

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu

Instytucja śledztwa publicznego oraz uprawnień śledcze parlamentu w praktyce ustrojowej Zjednoczonego Królestwa

1. W dorobku naukowym Profesora Krzysztofa Skotnickiego istotne miejsce zajmują prace dotyczące sejmowej komisji śledczej. Problematyka ta była przedmiotem licznych ekspertyz i opinii sporządzonych przez Pana Profesora w ramach działalności doradczej Biura Analiz Sejmowych¹. Stanowią one ważny wkład w określenie statusu ustrojowego śledztwa sejmowego i świadczą o tym, że Jubilat jest aktywnym uczestnikiem dyskusji dotyczącej modelu normatywnego komisji śledczej². Znaczącym elementem tej debaty powinna być również – z natury rzeczy – refleksja obejmująca inne systemy polityczne, w których organom parlamentu przysługują kompetencje inkwizycyjne. Ciekawym przykładem w tym zakresie jest ewolucja uprawnień śledczych parlamentu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, której rezultatem jest instytucja śledztwa publicznego. Celem tego opracowania nie jest porównanie

613

¹ Zob. m.in. autorstwa Krzysztofa Skotnickiego: *Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP uchwały Sejmu z dnia 24 marca 2006 r. w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania rozstrzygnięć dotyczących przekształceń kapitałowych i własnościowych w sektorze bankowym oraz działań organów nadzoru bankowego w okresie od 4 czerwca 1989 r. do 19 marca 2006 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 5; *Opinia w sprawie projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej do zbadania zarzutu nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy państwowych*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3; *Opinia w sprawie wybranych kwestii dotyczących funkcjonowania komisji*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2; *Opinia prawna na temat poselskiego projektu uchwały w sprawie powołania komisji nadzwyczajnej do spraw rozpatrzenia informacji, wniosków i uwag organów państwowych, w tym Rady Ministrów i właściwych ministrów oraz działań tych organów, podejmowanych w związku z katastrofą samolotu rządowego w Smoleńsku w dniu 10 kwietnia 2010 r.*, w ramach sprawowanej przez Sejm RP kontroli konstytucyjnej, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 1.

² Sprawozdanie z seminarium Instytutu Spraw Publicznych – „Komisje śledcze – czy wciąż potrzebne w polskim porządku konstytucyjnym?” (29.09.2010).

obu modeli ustrojowych, lecz prezentacja systemu, w którym mimo jego zasadniczych odmienności odnaleźć można daleko idące analogie z problemami praktycznymi, które wiążą się z funkcjonowaniem sejmowych komisji śledczych.

2. Uprawnienia śledcze parlamentu Zjednoczonego Królestwa, podobnie jak wiele innych instytucji brytyjskiej konstytucji, pozostają niezdefiniowane w swej naturze i wyrażane są za pomocą terminów ogólnych i nieostrych. Każda próba opisania ich w sposób systematyczny z odwołaniem do jednoznacznych norm i pojęć pozbawia je cechy, która stanowi o możliwości adaptacji tych kompetencji do nowych i zmieniających się wyzwań politycznych. Kompetencje śledcze parlamentu jedynie w ograniczonym zakresie normowane są przez spisane reguły i stanowią raczej domenę zwyczaju oraz konwencji konstytucyjnych ukształtowanych przez wyznaczaną precedensami wielowiekową tradycję parlamentarną.

614

W tradycji brytyjskiego parlamentaryzmu kompetencje dochodzeniowe parlamentu stanowią element „przywileju parlamentarnego” (*parliamentary privilege*). Pojęcie to obejmuje sumę wszystkich praw parlamentu, które przysługują poszczególnym izbom i wykonywane są przez nie kolektywnie, a także tych, które przysługują jego indywidualnym członkom. Chodzi zarazem o te uprawnienia, których wykonywanie jest warunkiem pełnienia przez parlament jego ustrojowych funkcji. Gwarancją ich respektowania jest prawo do karania „obrazy parlamentu”, którą stanowią mogą zarówno działania naruszające poszczególne przywileje, jak i czyny utrudniające wykonywanie funkcji parlamentarnych. Uprawnienia dyscyplinarne izb mają swoją genezę w średniowiecznej koncepcji, zgodnie z którą parlament był najwyższym sądem sprawiedliwości (*The High Court of Parliament*)³. Zakres tych uprawnień obejmuje zarówno członków parlamentu, jak i osoby trzecie. Pojęcie „obraza parlamentu” nie ma wyraźnie zdefiniowanych granic, a jego praktyczna aplikacja objęta jest władzą dyskrecyjną izb. Obrazą może być każde działanie lub zaniechanie, które utrudnia bądź uniemożliwia izbom wykonywanie ich funkcji lub które uniemożliwia bądź utrudnia wykonywanie mandatu parlamentarnego, bądź też zakłóca wykonywanie obowiązków służb parlamentarnych⁴.

