



Себастьян фон Мюнхов и Лена Ханчке,

Connections QJ 16, no. 2 (2017): 29-45

<https://doi.org/10.11610/Connections.rus.16.2.02>

Рецензированная статья

Парламентские попытки провести расследование теракта в Берлине, осуществленного посредством наезда грузовика

Себастьян фон Мюнхов и Лена Ханчке

Европейский центр исследований по проблемам безопасности имени Джорджа К. Маршалла, <http://www.marshallcenter.org>

Резюме: 19 декабря 2016 года Германия стала свидетелем первого большого теракта на своей земле. Житель Туниса, пытающийся получить убежище в Германии, на похищенном грузовике врезался в толпу на одной из главных рождественских ярмарок Берлина. Нападение привело к гибели 12 человек. Впоследствии было сделано несколько попыток на уровне парламентов провинций Германии, а также на федеральном уровне, провести расследование того, как террористу удалось использовать 14 разных самоличностей, как он осуществил подготовку, как он сбежал, и в чем службы безопасности прокололись при предотвращении нападения.

Ключевые слова: обеспечение правопорядка, миграция в Германии, парламентский надзор, терроризм, контртерроризм, сотрудничество в разведке.

Введение

Вечером 19 декабря 2016 года, Анис Амри, тунисец, просящий убежища в Германии, похитил грузовик, убил водителя и совершил наезд на людей на рождественской ярмарке в Берлине. Исламское государство взяло на себя ответственность за это нападение, приведшее к гибели двенадцати чело-

век и нанесению телесных повреждений еще пятидесяти.¹ Амри скрылся с места преступления и поехал на поезде через Германию, Нидерланды, Бельгию и Францию в Северную Италию. Утром 23 декабря итальянские полицейские застрелили его в городе Сесто-Сан-Джованни, неподалеку от Милана.

Это нападение было первым большим исламистским терактом на территории Германии, приведшим к смерти гражданских лиц.² Это нападение заново разожгло споры о миграционной политике Берлина в целом, но поставило и конкретные вопросы: как мог Амри просить убежища в Германии, несмотря на свое преступное прошлое в Италии? Как он мог действовать в Германии, используя 14 разных самоличностей? Как смог Амри проехать через пять европейских государств, прежде чем был застрелен?³ На уровне провинций и на федеральном уровне поднялись призывы к осуществлению реформ в области безопасности,⁴ направленные на улучшение видеонаблюдения, обмена данными, увеличение состава служб безопасности и ужесточение процедур депортации. Параллельно встал во-

¹ "OSINT Summary: Vehicle impact attack on Berlin Christmas market highlights increasing adoption of tactic," *IHS Jane's Terrorism & Insurgency Monitor*, December 20, 2016, <http://janes.ihs.com/TerrorismInsurgencyCentre/Display/1791686>.

² Одно нападение имело место во Франкфурте в марте 2011 года. Считалось, что оно имело исламистскую подоплеку. Арид Ука, предположительно саморадикализовавшийся юноша косоварского происхождения, убил двоих служащих ВВС США и ранил еще двоих, когда они садились в самолет в аэропорту Франкфурта. Для дополнительной информации по этому инциденту смотри "Frankfurt Airport shooting: two US-serviceman dead," *BBC News online*, March 2, 2011, www.bbc.com/news/world-europe-12621832, and "Frankfurt airport gunman jailed for life," *BBC News online*, February 10, 2012, www.bbc.com/news/world-europe-16984066.

³ "Berlin truck attack: Can the EU stop another Amri?" *BBC News*, January 6, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-europe-38517768>. См. еще "The Berlin Vehicular Ramming Attack – What we know & Insights from ICT Experts," *The International Institute for Counter-Terrorism (ICT) online*, December 22, 2016, www.ict.org.il/Article/1883/the-berlin-vehicular-ramming-attack.

⁴ "Gegen Terrorismus hilft nur Besonnenheit," *Der Tagesspiegel online*, February 2, 2017, www.tagesspiegel.de/politik/gesetzentwurf-zu-fussfesseln-gegen-terrorismus-hilft-nur-besonnenheit/19335506.html. Надо отметить намерение ввести механизм раннего предупреждения под названием RADAR: "Neues System zur besseren Gefährder-Einschätzung," *Berliner Zeitung online*, January 21, 2017, <http://www.berliner-zeitung.de/politik/neues-system-zur-besseren-gefaehrder-einschaetzung-25588238>. NRW law enforcement reform plans: "Was die Polizei in NRW verbessern will," *Spiegel online*, February 13, 2017, www.spiegel.de/politik/deutschland/anis-amri-was-die-polizei-in-nrw-nach-anschlag-in-berlin-verbessern-will-a-1134309.html.

