

CHARAKTER PRAWNY KOMISJI ŚLEDCZEJ NIEMIECKIEGO BUNDESTAGU

MARIUSZ GODLEWSKI*

1.

Rozważania nad charakterem prawnym i specyfiką tzw. śledztwa parlamentarnego w niemieckim Bundestagu chciałbym rozpocząć od umiejscowienia instytucji komisji śledczej w systemie ustrojowym Niemiec. Zasada podziału władzy, charakteryzująca ustrój większości państw demokratycznych (w tym ustrój kreowany ustawą zasadniczą Republiki Federalnej Niemiec z 1949 roku), uznawana jest za jeden z zasadniczych elementów państwa prawa, kształtujący szereg mechanizmów realizacji suwerennej władzy Narodu. Efektywne funkcjonowanie ustrojów (parlamentarnych, parlamentarno-gabinetowych, w tym kanclerskiego) musi przewidywać istnienie określonych funkcji parlamentu, które determinują jego pozycję ustrojową. Wśród nich, tradycyjnie wyróżnia się funkcję ustawodawczą i kontrolną. Uprawnienia kontrolne legislatywy stanowią istotny element w systemie wzajemnego wpływania, uzupełnienia i hamowania się władz, w myśl przywołanej zasady podziału władzy. Zasada ta wyznacza również granice kompetencji kontrolnych parlamentu, które muszą być realizowane w taki sposób, aby nie wkraczać w zakres kompetencyjny pozostałych władz. Owa kontrola we współczesnych parlamentach określana jest bardzo często miarą rzeczywistych stosunków ustrojowych między parlamentem a rządem¹. Zakłada ona, że system organów państwowych powinien zawierać wewnętrzne mechanizmy, które zapobiegają koncentracji i nadużyciom władzy państwowej, gwarantując tym samym sprawowanie jej zgodnie z wolą Narodu.

* mgr, asystent na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie

¹ Por. J.P. Cambry, P. Servent, *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999, s. 100-102.

Uprawnienia kontrolne parlamentów współczesnych mają również charakter śledczy², co może polegać na przeprowadzaniu analizy faktycznych działań władzy wykonawczej oraz dokonywaniu oceny ich efektywności i legalności³. Koncepcja ta była popularyzowana przez Maxa Webera na początku XX wieku. Twierdził on bowiem, że dzięki uprawnieniom o charakterze śledczym, parlament wkracza w sferę działania egzekutywy i pozyskuje od niej informacje, których inaczej władza wykonawcza by mu nie przekazała. Informacje te z kolei może wykorzystywać jedynie do kontroli rządu i podległego mu aparatu administracyjnego w zakresie określonym konstytucyjnie⁴.

Bez zagłębiania się w teoretyczne założenia kontroli parlamentarnej (w tym jej prawny, ale i polityczny aspekt), należy wskazać, że jednym z jej instrumentów jest instytucja specjalnej komisji określanej mianem komisji śledczej lub dochodzeniowej. W nauce prawa parlamentarnego nie występuje jedno powszechnie przyjęte rozumienie pojęcia komisji śledczej. Wskazuje się na pewne elementy konstytuujące istotę takich organów, choć i tak ich katalog bywa zmienny.⁵ Do elementów koniecznych zalicza się m.in.: posiadanie przez komisję uprawnień władczych wobec podmiotów, także spoza systemu władzy wykonawczej, np. osób fizycznych (co zresztą może budzić i budzi pewne wątpliwości, gdyż w takich sytuacjach komisja może wykraczać poza zakres kontroli parlamentarnej) czy też to, że rezultaty prac komisji służą jako podstawa do podjęcia przez daną izbę określonych decyzji, związanych z posiadanymi przez nią funkcjami. W tradycji kontynentalnej, komisje śledcze odróżniają się od pozostałych komisji – stałych i nadzwyczajnych, tym, że tylko one posiadają możliwość stosowania instrumentów procedury karnej w swojej działalności⁶.

² W doktrynie prawa konstytucyjnego ścierają się dwa poglądy, pierwszy – wskazujący, że uprawnienia śledcze służą realizacji konkretnych kompetencji parlamentu i dzięki nim może one podejmować decyzje o wiążących skutkach prawnych, drugi z kolei – wskazujący, że uprawnienia śledcze służą realizacji interesu publicznego, co uzasadnia pogląd, że uprawnienia śledcze umożliwiają parlamentowi badanie każdej sprawy, o ile leży ona w interesie publicznym. Bogusław Banaszak wskazuje, że najpełniej powyższe poglądy wyrażała sformułowana na początku XX wieku w Niemczech teoria *Korollartheorie*, aprobowana przez większość konstytucjonalistów niemieckich do dzisiaj, zob. B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystycznym państwie demokratycznym*, Warszawa 2007, s. 8.

³ Zob. więcej: Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 160–170.

⁴ Por. U. Di Fabio, *Rechtsschutz im parlamentarischen Untersuchungsverfahren*, Berlin 1999, s. 32–33, za B. Banaszak, *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, Przegląd Sejmowy 3(86)/2008, s. 114.

⁵ Do podstawowych cech charakteryzujących komisję śledczą zalicza się to, że jest ona wewnętrznym organem parlamentu, lub jednej z jego izb, w skład którego wchodzi deputowani; jest wyposażona w uprawnienia o charakterze śledczym; jej celem jest zbadanie określonego przez parlament stanu faktycznego i/lub prawnego; posiada uprawnienia o charakterze władczym wobec podmiotów spoza systemu władzy wykonawczej; rezultaty prac komisji służą jako podstawa do podjęcia przez parlament decyzji w ramach realizowanych przezeń funkcji; skutki prac komisji śledczej służą informowaniu społeczeństwa o sprawie będącej przedmiotem jej badania, por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 60.

⁶ Por. L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, wydawnictwo ciągłe, omówienie art. 111; M. Grzybowski, *Sejmowa komisja śledcza*, Przegląd Sejmowy z 2001 r., nr 3, s. 45 i nast.

Komisja śledcza jest organem parlamentu (część jednej z jego izb) w skład, którego wchodzi deputowani. Celem komisji, w ramach kontroli polegającej na ustaleniu w określonych granicach rzeczywistego stanu rzeczy i przeprowadzenia jego wartościowania według przyjętych kryteriów, jest wyjaśnienie konkretnych okoliczności faktycznych przy wykorzystywaniu uprawnień o charakterze władczym, za pomocą środków, którymi dysponują sądy i/lub organy władzy administracyjnej (środki dowodowe). Współczesne komisje śledcze posiadają możliwość uzyskiwania informacji i materiałów wprost od innych organów państwa oraz osób prywatnych. Szczególna zaś rola komisji śledczych sprowadza się do tego, że mogą one uzyskiwać bezpośrednio informacje w sposób niezależny od rządu, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakteru śledztwa parlamentarnego w niemieckim Bundestagu (w oparciu o analizę przepisów ustrojowych i ustawowych w tym zakresie), na tle rozwiązań instytucjonalnych systemu kanclerskiego. Deskrypcja powyższej problematyki na przykładzie Niemiec jest celowa przede wszystkim z tego względu, że tamtejsze rozwiązania konstytucyjne mają dość odosobniony charakter. Już w tym miejscu należy zasygnalizować, że niemiecka ustawa zasadnicza przewiduje uprawnienie mniejszości parlamentarnej do powoływania komisji śledczej. Uprawnienie to może być zatem odczytywane jako realny instrument kontroli, którym w niemieckim systemie ustrojowym może dysponować również opozycja. Z uwagi na ramy objętościowe niniejszego opracowania, tylko niektóre z opisywanych tu rozwiązań prawnych zostaną poparte przykładami z praktyki funkcjonowania tego organu w systemie niemieckim.

2.

Koncepcja uprawnień śledczych parlamentu w Niemczech pojawiała się stosunkowo wcześniej. Regulacje o charakterze normatywnym zostały poprzedzone rozważaniami wspomnianego już Maxa Webera⁷, który, wskazując na charakterystyczny dla systemu parlamentarnego konflikt między rządem i popierającą go większością parlamentarną a mniejszością, stwierdził, że środki kontroli parlamentarnej mogą funkcjonować w pełni efektywnie tylko przy wzmocnieniu praw mniejszości, w innym wypadku, ci którzy rządzą oceniają się sami, co z kolei powoduje wypaczenie idei kontroli. Co więcej, ponieważ w działalności parlamentu obowiązuje zasada podejmowania decyzji większością głosów, konstytucja powinna w jakiś sposób gwarantować, zapewniać pewien udział opozycji w procesie sprawowania władzy, w tym kontroli.⁸ Jak się później okazało, myśl Webera wyrażona następnie w regulacjach prawnych, doprowadziła w konsekwencji do niespotykanego w innych ustrojach,

⁷ Piotr Czarny nazywa Maxa Webera „ojcem duchowym prawa parlamentarnych komisji śledczych w Niemczech”, zob. P. Czarny, *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, Przegląd Sejmowy z 1999 r., nr 3, s. 58.

