

Jacek Gawryszewski

Projekt restrukturyzacji systemu służb policyjnych Republiki Federalnej Niemiec

Projektowana reforma systemu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny w RFN to rezultat realizacji ustaleń umowy koalicyjnej, na której podstawie powstał obecny rząd kanclerz Angeli Merkel. Podpisana w dniu 26 października 2009 r. przez liderów CDU, CSU i FDP umowa zakładała między innymi przeprowadzenie reformy systemu służb policyjnych, zarówno na poziomie federalnym, jak i na szczeblu krajów związkowych. Z inicjatywą umieszczenia tej klauzuli w umowie koalicyjnej wyszedł Wolfgang Schäuble, szef resortu spraw wewnętrznych w poprzednim gabinecie Kanclerz Merkel, pełniący obecnie funkcję ministra finansów. Był on autorem wstępnej koncepcji zmian systemu, opracowanej jeszcze w 2005 r. Wśród priorytetów tej koncepcji znalazły się:

- racjonalne wykorzystanie środków budżetowych,
- optymalizacja procedur,
- uzyskanie efektu synergii przy zarządzaniu istniejącymi zasobami,
- separacja kompetencji,
- ograniczenie liczby ośrodków decyzyjnych,
- wdrożenie procedur optymalizujących koordynację działań,
- fuzja jednostek realizujących te same lub podobne zadania,
- intensyfikacja współpracy elementów systemu, funkcjonujących na szczeblu federalnym i na poziomie administracji krajów związkowych.

Obecny model systemu służb policyjnych (uprawnień policyjnych nie posiadają zarówno Federalny Urząd Ochrony Konstytucji – BfV, jak i Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji – LfV) Republiki Federalnej Niemiec powstał w marcu 1951 r., kiedy na mocy ustaw powołane zostały Federalny Urząd Kryminalny (BKA) oraz Federalna Służba Ochrony Granic (BGS). Integralną częścią systemu tych służb, choć nie podlegającą władzom federalnym, są Krajowe Urzędy Kryminalne (LKA) oraz policje poszczególnych krajów związkowych. Uprawnienia policyjne posiadają także Kryminalny Urząd Celny (ZKA) i Śledczy Urząd Celny (ZFA), wchodzące w skład Administracji Celnej podlegającej Federalnemu Ministerstwu Finansów. ZKA i ZFA to struktury federalne, posiadające jednostki terenowe w krajach związkowych. Aktualny stan zatrudnienia w służbach policyjnych funkcjonujących na szczeblu federalnym oraz na poziomie krajów związkowych to około 250 tys. urzędników.

Federalny Urząd Kryminalny (Bundeskriminalamt – BKA)

BKA jest strukturą federalną podlegającą Ministerstwu Spraw Wewnętrznych. Aktualnie zatrudnia 5300 urzędników, z których 2780 wykonuje czynności policyjne. Podstawą jej działania jest ustawa o Federalnym Urzędzie Kryminalnym z dnia 7 lipca 1997 r. (zmiany precyzujące kompetencję BKA w zakresie zwalczania terroryzmu międzynarodowego wprowadzono na mocy poprawki z dnia 25.12.2008 r.). BKA nie posiada struktur terenowych. Krajowe Urzędy Kryminalne (LKA) de jure nie podlegają Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu, stanowiąc część administracji krajów związkowych. Siedziby poszczególnych jednostek orga-

nizacyjnych Federalnego Urzędu Kryminalnego znajdują się w Wiesbaden, Mckenheim i w Berlinie. BKA zajmuje się analizą zjawisk kryminalnych występujących na obszarze Niemiec. Posiada wyłączne uprawnienia do prowadzenia pod nadzorem Federalnej Prokuratury Generalnej (lub na jej zlecenie) czynności procesowych w sprawach dotyczących szczególnie groźnych przestępstw kryminalnych o charakterze międzynarodowym, terroryzmu, przestępstw gospodarczych oraz stanowiących potencjalne zagrożenie dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (szpiegostwo, proliferacja BMR, sabotaż, przestępstwa kryminalne motywowane politycznie). Ponadto prowadzi czynności procesowe w przypadkach szczególnie groźnych zjawisk przestępczych o zasięgu krajowym. Do wyłącznych kompetencji BKA należy ochrona osób pełniących kierownicze funkcje w konstytucyjnych organach władz federalnych, ochrona świadków oraz zwalczanie międzynarodowego terroryzmu. BKA wspomaga również Krajowe Urzędy Kryminalne w zapobieganiu i zwalczaniu szczególnie groźnych zjawisk przestępczych, w tym przede wszystkim grup przestępczych o wysokim stopniu organizacji. Funkcja koordynacyjna BKA polega na przygotowywaniu analiz różnych fenomenów przestępczości, między innymi pod kątem intensywności ich występowania, stopnia zagrożenia dla porządku publicznego, stosowanego modus operandi, rodzaju i wielkości szkód oraz perspektyw ewentualnej eskalacji zjawisk niepożądanych. Federalny Urząd Kryminalny opracowuje i publikuje doroczne raporty statystyczne dotyczące szczególnie groźnych zjawisk przestępczych występujących na terenie RFN (przestępstwa narkotykowe, finansowe, internetowe, handel ludźmi, nielegalny obrót bronią palną i amunicją, kradzieże dzieł sztuki, dóbr kultury itp.). Administruje również zasobami bazodanowymi obejmującymi kartoteki kryminalne, poszukiwanie osób i dane identyfikacyjne (DNA i odciski linii papilarnych) oraz dysponuje ośrodkami naukowo-badawczymi, w których wykonuje się ekspertyzy kryminalistyczne (w tym zakresie kompetencji BKA wspomaga Krajowe Urzędy Kryminalne). Innym aspektem koordynacyjnej funkcji omawianej służby jest współpraca z Krajowymi Urzędami Kryminalnymi w sprawach dotyczących przestępstw o charakterze międzynarodowym. Zadania te realizowane są między innymi przy pomocy rozbudowywanego od 1983 r. systemu misji łącznikowych (aktualnie 65 oficerów łącznikowych w 53 placówkach w 50 krajach świata) oraz akredytowanych przy BKA oficerów łącznikowych. BKA pełni poza tym rolę krajowego biura INTERPOLU i EUROPOLU oraz administruje systemami SIS i SIRENE. W ramach swoich kompetencji prowadzi także czynności procesowe w sprawach z zakresem produkcji narkotyków i obrotu nimi, nielegalnego obrotu bronią palną i amunicją oraz materiałami wybuchowymi, nielegalnego obrotu lekami oraz produkcji i obrotu fałszywymi środkami płatniczymi i „prania brudnych pieniędzy” (zawsze, gdy zachodzi podejrzenie, że przestępstwa te mają charakter międzynarodowy). Wyłączną kompetencją BKA jest prowadzenie czynności procesowych w sprawach z zakresu międzynarodowego terroryzmu, politycznie motywowanych prób zamachów na osoby pełniące kierownicze funkcje w konstytucyjnych organach administracji federalnej, szantażu urzędników konstytucyjnych organów władzy oraz szczególnie groźnych przypadków sabotażu komputerowego. Na zlecenie Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych lub na wniosek administracji krajów związkowych BKA prowadzi również czynności procesowe dotyczące szczególnie groźnych przestępstw kryminalnych lub przestępstw kryminalnych o zasięgu federalnym. Uczestniczy też w różnego typu misjach międzynarodowych, organizowanych przede wszystkim w celu szkolenia funkcjonariuszy Policji.