прос: какие законодательные институты могли бы провести тщательное *постфактум* расследование заговора?⁵

В этой работе случай Анис Амри используется для иллюстрирования сложности федеративной системы Германии, разнообразия юрисдикций органов правопорядка и соответствующих парламентских запросов. Работа рассматривает не доклады полиции, а расследования ад-хок парламентских комиссий, которые проверяли обвинения в несоответствующем поведении и в провале исполнительных органов. Это краткое изложение поможет понять отличие юрисдикций провинций («die Länder») и федерального уровня. Поэтому в работе рассматриваются расследования парламента города Берлина в качестве одного из 16 германских провинциальных субъектов, затем парламента Северной Рейн Вестфалии (СРВ) и, наконец, попытки на федеральном уровне, которые имели место *постфактум*. В заключении изложены некоторые мысли о конечном результате парламентских усилий пролить свет на этот теракт.

Федеративная структура безопасности Германии

Обеспечение общественного порядка и безопасности в Германии входит в юрисдикцию 16 федеральных провинций. В результате этого, в Германии имеются 16 департаментов внутренних дел, 16 агентств охраны правопорядка, 16 местных разведывательных служб, соответственно 16 органов правосудия и 16 разных законов об общественном порядке. В случаях, когда имеются инциденты, касающиеся двух или больше провинций или имеющие транснациональные измерения, ответственность может взять на себя Федеральная уголовная полицейская служба (Bundeskriminalamt – ВКА), работающая под руководством Министерства внутренних дел (МВД), если выполнены юридические требования для этого.⁶ В 2004 году был создан Объединенный контртеррористический центр (Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, GTAZ) в качестве комплексного центра, в котором разведывательные и правоохранительные органы на федеральном и провинциальном уровнях обмениваются своей информацией. Однако, GТАZ не является отдельным органом власти благодаря «Trennungsgebot», который запрещает разведывательным органам использовать такие инструменты принуждения к правопорядку, как арест.

⁵ “Sicherheitsdebatte: Souverän gegen Terror,” *FAZ online*, January 11, 2017, www.faz.net/aktuell/politik/inland/sicherheitsdebatte-souveraen-gegen-terror-14613401.html. См. еще заявление федерального министра внутренних дел Thomas de Maizière “Sicherheit als gemeinsame Verantwortung,” *Bundesregierung*, 28 января 2017, www.bundesregierung.de/Content/DE/Interview/2017/01/2017-01-28-de-maiziere-spiegel.html.

⁶ Юридические требования определены в статусе Федеральной полиции Германии (Bundeskriminalamtsgesetz, ВКАГ, § 4).

Провинциальные и федеральные расследования

В рамках существующих комитетов, *постфактум* расследования можно осуществлять через подразделения внутренних дел на федеральном и провинциальном уровне. Кроме того, по проблемам, касающимся разведывательных служб, проводить расследования на федеральном уровне может Комитет парламентского контроля (Parlamentarisches Kontrollgremium, PKGr). Специальный следователь может быть назначен как на федеральном, так и на провинциальном уровне.⁷ Такие следователи имеют право рассматривать материалы дел и беседовать с имеющими отношение к расследованию лицами.

И наконец, ретроактивный надзор над случаями можно проводить через формирование ад-хок расследующих парламентских комитетов на провинциальном или федеральном уровне. Этот вариант предоставляет наиболее сильные инструменты для обнаружения недостатков и лазеек в правовой рамке. Права ознакомиться с документами в таких случаях весьма обширны, и выслушивание сотрудников всех иерархических уровней происходит на открытых форумах в присутствии прессы.⁸

К настоящему моменту работу по случаю Амри на провинциальном уровне начали несколько разных расследующих комиссий. Тем не менее, до сих пор не была применена возможность создания расследующей комиссии Германского Бундестага, в котором доминирует Большая коалиция между консерваторами и социал-демократами.

