



■ **Możliwy paraliż działań *BKA* w zakresie zwalczania terroryzmu. Po orzeczeniu Federalnego Trybunału Konstytucyjnego**

Kamil Szubart

W dniu 20 kwietnia 2016 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) w Karlsruhe orzekł, że niektóre z uprawnień przyznanych w ustawie z 2008 r. Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu (*Bundeskriminalamt - BKA*) w zakresie zwalczania terroryzmu są częściowo sprzeczne z niemiecką Ustawą Zasadniczą. Trybunał uznał ustawę za generalnie zgodną z prawami podstawowymi, a zastrzeżenia wzbudziły konkretne sformułowania dotyczące kompetencji służby: pod wieloma względami niewystarczające i dopuszczające zbyt daleko idącą ingerencję w życie obywateli. W uzasadnieniu wyroku wiceprezes trybunału Ferdinand Kirchhof podkreślił, że choć walka z terroryzmem jest jednym z kluczowych zadań państwa, to nie może jednak odbywać się poprzez nadmierną ingerencję w system ochrony praw i swobód obywatelskich. Dotyczy to przede wszystkim technik operacyjnych stosowanych przez funkcjonariuszy *BKA* w trakcie prowadzonych działań, takich jak instalowanie i prowadzenie nasłuchu teleinformatycznego, montaż urządzeń rejestrujących głos i obraz, prowadzenie działań obserwacyjnych bez formalnej zgody sądu, ograniczenie prawa lekarzy, adwokatów i dziennikarzy do odmowy składania zeznań czy też wymiana informacji z partnerami z państw pozaeuropejskich, które nie gwarantują przestrzegania praw i swobód obywatelskich. W orzeczeniu sędziowie trybunału zobowiązali rząd federalny do zmian zakwestionowanych przepisów w terminie do 30 czerwca 2018 r.

Zważywszy na fakt, że wyrok zapadł niejednomyślnie - trzech z ośmiu sędziów było odmiennego zdania - oraz na kontrowersje jakie towarzyszyły pracom legislacyjnym nad ustawą

Redakcja:

Radostaw Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 242/2016
25.05.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

w latach 2007-2008, w najbliższych miesiącach będziemy świadkami ożywionej dyskusji w RFN nad zakresem dopuszczalnych prawnie środków inwigilacji w zwalczaniu terroryzmu. Szczególnie aktywni będą zapewne deputowani do *Bundestagu* z ramienia *Die Linke* i partii Zielonych, gdyż to właśnie posłowie tych partii oraz były minister spraw wewnętrznych Gerhart Baum (*FDP*) i były pełnomocnik rządu federalnego do spraw kultury i mediów Michael Naumann (*SPD*) zdecydowali się zaskarżyć kontrowersyjną w ich ocenie ustawę do trybunału w Karlsruhe. Nie można również wykluczyć, że prace nad „dostosowaniem” ustawy o Federalnym Urzędzie Kryminalnym do zaleceń *FTK* mogą podzielić deputowanych i członków rządu federalnego w ramach koalicji *CDU/CSU* i *SPD*.

Orzeczenie wpłynie na zdolność prowadzenia działań operacyjnych przez *BKA* - już w tej chwili doszło do paraliżu części działań operacyjnych służby, która odgrywa kluczową rolę w przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym za naszą zachodnią granicą. Biorąc pod uwagę zakres zakwestionowanych przepisów przez trybunał, prace legislacyjne będą ukierunkowane na przygotowanie *de facto* całkowicie nowej ustawy regulującej kompetencje Federalnego Urzędu Kryminalnego w zakresie zwalczania terroryzmu.

*

Bundeskriminalamt jako struktura federalna podlega bezpośrednio federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Oznacza to, że *BKA* nie posiada struktur terenowych w ramach 16 krajów związkowych, w których istnieją podlegające bezpośrednio tamtejszym *MSW* krajowe urzędy kryminalne (*Landeskriminalamt*). Brak bezpośredniego podporządkowania krajowych urzędów względem urzędu federalnego nie wpływa jednak na możliwość współpracy pomiędzy urzędami. Szczególnie istotne jest wsparcie ze strony *Bundeskriminalamt* w prowadzeniu zaawansowanych badań i ekspertyz kryminalistycznych, np. przy identyfikacji ofiar katastrof i wypadków komunikacyjnych, czy też działania koordynacyjne w sprawach dotyczących przestępstw o charakterze międzynarodowym.

Obecnie Federalny Urząd Kryminalny zatrudnia 5,5 tys. funkcjonariuszy i pracowników cywilnych w centrali urzędu w Wiesbaden, a także w Berlinie i w Meckenheim pod Bonn. Aktualnie obowiązującą podstawą prawną regulującą działania urzędu jest ustawa z 7 lipca 1997 r. oraz zakwestionowana przez *FTK* ustawa z 25 grudnia 2008 r. (*Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt*), która weszła w życie 1 stycznia 2009 r.