⁸ Koncepcja Maxa Webera została skompilowana w artykule pt.: *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* przedrukowanym w *Gesamelte Politische Schriften*, wyd. IV, 1980, s. 351 i in., za P. Czarny, *op. cit.*, s. 58.

a wspomnianego na wstępie, rozwiązania uprawniającego mniejszość parlamentarną do kontroli władzy wykonawczej, w tym przede wszystkim uprawnienia w zakresie powoływania komisji śledczej.

Genezy instytucji komisji śledczej w Niemczech możemy upatrywać jeszcze przed ich zjednoczeniem, w uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w styczniu 1849 roku konstytucji⁹. W jej § 24 postanowiono, że Zgromadzenie może przyznać komisji prawo słuchania świadków i biegłych oraz prawo kontaktowania się z urzędami. Następnie w konstytucji pruskiej z 1850 roku, w jej art. 82 wskazano, że każda z izb ma prawo powoływania komisji w celu zapewnienia sobie informacji dla zbadania stanu faktycznego. Działanie takich komisji miało być oparte na zasadzie jawności¹⁰. Antyparlamentarna konstytucja Rzeszy z 1871 roku nie zawierała żadnych postanowień dotyczących komisji śledczych, choć w praktyce Reichstag tworzył podobne organy, choć rzadko i zawsze za zgodą kanclerza¹¹.

Po I wojnie światowej Zgromadzenie Narodowe uchwaliło konstytucję tzw. weimarską z dnia 31 lipca 1919 roku, która weszła w życie w dniu 14 sierpnia 1919 roku. W konstytucji tej, w art. 34 ust 1 wskazano, że Reichstag ma prawo, a na wniosek jednej piątej swoich członków – obowiązek, tworzenia komisji śledczych. Konstytucja ta, jako pierwsza ustawa zasadnicza w Niemczech, regulowała uprawnienie i obowiązek Reichstagu przy powołaniu komisji śledczej. Komisje te miały działać jawnie, choć jawność mogła zostać wykluczona poprzez podjęcie uchwały większością dwóch trzecich głosów. Liczbę członków oraz postępowanie przed komisją śledczą miał określać Regulamin Reichstagu. Głównym zadaniem komisji było pozyskiwanie dowodów i czynienie na ich podstawie określonych ustaleń faktycznych¹².

Faszyzm przerwał praktykę funkcjonowania komisji śledczych. Po II wojnie światowej nowa ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 roku wprowadzająca system kanclerski, jako odmianę parlamentarno – gabinetowego systemu rządów, w art. 44 przejęła w istocie regulację konstytucyjną z art. 34 konstytucji weimarskiej z 1919 roku. Komisja śledcza stanowi jeden z organów Bundestagu i może być, podobnie jak miało to miejsce na gruncie konstytucji weimarskiej, powołana na wniosek mniejszości.

⁹ Uprawnienia śledcze, których podstawą były kompetencje kontrolne parlamentu, można już dostrzec w konstytucji księstwa Saksonia-Weimar-Eisenach z 1816 roku (uprawnienia kontrolne także przyznano co prawda nie parlamentowi czy też jego organom, ale stanom – stanowiemu zgromadzeniu przedstawicielskiemu).

¹⁰ Por. B. Banaszak, *op.cit.*, s. 45. Warto dodać, że do końca obowiązywania konstytucji pruskiej, tj. do 1918 roku powołano jedynie dwie komisje śledcze, za K. Friedrich, *Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung und Kompetenzen*, Mannheim 1991, s. 22.

¹¹ Por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 60.

¹² W ciągu kilkunastu lat trwania Republiki Weimarskiej komisje śledcze tworzone często na wniosek prawicowych lub lewicowych ugrupowań opozycyjnych o charakterze skrajnym, radykalnym i służyły one wówczas głównie celom propagandowym, a nawet walce z instytucjami republiki. Nie ograniczały się one jedynie do badania legalności i poprawności działań rządu i organów administracji państwowej, ale podejmowały także śledztwa w sprawach skandali, których bohaterami były osoby niepiastujące stanowisk rządowych. Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 47.

Współczesny system ustrojowy Niemiec, którego trzon stanowi niemiecki parlament federalny, zaliczany powszechnie do organów o strukturze dwuizbowej (*Bundestag i Bundesrat*) wyposaża w funkcję kontrolną jedynie Bundestag. Jednym z instrumentów tej funkcji jest instytucja komisji śledczej. Komisje w niemieckim Bundestagu określane są mianem organów wewnętrznych, pomocniczych. Funkcją tych organów jest zaś kontrola rządu i administracji realizowana poprzez czynienie samodzielnych ustaleń stanu faktycznego¹³. W niemieckim systemie ustrojowym, podobnie jak ma to miejsce w innych systemach, komisja śledcza nie jest organem stałym, ma ona charakter doraźny – została bowiem pomyślana, podobnie jak w ustrojodawstwie większości państw demokratycznych, jako instrument wyjątkowy, a nie jako instytucja mająca w sposób ciągły i bieżący towarzyszyć działalności innych ogniw państwowych¹⁴.

3.

Obecnie podstawy prawne funkcjonowania komisji śledczej w Niemczech stanowią zarówno przepisy konstytucji jak i ustawy regulującej działanie komisji. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) z dnia 23 maja 1949 roku (dalej określana jako „ustawa zasadnicza” lub „Konstytucja”) reguluje instytucje komisji śledczej w art. 44. Unormowania konstytucyjne długi czas były doprecyzowywane na poziomie Regulaminu Bundestagu. Regulacje te miały jednak charakter fragmentaryczny, co prowadziło bardzo często do problemów prawnych w praktyce¹⁵. Braki w regulacjach (zwłaszcza na poziomie ustawy) dotyczących funkcjonowania instytucji komisji śledczych, zmuszony był uzupełniać Federalny Trybunał Konstytucyjny, który w licznych wyrokach rozstrzygał przywołane powyżej, pojawiające się w praktyce, wątpliwości prawne. Próby uchwalenia ustawy o komisji śledczej były podejmowane kilkakrotnie. Przeszkodą w uchwaleniu kompleksowej regulacji była postawa poszczególnych koalicji rządzących, które w szczegółowych rozwiązaniach ustawowych widziały szereg nie-

¹³ Por. L. Garlicki, *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978, s. 271 i nast.

¹⁴ Por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 61. W nauce prawa niemieckiego dokonuje się opisowej (nienormatywnej) klasyfikacji komisji śledczych na: a) komisje związane z ustawodawstwem, b) komisje związane ze sprawami wewnątrzparlamentarnymi, c) komisje powołane do kontroli rządu i administracji, d) komisje powołane w sprawach „afer i niedociągnięć”, por. I. Von Munch, P. Kunig, *Grundgesetzes. Kommentar*, München 1995, s 746; szerzej na ten temat por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 62.

¹⁵ Por. W. Zeh, *Procedura parlamentarna*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof, *Parlament Republiki Federalnej Niemiec*, przełożył B. Banaszak, Warszawa 1995, s. 178. Problemy w funkcjonowaniu komisji śledczych chciano wyeliminować regułami tzw. Wewnątrzparlamentarnej Grupy Roboczej z 1968 roku (reguły IPA) które kwalifikowano, jako mające moc prawną postanowienia regulaminu komisji śledczej lub jako swoistą interpretację norm regulaminu Bundestagu dotyczących postępowania śledczego, za B. Banaszak, *op. cit.*, s. 49. Reguły IPA stanowiły projekt ustawy o komisji śledczej, który powstał w wyniku porozumienia koalicji rządzącej oraz frakcji opozycji w trakcie V kadencji Bundestagu. Poszczególne komisje śledcze na początku swojej działalności, z uwagi na brak wówczas regulacji ustawowej postanawiały, że będą się tymi regułami kierowały podczas prac komisji, zwłaszcza podczas przeprowadzania czynności dowodowych.

bezpieczeństw¹⁶. Bundestag dopiero w dniu 19 czerwca 2001 roku uchwalił ustawę regulującą prawa komisji śledczej niemieckiego Bundestagu (dalej określana jako „ustawa o komisji śledczej”)¹⁷.