Stałe komisje Izby Gmin i Izby Lordów są głównym forum, na którym parlament wykonuje czynności kontrolne wobec egzekutywy. Każdej z izb przysługuje prawo żądania obecności „osób” i okazania „pism i dokumentów” (*the power to call for persons, papers and records*). Uprawnienie to postrzegane jest jako immanentna cecha aktywności parlamentu

³ Th.E. May, *Parliamentary Practice*, London 1989, s. 69 i 82.

⁴ *Ibidem*, s. 115.

i warunek prawidłowego wykonywania jego funkcji. Izby delegują tę kompetencję na rzecz komisji stałych (a okazjonalnie również innych komisji). Oznacza to, że każda komisja stała ma prawo do wzywania świadków do złożenia zeznań oraz dostarczenia pism i dokumentów niezbędnych dla wykonywania przez komisję jej funkcji⁵. Teoretycznie na formalne żądanie przewodniczącego komisji każda osoba przebywająca na terytorium Zjednoczonego Królestwa ma obowiązek stawienia się przed komisją wraz ze wszystkimi dokumentami niezbędnymi dla prac komisji (granica tego są przywileje Monarchy obejmujące reprezentujących go ministrów oraz przywileje członków obu izb)⁶.

Obstrukcja świadka prowadząca do uniemożliwienia organowi parlamentu wypełniania jego funkcji może stanowić obrazę parlamentu. W ten sposób oceniana była m.in. odmowa złożenia ślubowania przez świadka, odmowa odpowiedzi na pytanie, odmowa dostarczenia żądanych dokumentów lub ich zniszczenie, a także składanie fałszywych zeznań. Podobnie za obrazę parlamentu uznawane były zachowania bezczelne i obraźliwe czy stawienie się przed komisją w stanie odurzenia alkoholowego⁷. W przeszłości świadek odmawiający stawienia się na wezwanie izby zatrzymywany był przez Strażnika Izby (*Serjeant at Arms*) i osadzany w areszcie na podstawie wydanego przez Spikera nakazu, a ponadto karany przez izbę za naruszenie przywileju parlamentarnego.

Należy podkreślić, że nie ma żadnego automatyzmu w kwalifikowaniu określonych zdarzeń jako obrazy parlamentu. Komisji nie przysługuje kompetencja do samodzielnego karania świadków. Organ ten może jedynie przedstawić izbie stosowny raport z wnioskiem o ukaranie, jeżeli uzna, że niesubordynacja świadka wypełnia znamiona obrazy. Wniosek podlega wówczas debacie, której finałem jest wyrażenie stanowiska na temat zachowania świadka albo odesłanie wniosku do Komisji Standardów i Przywilejów. W drugim przypadku Komisja po rozpatrzeniu sprawy przedstawia izbie raport, w którym wnosi o ukaranie niesubordynowanego świadka lub oddala zarzuty (w praktyce zdarzało się również, że komisja pomimo negatywnej oceny rozpatrywanego przypadku wносиła o niepodjęcie przez izbę dalszych działań)⁸.

Teoretycznie parlament dysponuje szerokim zestawem kar dyscyplinarnych, które w przeszłości były stosowane wobec niesubordynowanego

⁵ *Ibidem*, s. 679; J.A.G. Griffith, M. Ryle, R. Blackburn, A. Kennon, *Parliament, Functions, Practice, Procedures*, London 2003, s. 625.

⁶ Th.E. May, *Parliamentary Practice*, s. 629; J.A.G. Griffith, M. Ryle, R. Blackburn, A. Kennon, *Parliament...*, s. 626–627.

⁷ Th.E. May, *Parliamentary Practice*, s. 116, 681; J.A.G. Griffith, M. Ryle, R. Blackburn, A. Kennon, *Parliament...*, s. 137–138.

⁸ J.A.G. Griffith, M. Ryle, R. Blackburn, A. Kennon, *Parliament...*, s. 140–141.