Atutem *BKA* jest bez wątpienia możliwość prowadzenia pod nadzorem Federalnej Prokuratury Generalnej lub na jej zlecenie czynności o charakterze procesowym w odniesieniu do najpoważniejszych przestępstw: kryminalnych, gospodarczych i motywowanych politycznie, terroryzmu, szpiegostwa oraz proliferacji broni masowego rażenia. Jedną z wyłącznych kompetencji urzędu są również działania ochronno-zabezpieczające wobec osób pełniących najważniejsze funkcje konstytucyjne w państwie oraz zagranicznych delegacji podczas ich oficjalnych wizyt w RFN. Są to zatem działania i uprawnienia, które w większości państw pozostają domeną oddzielnych służb, np. *BOR-u* w Polsce, *Secret Service* w USA czy też rosyjskiej Federalnej Służby

Ochrony. Zadaniami tymi zajmuje się stacjonująca na co dzień w Berlinie - ze względu na stałą obecność chronionych osób - Grupa Ścistej Ochrony (*Die enge Schutz Gruppe*).

Bundeskriminalamt jest również kluczową służbą policyjną RFN w ramach współpracy dwu- i wielostronnej z zagranicą. Odbywa się to zarówno za pomocą akredytowanych oficerów w państwach partnerskich, jak i pełnienia przez *BKA* roli krajowego biura *INTERPOLU*, *EUROPOLU*, *SIRENE*. Urząd zajmuje się też administrowaniem Systemem Informacyjnym Schengen oraz bazą danych *INPOL*, odnotowującą wszystkie najpoważniejsze przestępstwa na terytorium RFN.

*

Pomimo szerokich uprawnień, Federalny Urząd Kryminalny pozostaje wyłącznie służbą o charakterze policyjnym. Wynika to z możliwości prowadzenia czynności procesowych, co automatycznie wyłącza *BKA* ze struktury służb specjalnych, do których należą Federalna Służba Wywiadu (*Bundesnachrichtendienst - BND*), Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (*Bundesamt für Verfassungsschutz z- BfV*), Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji oraz Urząd Kontrwywiadu Wojskowego (*Militärische Abschirmdienst*). Rozgraniczenie kompetencji o charakterze procesowym od informacyjno-obszernych nastąpiło już w latach 50. ubiegłego stulecia i było podyktowane doświadczeniami historycznymi i kumulacją uprawnień służb w ramach aparatu bezpieczeństwa III Rzeszy. Szerokie uprawnienia o charakterze informacyjno-obszernym *Bundeskriminalamt*, powstały w 1951 r., otrzymał dopiero na mocy aktualnie obowiązujących ustaw z 1997 i 2008 r. Argument o złamaniu zasady z lat 50. był wielokrotnie podnoszony podczas prac legislacyjnych w latach 2007-2008. Szczególnie aktywne w dyskusji pozostawały środowiska lewicowe i deputowani *Die Linke* i Zielonych. Według przeciwników ustawy z 2008 r. zwiększenie kompetencji *BKA* poskutkowało powstaniem służby wzorowanej na rozwiązaniach z USA i działalności Federalnego Biura Śledczego. Z pewnością argument ten powróci kolejny raz w ciągu najbliższych miesięcy w czasie prac nad nowelizacją tej ustawy.

Pracom tym z pewnością nie pomogą także doświadczenia płynące z afery Snowdena oraz sprzeciw niemieckiego społeczeństwa, *Die Linke*, Zielonych i części *SPD* wobec zwiększania możliwości inwigilacyjnych służb.

Bardzo prawdopodobne jest zatem, że nowa ustawa ograniczy uprawnienia operacyjne Federalnego Urzędu Kryminalnego, co skutkować może trwałym paraliżem jednego z najważniejszych ogniw systemu bezpieczeństwa wewnętrznego RFN. Dotyczyłoby to przede wszystkim działań zapobiegających zamachom terrorystycznym we wczesnym stadium ich rozwoju obejmującym: planowanie; pozyskiwanie funduszy, broni i materiałów wybuchowych; rekrutację nowych członków. Jest to kluczowe zagadnienie ze względu na to, że od 2012 r. co najmniej 800 niemieckich obywateli i stałych rezydentów dołączyło do bojówek „Państwa Islamskiego” i Frontu al-Nusra na terytorium Syrii i północnego Iraku. RFN jest trzecim po Francji i Wielkiej Brytanii największym „eksporterem” rodzimych dżihadystów wśród państw członkowskich UE. Niestety oficjalne dane mogą być znacznie zaniżone, co wynika z dość dużej migracji w ramach strefy Schengen, z której również korzystają niemieccy ochotnicy „świętej wojny”.

