawą propagandowych wystąpień z licznymi wtętami i dygresjami oraz pełnymi temperamentu reakcjami sali obrad.

Ten typ pytań ustnych i rozwijających się z nich dyskusji w ramach „godziny pytań” i „godziny aktualności” służy przede wszystkim politycznej kontroli działalności rządu przez opozycję. Nie chodzi tu o wymianę informacji, czy zainspirowanie egzekutywy do podjęcia określonych działań, ale o wydobycie od rządu oświadczenia na dogodny dla opozycji temat i poddanie go ostrej, przeprowadzonej w widowiskowy sposób krytyce. Funkcja omawianych tu instytucji jest nieco podobna do funkcji interpelacji, z tym tylko, że efekt propagandowo-polityczny jest ich celem zasadniczym. Nie można więc wykluczyć, że rozwój „godziny aktualności” pozostaje w pewnym związku z niewielką ilością zgłaszanych interpelacji.

Polityczny charakter „godziny aktualności” i prowadzących do niej pytań ustnych powoduje, iż decyzja o skorzystaniu z tego środka zostaje zmonopolizowana przez kierownictwo frakcji parlamentarnych. W VI i VII kadencji inicjatywa przeprowadzenia „godziny aktualności” należała we wszystkich przypadkach do frakcji; także polityczne pytania ustne przygotowywane są i rozdzielane przez parlamentarnego organizatora frakcji. Z reguły też z takimi zapytaniem występują eksperci lub czołowi deputowani danej frakcji⁶⁴. Tym samym instrument przewidziany przez regulamin dla indywidualnego deputowanego przekształ-

⁶⁴ Witte-Wegmann, jw., s. 189.

cił się w omawianym tu zakresie w jeszcze jeden środek parlamentarnego działania frakcji, zdobywając sobie istotne znaczenie w praktyce.

VII

W konkluzji należy stwierdzić, że interpelacje i zapytania pełnią w praktyce Parlamentu Federalnego trzy zasadnicze funkcje z punktu widzenia stosunków między parlamentem a rządem: 1) funkcję polityczno-propagandową związaną przede wszystkim z celami walki wyborczej i polegającą na wywołaniu debaty plenarnej nad wybranym przez opozycję lub obóz rządzący problemem (interpelacje, „godziny aktualności”, niektóre „godziny pytań”); 2) funkcję politycznej informacji i inspiracji rządu, polegającą na przekazywaniu rządowi stanowisk i sugestii frakcji lub dużych grup deputowanych odnośnie do różnego rodzaju zagadnień o charakterze kompleksowym, a w każdym razie pozalokalnym (interpelacje, zapytania pisemne, niektóre zapytania ustne); 3) funkcję informacyjno-interwencyjną realizowaną przez poszczególnych deputowanych lub ich grupy wobec administracji w sprawach pozbawionych większego znaczenia politycznego i w dużej mierze o charakterze lokalnym lub szczegółowym (zapytania ustne, niektóre zapytania pisemne). Trudno oczywiście o przeprowadzenie ścisłych granic podziału, można jednak stwierdzić, że w praktyce ukształtowały się już modele wykorzystania poszczególnych procedur interpelacyjnych. Można też stwierdzić, że procedury te, służąc kontroli działalności rządu, nie służą realizacji parlamentarnej odpowiedzialności egzekutywy. Jedna z genetycznie istotnych funkcji interpelacji uległa więc całkowitemu zanikowi. W tym sensie praktyka Parlamentu Federalnego RFN potwierdza tezę o spadku politycznego znaczenia interpelacji i procedur podobnych w parlamentarystyce zachodnioeuropejskiej.

Z punktu widzenia natomiast kontrolno-inspiracyjnej działalności parlamentu interpelacje i zapytania odgrywają istotną rolę. Zmieniają się oczywiście proporcje wykorzystania poszczególnych instrumentów interpelacyjnych, lecz w sumie można obecnie mówić o istnieniu tendencji do wzrostu ich intensywności i znaczenia. Źródłem tego zjawiska należy szukać w zasygnalizowanej na wstępie specyfice zachodniemieckiej legislatury. Politycznie stabilna pozycja rządu i konstytucyjne ograniczenie możliwości jego obalenia powodują, że stosowanie przez opozycję interpelacji i zapytań nie zagraża egzystencji gabinetu. Większość rządząca może więc sobie pozwolić na dopuszczenie ich stosowania. Trzeba bowiem raz jeszcze wyraźnie podkreślić, że obowiązujące przepisy dostarczają frakcjom większości szereg instrumentów ograniczenia parlamentarnych działań opozycji. Instrumenty te nie są obecnie wykorzystywane, lecz

możliwość ich stosowania istnieje. W przeszłości były one zresztą używane, zwłaszcza przeciwko deputowanym KPD.

Decydujące znaczenie dla ukształtowania się obecnego obrazu interpelacji i zapytań w Parlamencie Federalnym ma polityczny skład tego organu. Tworzą go wyłącznie partie stojące na gruncie akceptacji ustroju burżuazyjnego. Działalność parlamentu jest grą sił między tymi partiami, prowadzoną w oparciu o specyficzny model „konstruktywnej opozycji”. Ustaleniu dość daleko idącej demokratyzacji stosunków między tymi partiami towarzyszy jednak ograniczanie możliwości działania innych sił politycznych, zwłaszcza reprezentujących ideologię komunistyczną. Dla nich dostęp do parlamentu, a więc i korzystanie z parlamentarnych środków kontroli rządu, pozostaje zamknięty. Polityczno-klasowe ramy funkcjonowania procedur interpelacyjnych w *Bundestagu* są więc zakreszone dość wąsko. Dopiero w tych granicach można mówić o znaczeniu i tendencjach rozwojowych tych instytucji, stale jednak pamiętając o szczupłym kręgu podmiotów upoważnionych do ich wykorzystywania.