



Analiza KBN

Nr 7 (102) / 2022

26 lutego 2022 r.



Niniejsza publikacja ukazuje się na warunkach międzynarodowej licencji publicznej
Creative Commons 4.0 – uznanie autorstwa – na tych samych warunkach – użycie niekomercyjne.

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Komisje śledcze w Niemczech: czy mniejszość parlamentarna może kontrolować działalność służb wywiadowczych?¹

[Mateusz Kolaszyński](#)

W niemieckim porządku konstytucyjnym komisje śledcze są jednym z ważniejszych instrumentów parlamentarnej kontroli rządu. Prawo do ich powołania uregulowano w art. 44 Ustawy Zasadniczej z 1949 r. (UZ). Istotną rolę w ukształtowaniu statusu prawnego komisji śledczych odegrało orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), co wynikało z ich funkcjonowania bez podstawy ustawowej do 2001 r. Niemieckie komisje śledcze są postrzegane jako bardzo skuteczny instrument kontroli działalności wywiadowczej. Znajduje to odzwierciedlenie w praktyce politycznej – Bundestag niemal w każdej kadencji prowadził dochodzenia, które dotyczyły służb wywiadowczych. E. Schmidt-Eenboom stwierdził, że niemiecki parlament „nie powołał więcej komisji śledczych w żadnym innym obszarze [...] niż w służbach wywiadowczych”.² Zdaniem J. Singera to służby wywiadowcze „stworzyły komisje śledcze w największym stopniu ze wszystkich organów”.³

¹ Analiza przygotowana na podstawie fragmentu nieopublikowanej pracy magisterskiej pt. *Parlamentarna kontrola służb wywiadowczych w Republice Federalnej Niemiec* napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. Piotra Tulei.

² E. Schmidt-Eenboom, *Kontrolle der Nachrichtendienste? Vom Unwert demokratischer Prinzipien für den Erfolg in der Außenpolitik*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2010, nr 1 (3), s. 39.

³ J. Singer, *Praxiskommentar zum Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes. Kontrollgremiumsgesetz – PKGrG*, Berlin 2015, s. 56.

KOMISJE ŚLEDTCZE BADAJĄCE DZIAŁALNOŚĆ SŁUŻB WYWIADOWCZYCH		
kadencja Bundestagu	lata działalności	przedmiot dochodzenia
2.	1954-1957	sprawa byłego prezydenta Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (BfV) Otto Johna
4.	1963-1964	nieuprawnione stosowanie podsłuchów przez BfV
5.	1968-1969	ujawnienie informacji niejawnych podczas ćwiczeń Fallex 68 i samobójstwa wysokich rangą oficerów i urzędników służb wywiadowczych
7.	1974-1975	sprawa Güntera Guillaume'a i nieuprawniona działalność Federalnej Służby Wywiadowczej (BND) w zakresie wywiadu wewnątrz krajowego
8.	1978-1980	sprawa podsłuchów Josefa Straußa i Wilfrieda Scharnagla, afera Lockheed-Starfightera, sprawa podsłuchów Georga Lebera
9.	1981-1983	sprawa Klaus Dietera Rauschenbacha
10.	1984	Wojskowa Służba Kontrwywiadowcza (MAD) i sprawa Manfreda Wörnera i Güntera Kießlinga ⁴
10.	1985-1986	sprawa Hans-Joachima Tiedgego
13.	1995-1998	przemyt plutonu przez BND
16.	2006-2009	działania BND w Iraku i loty CIA w RFN, sprawa Murata Kurnaza, inwigilacja dziennikarzy
17.	2009-2011	atak lotniczy w pobliżu Kunduz ⁵
17.	2012-2013	organizacja terrorystyczna Narodowosocjalistyczne Podziemie I
18.	2014-2017	Narodowa Agencja Bezpieczeństwa – globalna inwigilacja
18.	2015-2017	organizacja terrorystyczna Narodowosocjalistyczne Podziemie II
19.	2018-2021	zamach terrorystyczny w Berlinie z 19 grudnia 2016 r.
19.	2020-2021	sprawa Wirecard

Opracowanie własne na podstawie: J. Singer, *Praxiskommentar zum Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes. Kontrollgremiumsgesetz – PKGrG*, Berlin 2015, s. 56

⁴ Komisja Obrony jako komisja śledcza zgodnie z art. 45a ust. 2 UZ.

⁵ Komisja Obrony jako komisja śledcza zgodnie z art. 45a ust. 2 UZ.