Kontrowersje budzi katalog zakwestionowanych przez *FTK* uprawnień przysługujących *Bundeskriminalamt*. Są to wspomniane już możliwości prowadzenia nastłuchu teleinformatycznego, który obejmuje komunikację telefoniczną i odbywającą się za pomocą poczty elektronicznej, internetowych czatów i komunikatorów takich jak Skype czy Facebook. W tym celu wykorzystywane jest specjalne oprogramowanie szpiegujące określane przez niemiecką prasę dość eufemistycznie jako „Bundestrojaner”. Było ono m.in. wykorzystane do inwigilacji radykalnych środowisk islamskich związanych z ruchem salafitów.

Kolejnym kluczowym ograniczeniem jest niekonstytucyjność przepisów o instalowaniu środków rejestrujących dźwięk i obraz w mieszkaniach i domach prywatnych. Tymczasem wiele meczetów, w których prowadzona jest indoktrynacja i rekrutacja młodych muzułmanów na „świętą wojnę”, mieści się w kamienicach i domach jednorodzinnych należących do prywatnych właścicieli. Najlepszym przykładem są miejsca spotkań członków *Millatu Ibrahim* w mateczniku organizacji w Solingen w Nadrenii Północnej-Westfalii. Pomimo że działalność tej organizacji została zakazana przez federalne MSW w czerwcu 2012 r., jej członkowie nadal prowadzą aktywną działalność propagandową i rekrutacyjną, korzystając z prywatnych nieruchomości.

Ostatnim zakwestionowanym przez trybunał przepisem ustawy z 2008 r. jest współpraca międzynarodowa *BKA* z zagranicznymi służbami, szczególnie pozaeuropejskimi. Według sędziów ewentualne przekazanie tak wrażliwych informacji może nastąpić tylko państwu, co do których istnieje pewność, że przestrzegają praw człowieka i swobód obywatelskich. Uderzy to w pierwszej kolejności we współpracę z partnerskimi służbami z państw spoza UE i NATO, a więc z Turcji, Arabii Saudyjskiej, Pakistanu i Egiptu. Wszystkie cztery państwa mają - z perspektywy Berlina - strategiczne znaczenie w minimalizowaniu zagrożenia terrorystycznego na terytorium RFN. Turcja pełni rolę punktu tranzytowego dla niemieckich dżihadystów w ich drodze do Syrii i północnego Iraku, natomiast Egipt i Pakistan to z kolei bezpieczne porty dla dziesiątek niemieckich radykałów. To właśnie na terytorium Egiptu zbiegli po 2012 r. członkowie *Millatu Ibrahim*, instalując tam przy okazji jedno ze swoich „centrów medialnych” wyspecjalizowanych w przygotowywaniu materiałów propagandowych gloryfikujących radykalny islam. Z kolei Arabia Saudyjska to obok Kataru jeden z głównych sponsorów szeregu wątpliwych inicjatyw na terytorium RFN powiązanych z salafizmem (np. Akademia Króla Fahda w Bonn). Ograniczenie współpracy *BKA* z Turcją czy też Arabią Saudyjską może mieć wręcz kluczowe znaczenie dla rozpracowania kanałów przerzutowych i finansowych wykorzystywanych przez islamskie komórki terrorystyczne za naszą zachodnią granicą.

Na fali sprzeciwu i dezaprobaty niemieckiej klasy politycznej i społeczeństwa dla działań prowadzonych na terytorium RFN przez amerykańskie służby specjalne ograniczeniu ulec może również współpraca z amerykańskimi partnerami. Nadal bardzo duże kontrowersje budzą informacje ujawnione przez Edwarda Snowdena, jak również zaangażowanie *BND* we współpracę z amerykańskimi służbami. Organizacje pozarządowe i część mediów zwracają również uwagę na niewyjaśnione do końca wątki amerykańskiej *Global War on Terror* zainicjowanej po zamachach z 11 września 2001 r. Dotyczy to zarówno programu tajnych więzień *CIA*, jak i likwidacji czołowych terrory-

stów przy wykorzystaniu bezzałogowych statków powietrznych, tzw. dronów. W obu przypadkach szczególną rolę odgrywała i odgrywa baza sił powietrznych USA w Ramstein.