W roku 2009 Federalny Urząd Kryminalny prowadził 240 postępowań w sprawach z zakresu przestępczości zorganizowanej oraz 412 postępowań w sprawach dotyczących bezpieczeństwa państwa.

Policja Federalna (Bundespolizei – BPOL)

Policja Federalna, utworzona w dniu 30 czerwca 2005 r. po likwidacji Federalnej Służby Ochrony Granic (BGS), działa na podstawie ustawy z dnia 19.10.1994 r. Jest to struktura posiadająca oddziały terenowe we wszystkich krajach związkowych RFN. Komenda Główna Policji Federalnej znajduje się w Poczdamie. W PBOL zatrudnionych jest obecnie 41 000 osób, z czego 31 500 wykonuje czynności policyjne. Do zadań Policji Federalnej należą: ochrona granic i przejść granicznych w międzynarodowych portach lotniczych, morskich i rzecznych, zwalczanie handlu ludźmi i zapobieganie temu procederowi, zwalczanie nielegalnej emigracji, przestępstw związanych z naruszaniem przepisów pobytowych, paszportowych, azylowych oraz ustaw – o obrocie i posiadaniu broni palnej oraz o obrocie substancjami medycznymi. Do jej wyłącznych kompetencji należy również ochrona infrastruktury kolejowej, w tym dworców (bezpieczeństwo pasażerów), linii kolejowych, obiektów zaplecza, linii energetycznych oraz urządzeń sterujących i nadzorujących ruch pociągów. Ponadto struktura ta odpowiada za bezpieczeństwo i ochronę cywilnego ruchu lotniczego (ochrona terminali, obiektów infrastruktury, kontrola personelu itp.). Wśród pozostałych kompetencji BPOL wymienić należy: ochronę siedzib konstytucyjnych organów państwa, współpracę z BKA w zakresie ochrony VIP-ów, współpracę z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w zakresie ochrony placówek dyplomatycznych i konsularnych RFN, ochronę niemieckich placówek dyplomatycznych w krajach objętych konfliktami zbrojnymi (aktualnie Irak, Afganistan i Libia). Do zadań Policji Federalnej należy wspieranie służb policyjnych w krajach związkowych w przypadku konieczności użycia pododdziałów specjalnych (między innymi GSG 9) oraz w sytuacjach klęsk żywiołowych lub katastrof (zapewnia środki transportu lotniczego). PBOL odpowiada również za obsługę przelotów krajowych członków konstytucyjnych organów władzy oraz zaproszonych przez nich gości oficjalnych. Na zlecenie Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji PBOL realizuje kontrolę operacyjną środków łączności wykorzystywanych przez osoby podejrzewane o działalność szpiegowską.

Policja Federalna posiada uprawnienia do prowadzenia czynności procesowych w przypadku podejrzenia popełnienia wykroczeń lub przestępstw w obszarze:

- ochrony granic i przejść granicznych,
- ochrony infrastruktury kolejowej,
- ochrony cywilnego transportu lotniczego,
- nielegalnej migracji i handlu ludźmi.

Kompetencje w zakresie prowadzenia czynności procesowych w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej ma 9 spośród 68 terenowych jednostek BPOL. W skali federalnej czynności te realizuje około 3000 funkcjonariuszy. W roku 2009 policja ta prowadziła 204 431 postępowań, w tym w sprawach dotyczących wykroczeń i przestępstw popełnionych w obiektach infrastruktury kolejowej (48% wszystkich spraw), naruszeń przepisów o migracji (15,7%), drobnych kradzieży, fałszowania dokumentów podróży, fałszowania świadectw, zaświadczeń itp. (34,4%). W tym samym okresie prowadziła 30 śledztw dotyczących handlu ludźmi oraz 172 śledztwa w zakresie przestępczości zorganizowanej o szczególnie groźnym charakterze. Od kil-

ku lat struktura ta rozbudowuje system misji łącznikowych. Obecnie posiada 22 biur akredytowanych w 21 krajach.