Na potencjał kontrolny komisji śledczych składa się przede wszystkim zagwarantowanie szerokich praw mniejszości parlamentarnej do pozyskiwania informacji w ramach prac komisji śledczych. Innym atutem jest możliwość uzyskania szerokiego wydźwięku dla poruszanych spraw wśród opinii publicznej. Oba te elementy pozwalają do pewnego stopnia przełamać monopol egzekutywy na informacje, które posiadają służby wywiadowcze i nadzorujący je członkowie rządu. Dlatego też komisje śledcze są instrumentem kontroli często wykorzystywanym dla zbadania nieprawidłowości związanych z pracą służb wywiadowczych – instytucji skupionych blisko ośrodka władzy wykonawczej, które w dużej mierze działają w sposób tajny i poza kontrolą opozycji parlamentarnej i opinii publicznej.

Gwarantowanie praw mniejszości parlamentarnej jest widoczne zarówno przy powoływaniu komisji, jak i w przypadku korzystania z przysługujących im uprawnień. Zgodnie z niemiecką konstytucją Bundestag ma prawo, a na wniosek $\frac{1}{4}$ posłów ma obowiązek powołać komisję do zbadania i wyjaśnienia określonej sprawy (art. 44 ust. 1 zd. 1 UZ). Ustawa o komisjach śledczych z 2001 r. (PUAG) precyzuje, że w przypadku wniosku $\frac{1}{4}$ deputowanych Bundestag podejmuje uchwałę niezwłocznie (§ 2 ust. 1 PUAG). Dodatkowo nie jest dopuszczalna jakakolwiek zmiana w zakresie przedmiotu dochodzenia komisji wbrew woli wnioskodawców (§ 2 ust. 2). Wnioskodawcy mają również prawo do wniesienia skargi do FTK w przypadku uznania przez Bundestag wniosku o powołanie komisji śledczej za częściowo niezgodny z konstytucją (§ 2 ust. 3 PUAG).

Prawa przyznane opozycji są widoczne również w przypadku korzystania z szerokiego instrumentarium uprawnień komisji. Można to zobrazować na podstawie przepisów dotyczących postępowania dowodowego przed komisją śledczą. Zgodnie z ustawą, komisja śledcza przeprowadza dowody na wniosek $\frac{1}{4}$ członków komisji śledczej (§ 17 ust. 2 PUAG). Zasadniczo kolejność przesłuchiwania świadków i biegłych jest ustalana w drodze konsensusu (§ 17 ust. 3 zd. 1 PUAG). Jednak w przypadku sprzeciwu $\frac{1}{4}$ członków komisji śledczej, zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy Regulaminu Bundestagu odnośnie do kolejności wystąpień (§ 17 ust. 3 zd. 2 PUAG). Ponadto na wniosek $\frac{1}{4}$ członków, sędzia śledczy Federalnego Sądu Najwyższego podejmuje decyzję o przeprowadzeniu dowodu lub zastosowaniu środków przymusu przewidzianych w ustawie o komisjach śledczych, jeśli wniosek dotyczący tych spraw zostanie wcześniej odrzucony przez komisję śledczą (§ 17 ust. 4 2 PUAG).

Komisja śledcza posiada szereg innych uprawnień do pozyskiwania informacji. Rząd federalny i organy władzy federalnej są zobowiązane, z zastrzeżeniem ograniczeń konstytucyjnych, do przedłożenia na żądanie komisji śledczej dowodów rzeczowych, w szczególności akt dotyczących przedmiotu postępowania (§ 18 ust. 1 2 PUAG). Decyzję w tej sprawie podejmuje właściwy minister federalny, o ile nie jest ona zastrzeżona dla rządu federalnego (§ 18 ust. 2 zd. 1 PUAG). W przypadku odrzucenia wniosku albo nadania klauzuli tajności przedłożonym dowodom rzeczowym, komisja śledcza jest informowana w formie pisemnej o przyczynach odrzucenia albo nadania klauzuli tajności (§ 18 ust. 2 zd. 2 PUAG). Jednak na wniosek komisji śledczej albo $\frac{1}{4}$ jej członków FTK orzeka o zgodności z prawem odrzucenia wniosku, a sędzia śledczy Federalnego Sądu Najwyższego o zgodności z prawem nadania klauzuli tajności (§ 18 ust. 3 PUAG). Do innych istotnych uprawnień komisji można zaliczyć możliwość przeprowadzania inspekcji (§ 19 PUAG) w oparciu o zasady przedkładania dowodów uregulowane w § 18 PUAG. Komisja ma także prawo wzywać świadków (§ 20 PUAG).