świadka. Obejmowały one karę upomnienia, grzywny, a nawet aresztu. Osoba winna obrazy parlamentu była wzywana przez Spikera Izby i na jego polecenie doprowadzana przez Strażnika Izby przed barierki wyznaczające obszar sali posiedzeń zastrzeżony w trakcie obrad wyłącznie dla członków izby („to the Bar of the House”). Spiker przed obliczem całego zgromadzenia wymierzał stosowną karę za obrazę izby. Ostatni przypadek nałożenia grzywny za obrazę przywilejów izby miał miejsce w 1666 r., a kary aresztu w 1880 r.⁹

616 Współcześnie praktycznie nie występują przypadki inicjowania postępowań zmierzających do ukarania świadka za obrazę parlamentu. W 1967 r. Stała Komisja Przywileju Parlamentarnego przedstawiła rekomendację, zgodnie z którą Izba Gmin powinna wykonywać swoje uprawnienia dyscyplinarne „(a) możliwe najbardziej wstrzemięźliwie, (b) tylko w takich przypadkach, gdy jest to konieczne dla zagwarantowania niezbędnej ochrony izby, jej członków i służb parlamentarnych przed działaniami, które mogłyby prowadzić do istotnego utrudnienia ich funkcji”. Wnioski te, przyjęte przez Izbę w 1978 r., stały się zasadą wyznaczającą działanie Izby Gmin, Spikera Izby oraz komisji stałych. Obecnie komisje bardzo rzadko korzystają z kompetencji do formalnego wzywania świadków. Ich udział w posiedzeniach ma charakter dobrowolny i odbywa się na podstawie nieformalnych zaproszeń. Na przestrzeni ostatnich czterech dekad jedynie incydentalnie komisje formułowały urzędowe wezwania do złożenia zeznań przez świadków¹⁰. Głośnym przykładem w ostatnich latach była sprawa D. Cummingsa kierującego kampanią Vote Leave przed referendum na temat Brexitu¹¹, który zignorował wezwanie Komisji do złożenia zeznań w tej sprawie, a następnie nie podporządkował się uchwale izby. W trakcie debaty zakończonej podjęciem przez Izbę Gmin uchwały zawierającej formalne upomnienie niesubordynowanego świadka wyrażana była wątpliwość, czy jej dyfamacyjny skutek stanowić będzie w obecnych czasach realną represję za obrazę parlamentu¹². Omawiane zdarzenie było pierwszym tak zaawansowanym przypadkiem egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec osoby spoza składu izby na przestrzeni ostatnich kilku dekad.

⁹ O. Gay, *House of Commons Background Paper: Disciplinary and Penal Powers of the House of Commons SN/PC/06487*, 2012, s. 9; M.R. Robinton, *Parliamentary Privilege and Political Morality in Britain, 1939–1957*, „Political Science Quarterly” 1958, t. 73, nr 2, s. 179–189; J.A.G. Griffith, M. Ryle, R. Blackburn, A. Kennon, *Parliament...*, s. 134.

¹⁰ O. Gay, *House of Commons Background Paper...*, s. 6–7.

¹¹ House of Commons, *Committee of Privileges, Conduct of Mr Dominic Cummings*, First Report of Session 2017–19, HC 1490.

¹² *Privileges*, <https://hansard.parliament.uk/Commons/2019-04-02/debates/B24A6227-E736-4100-8DDF-9CE02A37A533/Privileges?highlight=cummings%20contempt> (dostęp: 20.04.2023).

Już w drugiej połowie XX stulecia w pracach parlamentarnych ponawiany był postulat „uporządkowania” zagadnień związanych z przywilejem parlamentarnym¹³. Rozchwianie tradycji ustrojowej powoduje, że kwestionowane jest istnienie uprawnień dyscyplinarnych izb wobec osób niebędących członkami parlamentu¹⁴. W tym kontekście wyrażana jest wątpliwość, czy władztwo penalne – wobec braku możliwości jego efektywnego wykonywania – nie jest jedynie „papierowym tygrysem”¹⁵. Podnoszony jest także aspekt związany z koniecznością respektowania gwarancji dotyczących prawa do sądu wynikających z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Kolejne komisje parlamentarne zajmujące się tym zagadnieniem niezmiennie rozważają ideę ustanowienia ustawowych podstaw prawnych, które określałyby zakres władztwa dyscyplinarnego parlamentu oraz dopuszczalne sankcje za obrazę parlamentu¹⁶. Najbardziej zaawansowana próba miała miejsce w 2012 r., lecz Komisja Wspólna Izby Gmin i Izby Lordów odrzuciła tezę o celowości kodyfikacji w ustawie uprawnień penalnych¹⁷.

3. W obecnych czasach uprawnienia komisji stałych wykorzystywane są wyłącznie do bieżącej kontroli działań organów egzekutywy. W strukturze organizacyjnej brytyjskiego parlamentu brak jest instytucji, która stanowiłaby odpowiednik sejmowej komisji śledczej, czyli organu parlamentarnego, którego cel obejmowałby „zbadanie określonej sprawy” za pomocą szerokiego wachlarza instrumentów śledczych. Nie oznacza to jednak, że w systemie tym nieobecne są organy, które realizowałyby analogiczne funkcje ustrojowe.