Берлин

Как и другие преступления, террористические нападения на первом месте попадают под юрисдикцию пострадавшего федерального субъекта. Бер-

⁷ Правовой основой для назначения специального следователя является статья 10 Закона о комиссиях по расследованию (Paragraph 10 Parlamentarisches Untersuchungsausschussgesetz, PUAG) на федеральном уровне. Ему соответствует подобное законодательство на провинциальном уровне. Правительство (провинциальное или на федеральном уровне) может назначить специального следователя силой своей власти. Назначение специального следователя исполнительным органом не может мешать законодательному органу в полной мере упражнять свои расследующие права, т.е. применять право на создание ад-хок комиссий для проведения расследования.

⁸ Председатель фракции Христиан-демократического союза, господин Фолкер Каддер, заявил, что он предпочитает создание ад-хок расследующей комиссии Бундестага Германии. Он мог бы предложить это своему партнеру из фракции социал-демократов, господину Томасу Опперману. Смотри, Martin Lutz and Constanze Reuscher, "Anis Amri soll regelmäßig Drogen genommen haben," *Welt online*, January 15, 2017, www.welt.de/politik/deutschland/article161179412/Anis-Amri-nahm-regelmaessig-Ecstasy-und-Kokain.html.

лин, как и Гамбург и Бремен, является городом, но пользуется статусом одного из 16 федеральных субъектов, формирующих Республику. Таким образом, институциями, ответственными за проведение расследования заговоров, осуществленных в их городе, являются берлинские сенаторы по внутренним делам и городской полиции (the Landeskriminalamt, LKA) от социал-демократов. Обвинения против LKA в плане того, что они недооценили Амри в качестве опасности, стали причиной того, что берлинский Landeskriminalamt и администрация прокурора города сформировали специальную группу «Lure» (немецкое слово, означающее линза). Эта специальная группа получила мандат проверить, играли ли какую-то роль работающие по случаю сотрудники LKA и их контролирующие в развитии событий, приведших к фатальному нападению. Поэтому это внутреннее расследование так же направлено на ревизию контрольных механизмов в структуре LKA и может привести к дополнительным дисциплинарным мерам против личного состава.

Городской совет Берлина и комиссия по внутренним делам

Нападение стало предметом споров в Городском совете Берлина (Abgeordnetenhaus) и Комиссии по внутренним делам.⁹ Это происшествие все еще находится на повестке дня и до настоящего времени обсуждалось на нескольких сессиях в течение последних месяцев, в последний раз 3-го июля 2017 года.¹⁰ Во время этой сессии Специальный следователь и Руководитель департамента по борьбе с терроризмом при федеральном генеральном прокуроре представили результаты своего расследования.

В начале слушаний в Комиссии по внутренним делам города Берлина Руководитель департамента федерального генерального прокурора подчеркнул, что он выступает перед Комиссией в порядке исключения. Он утверждал, что обязан являться единственно перед компетентным форумом Бундестага Германии. Действительно, сотрудничество с его стороны является проявлением доброй воли. Руководитель департамента является федеральным должностным лицом, и комиссия на уровне провинций не может заставить его являться перед ней в качестве свидетеля. В результате этого, во время встречи члены берлинской комиссии не могли обращаться к нему с вопросами напрямую. Вопросы следовало поставить предвари-

⁹ “Berliner Anschlag: Verhaltte Warnungen aus Marokko,” *Telepolis*, January 31, 2017, www.heise.de/tp/news/Berliner-Anschlag-Verhaltte-Warnungen-aus-Marokko-3611242.html. Смотри так же “Terroranschlag erneut einziges Thema im Innenausschuss,” *Berliner Morgenpost online*, January 22, 2017, www.morgenpost.de/berlin/article209356113/Terroranschlag-erneut-einziges-Thema-im-Innenausschuss.html.

¹⁰ Смотри протокол встречи, 3 июля 2017, www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/CurrentBaseLink/W29ASL7D644DEVSE?Open&Wahlperiode=18&Vorgang=0023&Ausschuss=Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung.

тельно. Руководитель департамента обобщил текущее состояние продолжающегося расследования и затем ответил только на избранные вопросы. Он также упомянул несколько транснациональных элементов нападения. Во-первых, Анис Амир был в продолжающемся контакте, по крайней мере, с одним иностранным членом ИГ через текстовый мессенджер во время проведения нападения. Во-вторых, есть намеки и на другие доверенные лица и соучастники из других стран. В третьих, использованное средство нападения можно проследить назад до Швейцарии. В свете всего этого, расследования начались и в других странах. Была привлечена Евроюст, Европейская сеть государственных прокуроров. Запросы об оказании взаимной правовой помощи были направлены в Бельгию, Нидерланды, Великобританию, Италию, Австрию, Польшу, Швейцарию, Испанию, Францию, Тунис и США.