Art. 44 niemieckiej ustawy zasadniczej (zawarty w rozdziale III zatytułowanym: „Bundestag”) stanowi, że Bundestag ma prawo, a na wniosek jednej czwartej ogólnej liczby deputowanych – obowiązek, powołania komisji śledczej, która na posiedzeniach jawnych przeprowadza badanie niezbędnych dowodów (zasada jawności praw komisji). Posiedzenia komisji mogą odbywać się również niejawnie. W odniesieniu do badania dowodów komisja stosuje odpowiednio przepisy dotyczące procesu karnego. Sądy zaś i urzędy administracji są zobowiązane do udzielania komisji śledczej pomocy prawnej i urzędowej. Regulacja ustrojowa zakłada wreszcie, że ustalenia komisji śledczej wyłączone są spod kontroli sędziowskiej, choć wymiar sprawiedliwości posiada swobodę przy ocenie faktów będących przedmiotem śledztwa parlamentarnego.

Konstytucyjna regulacja uprawnień śledczych niemieckiego parlamentu sięga również do art. 45a ust. 2 ustawy zasadniczej, który stanowi, że Bundestag powołuje komisję spraw zagranicznych i komisję obrony. Komisja obrony posiada również prawa komisji śledczej. Na wniosek jednej czwartej ogółu deputowanych ma ona obowiązek uczynienia określonej sprawy przedmiotem śledztwa. Oznacza to, że specyfika systemu ustrojowego Niemiec zakłada również możliwość nadania (niejako) uprawnień śledczych stałej komisji Bundestagu, jaką jest komisja obrony, o czym w dalszej części opracowania.

4.

Rozwiązania konstytucyjne niemieckiej ustawy zasadniczej pozwalają dokonać swoistej klasyfikacji komisji śledczych niemieckiego Bundestagu na komisje obligatoryjne i fakultatywne¹⁸. Rozróżnienie to związane jest z przewidzianym w art. 44 ust. 1 zd. 1 Konstytucji uprawnieniem i obowiązkiem powołania komisji. Otóż zgodnie z tym przepisem Bundestag ma prawo, natomiast na wniosek co najmniej 1/4 swoich członków – obowiązek, powołać komisję śledczą. Oznacza to, że gdy powołania komisji żąda mniej niż 1/4 składu Bundestagu (skład ten nie jest stały, bowiem ustawa zasadnicza milczy na ten temat, skład jest ustalany w drodze ordynacji wyborczej) wówczas ma on prawo, a nie obowiązek powołania komisji. Jednak powoływanie tych tzw. fakultatywnych komisji śledczych jest dodatkowo ograniczone procedurą regulowaną w ustawie o komisji śledczej. Wniosek mniejszości

¹⁶ Por. P. Czarny, *op. cit.*, s. 60.

¹⁷ *Gesetz zur Regelung des Rechts der Untersuchungsautsschusse des Deutchen Bundestages*, BGBl I, s. 1142.

¹⁸ Większość współczesnych systemów, w których istnieje prawo powoływania komisji śledczych przewiduje, że powołanie takiej komisji stanowi uprawnienie parlamentu, a nie jego obowiązek i tak np. we Francji w ordonansie z 17 listopada 1958 roku o funkcjonowaniu izb parlamentarnych, w art. 6 dotyczącym komisji śledczych (*d'enquete*) oraz komisji kontrolnych (*de controle*), każda izba może powołać większością głosów komisję śledczą, decydując o przedmiocie jej prac.

musi bowiem zostać poparty większością ustawowej liczby członków izby. Poparcie takie jest stosunkowo trudne do osiągnięcia, choć nie jest, zwłaszcza politycznie, niemożliwe.

Ustawa o komisji śledczej przewiduje zatem tzw. prawo kwalifikowanej mniejszości do powołania komisji. W przypadku złożenia wniosku o powołanie komisji przez jedną czwartą wszystkich deputowanych, Bundestag jest zobowiązany do niezwłocznego podjęcia uchwały o powołaniu komisji śledczej, w której określa również przedmiot śledztwa. Uchwała taka nie może jednak zmieniać przedmiotu śledztwa parlamentarnego określonego we wniosku o powołanie komisji, chyba że wnioskodawcy wyrażą na to zgodę. Jeżeli jednak zdaniem Bundestagu wniosek o powołanie komisji śledczej jest częściowo sprzeczny z Konstytucją, to komisje śledczą powołuje się pod warunkiem ograniczenia prowadzonych przez nią czynności śledczych do tych części przedmiotu dochodzenia, które zdaniem Bundestagu nie pozostają w sprzeczności z Konstytucją. W takiej sytuacji wnioskodawcy mają prawo, aby wystąpić do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w związku z częściowym odrzuceniem wniosku o powołanie komisji.

Z powyższego wynika, że nieograniczone prawo powoływania komisji śledczych przysługuje grupie co najmniej 1/4 członków Bundestagu. Co do zasady zatem, największa partia opozycyjna nie powinna mieć trudności ze zgromadzeniem takiej liczby głosów. W sytuacji, w której z wnioskiem wystąpi mniejsza liczba deputowanych, nawet chociażby jeden, wniosek musi uzyskać większość w Bundestagu.

Na poziomie ustawy zasadniczej nie jest regulowana kwestia liczebności komisji śledczej¹⁹. Ustawa o komisji śledczej stanowi z kolei, że skład komisji określa Bundestag przy jej powoływaniu. Ustawa przewiduje dwa rodzaje członkostwa w komisji – tzw. członków zwyczajnych i zastępców członków. Co znamienne, przy ustalaniu składu komisji od razu powoływani są również ci drudzy. Członków i ich zastępców (w liczbie odpowiadającej liczbie członków zwyczajnych) powołuje Bundestag. Funkcja członków dodatkowych sprowadza się do zastępowania członków zwyczajnych w sytuacji, w której pojawi się przeszkoda w sprawowaniu funkcji przez członka. Zastępca zastępuje członka do czasu ustania przeszkody. Gdy z kolei przeszkoda będzie miała charakter trwały lub członek komisji zostanie odwołany, zastępca członka przejmuje jego obowiązki²⁰. Procedura ta znaczenie usprawnia postępowanie przed komisją i związana jest z zasadą ekonomiki procesowej, znanej również procedurom sądowym. Członkowie zwyczajni i ich zastępcy powoływani są spośród parlamentarzystów. Procedura powoływania członków komisji została uregulowana w § 4 ustawy, który stanowi, że liczba członków komisji śledczej ma z jednej strony stanowić odzwierciedlenie stosunków większościowych w Bundestagu, a z drugiej – uwzględnić postawione jej zadania i zdolność do pracy. W skład komisji muszą wejść przedstawiciele wszystkich frakcji (klubów)²¹. Liczbę miejsc

¹⁹ W praktyce komisje śledcze niemieckiego Bundestagu liczą od siedmiu do jedenastu członków.

²⁰ Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 74.

²¹ Istnienie frakcji (*Fraktionen*) oraz ich organizację reguluje niemiecka ustawa z dnia 18 lutego 1977 roku o deputowanych (*Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages*). Frakcje są formą organizacji członków Bundestagu, zrzeszeniami posiadającymi

przypadająca na poszczególne frakcje parlamentarne oblicza się zgodnie z matematyczno – statystycznymi metodami znanymi z przeliczania głosów na mandaty w proporcjonalnym systemie wyborczym, tj. metodą St. Lague’a/Schepersa (metoda proporcjonalna). Członkowie komisji winni reprezentować frakcje proporcjonalnie do ich liczebności, siły w Bundestagu, z tym że każda z frakcji powinna mieć przynajmniej jednego członka w komisji. Członków komisji – zwyczajnych i ich zastępców desygnują frakcje. Co do odwołania członka komisji, to ustawa przewiduje uprawnienie frakcji do odwołania członka komisji, którego do prac komisji skierowała.²² Ustawa o komisji śledczej nie wskazuje żadnych wymogów, które winien spełniać deputowany będący członkiem komisji, za wyjątkiem jednego, a mianowicie musi być członkiem Bundestagu. W większości państw demokratycznych nie formułuje się żadnych przesłanek uzasadniających brak biernej legitymacji do kandydowania do składu komisji, choć w niektórych ustawodawstwach, określono bardzo ogólne przesłanki uniemożliwiające parlamentarzystę wchodzenie w skład komisji – np. ustawodawstwo czeskie wprowadza zasadę niepołączalności członkostwa w komisji śledczej z piastowaniem stanowiska w rządzie²³. Na długo przed uchwaleniem ustawy o komisji śledczej w Niemczech obowiązywała swoista zasada bezstronności jej członków, a polegała na tym, że do komisji nie mógł kandydować deputowany w przypadku konfliktu interesów. Co więcej, komisja mogła wyłączyć ze swojego składu deputowanego, którego dotyczyła sprawa rozpatrywana przez komisję²⁴.

zdolność do czynności prawnych, wyposażonymi również w zdolność postulacyjną – sadową. Zadania frakcji skierowane są głównie na współdziałanie w wykonywaniu zadań niemieckiego Bundestagu. Utworzenie frakcji (zgodnie z Regulaminem Bundestagu) zostało zastrzeżone dla grup deputowanych liczących co najmniej 5% ogólnej liczby członków Bundestagu, będących członkami tej samej partii lub członków odrębnych partii, z zastrzeżeniem, iż nie mogą one (partie) konkurować ze sobą w żadnym z krajów związkowych. O utworzeniu frakcji musi być powiadomiony Prezydent Bundestagu, por. J. Juchniewicz, *Status i rola opozycji parlamentarnej niemieckiego Bundestagu – zagadnienia wybrane*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego z 2010 r., nr 1, s. 223–224.