W parlamentarystyce brytyjskiej trwale zakorzeniona jest tradycja publicznego, bezstronnego dochodzenia, którego celem jest wyjaśnienie

¹³ Pierwsze takie postulaty zostały sformułowane w 1967 r. w raporcie Komisji Stałej w sprawie Przywileju Parlamentarnego (*Report from the Select Committee on Parliamentary Privilege: Together with the Proceedings of the Committee, Minutes of Evidence Taken Before the Select Committee on Parliamentary Privilege in Session 1966–67 and Appendices*).

¹⁴ R. Gordon, A. Street, *Select Committees and Coercive Powers – Clarity or Confusion?*, London 2012, s. 33–38.

¹⁵ House of Commons, *Liaison Committee, Select committee effectiveness, resources and powers*, Second Report of Session 2012–13 – R. Rogers, *Written evidence submitted by the Clerk of the House*.

¹⁶ Omówienie ewolucji stanowisk organów parlamentarnych zob. R. Kelly, *House of Commons Background Paper. Select committees: evidence and witnesses*, s. 19–31, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06208/SN06208.pdf> (dostęp: 20.04.2023).

¹⁷ *Parliamentary Privilege* (Green Paper), April 2012; House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Parliamentary Privilege, *Parliamentary Privilege*, Report of Session 2013–14, HC 100, HL 30, s. 69–76; R. Gordon, M. Jack, *Parliamentary Privilege: Evolution or Codification?*, London 2013, s. 28–39.

okoliczności faktycznych sprawy budzącej zainteresowanie społeczne. Idea ta sięga czasów przedparlamentarnych, okresu, w którym nie odzielano prawodawstwa od sądownictwa czy bieżącego zarządzania, a monarcha w celu zbadania określonej sprawy powoływał Królewskie Komisje Śledcze (*Royal Commission of Inquiry*), określając ich uprawnienia i przedmiot (instytucja ta – w zmienionej formie – przetrwała do czasów współczesnych)¹⁸. Tradycja śledztwa publicznego wiąże się jednak przede wszystkim z kształtowaniem pozycji ustrojowej parlamentu i rozwojem systemu parlamentarno-gabinetowego. Jeszcze przed wykształceniem się w XIX w. formalnej doktryny odpowiedzialności politycznej członków gabinetu parlament postrzegany był jako „wielkie śledztwo Narodu”, a jego członkowie zobowiązani byli – według słów premiera Lorda Northa (1774) – do „podejmowania się bardzo trudnego, bardzo bolesnego, bardzo chwalebego zadania obserwowania naszych ministrów; upominania ich i bieżącego rozliczania ich działań”¹⁹.

618 Od połowy XVII w. do 1921 r. podstawową formą instytucjonalną do wyjaśniania skandali z udziałem urzędników publicznych były stałe parlamentarne komisje śledcze (*select parliamentary committees of inquiry*). Organy te powoływano w określonych sprawach i korzystały one z uprawnień śledczych przysługujących wszystkim komisjom stałym. Ich działalność niemal od początku skażona była stronniczością polityczną i brakiem neutralności dokonywanych ustaleń²⁰. Momentem przełomowym stało się śledztwo parlamentarne prowadzone przez stałą komisję śledczą powołaną w 1912 r. przez Izbę Gmin w celu wyjaśnienia skandalu korupcyjnego związanego z systemem państwowych linii telefonicznych na obszarze imperium brytyjskiego. Zdominowana przez większość

¹⁸ B. Banaszak, *Komisje śledcze we współczesnym parlamentarystwie państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 26–27.

¹⁹ House of Commons, Public Administration Select Committee, *Government by Inquiry*, First Report of Session 2004–05, s. 10.

²⁰ Por. przykłady wskazywane przez Lorda Salmona w raporcie Royal Commission on Tribunals of Inquiry (1966): (1) w 1679 r. Izba Gmin powołała stałą komisję śledczą w celu wyjaśnienia zarzutów dotyczących wpływów papieżstwa w marynarce wojennej oraz rozrzutności Lorda Admirała Księcia Yorku (rzeczywistym celem komisji stało się jednak pozabawienie Księcia możliwości sukcesji tronu); (2) w 1715 r. powołana została komisja mająca na celu zbadanie okoliczności prowadzących do podpisania traktatu z Utrechtu kończącego wojnę o sukcesję hiszpańską. Komisja, powołana przez stronnictwo wigów stanowiące większość parlamentarną i działająca pod przewodnictwem sir Roberta Walpole’a, służyła dyskredytacji członków opozycji (torysów). Dwadzieścia siedem lat później – w zmienionej sytuacji politycznej – powołano komisję do zbadania zarzutów niekompetencji i niegospodarności sir Walpole’a, który, choć wycofał się z życia politycznego po dwudziestu dwóch latach sprawowania urzędu premiera, stanowił dla torysów znieprawdzonego symbol wcześniejszych upokorzeń; (3) w XIX w. stałe komisje śledcze badały m.in. wyprawę na Walcheren w trakcie wojny koalicji antyfrancuskiej, wojnę z Napoleonem i wojnę krymską.