Специальный следователь

Правительство города Берлина, состоящее из социал-демократов, социалистов и зеленых, «Сенат» назначил господина Бруно Йост Специальным следователем. В качестве прокурора в отставке, его сочли наиболее подходящим для этой задачи, также и для того, чтобы представить результаты ее выполнения комиссии. Он начал работу в апреле 2017 года. Окончательный доклад ожидается в октябре 2017 года.¹¹ Господин Йост представил промежуточный отчет вышеупомянутой комиссии на заседании 3 июля 2017 года.

В ходе расследования фокус сместился от рассмотрения общих предпосылок, позволившие осуществление теракта, к рассмотрению отчета ЛКА Берлина, который мог быть в последствии отредактирован. Было выдвинуто обвинение, что редактирование имело место для сокрытия ошибок ЛКА, которые помешали задержанию Амри до совершения нападения. Этот конкретный аспект косвенно связан с вопросом о возможном наблюдении Амри службами безопасности. Однако, утверждалось, что доклад подвергся редактированию в январе 2017 года, после теракта с наездом грузовика. Поэтому ЛКА города Берлина обвиняли в перенаписании результатов в свою пользу. В промежуточном докладе утверждалось, что имелась заметка полиции от 1 ноября 2016 года о том, что Амри действовал как распространитель наркотиков. В этой первой версии делалось заключение, что Амри и его соучастники торговали наркотиками в большом масштабе. Этой важной констатации было бы достаточно для оправдания

¹¹ “Ex-Bundesanwalt Jost wird Sonderermittler im Fall Amri,” *BerlinOnline*, April 3, 2017, <https://www.berlinonline.de/aktuell/4811000-4015970-exbundesanwalt-jost-wird-sonderermittler.html>; и “Amri-Sonderermittler klagt über Probleme bei der Akteneinsicht,” *Der Tagesspiegel online*, May 16, 2017, www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/attentat-am-breitscheidplatz-in-berlin-amri-sonderermittler-klag-ueber-probleme-bei-der-akteneinsicht/19801570.html.

последующего наблюдения или даже для получения разрешения на арест. Согласно процедурам, эту констатацию следовало послать в прокуратуру города Берлина для принятия дальнейших решений относительно действий против Аниса Амри. Тем не менее, этого не произошло. Вместо этого в январе 2017 года появилась вторая версия доклада. Результаты расследования Специального следователя предполагают, что первый вариант этого доклада был составлен 1 ноября 2016 года, и его текущий вариант содержал элементы, которые отличались от первой редакции. В докладе утверждалось, что Амри занимался распространением наркотиков на самом низком уровне и не упоминалось о наличии каких-либо соучастников. Такое представление ситуации не могло быть основанием для дальнейшего наблюдения или для выдачи разрешения на арест. Таким образом, ЛКА Берлина столкнулась с обвинением, что они непреднамеренно помешали предприятию дальнейших действий против Амри, не направив первый доклад в прокуратуру Берлина. Это привело к вышеупомянутым уголовным расследованиям против вовлеченных полицейских, подозреваемых в фальсификации документов.¹² До сего дня, этот аспект является предметом спекуляций, поскольку обвинение основано на предположении, что государственная прокуратура осуществляла бы дальнейшее наблюдение или арестовала бы Амри.

В слушаниях перед Постоянной комиссией по внутренним делам Abgeordnetenhaus города Берлина 19 июля 2017 года, Специальный следователь сказал, что в настоящее время он сфокусировал свое внимание на этом аспекте. Он также обещал более пристально рассмотреть связанные с ним вопросы о возможном несоответствующем поведении до регистрации окончательного доклада.¹³

Другой интересной особенностью раскрытий Специального следователя в Берлине является то, что они слегка отличаются от раскрытий Специального следователя в Северной Рейн-Вестфалии. В частности, господин Йост установил, что Амри мог быть арестован для гарантирования его возвращения в Тунис. Закон о предоставлении убежища говорит, что арест является законным, когда высылка иностранца возможна в соответствующее время,¹⁴ что имеет место только в случае подтверждения гражданства. Для лиц, которые въехали в Германию без паспорта, так называемая

¹² "Anschlag in Berlin – weitere Manipulationen an Akte Amri," *Zeit online*, May 21, 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-05/anschlag-berlin-anis-amrika-manipulation-akten>.