²² Pozbawienie członkostwa w komisji przez frakcję mogłoby być jednak uznane za niezgodne z konstytucyjnie gwarantowaną zasadą mandatu wolnego, zgodnie z którą deputowany jest przedstawicielem całego Narodu, nie jest związany żadnymi instrukcjami i podlega własnemu sumieniu. W związku z powyższym, pozbawienie, wbrew woli zainteresowanego deputowanego, członkostwa w komisji śledczej przez frakcję lub na skutek wystąpienia deputowanego z frakcji, byłoby niezgodne z ustawą zasadniczą. Może wówczas dojść do swoistego paradoksu polegającego na tym, że pozostawanie w komisji deputowanego, który wystąpił z frakcji i nie przystąpił do innej, naruszałoby zasady określone w przywołanym powyżej § 4 ustawy o komisji śledczej, zgodnie z którym, frakcje powinny być w komisji reprezentowane proporcjonalnie do ich liczebności w Bundestagu. Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 75–76;

²³ Warto w tym miejscu wskazać, że stosunkowo szczegółowe rozwiązania w tym zakresie wprowadza polska ustawa z dnia 21 stycznia 1999 roku o sejmowej komisji śledczej, która w art. 4 stanowi, że poseł nie może być członkiem komisji, jeżeli sprawa dotyczy go bezpośrednio i/lub brał lub bierze udział, występując w jakiegokolwiek roli procesowej w sprawie przed organem władzy publicznej prowadzącym postępowanie równoległe do prac komisji lub takim, które zakończył prawomocnym orzeczeniem postępowanie w sprawie będącej przedmiotem zainteresowania komisji;

²⁴ W praktyce zasada bezstronności jednak nie funkcjonowała. Dla przykładu – w 2000 roku Bundestag powołał komisję śledczą do zbadania dotacji udzielanych dla CDU Helmutowi Kohlowi w czasie, gdy był on kanclerzem oraz sposobu ich wykorzystania. Przewodniczący

5.

Komisja śledcza związana jest przedmiotowo treścią uchwały Bundestagu o jej powołaniu. Późniejsza zmiana tego przedmiotu wymaga uprzedniego podjęcia przez Bundestag nowej uchwały. Art. 44 ustawy zasadniczej nie zawiera żadnych unormowań co do zakresu spraw, które mogą być przedmiotem śledztwa parlamentarnego. W niemieckiej doktrynie prawa ustrojowego ścierały się dwie teorie. Pierwsza stanowiła, że przedmiotem badania komisji śledczej mogą być tylko sprawy powiązane z pozostałymi kompetencjami parlamentu, co wiązało się naturalnie również z tym, że komisja śledcza nie może mieć większych uprawnień niż sam parlament.²⁵ Druga z kolei – tzw. koncepcja zwierzchniego nadzoru parlamentu, zakładała, że skoro parlamentarzyści są przedstawicielami Narodu, to komisja może badać wszystkie sprawy, jeżeli wymaga tego interes publiczny. Obecnie z kolei dominuje koncepcja pośrednia, niejako kompromisowa. Granicą śledztwa Bundestagu winien być interes publiczny²⁶, który jest z kolei limitowany (ograniczany) licznymi zasadami ustrojowymi wynikającymi z ustawy zasadniczej z 1949 roku, tj. zasadą federalizmu – Bundestag nie może obejmować swoim śledztwem spraw należących do wyłącznej właściwości krajów związkowych, zasadą podziału władzy – kontrola Bundestagu nie może ingerować w sprawy, które należą do wyłącznej kompetencji władzy wykonawczej czy sądowniczej, czego skutkiem byłoby naruszenie równowagi władz, zasadą niezawisłości sędziowskiej oraz zasadą ochrony praw jednostek, a przede wszystkim prawa do prywatności – w sytuacji, w której komisja śledcza zdecyduje się badać działalność osób prywatnych, postępowanie winno być prowadzone w oparciu o zasadę proporcjonalności, która sprowadza się w tym przypadku do tego, że interes publiczny w wyjaśnieniu określonych faktów musi przeważać w konkretnych przypadkach nad interesem indywidualnym²⁷.

W żądaniu wnioskodawcy do powołania komisji śledczej musi zostać dokładnie i precyzyjnie (na piśmie) określona sprawa, która będzie przedmiotem postępowania wyjaśniającego. Przed uchwaleniem ustawy o komisji śledczej w 2001 roku,

tej komisji – A. Schmidt po powołaniu komisji regularnie spotykał się z H. Kohlem, co więcej czynił to nawet w okresach bezpośrednio poprzedzających składanie przez Kohla zeznań przed komisją. Wówczas opozycja zażądała wykluczenia A. Schmidta z komisji. W Bundestagu odbyło się nawet na ten temat posiedzenie w ramach tzw. aktualnej godziny. A. Schmidt i popierająca go CDU odpierali zarzuty, powołując się na konstytucyjną zasadę mandatu wolnego, uniemożliwiająca jakiegokolwiek naciski na deputowanego w okresie sprawowania przez niego mandatu. W konsekwencji, ani A. Schmidt sam nie ustąpił, ani nie odwołał go Bundestag, za B. Banaszak, *op. cit.*, s. 77–78.

²⁵ Jest to wspomniana już tzw. *Korollartheorie*, którą, w okresie obowiązywania konstytucji Rzeszy z 1871 roku sformułował w 1913 roku E. Zweig, za P. Czarny, *op. cit.*, s. 62.

²⁶ W doktrynie prawa niemieckiego wskazywano, że interes publiczny występuje nie tylko wtedy, gdy dane postępowanie dotyczy określonych i uznanych spraw publicznych, ale także wtedy, gdy jakieś postępowanie leży w faktycznym interesie ogółu lub tylko jego części i przykuwa uwagę ogółu lub pewnej jego części. To co dotyczy i interesuje wszystkich, uzyskuje charakter publiczny właśnie przez to, że dotyczy i interesuje wszystkich i wykracza w ten sposób poza sferę osobistą bądź prywatną, E.W. Bockenforde, *Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung*, Archiv de Offentlichen Rechts 1978, z 103, s. 15, za B. Banaszak, *op. cit.*, s. 88.

²⁷ Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 października 1987 roku, ZO FTK t. 77, s. 44 i nast.

w praktyce funkcjonowania tej instytucji pojawiała się wątpliwość, czy pierwotna uchwała może być uzupełniana, rozszerzana. Odpowiedzi na to zagadnienie udzielił Federalny Trybunał Konstytucyjny, który uznał, że wbrew woli mniejszości takie rozszerzenie przedmiotu śledztwa jest niedopuszczalne²⁸. W związku z powyższym stanowiskiem sądu konstytucyjnego, w ustawie z dnia 19 czerwca 2001 roku regulującej prawa komisji śledczej niemieckiego Bundestagu wskazano, że uchwała Bundestagu o powołaniu komisji śledczej nie może zmieniać przedmiotu dochodzenia określonego we wniosku o powołanie komisji, chyba że wnioskodawcy wyrażą na to zgodę.

Powyższe ma istotne znaczenie, gdyż nie pozwala większości, już po powołaniu komisji na jakiegokolwiek istotne zmiany jej zakresu przedmiotowego, gdyż mogłoby to służyć celom sprzecznym z tymi, które w założeniu miała wypełnić komisja. Poza tym zmiany takie dokonywane już po rozpoczęciu jej prac i zebraniu przez nią określonych materiałów mogłoby mieć na celu spowolnienie badań tak, aby wykorzystać zasadę dyskontynuacji prac parlamentu i jej działalność nie przyniosłaby żadnych rezultatów. Taktyce tej służyłoby np. ciągłe rozszerzanie zakresu przedmiotowego prac komisji, wprowadzenie nowych wątków o niewielkim znaczeniu dla zasadniczego celu badań²⁹.