rządową komisja ogłosiła raport, który uwalniał członków Gabinetu od odpowiedzialności za zaniedbania (odmienne stanowisko przedstawione zostało w zdaniu odrębnym mniejszości komisji). Izba Gmin – po przeprowadzeniu debaty politycznej zgodnej z linią partyjnych podziałów – odrzuciła zarzuty stawiane członkom rządu. Omawiany epizod zakończył na wiele lat wyjaśnianie przez parlament skandali politycznych w formule stałych komisji śledczych. W 1921 r. na fali zarzutów stawianych ministrowi uzbrojenia uchwalona została ustawa o Trybunale Śledczym (*Tribunal of Inquiry (Evidence) Act 1921*). Jej założenia wyrastały z przekonania, że komisje parlamentarne pozostają immanentnie niezdolne do prowadzenia bezstronnego śledztwa, które pozwoliłoby na obiektywne wyjaśnienie okoliczności faktycznych badanej sprawy. W konsekwencji przyjęta ustawa przewidywała możliwość powołania Trybunału Śledczego do wyjaśnienia określonej sprawy z uprawnieniami śledczymi przysługującymi Sądowi Wyższemu (*High Court of Justice*; w Szkocji – *Court of Session*). Trybunał powoływany był na podstawie uchwał Izby Gmin i Izby Lordów przez Monarchę lub jednego z jego ministrów (uchwały izb wskazywały sprawę wymagającą zbadania).

Organ ten był wyposażony w prawo wzywania świadków (wraz z prawem odbierania od nich przysięgi) oraz prawo żądania dokumentów. Bezpodstawna odmowa stawiania się na wezwanie Trybunału, odmowa złożenia zeznań czy przedstawienia dokumentów karana była jako obraza sądu (*contempt of court*). W takich przypadkach, a także w innych sytuacjach wypełniających znamiona „obrazy sądu”, przewodniczący Trybunału mógł wnieść do Sądu Wyższego wnioski o ukaranie. Sąd Wyższy po przeprowadzeniu postępowania mógł ukarać obwinionego karami przewidzianymi za obrazę sądu. Ustawa przewidywała również pewne gwarancje praw osób wzywanych do złożenia zeznań. Przysługiwały im wszystkie immunitety i przywileje, które miały zastosowanie do świadków składającym zeznania przed Sądem Wyższym. Lakoniczne reguły proceduralne zakładały, że obrady prowadzono z udziałem publiczności, z wyjątkiem tych przypadków, w których interes publiczny lub natura czynności dowodowej uzasadniały wyłączenie jawności.

Ustawa z 1921 r. nie określała procedury postępowania przed Trybunałem ani nie precyzowała zasad kreacji jego składu osobowego. W praktyce, która wykształciła się po 1948 r., w skład Trybunału powoływani byli sędziowie oraz adwokaci cieszący się powszechnym uznaniem społecznym. Skład Trybunału (panel) zazwyczaj ograniczał się do kilku członków, a funkcja przewodniczącego powierzana była osobie pełniącej urząd sędziego²¹. W ciągu

²¹ Royal Commission on Tribunals of Inquiry, *Report of the Commission Under the Chairmanship of the Rt. Hon. Lord Justice Salmon*, 1966, s. 29.

84 lat obowiązywania ustawy (1921–2005) powołane zostały 24 Trybunały Śledcze²². Znamienne jest, że okres największej aktywności tych instytucji przypadał na lata 1921–1982. W okresie 1983–1995 nie powołano żadnego Trybunału, a w latach 1996–2005 jedynie 4. Stopniowo malejąca aktywność Trybunałów Śledczych była wyrazem nie tyle mniejszej liczby spraw „budzących zainteresowanie społeczne” i wymagających wyjaśnienia w trybie bezstronnego śledztwa, co stopniowo ujawniających się ułomności ustawy z 1921 r. Okoliczności te powodowały, że w praktyce często uciekano się do procedur śledczych niemających oparcia w ustawie (do najbardziej znanych należało śledztwo prowadzone przez Lorda Denninga w sprawie afery Profumo).