O bezpośrednim wpływie orzeczenia na wymianę wrażliwych informacji z partnerskimi służbami zaraz po decyzji *FTK* wypowiedzieli się minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière i szef Federalnego Urzędu Kryminalnego Holger Münch. Obaj podkreślili, że obecne zagrożenie ze strony radykalnego islamu wymaga rozbudowania systemu wymiany informacji już nie tylko w ramach UE, ale również z partnerami spoza Europy. Zaniedbania w dwu- i wielostronnej współpracy pomiędzy partnerskimi służbami są widoczne praktycznie od kilkunastu lat, a to właśnie braki w wymianie informacji pomiędzy niemieckimi i amerykańskimi służbami nie pozwoliły w sposób wystarczający rozpracować *Hamburger Zelle*, której członkowie dokonali zamachów z 11 września 2001 r. Również opóźnienia we wprowadzeniu przez francuskie służby do Systemu Informacyjnego Schengen informacji o Mohamedzie Merahu umożliwiły mu bezproblemowe podróże z Frankfurtu nad Menem na pogranicze pakistańsko-afgańskie, gdzie odbył przeszkolenie wojskowe w obozach szkoleniowych Al-Kaidy. Wykorzystując nabytą wiedzę w marcu 2012 r. jako „samotny wilk” przeprowadził dwa ataki: na francuskich żołnierzy w Tuluzie i na szkołę żydowską w Montauban. W wyniku ataku 8 osób poniosło śmierć, a 5 zostało poważnie rannych.

*

Przyznanie przed kilkoma laty szerokich uprawnień Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu było konsekwencją zamachów z 11 września 2001 r. To właśnie *BKA* stał się największym beneficjentem zmian legislacyjnych i organizacyjnych, które objęły niemieckie służby specjalne i policję po atakach Al-Kaidy w USA i wobec konieczności reakcji państwa niemieckiego na zwiększoną aktywność rodzimych komórek terrorystycznych. Wzrost tych uprawnień nastąpił już w grudniu 2004 r. z chwilą powołania do życia Połączonego Centrum Antyterrorystycznego (*Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums*). Celem pracującego 365 dni w roku i 24 godziny na dobę Centrum jest koordynowanie współpracy pomiędzy wszystkimi niemieckimi służbami, zarówno na poziomie federalnym, jak i krajów związkowych. Samo umiejscowienie Centrum w berlińskiej siedzibie *BKA* wskazywało, na jakie służby rząd federalny postanowił scedować główne uprawnienia w zwalczaniu terroryzmu na poziomie całej RFN. Federalny Urząd Kryminalny ze względu na swoje uprawnienia procesowe i możliwości zatrzymywania osób podejrzanych o terroryzm przy wykorzystaniu funkcjonariuszy *Mobile Einsatzkommando* nadawał się idealnie do bycia jednym z głównych filarów w zakresie zwalczania terroryzmu.

Pomimo że o komentarze do wyroku trybunału pokusili się minister T. de Maizière, szef *BKA* i obecny minister finansów Wolfgang Schäuble (minister spraw wewnętrznych w okresie prac nad ustawą z 2008 r.), to nadal w dyskusji nie zabrała głosu kanclerz Angela Merkel. W przypadku tak wrażliwej materii, jaką jest działalność służb specjalnych i Federalnego Urzędu Kryminalnego, szefowa niemieckiego rządu wykazuje dość daleko posuniętą powściągliwość. Świadczą o tym wyważone ruchy kadrowe, które nawet po ujawnienia afery Snowdena nie pociągnęły za sobą zmian w najwyższym kierownictwie Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji (*BfV*) ani też Federalnej Służby Wywiadu, która najbliższej współpracuje z amerykańskimi agencjami wywiadowczymi.

Kanclerz A. Merkel zdaje sobie zatem sprawę, że zamieszanie i zainteresowanie ze strony mediów nie leży w interesie żadnej ze służb. Również krytyka ze strony mediów omijała do tej pory *Bundeskriminalamt* w odróżnieniu od Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, za którym ciągną się niedopatrzona w osłonie kontrywywiadowczej najważniejszych osób w państwie (możliwa inwigilacja kanclerz A. Merkel przez NSA oraz nie w pełni wyjaśniona sprawa działalności skrajnie prawicowego ugrupowania „Narodowosocjalistyczne Podziemie”, *NSU*, któremu zarzuca się dokonanie w latach 2000-2007 co najmniej 10 morderstw na tle rasowym i etnicznym). Notowań *BfV* nie podnosi także sam szef tej służby, Hans-George Maaßen, o czym świadczy udzielony przez niego wywiad dla weekendowego wydania dziennika „Die Welt” („Welt am Sonntag”) z 10 kwietnia 2016 r. Szef *BfV* otwarcie przyznał w nim, że podległa mu służba ma bardzo poważne trudności w monitorowaniu rodzimych środowisk islamistycznych oraz ustaleniu prawdziwej tożsamości ponad 70% imigrantów, którzy w minionym roku przybyli na terytorium RFN.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Kamil Szubart - pracownik naukowy Instytutu Zachodniego, zajmuje się problematyką bezpieczeństwa w stosunkach transatlantyckich oraz polityką zagraniczną i bezpieczeństwa RFN.