6.

Zgodnie z § 6 i 7 ustawy o komisji śledczej, pracami komisji kieruje i przewodniczy jej przewodniczący komisji. Wyboru przewodniczącego i jego zastępcy dokonuje komisja spośród swoich członków w porozumieniu z Radą Seniorów³⁰. Przewodniczący i jego zastępca muszą pochodzić z innych frakcji. Zastępca przewodniczącego posiada wszystkie uprawnienia przysługujące nieobecnemu przewodniczącemu.

Zgodnie z ustawą przewodniczący kieruje śledztwem, przy czym związany jest uchwałą o powołaniu komisji śledczej oraz uchwałami podjętymi przez komisję śledczą w trakcie jej procedowania. Przewodniczący zwołuje posiedzenia komisji. Ustawa z kolei nakłada na przewodniczącego obowiązek zwołania posiedzenia i to w pierwszym możliwym terminie, jeżeli z takim żądaniem z jednoczesnym podaniem porządku posiedzenia wystąpi jedna czwarta członków komisji śledczej.

Komisja śledcza jest zdolna do podejmowania uchwał, jeżeli obecna jest większość jej członków. W przypadku stwierdzenia braku kworum przewodniczący przerywa natychmiast posiedzenie na czas określony. Jeżeli również po upływie tego

²⁸ Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 sierpnia 1978 roku, ZO FTK, t. 49, s. 70 i nast.;

²⁹ Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 93;

³⁰ Rada Seniorów (*Altestenrat*) w niemieckim Bundestagu jest jego organem wewnętrznym. Pozycja tego organu warunkowana jest nie tylko jej składem – w Radzie Seniorów reprezentowane są bowiem wszystkie siły polityczne Bundestagu, ale również sposobem postępowania, który pozwala wszystkim siłom politycznym Bundestagu, w tym opozycji, wpływać realnie na przebieg prac izby. W skład Rady Seniorów wchodzi Prezydent Bundestagu i jego zastępcy – tworzą oni tzw. Prezydium Rady oraz 23 deputowanych wskazanych przez frakcje. Liczba miejsc przypadająca poszczególnym frakcjom jest uzależniona od ich siły i określana jest na zasadzie proporcjonalności.

okresu komisja śledcza nadal nie jest zdolna do podejmowania uchwał, konieczne jest niezwłoczne zwołanie nowego posiedzenia. Na tym posiedzeniu komisja jest zdolna podejmować uchwały, nawet jeżeli nie będzie obecna większość jej członków. W razie braku kworum, komisja nie może podejmować żadnych czynności śledczych. Co do zasady, komisja podejmuje uchwały większością głosów, choć ustawa przewiduje przypadki, w których wymagana jest kwalifikowana większość 2/3 głosów. W przypadku równej liczby głosów wniosek traktuje się jako odrzucony.

7.

Zgodnie z ustawą zasadniczą – art. 44 ust. 1 prace komisji śledczej są jawne. Oznacza to, że jawny charakter ma postępowanie dowodowe prowadzone przez ten organ, z tym że jawność ta nie sprowadza się do tradycyjnie rozumianej jawności prac organów parlamentu (czy też jej przejawów), tak jak np. jawność prac Sejmu w Polsce. Otóż ustawa o komisji śledczej wprost stanowi, że jawność prac komisji nie może polegać na nagrywaniu czy filmowaniu posiedzeń komisji – § 13 ustawy stanowi bowiem, że niedopuszczalne jest nagrywanie lub filmowanie posiedzeń dowodowych. Zasada ta jednak może być wyłączona w sytuacji, w której komisja kwalifikowaną większością 2/3 głosów obecnych członków i przy jednoczesnej zgodzie osoby przesłuchiwanej podejmie uchwałę w tym zakresie.

Posiedzenia komisji śledczej mogą się również odbywać z wyłączeniem jawności. Ustawa przewiduje zamknięty katalog sytuacji, w których owo wyłączenie jawności może nastąpić. Jest to możliwe, gdy: omawiane będą okoliczności z osobistego życia świadków lub osób trzecich, których publiczna dyskusja naruszyłaby ich przeważający interes zasługujący na ochronę; należy obawiać się zagrożenia dla życia, zdrowia lub wolności pojedynczych świadków lub innej osoby; omawiana będzie tajemnica handlowa, zakładowa, wynalazcza lub podatkowa, której publiczna dyskusja naruszyłaby przeważający interes zasługujący na ochronę; na przeszkodzie stoją szczególne powody związane z dobrem Federacji lub jednego z krajów związkowych, w szczególności jeżeli należy obawiać się zagrożeń dla bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec lub dla jej stosunków z innymi państwami. Uchwała komisji o wyłączeniu jawności musi być podjęta na posiedzeniu jawnym i uzasadniona przez przewodniczącego komisji – zgodnie z § 14 ustawy. Warto dodać, że w przypadku wyłączenia jawności prac komisji o rodzaju i zakresie wypowiedzi publicznych z niejawnych posiedzeń komisji decyduje sama komisja.

Do występowania z wnioskiem o wyłączenie lub ograniczenie jawności uprawnieni są obecni na posiedzeniu członkowie komisji śledczej, członkowie Bundesratu, rządu federalnego i ich pełnomocnicy, świadkowie, rzeczoznawcy i inne osoby udzielające informacji komisji.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że ustawa o komisji śledczej przewiduje, że mimo prowadzenia prac z wyłączeniem jawności, komisja może uwzględniając uprawniony interes osoby fizycznej, zezwolić jej na wstęp na swoje posiedzenia. Ponadto w posiedzeniach prowadzonych z wyłączeniem jawności mogą uczestniczyć członkowie obu izb parlamentu związkowego oraz członkowie rządu federalnego.

8.

Ustawa o komisji śledczej przewiduje instytucję pełnomocnika (rzecznika) śledczego (*Ermittlungsbeauftragten*). Pełnomocnik powoływany jest dla zapewnienia wsparcia w działaniu komisji, która ma w każdym czasie prawo, a na wniosek jednej czwartej swoich członków – obowiązek, przyjęcia uchwały o przeprowadzeniu dochodzenia przez pełnomocnika. Ważność zlecenia do podejmowania czynności śledczych przez pełnomocnika należy ograniczyć w czasie, maksymalnie do okresu sześciu miesięcy. Pełnomocnik śledczy zostaje wyznaczony w terminie trzech tygodni od daty podjęcia uchwały (uchwała jest podejmowana większością dwóch trzecich głosów obecnych członków). W przypadku niewyznaczenia pełnomocnika śledczego w terminie, przewodniczący wyznacza go wspólnie z zastępcą lub w porozumieniu z rzecznikami poszczególnych frakcji w komisji śledczej w terminie kolejnych trzech tygodni.

Pełnomocnicy śledczy przygotowują z reguły dochodzenie prowadzone przez komisję śledczą. Zdobywają oni i przeglądają konieczne rzeczowe środki dowodowe. Zgodnie z § 18 ustawy mają oni prawo przedkładania środków dowodowych oraz zgodnie z § 19 – prawo przeprowadzania oględzin. Pełnomocnicy śledczy mogą przesłuchiwać osoby w celach informacyjnych. Wyniki ich pracy pozostają do dyspozycji wszystkich członków komisji śledczej. Po zakończeniu dochodzenia, pełnomocnicy śledczy składają komisji śledczej pisemne i ustne sprawozdanie z uzyskanych wyników, w którym przedkładają propozycję co do dalszego trybu postępowania. W relacjach zewnętrznych są zobowiązani do zachowania odpowiedniej powściągliwości; nie mają prawa składać publicznych oświadczeń. Pełnomocnicy śledczy pozostają niezależni w ramach swojego zlecenia. W każdej chwili mogą zostać odwołani przez większość dwóch trzecich obecnych członków komisji. Przy realizacji zlecenia śledczego uprawnieni są do korzystania w stosownym zakresie z pomocy osób trzecich.

Pełnomocnik śledczy przejmuje niejako część kompetencji dotychczas należących do plenum komisji, co ma wpływać na ułatwienie i przyspieszenie prac komisji śledczej³¹.

9.