Niedoskonałości ustawowej procedury śledczej skłoniły rząd do powołania w 1966 r. Królewskiej Komisji w sprawie Trybunałów Śledczych, której celem była ocena rozwiązań zawartych w ustawie z 1921 r. w świetle wcześniejszej praktyki oraz opracowanie projektu ewentualnych zmian. Lord Salmon w opracowanym przez siebie raporcie wskazywał na celowość utrzymania dotychczasowych rozwiązań oraz postulował wprowadzenie zmian poszerzających prawa osób składających zeznania przed Trybunałem (prawo do pełnomocnika, inicjatywa dowodowa, zwrot kosztów) i gwarancje proceduralne (tzw. sześć zasad Lorda Salmona). Jednocześnie Komisja opowiedziała się przeciwko uszczegóławianiu procedury śledztwa, ograniczyłoby to bowiem jego efektywność i narażało je na działania obstrukcyjne. W ocenie autora raportu uchylenie ustawy z 1921 r. i przeniesienie ciężaru związanego z prowadzeniem śledztwa na stałe komisje parlamentarne stanowiłoby krok wstecz w procesie doskonalenia śledztwa publicznego. Wskazywano, że komisje parlamentarne zdominowane są przez podziały polityczne, a ich członkami zazwyczaj są osoby pozbawione doświadczenia prawniczego niezbędnego w procedurze śledczej. Ustalenia Królewskiej Komisji wskazywały również, że raporty powołanych wcześniej Trybunałów Śledczych cechował profesjonalizm, bezstronność polityczna i że cieszyły się one wysokim uznaniem

620

²² J. Beer, *Public Inquires*, Oxford 2011, s. 8–9. Do najbardziej znanych spraw prowadzonych przez Trybunały Śledcze na podstawie ustawy z 1921 r. należały: (1) nieuprawnione ujawnienie informacji dotyczących budżetu (Budget Leak Tribunal 1936 – raport), (2) afera łapówkarska z udziałem Ministrów Korony (Lynskey Tribunal 1948 – raport), (3) wykorzystanie giełdowych informacji poufnych dotyczących banków (Bank Rate Tribunal 1957 – raport), (4) okoliczności zatrudnienia szpiega sowieckiego (Johna Vassalla) w Admiralicji (Vassall Tribunal 1962 – raport), (5) sprawa dr. Harolda Shipmana – mordercy piętnastu pacjentów (Harold Shipman Inquiry 2005 – raport), (6) okoliczności masakry w Londonderry 30.01.1972 r. (tzw. krwawa niedziela – Bloody Sunday Inquiry 2010). Śledztwo w tej sprawie trwało 12 lat (1998–2010), a Trybunał w trakcie 427 dni obrad przesłuchał 922 świadków. Było to najdłuższe i najbardziej kosztowne śledztwo (192 mln funtów) prowadzone przez Trybunał Śledczy powołany na podstawie ustawy z 1921 r.

społecznym²³. Rząd zaakceptował zmiany proponowane przez Lorda Salmona, nie doprowadził jednak do zmiany ustawy. W okresie ostatnich 25 lat XX w. wzrosła liczba odrębnych podstaw ustawowych umożliwiających uruchamianie procedur śledczych przez poszczególnych ministrów, a ponadto szeroko stosowana była praktyka powoływania organów śledczych niemających podstaw ustawowych²⁴.

4. Reforma instytucji śledztwa publicznego nastąpiła dopiero w 2005 r. Celem nowej ustawy o śledztwach (*Inquiries Act 2005*) była unifikacja w jednym akcie ogólnych podstaw wszystkich partykularnych procedur śledczych²⁵. Jednym z jej skutków było uchylenie ustawy o Trybunale Śledczym z 1921 r. Podstawową cechą nowej regulacji jest całkowite rozłączenie instytucji śledztwa publicznego od uprawnień parlamentu. Na gruncie ustawy z 1921 r. Trybunał Śledczy cieszył się autonomią względem parlamentu i jego organów, lecz jego kreacja warunkowana było podjęciem przez Izbę Gmin i Izbę Lordów dwóch równoległych uchwał wskazujących na konieczność powołania takiego organu, które zarazem determinowały zakres jego właściwości. Nowa ustawa pozbawiła parlament jakiegokolwiek wpływu na akt kreacji organu śledczego. Wyeliminowana została też nazwa „Trybunał Śledczy”, a nowym organem śledczym powoływanym na podstawie ustawy stał się „Panel Śledczy” (*Inquiry Panel*). Aspekt parlamentarny nowej procedury śledczej ogranicza się do nałożenia na ministra uruchamiającego procedurę śledczą obowiązku powiadomienia parlamentu o powołaniu organu śledczego, jego składzie i zakresie działania (art. 6 ust. 2 ustawy). Ustawa o Śledztwach z 2005 r. wyznacza zasady, na podstawie których rząd może zorganizować śledztwo w sprawach budzących zainteresowanie społeczne²⁶. Jakkolwiek celem tej ustawy była unifikacja procedur śledczych, to jednak w systemie prawnym utrzymane zostały partykularne podstawy prawne umożliwiające uruchamianie odrębnych procedur śledczych w szczególnych przypadkach²⁷.