Administracja Celna

Zgodnie z art. 108 Konstytucji RFN Administracja Celna odpowiada za prawidłowy pobór ceł, kontrolę obrotu wyrobami alkoholowymi, kontrolę poboru podatków konsumpcyjnych oraz monitoruje realizację różnego typu embarg i ograniczeń w międzynarodowym obrocie handlowym i prowadzi czynności kontrolne w zakresie nielegalnego zatrudnienia. W związku z wprowadzeniem z dniem 1 stycznia 2011 r. podatku od obrotu paliwem jądrowym oraz tzw. podatku lotniczego (opłaty związane z lotniczym transportem pasażerskim) zajmować się będzie również poborem tych obciążeń.

Aktualnie w Administracji Celnej zatrudnionych jest 39 700 osób. W ramach jej struktury organizacyjnej funkcjonują: Federalne Dyrekcje Finansowe (5), Celny Urząd Kryminalny – ZKA, Główne Urzędy Celne (43) oraz Śledcze Urzędy Celne – ZFA (8). Wszystkie podmioty instytucjonalne wchodzące w skład systemu mają uprawnienia do prowadzenia czynności śledczych i kontrolnych, a także realizują działania o charakterze prewencyjnym. Czynności kontrolne i prewencyjne obejmują przede wszystkim sferę poboru podatków konsumpcyjnych, ograniczeń i embarg w międzynarodowym obrocie towarowym i technologicznym oraz gotówkowe i bezgotówkowe przepływy finansowe. W ramach tych czynności, realizowanych aktualnie przez 6400 pracowników, Administracja Celna posiada uprawnienia do prowadzenia postępowań przygotowawczych. Główne Urzędy Celne mają prawo do prowadzenia czynności procesowych wyłącznie w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczeń klasyfikowanych jako przestępstwa podatkowo-celne, o czym decyduje prokuratura. W takich przypadkach istnieje także możliwość przekazania prowadzenia czynności śledczych Celnym Urzędowi Śledczym (ZFA) lub Krajowym Urzędowi Kryminalnym (LKA). Ponadto Administracja Celna ma możliwość nakładania kar grzywny w przypadku stwierdzonych naruszeń przepisów podatkowych w obszarze międzynarodowego obrotu towarowego, gotówkowego i bezgotówkowego obrotu finansowego, przepisów regulujących rynkowy obrót wewnętrzny oraz realizacji międzynarodowych ograniczeń i embarg w obrocie towarowym oraz technologicznym.

Decyzja o przeprowadzaniu czynności procesowych przez Główne Urzędy Celne bądź Celne Urzędy Kryminalne podejmowana jest na podstawie tzw. zasady skądliwości i zasięgu czynu niedozwolonego oraz stopnia komplikacji procedur. I tak, w przypadku wykroczeń klasyfikowanych umownie jako „drobne” czynności procesowe prowadzą Główne Urzędy Celne; w przypadkach określonych jako „przestępczość ciężka” lub „zorganizowana” natomiast powierza się je Celnemu Urzędowi Kryminalnemu lub Celnym Urzędowi Śledczym, które zatrudniają obecnie odpowiednio 800 i 2450 osób. Do tej grupy przestępstw zalicza się między innymi oszustwa podatkowe, tzw. paserstwo podatkowe, oszustwa finansowe związane z przydziałem różnego typu subwencji oraz przestępstwa z zakresu międzynarodowego proceduru „prania brudnych pieniędzy”. W praktyce Celny Urząd Kryminalny koncentruje swoją działalność na koordynacji działań Śledczych Urzędów Celnych, przygotowywaniu dokumentów analitycznych i statystycznych, opinii oraz różnego typu ekspertyz. Z zasady Celny Urząd Kryminalny prowadzi samodzielnie postępowania procesowe wyłącznie w przypadku ciężkich naruszeń przepisów o międzynarodowym obrocie towarowym lub naruszenia przyjętych przez społeczność międzynarodową ograniczeń w obrocie bronią,

amunicją i materiałami wybuchowymi. W szczególnych przypadkach postępowania te prowadzone są przez specjalne grupy zadaniowe (Finansowe Grupy Śledcze – GFG), powoływane wspólnie z Federalnym Urzędem Kryminalnym.

Wyłączną kompetencją Celnego Urzędu Kryminalnego jest techniczne zabezpieczenie wykorzystania środków techniki operacyjnej (podśluch, podgląd, kontrola korespondencji) w sprawach dotyczących nielegalnego obrotu bronią i amunicją oraz proliferacji BMR. W roku 2009 Celny Urząd Kryminalny oraz Śledcze Urzędy Celne prowadziły 15 540 postępowań procesowych, z czego 75 procedur dotyczyło przestępczości zorganizowanej (w tym 31 – międzynarodowego obrotu narkotykami, a 39 – przestępstw podatkowo-celnych związanych z nielegalnym obrotem wyrobami tytoniowymi). W ramach prowadzonych czynności procesowych ZFA mają uprawnienia do stosowania środków techniki operacyjnej, wykorzystywania osobowych źródeł informacji oraz funkcjonariuszy „pod przykryciem”. W 27 przypadkach czynności operacyjno-śledcze w sprawach dotyczących międzynarodowego obrotu narkotykami i substancjami psychoaktywnymi ZFA prowadziły wspólnie z Krajowymi Urzędami Kryminalnymi w ramach tzw. Śledczych Grup Antynarkotykowych (GER), powoływanych na mocy przepisów szczebla krajowego.

W ramach kompetencji związanych z realizacją współpracy międzynarodowej Administracja Celna posiada 16 misji łącznikowych.