Działania komisji śledczej, po jej powołaniu i ukonstytuowaniu sprowadzają się w gruncie rzeczy do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Art. 44 ust. 2 Konstytucji stanowi, że do postępowania dowodowego przed komisją stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego (*StPO – Strafprozessordnung*). Powyższe oznacza, że postępowanie dowodowe przed komisją jest wzoro-

³¹ Instytucja ta ma również swoich przeciwników. Podnosi się bowiem, że instytucja pełnomocnika śledczego zakłóca proces pozyskiwania materiału dowodowego, oddając rozstrzygnięcia w tej dziedzinie w ręce jednej osoby o określonych poglądach politycznych, a nie grupie deputowanych. Szerzej o ten temat H.P. Schneider, *Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus*, Neue Juristische Wochenschrift, 2001, nr 36, s. 2608.

wane na postępowaniu karnym, ale przepisów tej procedury nie stosujemy wprost. Ustawa o komisji śledczej określa podstawowe zasady prowadzenia postępowania, a w kwestiach nieuregulowanych ustawowo, a w odesłaniach wprost w niej wskazanych, odwołuje się do niemieckiego kodeksu postępowania karnego. W niewielu państwach problematyka postępowania dowodowego została uregulowana ustawowo w miarę kompleksowo – przykładem może być mający rangę ustawową czeski Regulamin Obrad Komisji Śledczej. W większości zaś państw, podobnie jak ma to miejsce w Niemczech (czy w Polsce) regulacje te mają charakter fragmentaryczny, odnoszą się do niektórych zagadnień postępowania wyjaśniającego, w pozostałym zaś zakresie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej³².

W nauce prawa konstytucyjnego postępowaniu dowodowemu przed komisją śledczą nie przyznaje się jakiś cech szczególnych, które uzasadniałyby zawężanie stosowania środków dowodowych. W realizacji swych funkcji, komisji śledczej musi przysługiwać odpowiednio szeroki dostęp do materiałów i dokumentów. Nie może przy tym stanowić przeszkody взгляд na ochronę informacji niejawnych. Związek z tymi ostatnimi informacjami może w szczególności rzutować na ograniczenie jawności pracy komisji, czy szczególny sposób doboru jej składu³³.

W niniejszym opracowaniu skupiam się na omówieniu podstawowych rozwiązań ustawowych dotyczących postępowania dowodowego przed komisją śledczą ze wskazaniem kilku zagadnień, które budzą wątpliwości, a nawet kontrowersje.

Ustawa zasadnicza odsyłając, w art. 44 ust. 2, do odpowiedniego stosowania procedury karnej czyni jednak jedno istotne zastrzeżenie. Otóż prowadzone przed komisją postępowanie nie może naruszać konstytucyjnej zasady tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji. Niezależnie zatem od ustawowych możliwości zawężenia tego prawa jednostki nie można stosować ich przed komisją śledczą.

Postępowanie dowodowe przed komisją sprowadza się do przeprowadzenia dowodów, takich jak zeznania świadków, dowody z dokumentów, dowód z opinii biegłego, oględzin miejsca czy rzeczy. Postępowanie dowodowe przed komisją może być prowadzone bezpośrednio lub pośrednio. Bezpośrednie przeprowadzenie dowodów polega na zapoznawaniu się przez komisję z dowodami w trackie, co do zasady jawnego, postępowania podczas posiedzeń. Pośrednie przeprowadzanie dowodów polega z kolei na korzystaniu z pomocy prawnej i urzędowej, której w myśl przepisów ustawy zasadniczej muszą świadczyć komisji określone organy, o czym później.

³² W systemie anglosaskim np. popularny jest sposób regulacji polegający na tym, że brak jest właściwie norm szczegółowych odnoszących się do pozyskiwania i badania źródeł dowodowych w aktach prawnych dotyczących komisji śledczych lub komisji stałych korzystających z uprawnień śledczych. Kwestie te są objęte albo regulacją ogólną, a więc nie dotyczącą tylko i wyłącznie komisji, zawartą w regulaminie parlamentarnym, albo stosowane są normy dotyczące postępowania dowodowego w procedurach sądowych, z *common law* włącznie. Komisje dysponują jednak dosyć dużą swobodą w uznawaniu zasad *commn law* za obowiązujące w postępowaniu przed nimi. Mogą je zakwestionować, stojąc na stanowisku, że stanowią one przeszkodę w realizacji ich zadań. Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 113.

³³ L. Garlicki, *op. cit.*, omówienie art. 111 Konstytucji.

Ustawa o komisji śledczej w konkretnych przepisach odsyła do stosowania kodeksu postępowania karnego w zakresie: porządku postępowania dowodowego – porządku posiedzeń dowodowych (§ 13 ust 2 ustawy), prawa do odmowy składania zeznań oraz prawa odmowy odpowiedzi na zadawane pytania przez świadka (§ 22 ustawy), przesłuchania w charakterze świadka urzędnika (§ 23 ustawy), bezpodstawnej odmowy zeznań przez świadka (§ 27 ustawy), prawa odmowy sporządzenia opinii przez biegłego (§ 28 ustawy), konfiskaty i wydania przedmiotu (§ 29 ustawy)³⁴.

Ustawa stanowi również, w jakich przypadkach przepisy kodeksu postępowania karnego nie mają zastosowania, np. w § 20 ust. 1 ustawy ustawodawca wskazał, że przepisów procedury nie stosuje się w zakresie stawiennictwa świadków. Ustawa kwestie te reguluje swoiście – komisja ma bowiem prawo nałożenia kar porządkowych, a nawet posiada uprawnienie do wnioskowania o nałożenie obowiązku przymusowego doprowadzenia świadka.

Pomimo odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej i pewnych podobieństw, postępowanie przed komisją i postępowanie przed sądem różnią się, zwłaszcza jeżeli chodzi o cel tych postępowań oraz ich możliwy zakres. Otóż celem postępowania karnego jest ustalenie winy oskarżonego, a jego granice wyznaczone są postawionym oskarżonemu w akcie oskarżenia zarzutem popełnienia przestępstwa. Śledztwo parlamentarne zaś zmierza do ustalenia i wyjaśnienia faktów, które niekoniecznie muszą stanowić naruszenie prawa, a ich ocena może być dokonywana na podstawie pozanormatywnych kryteriów, np. moralnych, ekonomicznych, czy co nieunikanie, politycznych. Procedury te różnią się również formą prowadzonego postępowania – postępowanie karne, co do zasady, charakteryzuje się dwoma etapami – etapem postępowania przygotowawczego oraz postępowania jurysdykcyjnego – sądowego, zaś postępowanie przed komisją śledczą jest jednoetapowe. Dodatkowo, od ustaleń faktycznych poczynionych przez komisję śledczą oraz wyprowadzonych na ich podstawie wniosków nie można się odwołać. W postępowaniu sądowym regułą jest z kolei możliwość odwołania, postępowanie to jest, co do zasady, przynajmniej dwuinstancyjne.

W art. 44 ust. 2 Konstytucji ustrojodawca niemiecki wskazał na prawo komisji do żądania pomocy prawnej i urzędowej od sądów i władz administracyjnych. Kwestia ta została sprecyzowana w ustawie, gdzie wprost zobowiązano rząd związkowy i organy związkowe, jak i organizacje związkowe (rządowe), zakłady i fundacje prawa publicznego do udzielania pomocy prawnej komisji, przedstawiania środków dowodowych, w szczególności akt związanych z przedmiotem dochodzenia. Decyzje o udzieleniu pomocy prawnej podejmuje właściwy minister, jeśli decyzja ta nie jest zastrzeżona przez ustawę dla rządu związkowego. Jeżeli wniosek o udzielenie pomocy prawnej zostanie odrzucony albo środki dowodowe zostaną zakwalifikowane jako tajne, wówczas należy poinformować komisję o powodach odrzucenia wniosku. Wówczas, na wniosek komisji lub 1/4 jej członków Federalny Trybunał Konstytucyjny decyduje o zasadności odrzucenia wniosku o pomoc prawną lub

³⁴ Por. A. Bagińska-Masiota, *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010, s. 72.

zakwalifikowania środków dowodowych jako tajne³⁵. Ustawa zobowiązuje również sądy i organy administracji do prawnej i urzędowej pomocy, w szczególności do przedkładania środków dowodowych³⁶.

Jednym z podstawowych dowodów przeprowadzanych przez komisję śledczą, są zeznania świadków. Świadkowie mają obowiązek stawić się na wezwanie komisji. Zgodnie z ustawą w wezwaniu zamieszcza się informację dla świadków o tezie dowodowej, pouczenie o przysługujących im prawach oraz skutkach prawnych niestawienia się, a także adnotację, że w czasie przesłuchania mogą skorzystać z pomocy przedstawiciela prawnego cieszącego się ich zaufaniem.