Tradycja ustrojowa Zjednoczonego Królestwa dopuszcza również inicjowanie postępowań śledczych bez wyraźnych podstaw ustawowych.

²³ Royal Commission on Tribunals of Inquiry, *Report of the Commission Under the Chairmanship of the Rt. Hon. Lord Justice Salmon*, 1966.

²⁴ House of Commons, Public Administration Select Committee, *Government by Inquiry*, First Report of Session 2004–05, t. 1, s. 12–13.

²⁵ House of Lords, Select Committee on the Inquiries Act 2005, Report of Session 2013–14 *The Inquiries Act 2005: post-legislative scrutiny*, s. 18.

²⁶ Na jej podstawie w okresie 2005–2017 podjęte zostały 22 śledztwa publiczne, zob. E. Norris, M. Shephard, *How Public Inquiries Can Lead to Change*, London 2017, s. 35–40.

²⁷ House of Lords, Select Committee on the Inquiries Act 2005, Report of Session 2013–14, *The Inquiries Act 2005: post-legislative scrutiny*, s. 18–19.

Historycznie najstarszą formą prowadzenia tego rodzaju postępowań jest Królewska Komisja Śledcza. Współcześnie organ ten nie jest jednak powoływany w celu dokonywania ustaleń faktycznych, lecz służy prowadzeniu analiz wielowymiarowych problemów społecznych, ustalaniu strategii (*policy*), które służyłyby ich rozwiązaniu, a także badaniom postlegislacyjnym. Królewska Komisja Śledcza nie korzysta z przywilejów znamiennych dla procedur inkwizycyjnych i stanowi raczej platformę umożliwiającą bezstronną ocenę badanego zagadnienia. Prace tego organu opierają się na wyjaśnieniach składanych dobrowolnie przez funkcjonariuszy publicznych, ekspertów oraz przedstawicieli środowisk zainteresowanych przedmiotem badań²⁸. Jego obrady nie mają charakteru publicznego, a okres działania poprzedzający sporządzenie raportu obejmuje nierzadko kilka lat²⁹.

622

Drugą formą śledztwa publicznego, która pozbawiona jest podstaw ustawowych, są śledztwa inicjowane *ad hoc* przez rząd lub poszczególnych ministrów. Organy takie powoływane są najczęściej w celu wyjaśnienia wywołujących zainteresowanie społeczne spraw dotyczących egzekutywy. Ustanawiane w tym trybie organy śledcze nie są związane formalną procedurą i nie mają uprawnień śledczych, obradują jawnie lub na posiedzeniach zamkniętych. Efektywność takich śledztw zależy w dużym stopniu od tego, czy osoby zaproszone do przedstawienia wyjaśnień chcą współpracować z organem śledczym. Autorytet panelu śledczego, a także obawa przed konsekwencjami politycznymi związanymi z odmową zeznań, powodują jednak, że tego rodzaju procedury wykorzystywane są do wyjaśniania spraw o bardzo dużej doniosłości politycznej i ustrojowej (eksport broni do Iraku – The Scott Inquiry 1992–1996), okoliczności śmierci eksperta Ministerstwa Obrony dr. D. Kelly'ego (The Hutton Inquiry 2003–2004), okoliczności zabójstwa nastolatka w więzieniu dla nieletnich (Death of Zahid Mubarek 2004–2006), samobójstwa w więzieniach (The Harris Review 2014–2015)³⁰.

Odrębną formą śledztwa publicznego, powiązaną jednak z panelami śledczymi powoływanymi *ad hoc* przez rząd, jest Komisja Tajnych Radców (*Committee of Privy Counsellors*)³¹. Śledztwo prowadzone przez komisję

²⁸ Znamienna jest w tym przypadku różnica pomiędzy Królewskimi Komisjami Śledczymi powoływanymi w Zjednoczonym Królestwie a noszącymi tę nazwę organami funkcjonującymi w innych państwach dawnej Wspólnoty Brytyjskiej (Australia, Nowa Zelandia, Kanada), które jednak zyskały podstawy ustawowe i wyposażone zostały w uprawnienia śledcze.