Komisja Werthebacha

Ocenę aktualnego funkcjonowania systemu służb policyjnych RFN oraz opracowanie założeń jego reformy powierzono niezależnej komisji eksperckiej, utworzonej w ramach Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Komisję powołał w dniu 19.04.2010 r. były szef resortu Thomas de Maiziere (obecnie minister obrony). W jej składzie znaleźli się:

- Senator dr Eckert Werthebach, b. Szef Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji – przewodniczący,
- Dr Ulrich Kersten, b. Szef Federalnego Urzędu Kryminalnego – członek,
- Kay Nehm, b. Federalny Prokurator Generalny – członek,
- Wolfgang Riotte, b. Sekretarz Stanu w Federalnym Ministerstwie Spraw Wewnętrznych – członek,
- Karl-Heine Matthias, b. Szef Celnego Urzędu Kryminalnego – członek,
- Dr Rolf Ritsert, Dyrektor Wyższej Szkoły Policji – członek.

Rolę doradców komisji pełnili eksperci z Federalnego Ministerstwa Finansów, policyjnych central związkowych, ministerstw spraw wewnętrznych krajów związkowych, Krajowych Urzędów Kryminalnych, terenowych komend policji, Celnego Urzędu Śledczego oraz Federalnego Urzędu Bezpieczeństwa Teleinformatycznego (BSI). Członkowie komisji wizytowali Centrale Federalnego Urzędu Kryminalnego, Policji Federalnej, Celnego Urzędu Kryminalnego, Centrum Przeciwdziałania Terroryzmowi (GTAZ) oraz Centrum Analityczno-Strategiczne ds. Zwalczania Nielegalnej Migracji (GASIM). Ponadto zapoznali się z pracą terenowych jednostek Policji Federalnej, oddziałów Celnego Urzędu Kryminalnego i posterunków Policji Federalnej na przejściach granicznych w międzynarodowych portach lotniczych, morskich i rzecznych. Z prac komisji wyłączono obszar przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu oraz pozostałe w wyłącznych kompetencjach Federalnego Urzędu Kryminalnego sprawy związane z wewnętrznym bezpieczeństwem państwa (przestępstwa szpiegostwa, ochrona

informacji niejawnych, proliferacja BMR, ekstremizm polityczny). Komisja nie zajmowała się problematyką związaną z funkcjonowaniem służb specjalnych, co wynikało z faktu, iż służby te nie posiadają uprawnień policyjnych (konstytucyjna zasada separacji służb, tzw. *trennungsgebot*).

Komisja określana przez media jako „Komisja Werthebacha” działała do 2 grudnia 2010 r., a efektem jej pracy był 150-stronicowy dokument, przedstawiony oficjalnie przez szefa resortu spraw wewnętrznych Thomasa de Maiziere. Sprawozdanie Komisji zawiera szczegółowy opis istniejących rozwiązań, ich ocenę oraz zalecenia dotyczące proponowanych zmian. Jak podkreślali przedstawiciele Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, raport wyżej wymienionej Komisji nie jest projektem reformy systemu służb policyjnych, a jedynie prezentacją rezultatów swoistego audytu przepisów, struktur organizacyjnych, procesów zarządzania i zasad, na których podstawie określa się kompetencje poszczególnych podmiotów. W trakcie prezentacji sprawozdania podkreślono, że resort nie dysponuje jeszcze żadnym harmonogramem działań, których celem byłoby przygotowanie projektów zmian obowiązujących przepisów.

Komisja Werthebacha oceniła funkcjonowanie istotnych z punktu widzenia realizacji zadań integralnych elementów systemu, wśród których znalazły się:

- ośrodki decyzyjno-sztabowe,
- ośrodki analityczno-koordynacyjne,
- zbiory bazodanowe,
- ośrodki szkoleniowe,
- wykorzystanie sprzętu technicznego,
- wykorzystanie realizacyjnych pododdziałów specjalnych,
- wykorzystanie jednostek zwartych,
- funkcjonowanie misji łącznikowych,
- funkcjonowanie międzyinstytucjonalnych grup zadaniowych.

W toku prac Komisji analizowano efektywność i optymalność wykorzystania istniejących zasobów i środków przy realizacji zadań w następujących obszarach kompetencji:

- przestępczość narkotykowa,
- handel ludźmi i nielegalna migracja,
- przestępczość finansowa,
- ochrona obiektów infrastruktury kolejowej,
- ochrona wewnętrznych i zewnętrznych granic UE,
- proliferacja BMR,
- przestępczość bankowa,
- zwalczanie procederu „prania brudnych pieniędzy”,
- ochrona osób pełniących kierownicze funkcje w konstytucyjnych organach władzy,
- ochrona niemieckich placówek dyplomatycznych.

Komisja zwracała szczególną uwagę na przypadki istnienia luk w systemie bezpieczeństwa, realizowanie tych samych zadań przez różne jednostki, dublowanie się struktur koordynacyjnych oraz niejasne zasady, na których podstawie odbywa się wymiana informacji między poszczególnymi strukturami. Analizy i oceny aktualnego stanu dokonano pod kątem ewentualnego przeprowadzenia fuzji Federalnego Urzędu Kryminalnego, Policji Federalnej i wybranych struktur Administracji Celnej (posiadających uprawnienia śledcze). Konsolidacja struktur i kompetencji umożliwiłaby, w opinii Komisji, koherentną realizację zadań bez konieczności tworzenia dodatkowych komórek koordynacyjnych. Podkreślano przy tym, iż założenie to, oparte na ist-

niejących przepisach, z uwagi na federalną organizację struktur państwa, jest wyjątkowo trudne do realizacji. Fundamentalna i wynikająca z zapisów konstytucyjnych reguła funkcjonowania systemu służb policyjnych, według której za porządek publiczny odpowiada administracja krajów związkowych, jest jedną z istotnych przeszkód w stworzeniu nowego, opierającego się na postulacie centralizacji, modelu.