Zgodnie z konstytucją postępowanie prowadzone przez komisję śledczą jest co do zasady jawne (art. 44 ust. 1 zd.1 UZ w zw. z § 13 ust. 1 PUAG). Jednak komisja ma prawo do wyłączenia jawności (art. 44 ust. 1 zd.2 UZ) w przypadkach określonych w ustawie. Przyczyną wyłączenia publiczności może być np. ochrona prywatności świadków i osób trzecich, zagrożenie ich życia, zdrowia lub wolności czy z drugiej strony: dobro federacji lub kraju związkowego, w szczególności, jeżeli należy obawiać się niekorzystnych skutków dla bezpieczeństwa RFN lub jej stosunków z innymi państwami (§ 14 ust. 1 PUAG). Utajnienie posiedzeń komisji nie dotyczy deputowanych, członków rządu federalnego i Bundesratu. Zasada jawności ma szczególne znaczenie ze względu na cele pracy komisji, które nie ograniczają się jedynie do zdobycia niezbędnych informacji, ale obejmują także możliwie dokładne zdanie relacji z danej sprawy opinii publicznej.

Wpływ na opinię publiczną jest widoczny w regulacji dotyczącej zakończenia prac komisji. Zgodnie z ustawą, po zakończeniu swoich prac komisja śledcza składa Bundestagowi pisemne sprawozdanie, które powinno odnosić się do przebiegu postępowania, ustalonych faktów oraz wyniku dochodzenia (§ 33 ust. 1 PUAG). W tym wypadku również są zagwarantowane prawa mniejszości, ponieważ jeżeli komisja nie sporządzi sprawozdania akceptowanego przez wszystkich członków, to istnieje możliwość złożenia zdania odrębnego (§ 33 ust. 2). Należy zaznaczyć, że wyniki pracy komisji nie mają pod względem prawnym wiążącego charakteru. O skuteczności prac komisji śledczej decyduje reakcja w parlamencie i wśród opinii publicznej, co ma szczególne znaczenie w przypadku przyjęcia przez komisję sprawozdania w drodze konsensusu.

Komisje śledcze są uważane w Niemczech za skuteczny instrument kontroli działalności służb wywiadowczych, na co wskazuje praktyka polityczna. Jednak mają one też istotne ograniczenia. Po pierwsze, komisje śledcze mogą korzystać ze swoich uprawnień tylko w zakresie, jaki wyznacza im mandat śledczy (*Untersuchungsauftrag*). Jest to zatem kontrola ograniczona pod względem przedmiotowym. Po drugie, komisje śledcze mogą być powoływane tylko do spraw uznanych za szczególnie ważne, ponieważ pochłaniają duże zasoby zarówno po stronie kontrolujących, jak i kontrolowanych. Ponadto stosowanie tego instrumentu kontroli zbyt często może powodować wyczerpanie jego potencjału. Po trzecie, komisje śledcze sprawują jedynie kontrolę *ex post* – ujawniają i badają określone sprawy. Nie mogą one przeprowadzać kontroli prewencyjnej. Po czwarte, sprawowana przez nie kontrola nie jest permanentna. Może ona trwać maksymalnie jedną kadencję, ponieważ jej prace podlegają zasadzie dyskontynuacji. Jak stwierdza P. Czarny, „komisje śledcze nie są z założenia organami stałymi, stanowią typ komisji doraźnych. Są one pomyślane jako instrumenty wyjątkowe, a nie instytucje mające w sposób ciągły i bieżący towarzyszyć działalności innych ogniw aparatu państwowego”.⁶

Komisje śledcze mogą stanowić istotny element systemu kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi. Przykład niemiecki pokazuje, że pozwalają one na pogłębioną analizę węzłowych problemów działalności służb wywiadowczych i zainteresowanie tymi zagadnieniami opinię publiczną. Komisje śledcze sytuują się pomiędzy tradycyjnymi instrumentami kontroli Bundestagu a wyspecjalizowanymi instytucjami parlamentarnej kontroli nad służbami wywiadowczymi z Parlamentarnym Gremium Kontroli na czele. W przeciwieństwie do tradycyjnych instrumentów, mogą one

⁶ P. Czarny, *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 61.

w większym stopniu zapewnić zachowanie tajemnicy i pozwalają na utrzymanie niewielkiego kręgu odbiorców informacji niejawnych. Natomiast w odróżnieniu od wyspecjalizowanych instytucji kontroli parlamentarnej nie działają one co do zasady w trybie niejawnym i ich funkcją nie jest legitymizowanie działalności służb wywiadowczych przed parlamentem i opinią publiczną. Wręcz przeciwnie – komisje śledcze mają gruntownie zbadać i poinformować parlament oraz opinię publiczną o szczególnie istotnych sprawach związanych z działalnością służb wywiadowczych. Stosunkowo częste korzystanie z tego instrumentu w Niemczech wynika także stąd, że jego uruchomienie nie zależy od „dobrej woli” większości parlamentarnej. W logice systemu parlamentarnego oznaczałoby to uzależnienie dogłębnej, często niewygodnej kontroli newralgicznych obszarów działalności egzekutywy od decyzji większości, która rząd popiera.