²⁹ J.S. Caird, *Public Inquiries: Non-statutory Commissions of Inquiry*, The House of Commons Library 2016, s. 20.

³⁰ *Ibidem*, s. 7.

³¹ Tajna Rada jest ciałem doradczym Monarchy Zjednoczonego Królestwa, a jedną z jej komisji jest gabinet (rząd).

składającą się z Tajnych Radców ma wszystkie cechy omówionych wyżej organów śledczych powoływanych *ad hoc* przez rząd. Różnica wiąże się z prawem dostępu do informacji ściśle strzeżonych, które nie byłyby udostępniane w ramach żadnej innej procedury śledczej (w tym procedur parlamentarnych). W tym trybie badane były sprawy: konfliktu z Argentyną o Falklandy (The Falkland Islands Inquiry – tzw. The Franks Inquiry 1982–1983), informacji wywiadu poprzedzających zaangażowanie Zjednoczonego Królestwa w wojnę w Iraku (The Butler Inquiry – 2004), udziału Zjednoczonego Królestwa w wojnie w Iraku (The Iraq Inquiry – tzw. The Chilcot Inquiry 2009–2016), udziału Zjednoczonego Królestwa w sprawie tajnych więzień służących do przetrzymywania osób podejrzanych o terroryzm (The Detainee Inquiry 2013)³².

5. Stałe komisje parlamentu brytyjskiego teoretycznie wyposażone są w bardzo szerokie uprawnienia śledcze. Pozornie ich zakres pozwala na uzyskiwanie wszelkich informacji i dokumentów (bez względu na chroniące je tajemnice) oraz domaganie się obecności niemal każdej osoby przebywającej na obszarze jurysdykcji Zjednoczonego Królestwa. W praktyce jednak uprawnienia te napotykają na liczne ograniczenia, wynikające m.in. z przywilejów Monarchy, których zakres obejmuje reprezentujących go ministrów. W rzeczywistości to rząd niepodzielnie decyduje o formie i zakresie, w jakim komisjom stałym parlamentu przekazywane są informacje objęte obowiązkiem poufności (zasada ta odnosi się również do tajemnicy handlowej oraz innych tajemnic mających wymiar merkantylny). Szersze uprawnienia przysługują komisjom wobec osób fizycznych i podmiotów prywatnych. W tym przypadku jednak efektywność działań śledczych zależy od skuteczności sankcji, które przysługują komisjom w przypadku niepodporządkowania się jej żądaniom. Chociaż wielowiekowe konwencje konstytucyjne przyznają parlamentowi brytyjskiemu prawo karania nie-subordynowanych świadków za obrazę parlamentu karą więzienia, grzywny lub upomnienia, to jednak możliwość praktycznego zastosowania tych kar budzi współcześnie istotne wątpliwości doktrynalne i rodzi rozmaite kontrowersje proceduralne. W rzeczywistości efektywność działań śledczych prowadzonych przez komisje stałe wiąże się z autorytetem, którym parlament i jego organy cieszą się w społeczeństwie brytyjskim. Obawa przed reakcją publiczną na odmowę złożenia zeznań przed komisją, a także społeczne skutki złożenia fałszywych zeznań, tworzą łącznie jedyną gwarancję efektywności działań badawczych komisji parlamentarnych.

Sprawy mające wymiar skandalu politycznego i wymagające zbadania przez niezależny organ w bezstronnym dochodzeniu wyjaśniane

³² J.S. Caird, *Public Inquiries...*, s. 13–19.

są obecnie w Zjednoczonym Królestwie nie przez komisje parlamentarne, lecz w procedurach określanych wspólnym mianem „śledztwo publiczne”. Ustalenia tych organów – wsparte osobistym autorytetem ich członków – cenione są przez opinię publiczną za obiektywizm i cieszą się powszechnym uznaniem społecznym. Reforma systemu instytucji śledczych z 2005 r. związana z uchwaleniem nowej ustawy o śledztwach publicznych dostosowała reżim proceduralny do współczesnych wyzwań ustrojowych i stanowi obecnie podstawową platformę instytucjonalną pozwalającą na prowadzenie efektywnych prac badawczych przez neutralne politycznie organy. Tradycja wiążąca się z pojęciem Trybunałów Śledczych – organów składających się z sędziów i urzędników służby cywilnej – stanowi unikatowy wkład Zjednoczonego Królestwa w system instytucji badawczych nowożytnej demokracji parlamentarnej.