Na podstawie obowiązujących regulacji prawnych oraz przeprowadzonego audytu rozwiązań strukturalnych i funkcjonalnych, realizowanego pod kątem podwyższenia efektywności działania służb policyjnych przy jednoczesnej optymalizacji wykorzystania środków, Komisja Werthebacha zarekomendowała restrukturyzację obecnego systemu poprzez połączenie Policji Federalnej i Federalnego Urzędu Kryminalnego. Ze względu na odmienność zadań zaleciła jednak pozostawienie tych służb poza nowym systemem Administracji Celnej, sugerując dokonanie w bliskiej perspektywie czasowej niezbędnych zmian w zakresie trybu współpracy służb celnych i policyjnych.

Nowa struktura o roboczej nazwie „Policja Federalna” miałby w opinii Komisji przejąć wszystkie dotychczasowe kompetencje BPOL i BKA. Jej trzon organizacyjny składałaby się z czterech podstawowych elementów:

- jednostki ds. zwalczania przestępczości kryminalnej, do której zadań należałaby koordynacja współpracy międzynarodowej oraz opracowywanie analiz, sytuacyjnych raportów statystycznych i ekspertyz,
- jednostki realizującej czynności w zakresie prewencji, ochrony granic oraz bezpieczeństwa transportu kolejowego i cywilnego ruchu lotniczego,
- jednostki wsparcia technicznego,
- jednostki administracyjno-logistycznej.

Do jednostki ds. zwalczania przestępczości kryminalnej wszedłby Departament ds. Przestępczości Zorganizowanej, Departament ds. Ochrony Państwa Federalnego Urzędu Kryminalnego, Dyrekcja ds. Zwalczania Przestępczości Zorganizowanej oraz Dyrekcja ds. Współpracy Międzynarodowej Policji Federalnej.

Do struktury jednostki realizującej czynności w zakresie prewencji weszłaby Dyrekcja ds. Ochrony Porządku, Dyrekcja ds. Analiz, Dyrekcja ds. Ochrony i Bezpieczeństwa Granic, Transportu Kolejowego oraz Ruchu Lotniczego, poddziały specjalne Policji Federalnej i pododdział specjalny Federalnego Urzędu Kryminalnego. W jej składzie znalazłby się także tzw. oddziały zwarte, funkcjonujące obecnie w ramach Policji Federalnej.

W skład jednostki wsparcia technicznego weszłoby Departament Wsparcia, Instytut Techniki Kryminalistycznej, Instytut Kryminalistyki, Departament Techniki Informatycznej Federalnego Urzędu Kryminalnego oraz Dyrekcja Informatyki i Technik Komunikacyjnych Policji Federalnej. Ponadto w jej strukturze znalazłby się: Grupa Transportu Lotniczego, GSG 9, Grupa Poszukiwań, Grupa Saperska, Oddział Rozpoznania Radiowego Policji Federalnej, Oddział Reagowania, Oddział Negocjacyjny oraz Oddział Zabezpieczenia Saperskiego Federalnego Urzędu Kryminalnego.

W strukturze jednostki zabezpieczenia logistycznego znalazłby się pionier administracyjny Policji Federalnej oraz Federalnego Urzędu Kryminalnego oraz ośrodki szkoleniowe.

W ocenie Komisji Werthebacha, restrukturyzacja służb policyjnych w zaproponowanej przez nią formie, oprócz optymalizacji wykorzystania sił i środków, uprościłaby system zarządzania oraz pozwoliłaby na wyeliminowanie przypadków powielania się kompetencji wielu służb oraz luk w systemie bezpieczeństwa. Podkreśla się przy tym, iż opracowanie szczegółowego projektu i harmonogramu zmian wymagać będzie

kolejnych, kompleksowych konsultacji na poziomie administracji federalnej i krajów związkowych. Proponuje się jednocześnie, aby planowana reforma realizowana była etapami.

Do czasu opracowania projektu reformy Komisja Werthebacha zarekomendowała szybkie wdrożenie przygotowanych zaleceń, których celem jest przede wszystkim usprawnienie koordynacji i współpracy między poszczególnymi jednostkami. W opinii ekspertów, realizacja tych zaleceń będzie integralnym elementem kolejnych etapów reformy.

W rezultacie przeprowadzonego audytu oraz analizy sposobu realizacji zadań przez poszczególne służby Komisja Werthebacha sformułowała następujące zalecenia:

- wyłączenie kompetencji w zakresie przygotowywania analiz, raportów statystycznych i sytuacyjnych dotyczących wszelkiego typu zjawisk przestępczych powierzyć Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu (powyższe nie dotyczy przygotowywania ekspertyz z obszaru wyłącznej kompetencji poszczególnych służb, np. dotyczących procedur bezpieczeństwa transportu lotniczego lub bezpieczeństwa placówek dyplomatycznych),
- podjąć działania na rzecz ujednoczenia systemów bazodanowych (np. INPOL, INZOLL, AFIS) przy jednoczesnym wzmocnieniu funkcji Federalnego Urzędu Kryminalnego w zakresie centralnego administratora zasobów,
- na mocy porozumień międzyinstytucjonalnych poszerzyć zakres dostępu poszczególnych służb policyjnych do zasobów bazodanowych (dotyczy także baz administrowanych na szczeblu krajowym),
- wyłączenie kompetencji w zakresie przeprowadzania procedur sprawdzeniowych w stosunku do osób i podmiotów gospodarczych zajmujących się obsługą cywilnego transportu lotniczego powierzyć Policji Federalnej,
- zintensyfikować współpracę i koordynację działań między Policją Federalną i Administracją Celną w zakresie spraw związanych z kontrolą transportowanych drogą lotniczą materiałów i substancji niebezpiecznych oraz broni palnej i amunicji (dotyczy także procedur w zakresie monitoringu realizacji ograniczeń i embarg w obszarze międzynarodowego obrotu towarowego i technologicznego),
- zintensyfikować współpracę między jednostkami Policji Federalnej i jednostkami policyjnymi krajów związkowych w zakresie ochrony infrastruktury transportu kolejowego (dotycząca między innymi poszerzenia zakresu dostępu jednostek policji krajów związkowych do systemów monitorujących dworce kolejowe oraz koordynacji działań patroli interwencyjnych),
- pozostawić w kompetencjach Policji Federalnej zapobieganie i ściganie przestępstw o niskiej i średniej szkodliwości, popełnionych w obszarze jej działania (granice lądowe – 30 km, granica morska – 50 km),
- powołanie grupy eksperckiej złożonej z przedstawicieli resortów spraw wewnętrznych szczebla federalnego i krajowego w celu przygotowania regulacji dotyczących podziału zadań w zakresie zapobiegania i ścigania przestępstw o niskiej i średniej szkodliwości między Policją Federalną i jednostki policji krajów związkowych,
- powierzenie wyłącznych kompetencji w zakresie zwalczania międzynarodowego piractwa morskiego Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu,
- przekazanie BKA kompetencji odnośnie do ochrony osób pełniących kierownicze funkcje w konstytucyjnych organach władz federalnych,
- przekazanie BPOL zadań dotyczących ochrony siedzib konstytucyjnych organów władz federalnych,
- przekazanie zadań z zakresu ochrony personelu placówek dyplomatycznych RFN Policji Federalnej przy jednoczesnym pozostawieniu w kompetencjach Federalnego

Urzędu Kryminalnego oceny zagrożeń w poszczególnych krajach,

- uszczegółowienie przepisów regulujących podział kompetencji między Policją Federalną i Administracją Celną w zakresie zapobiegania i ścigania przestępstw w pasach przygranicznych,
- utworzenie modułów szkoleniowych dla funkcjonariuszy Policji Federalnej i urzędników Administracji Celnej realizujących obowiązki służbowe w pasie przygranicznym,
- utworzenie wspólnych jednostek sztabowych Policji Federalnej i Administracji Celnej koordynujących działania w pasie przygranicznym,
- utworzenie wspólnych jednostek sztabowych Policji Federalnej i Administracji Celnej w obszarze granicznym państw Strefy Schengen,
- intensyfikacja współpracy między Policją Federalną i Administracją Celną w zakresie przygotowywania ekspertyz i ocen zagrożeń,
- utworzenie wspólnych grup operacyjnych Policji Federalnej i Administracji Celnej realizujących zadania w obszarze granicznym państw Strefy Schengen,
- intensyfikacja wymiany informacji między jednostkami Policji Federalnej i placówkami Administracji Celnej w zakresie realizacji czynności kontrolnych w międzynarodowych portach lotniczych,
- utworzenie wspólnych modułów Policji Federalnej i Administracji Celnej realizujących kursy szkoleniowe w zakresie procedur kontrolnych w międzynarodowych portach lotniczych,
- utworzenie wspólnych grup zadaniowych Federalnego Urzędu Kryminalnego i Celnego Urzędu Kryminalnego, realizujących czynności śledcze w zakresie zwalczania przestępczości narkotykowej,
- intensyfikacja współpracy między Federalnym Urzędem Kryminalnym i Celnym Urzędem Kryminalnym w zakresie zwalczania nielegalnego obrotu lekami,
- przyznanie Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu dodatkowych uprawnień w zakresie możliwości przejmowania do prowadzenia śledztw od innych służb policyjnych szczebla federalnego lub krajowego,
- połączenie Grupy Wsparcia Interwencyjnego (ZUZ) Celnego Urzędu Kryminalnego z GSG 9 Policji Federalnej,
- konieczność częściowej integracji systemu misji łącznikowych Federalnego Urzędu Kryminalnego, Policji Federalnej i Administracji Celnej,
- poszerzenie kompetencji Celnego Urzędu Śledczego w zakresie prowadzenia czynności procesowych o sprawy związane z nielegalnym zatrudnieniem,
- wdrożenie mechanizmu koordynacji służb policyjnych w zakresie prowadzenia szkoleń zawodowych i kursów kształcenia zawodowego,
- wdrożenie procedur umożliwiających odbywanie praktyk i staży w poszczególnych służbach,
- przekazanie zadań realizowanych przez Centrum Koordynacji i Analiz ds. Nielegalnej Migracji (GASIM) do Federalnego Urzędu Kryminalnego,
- utworzenie przez Federalny Urząd Kryminalny oraz Federalny Urząd Bezpieczeństwa Teleinformatycznego (BSI), przy współpracy z resortami spraw wewnętrznych szczebla krajowego, wspólnego centrum ds. koordynacji działań w zakresie zwalczania cyberprzestępczości.

Reforma obecnego modelu proponowana przez Komisję Werthebacha zakładała utworzenie nowej formacji policyjnej poprzez organizacyjne i funkcjonalne połączenie Policji Federalnej, Federalnego Urzędu Kryminalnego oraz wybranych struktur Administracji Celnej. Projektowana jednostka (Policja Federalna) ma być jedyną strukturą fede-

ralną o uprawnieniach policyjnych, odpowiedzialną za zapobieganie i zwalczanie różnych fenomenów przestępczości kryminalnej oraz realizację zadań w obszarze prewencji.

Powstanie nowej struktury, określanej przez media oraz niektóre środowiska eksperckie mianem „superpolicji” lub „niemieckim FBI”, w opinii przedstawicieli Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie jest celem projektowanej reformy, ale środkiem umożliwiającym efektywną neutralizację aktualnie występujących zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, a także kompleksowe rozpoznawanie i zwalczanie nowych zjawisk.