Ustawa o komisji śledczej przewiduje środki, które pozwalają komisji dyscyplinować świadków, w przypadku np. prawidłowego wezwania i nieusprawiedliwionego niestawiennictwa świadka. Komisja może obciążyć świadka kosztami powstałymi w wyniku jego niestawienia oraz nałożyć na niego grzywnę w wysokości do 10.000 EUR oraz zarządzić przymusowe doprowadzenie. W przypadku ponownego niestawienia się komisja może jeszcze raz nałożyć grzywnę.

Komisja odstępuje od powyższych uprawnień, jeżeli świadek z odpowiednim wyprzedzeniem przedłoży wystarczające usprawiedliwienie swojej nieobecności. Jeżeli nieobecność zostanie usprawiedliwiona w wystarczającym zakresie również w późniejszym terminie, zarządzenia porządkowe mogą zostać uchylone, o ile świadek uwiarygodni, że nie ponosi winy za niestawiennictwo.

Świadkowie mogą odmówić udzielenia odpowiedzi na pytania, jeżeli odpowiedź ta naraziłaby ich lub osoby będące ich bliskimi (w rozumieniu § 52 ust. 1 kodeksu postępowania karnego) na groźbę objęcia śledztwem w trybie uregulowanym ustawą. O uprawnieniach tych świadkowie zostają pouczeni w momencie rozpoczęcia pierwszego przesłuchania w sprawie.

³⁵ W tym miejscu należy wskazać, że ustawa o komisji śledczej w wielu miejscach przewiduje szereg uprawnień mniejszości członków komisji, a dokładnie 1/4 członków komisji. Do tych uprawnień należą: możliwość wnioskowania o przyspieszenie obrad komisji, możliwość żądania przeprowadzenia posiedzenia komisji poza zwyczajnym miejscem posiedzeń, możliwość wnioskowania do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie zasadności odrzucenia wniosku o udzielnie pomocy prawnej lub zakwalifikowania wnioskowanych przez nią dowodów jako rzeczy tajnych, możliwość wystąpienia do sędziego śledczego sądu federalnego o zarządzenie w stosunku do świadka kary aresztu, możliwość wnioskowania o przedłożenie dowodu.

³⁶ W tym zakresie pewne kontrowersje towarzyszyły powołanej w 1986 roku w niemieckim Bundestagu komisji śledczej, której celem było zbadanie, czy firma Neue Heimat i jej holding BGAG naruszyło prawo federalne i jakie konsekwencje dla ustawodawstwa należy z tego wyciągnąć. Komisja realizując swoje zadania zażądała od kontrolowanej firmy przedłożenia wszystkich protokołów z posiedzeń rady nadzorczej od 1974 r. Holding zwrócił się do sądu administracyjnego ze skargą administracyjną na tę decyzję komisji. Sąd stwierdził, że postępowanie dowodowe przed komisją śledczą jest postępowaniem parlamentarnym, różniącym się od postępowania sądowego i administracyjnego. Orzekł, że w tej sytuacji jego kognicja nie obejmuje tego postępowania. Po wyczerpaniu drogi sądowej, holding zwrócił się do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznał, że komisja sama nie może zarządzić wydania jej dokumentów, które podmiot prywatny uzna za objęte prawnie chronioną tajemnicą, ale może zwrócić się w tym celu do odpowiedniego sądu. Trybunał uznał ponadto, że komisja miała prawo żądać tylko tych protokołów, które miały dla niej wartość dowodową w kontekście jej zadań, za B. Banaszak, *op. cit.*, s. 117.

Ustawa o komisji śledczej, nie odsyłając w tym zakresie do kodeksu postępowania karnego, wskazuje, że świadków należy przesłuchiwać pojedynczo i pod nieobecność świadków przesłuchiwanym w terminie późniejszym. W ramach prowadzonego śledztwa parlamentarnego dopuszcza się konfrontację świadków, jeżeli okaże się ona konieczna do dokonania właściwych ustaleń faktycznych. Przed przystąpieniem do przesłuchania, przewodniczący jest zobowiązany pouczyć świadków o obowiązku mówienia prawdy, objaśnić im przedmiot przesłuchania oraz pouczyć o skutkach karnoprawnych w przypadku złożenia zeznań nieprawdziwych lub niekompletnych.

Przesłuchania świadka dokonuje komisja śledcza, choć przesłuchanie to prowadzi przewodniczący. Na początku przesłuchania przewodniczący umożliwi świadkom przedstawienie streszczenia znanych im faktów dotyczących przedmiotu przesłuchania (etap swobodnej wypowiedzi świadka).

W celu wyjaśnienia i uzupełnienia złożonych zeznań oraz w celu zbadania powodów, na których opiera się wiedza świadków, kolejne pytania może stawiać przewodniczący. Następnie do głosu dopuszczani są pozostali członkowie komisji. Kolejność i czas trwania wykonywania prawa stawiania pytań przez poszczególne frakcje ustalane są odpowiednio na podstawie przepisów Regulaminu Bundestagu i stosowanej praktyki w odniesieniu do kolejności wygłaszania przemówień oraz prezentowania wypowiedzi, chyba że komisja śledcza jednogłośnie uchwali odmienne zasady.

Nad sposobem zadawania pytań świadkom czuwa przewodniczący komisji. Jest on zobowiązany uchylić pytania niewłaściwe lub te, które nie mają nic wspólnego ze sprawą. Świadkowie sami mogą wezwać przewodniczącego do uchylenia pytań. W razie wątpliwości co do dopuszczalności pytań oraz prawidłowości ich uchylenia decyzję podejmuje komisja śledcza na wniosek jej członków; uchylenie pytania wymaga większości dwóch trzecich obecnych członków. W razie przyjęcia przez komisję śledczą uchwały, że pytanie, na które została już udzielona odpowiedź, było niedopuszczalne, w raporcie komisji śledczej nie może się znaleźć odniesienie do tego pytania ani udzielonej na nie odpowiedzi.

Ustawa o komisji śledczej stanowi, że po zakończeniu przesłuchania poszczególnym świadkom należy doręczyć protokoły ich przesłuchania.

W przypadku odmowy złożenia zeznania bez podania powodu prawnego komisja śledcza może obciążyć świadków kosztami poniesionymi w wyniku odmowy złożenia przez nich zeznań oraz nałożyć na nich grzywnę do wysokości 10.000 EUR.

Poza dowodami z zeznań świadków i dowodów z dokumentów, komisja przeprowadza również dowód z opinii biegłego. Biegli są zobowiązani do przedłożenia w uzgodnionym terminie opinii bezstronnej, kompletnej i odpowiadającej prawdzie. Na żądanie komisji śledczej opinia musi mieć formę pisemną, a ustnie należy przedstawić bliższe objaśnienia. Jeżeli biegły, zobowiązany do wydania opinii odmówi uzgodnienia stosownego terminu zgodnie z ustaleniami z komisją lub nie dotrzyma uzgodnionego terminu, komisja śledcza może nałożyć na grzywnę w wysokości do 10.000 EUR.

Innym środkiem dowodowym stosowanym przez komisję, jest obowiązek wydania rzeczy. Posiadacz przedmiotu, który może mieć znaczenie dla dochodzenia

jako środek dowodowy, jest zobowiązany przedłożyć go i wydać na żądanie komisji śledczej. Obowiązek ten nie istnieje, jeżeli środek dowodowy zawiera informacje, na przekazanie których nie można wyrazić zgody ze względu na ich ściśle osobisty charakter dla zainteresowanego.

W razie odmowy komisja śledcza może nałożyć na posiadacza grzywnę w wysokości do 10.000 EUR.

Ustawa o komisji śledczej przewiduje instytucję tzw. prawnego wysłuchania zainteresowanego. Otóż osobom, których prawa mogą zostać poważnie naruszone w wyniku opublikowania raportu końcowego, należy przed zakończeniem postępowania umożliwić ustosunkowanie się do odnośnych kwestii zawartych w projekcie raportu końcowego w terminie dwóch tygodni, o ile kwestie te nie zostały omówione z nimi na posiedzeniu komisji, które odbyło się w ramach postępowania dowodowego.

10.

Ustawa o komisji śledczej, podobnie jak ma to miejsce w innych państwach demokratycznych, w których istnieje instytucja komisji śledczej nie przewiduje czasu, na jaki komisja jest powoływana³⁷.

Po zakończeniu śledztwa, komisja śledcza przedkłada Bundestagowi pisemny raport, który odzwierciedla przebieg postępowania, określone fakty oraz rezultat dochodzenia. Komisja może nie przyjąć wspólnej wersji raportu, wówczas należy w nim zamieścić głosy odrębne.