Dyskusja o restrukturyzacji systemu niemieckich służb policyjnych rozpoczęła się już na początku 2005 r. Jej rzecznikiem był przede wszystkim były minister spraw wewnętrznych Wolfgang Schäuble. W jego opinii model powstały 60 lat temu jest, pomimo systematycznie rosnących wydatków budżetowych, coraz mniej efektywny. Krytycznie o istniejącym systemie wypowiadała się także część ekspertów, w których opinii jego niewydolność to rezultat braku konsekwentnej i kompleksowej strategii resortu, uwzględniającej dynamiczne zmiany środowiska zewnętrznego. W tym kontekście zwracano przede wszystkim uwagę na fakt, iż w momencie przekształcenia Federalnej Służby Ochrony Granic w Policję Federalną, będącym pośrednim skutkiem zmian politycznych w Europie, zaniechano przeprowadzenia kompleksowej restrukturyzacji tego systemu. Praktycznie ograniczono się wówczas do zmiany nazwy nowej formacji i drobnych modyfikacji. Automatyczna zmiana BGS w Policję Federalną przy jednoczesnym braku choćby ograniczonej reformy pozostałych elementów systemu, tj. Federalnego Urzędu Kryminalnego i Administracji Celnej, systematycznie pogłębiała jego dysfunkcjonalność, która przejawiała się w autonomizacji niektórych elementów systemu, powstawaniu nieefektywnych z punktu widzenia realizacji zadań struktur poziomych, wydłużaniu procesów decyzyjnych i systematycznym wzroście liczby ośrodków koordynacji. Powstaniu Policji Federalnej, która przejęła praktycznie wszystkie dotychczasowe zadania Federalnej Służby Ochrony Granic, nie towarzyszyły także niezbędne w opinii środowisk eksperckich równoczesne zmiany organizacyjne na poziomie administracji krajów związkowych. Ten aspekt pozostaje do dziś najbardziej polemicznym zagadnieniem trwającej w tej sprawie debaty. Rządy krajów związkowych, powołując się na przepisy Konstytucji, nie zgadzają się na utratę części swoich prerogatyw w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego. Modyfikacja istniejących rozwiązań wymagałaby wprowadzenia zmian w ustawie zasadniczej, co, biorąc pod uwagę aktualny układ sił w Bundestagu oraz w parlamentach krajów związkowych, jest praktycznie niemożliwe. Zwolennicy przeprowadzenia reformy stoją jednak na stanowisku, że obowiązujące regulacje prawne oraz wynikające z nich rozwiązania systemowe nie uwzględniają, lub uwzględniają w niewielkim stopniu, pojawianie się w ostatniej dekadzie XX w. nowych zagrożeń, praktycznie we wszystkich sferach bezpieczeństwa wewnętrznego. Wśród nich wymienia się: przestępczość transgraniczną (nielegalny obrót narkotykami, handel bronią, nielegalną emigrację, handel ludźmi, fałszowanie i obrót środkami płatniczymi), przestępczość internetową, finansową, piractwo, terroryzm, kradzież praw autorskich, przestępstwa bankowe itp. Jak twierdzi wielu ekspertów, struktura organizacyjna i rozwiązania funkcjonalne niemieckich służb policyjnych w wielu aspektach są archaiczne i mogą coraz częściej powodować powstawanie niebezpiecznych luk w systemie, przy jednoczesnym nakładaniu się kompetencji w innych obszarach działania. Restrukturyzacja tego systemu poprzez fuzję poszczególnych jego elementów spotkała się z ostrą krytyką ze strony dwóch największych policyjnych central związkowych, tj. Związku Zawodowego Policji (GdP) i Związku

Zawodowego Policji Niemieckiej (DpolG). Związkowcy zarzucili Komisji Werthebacha posługiwanie się nierzetelnymi danymi, a sprawozdanie i wnioski określili jako nierzeczowe i nietrafne. Ich zdaniem, postulowane przez Komisję połączenie w jeden organizm służb policyjnych o tak odmiennych kompetencjach w żaden sposób nie ułatwi realizacji zadań. Poza tym skuteczne zarządzanie instytucjonalnym molochem nie jest możliwe. Największe obawy central związkowych budzi w takim przypadku nieuchronna redukcja etatów, likwidacja niektórych placówek, redukcja stanowisk administracyjnych, likwidacja niektórych stanowisk kierowniczych oraz niektórych elementów struktur sztabowych. W reakcji na sprawozdanie Komisji GdP i DpolG zapowiedziały akcje protestacyjne podobne do tych, jakie miały miejsce w 2004 r., kiedy Federalny Minister Spraw Wewnętrznych Otto Schilly zapowiedział przeniesienie Centrali Federalnego Urzędu Kryminalnego z Wiesbaden do Berlina. W wyniku zdecydowanej postawy związków zawodowych Ministerstwo zrezygnowało z tych planów, a ze stanowiska odwołano Ulricha Kerstena, Szefa BKA.

Przedstawiciele Policji Federalnej oraz Federalnego Urzędu Kryminalnego stoją na stanowisku, iż proponowany przez Komisję Werthebacha nowy model systemu służb policyjnych nie uwzględnia suwerenności obu podmiotów, która jest efektem zarówno kilkudziesięcioletniej tradycji, jak i praktyki. BKA najbardziej obawia się utraty swoich kompetencji w obszarze koordynacji współpracy międzynarodowej, BPOL zaś, że jej rola zostanie sprowadzona wyłącznie do obszaru prewencji.

W ocenie wyżej wymienionej Komisji dotychczasowy model systemu organizacji służb policyjnych RFN nie odpowiada aktualnym standardom w zakresie ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego. Częściowe zmiany tego modelu były raczej wynikiem postępującej autonomizacji poszczególnych jego elementów niż kompleksowej, uwzględniającej pojawienie się nowych zagrożeń, reformy. Niewątpliwym utrudnieniem dla skonstruowania nowego, koherentnego i efektywnego systemu jest federalny charakter państwa, który w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa wymusza utrzymanie równowagi między instytucjami obu poziomów administracji. Audyt przeprowadzony przez Komisję Werthebacha wykazał istnienie wielu struktur, których kompetencje powielają się (np. zwalczanie międzynarodowej przestępczości narkotykowej) lub są niedostatecznie precyzyjnie zdefiniowane (prowadzenie czynności procesowych w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej). Jednocześnie wykazał istnienie wielu luk kompetencyjnych (np. zwalczanie cyberprzestępczości lub rozpoznawanie zagrożeń w obszarze bezpieczeństwa cywilnego transportu lotniczego).

Celem proponowanych przez Komisję zmian jest przede wszystkim konsolidacja zadań i jednostek, co w opinii ekspertów oznacza w pewnym sensie odwołanie się do rozwiązań funkcjonujących na poziomie krajów związkowych, w których służby policyjne realizujące zadania z zakresu prewencji i zwalczania przestępczości kryminalnej funkcjonują w ramach tej samej jednostki.

W dniu 15 marca 2011 r. nowy minister spraw wewnętrznych Niemiec Hans-Peter Friedrich oświadczył, iż resort rezygnuje z planów przeprowadzenia reformy służb w zakresie rekomendowanym przez Komisję Werthebacha. Podkreślił jednocześnie, iż decyzja ta nie oznacza odłożenia prac nad zmianą obecnego systemu. Stwierdził, że szczególnie pilną sprawą w tym kontekście jest racjonalizacja współpracy służb w obszarze cyberprzestępczości, poprawa efektywności wykorzystania środków technicznych oraz integracja procesów szkolenia i doskonalenia zawodowego. Dodał, że ewentualne gruntowne reformy muszą uwzględnić zarówno stanowisko policyjnych central związkowych, jak i opinię przedstawicieli poszczególnych służb.

Bibliografia:

1. *Kooperative Sicherheit. Die Sonderpolizeien des Bundes im föderalen Staat Bericht und Empfehlungn der Kommission „Evaluierung Sicherheitsbehörden“* – Berlin, 09.12.2010 r.
2. Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 r.
3. *Ustawa o Policji Federalnej* z 19.10.1994 r.
4. *Ustawa o Federalnym Urzędzie Kryminalnym* z 07.07.1997 r.
5. *Ustawa o Celnym Urzędzie Kryminalnym i Śledczych Urzędach Kryminalnych* z 16.08.2002 r.
6. *Ustawa o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji* z 20.12.1990 r.

Streszczenie

Założenia reformy systemu niemieckich służb policyjnych przygotowała komisja powołana 19.04.2010 r. przez ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Thomasa de Maiziere, zwana od nazwiska jej przewodniczącego, byłego Szefa Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji – Eckerta Werthebacha – „Komisją Werthebacha”. Komisja ta, złożona z ekspertów ds. bezpieczeństwa, przeprowadziła kompleksowy audyt istniejącego systemu, którego zręby powstały jeszcze na początku lat 50. ubiegłego wieku. W sprawozdaniu opublikowanym w grudniu 2010 r. stwierdzono, że obecne rozwiązania organizacyjne i funkcjonalne powodują z jednej strony powielanie się kompetencji poszczególnych służb, z drugiej zaś tworzą groźne dla bezpieczeństwa wewnętrznego kraju luki, w szczególności w sferze zwalczania przestępczości zorganizowanej o charakterze transgranicznym. Komisja rekomendowała gruntowaną przebudowę systemu zarówno na poziomie federalnym, jak i krajów związkowych, w tym przede wszystkim fuzję Policji Federalnej z Federalnym Urzędem Kryminalnym.

Zalecenia wyżej wymienionej Komisji wywołały liczne, krytyczne opinie ze strony największych policyjnych central związkowych oraz szefów poszczególnych służb. Zwracano uwagę, że proponowany model systemu, który optymalizowałby wykorzystanie istniejących sił i środków, wiązałby się z koniecznością nowelizacji Konstytucji, zgodnie z którą kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego leżą w kompetencjach krajów związkowych, a nie władz federalnych.

Według oficjalnego stanowiska nowego szefa resortu spraw wewnętrznych Hansa-Petera Friedricha, Ministerstwo rezygnuje z dotychczasowych planów reformy służb policyjnych do czasu przygotowania nowej koncepcji uwzględniającej zarówno postulat optymalizacji wykorzystania istniejących zasobów, jak i potrzeby dotyczące skutecznej neutralizacji nowych zjawisk przestępczych.

ABSTRACT

The Reform of the German police was prepared by a commission appointed on the 19.04.2010, by the former Minister Thomas de Maiziere, called after the former Head of the Federal Constitution Protection Office - Eckert Werthebacha – “Werthebach Commission”. This commission, composed of experts in the field of security, carried out an audit of the existing system, which was established at the beginning of the 50's. The commission's report published in December 2010, concluded that the current arrangements lead to duplication of competences, and create, dangerous to the country's internal security, legal gaps, especially in the sphere of countering cross-border

organized crime. The Commission recommended the reconstructing the system both on the federal and local levels, suggesting a merge of the Federal Police of the Federal Crime Office.

The Commission's recommendations led to criticism from police unions and heads of services. They have underlined the fact that the proposed model for reconstruction that would optimize the use of existing forces and resources would require amending the Constitution according to which the internal security matters are the responsibility of the lands.

According to Hans - Peter Friedrich, the new Minister for Internal Affairs, the Ministry will cancel the plans for the reform of the police until the preparation of a new concept, which would take into account both the demand to optimize use of existing resources and the need for effective neutralization of the new crimes.