Przepisy ustawy przewidują również możliwość nieprzeprowadzenia przez komisję w pełni postępowania wyjaśniającego w danej kadencji Bundestagu. Wówczas – przed upływem kadencji, komisja jest zobowiązana przedłożyć Bundestagowi z odpowiednim wyprzedzeniem raport o dotychczasowym przebiegu postępowania oraz o dotychczasowych rezultatach dochodzenia. Taki raport będzie miał charakter sprawozdania roboczego.

Dodatkowo, na każde żądanie Bundestagu, na podstawie jego uchwały, komisja śledcza jest zobowiązana przedłożyć mu raport tymczasowy.

Z uwagi na wskazaną powyżej swoiście ograniczoną jawność prac komisji śledczej, należałoby się zastanowić nad jawnością sprawozdania końcowego. Przepisy ustawy ani ustawy zasadniczej nie przewidują rozwiązań wyłączających jawność raportu. Zatem należy domniemywać jego jawność, za wyjątkiem oczywiście kwestii objętych tajemnicą³⁸.

³⁷ Jedynie sporadycznie prawnie określony jest maksymalny okres istnienia komisji śledczej. Jako przykład można wskazać rozwiązania francuskie, gdzie maksymalny czas istnienia komisji wynosi 6 miesięcy. Rozwiązanie to jest w literaturze często określane jako zbyt daleko idące i w pewnych przypadkach niepozwalające w pełni wyjaśnić spraw przekazanych komisji ze względu na upływ czasu przeznaczony na jej prace. Z drugiej jednak strony stanowi ono stymulator dla prowadzenia przez komisję badań z maksymalną efektywnością, por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 84.

³⁸ A. Bagińska-Masiota, *op. cit.*, s. 66–75.

11.

Podobnie jak w systemie francuskim, tak w prawie ustrojowym RFN Konstytucja nadaje pewne uprawnienia śledcze stałej komisji Bundestagu – Komisji Obrony. Oznacza to, że w sprawach związanych z obronnością państwa Bundestag nie może powoływać odrębnych nadzwyczajnych komisji śledczych. Nie decyduje on też o wszczęciu dochodzenia przed komisją obrony. Dochodzenie takie inicjuje sama komisja – z własnej inicjatywy czyli niejako z urzędu lub na wniosek 1/4 swoich członków.

Jeżeli komisja ds. obrony podejmie uchwałę o przyjęciu sprawy jako przedmiotu prowadzonego przez nią dochodzenia, posiada ona w ramach prowadzonego postępowania prawa komisji śledczej. Komisja ds. obrony ma obowiązek ukonstytuowania się jako komisja śledcza na żądanie jednej czwartej jej członków. §§ 1 do 3 obowiązują odpowiednio.

Przewodnictwo sprawuje przewodniczący komisji ds. obrony.

Jeżeli komisja ds. obrony przyjmie sprawę jako przedmiot swojego dochodzenia, może w celu przeprowadzenia tegoż dochodzenia powołać podkomisję, do której oddelegowani mogą zostać zastępcy członków komisji ds. obrony narodowej.

Tryb prac komisji ds. obrony jako komisji śledczej regulują przepisy niniejszej ustawy. Z wyników swojego dochodzenia komisja ds. obrony jest zobowiązana przedłożyć Bundestagowi raport; dyskusja może dotyczyć wyłącznie opublikowanej wersji raportu.

Na koniec wskazać należy, że Regulamin Bundestagu przewiduje również możliwość powołania komisji nadzwyczajnych, które są wyposażone w uprawnienia komisji śledczej, zwane *Enquette Kommissionen*. Ich celem ma być rozstrzygnięcie dotyczące obszernej i ważnej dziedziny – tak stanowi § 56 ust Regulaminu Bundestagu. Komisje takie tworzy się w podobnej procedurze to tworzenia komisji śledczej³⁹.

12.

Podsumowując należy wskazać, że konstytucyjna regulacja instytucji komisji śledczej wzmacnia pozycję tego organu w systemie politycznym i prawnym RFN. Co więcej, ustawodawstwo niemieckie ujęło problematykę śledztwa parlamentarnego w ramy kompleksowej regulacji ustawowej. Niemiecka komisja śledcza wyróżnia się jednak od innych tego typu organów (występujących w państwach demokratycznych), zwłaszcza tym, że charakteryzuje ją zarówno większościowy jak i mniejszościowy sposób powoływania. Na uwagę zasługuje prawo kwalifikowanej mniejszości do powołania komisji śledczej. Skład komisji podlega zasadzie proporcjonalności sił politycznych w jej składzie. Niemieckie rozwiązania prawne dotyczące instytucji komisji śledczej nie pozwalają na zaskarżenie uchwały o powołaniu komisji do sądu konstytucyjnego, uznają bowiem, że uchwały te stanowią wyraz wewnętrznej autonomii parlamentu, a w zasadzie jednej z jego izb. Wskazany w uchwale o powołaniu

³⁹ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 50–51.

komisji przedmiot jej działania, co do zasady nie może podlegać zmianom w trakcie prowadzonego śledztwa. Postępowanie dowodowe jest co do zasady jawne, choć, co znamienne, nie jest dopuszczalna rejestracja dźwiękowa i filmowa posiedzeń komisji. Istotnym zaś elementem postępowania dowodowego przed komisją jest przeprowadzenie czynności pośrednich, tj. uzyskiwanie pomocy prawnej od sądów i innych organów. Komisja śledcza jako jeden z instrumentów parlamentarnej kontroli bezpośredniej nad egzekutywą pełni istotną rolę w systemie politycznym RFN choć, co nieuniknione, bywała i jest wykorzystywana jako instrument w rękach jednej z opcji politycznych – frakcji, które przecież zgodnie z ustawą zasadniczą nie pełnią funkcji kontrolnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bagińska-Masiota A., *Sejmowa komisja śledcza w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2010.
- Banaszak B., *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystyce państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Banaszak B., *Sejmowa komisja śledcza jako forma sprawowania kontroli przez Sejm*, Przegląd Sejmowy 3(86)/2008.
- Bockenforde E.W., *Untersuchungsausschüsse und kommunale Selbstverwaltung*, Archiv de Öffentlichen Rechts 1978.
- Cambry J.P., Servent P., *Parlament V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1999.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997.
- Czarny P., *Komisje śledcze niemieckiego Bundestagu*, Przegląd Sejmowy z 1999 r., nr 3.
- Friedrich K., *Der parlamentarische Untersuchungsausschuss – Entwicklung, Stellung und Kompetenzen*, Mannheim 1991.
- Garlicki L., *Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec*, Wrocław 1978.
- Grzybowski M., *Sejmowa komisja śledcza*, Przegląd Sejmowy z 2001 r., nr 3.
- Juchniewicz J., *Status i rola opozycji parlamentarnej niemieckiego Bundestagu – zagadnienia wybrane*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego z 2010 r., nr 1.
- Von Munch I., Kunig P., *Grundgesetzes. Kommentar*, München 1995.
- Schneider H.P., *Spielregeln für den investigativen Parlamentarismus*, Neue Juristische Wochenschrift, 2001.

CHARAKTER PRAWNY KOMISJI ŚLEDCZEJ NIEMIECKIEGO BUNDESTAGU

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie charakteru śledztwa parlamentarnego w niemieckim Bundestagu, a to ze względu na fakt, że niemieckie rozwiązania charakteryzujące funkcjonowanie komisji śledczej mają dość odosobniony charakter. Autor niniejszego opracowania dokonując analizy przepisów ustrojowych i ustawowych w tym zakresie skupia się na nietypowym uprawnieniu mniejszości parlamentarnej do powoływania komisji śledczej w niemieckim Bundestagu, które bywa odczytywane, jako realny instrument kontroli, którym

w niemieckim systemie ustrojowym może dysponować również opozycja. Niektóre z opisywanych rozwiązań prawnych poparte są przykładami z praktyki funkcjonowania tego organu w niemieckim systemie kanclerskim.

Słowa kluczowe: komisja śledcza, parlament, Bundestag, kontrola parlamentarna, system kanclerski, opozycja parlamentarna, prawo mniejszości

LEGAL CHARACTER OF THE BUDESTAG COMMITTEE OF INQUIRY

Summary

The article aims to present the character of a parliamentary inquiry in the German Bundestag. The reason for that is the fact that German solutions to the problem of organising the work of a committee of inquiry are rather unique in character. Analysing the political system and statutory regulations, the author focuses on the parliamentary minority's unusual right to call a committee of inquiry, which is treated as a real instrument of control that the opposition is entitled to in the German political system. Some of the legal solutions described are exemplified by cases of practical functioning of this body in the German chancellorship system.

Key words: committee of inquiry, parliament, Bundestag, parliamentary scrutiny, chancellorship system, parliamentary opposition, minority rights