¹³ Смотри протокол заседания комиссии по внутренним делам Berliner Abgeordnetenhaus, July 19, 2017, <https://www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/CurrentBaseLink/W29ASL7D644DEVSD?Open&Wahlperiode=18&Vorgang=0085&Ausschuss=Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung>.

¹⁴ Правовые требования определены Законом о предоставлении убежища в Германии (Aufenthaltsgesetz, AufenthG, § 62 Abs. 3 S. 3).

PEP-процедура (Passersatzpapiere, PEP) направлена на установление национальности и идентичности таких лиц. Эта процедура позволяет властям обратиться к предполагаемой стране происхождения для подтверждения идентичности и гражданства. Тунисские власти ответили в октябре 2016 года, подтвердив идентичность, происхождение и гражданство Амри. Следовательно, его задержание было бы законным. Специальный следователь CPB пришел к заключению, что задержание Амри не было бы в соответствии с Законом о предоставлении убежища на любом этапе развития событий (смотри следующий раздел).

Ад-хок комиссия по расследованию

Городской совет города Берлин так же сформировал ад-хок комиссию по расследованию данного инцидента. Она начала работу 14 июля 2017 года.¹⁵ Из-за парламентских каникул пока нет никаких рабочих результатов.

Северная Рейн-Вестфалия

Амри зарегистрировался как проситель убежища в CPB и находился под частичным наблюдением государственных органов безопасности. В отличие от берлинских, депутаты CPB инициировали два парламентских расследования. Краткое, но интенсивное ад-хок расследование имело место при коалиции социал-демократов и зеленых с февраля по май 2017 года; второе началось 1 июля 2017 года¹⁶ после того, как к власти в начале июне 2017 года пришло правительство консерваторов и либералов. Учитывая, что мандаты на расследование в двух федеральных провинциях были даны в двух отдельных юрисдикциях, парламентариям приходится рассчитывать на добровольный обмен информацией между соответствующими субъектами в Берлине и в столице CPB Дюссельдорфе, как и на добрую волю каждой федеральной институции.

Палата представителей

Как и в Городском совете Берлина, это нападение стало предметом дебатов и в Палате представителей CPB, Ландтаг, и в соответствующих комис-

¹⁵ Смотри пресс-релиз Городского совета Берлина, 11 июля 2017, www.parlament-berlin.de/C1257B55002AD428/vwContentByKey/W2AP6F5Y454WEBSDE.

¹⁶ Смотри пресс-релиз палаты депутатов CPB, 1 июля 2017, www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/2017/06_neues_Impressum/Untersuchungsausschuss_%26%23132Fall_Amri%26%23147_eingesetzt.jsp.

сиях по внутренним делам.¹⁷ Вопрос обсуждался на нескольких ад-хок заседаниях комиссии. Были приглашены несколько представителей органов безопасности для ответа на вопросы, связанные с данными досье Амри в СРВ.¹⁸

Специальный следователь

За рассмотрение смертоносного хода действий Амри так же отвечал специальный следователь. Правительство земли СРВ назначило на эту должность профессора по уголовному праву.¹⁹ В докладе ученого утверждалось, что власти в СРВ не допустили критических ошибок. Наоборот, продолжает он, полиция земли СРВ предупредила власти Берлина о потенциальном риске террористического нападения, осуществленного Амри. С его точки зрения, власти Берлина проигнорировали это предупреждение.

Профессор не указывает ясно, при каких обстоятельствах СРВ предупредила Берлин об Амри. Было показано, что Амри был предметом обсуждения на нескольких встречах берлинской GTAZ. Сотрудники служб

¹⁷ “NRW-Ausschuss diskutiert Berliner Attentat: Anis Amri nutzte 14 Identitäten,” *Der Spiegel online*, January 5, 2017, www.spiegel.de/politik/deutschland/anschlag-in-berlin-ralf-jaeger-aeussert-sich-zu-anis-amri-a-1128697.html. Смотри так же “Nach Anschlag in Berlin: Die Gefährlichkeit des Anis Amri,” *FAZ online*, January 5, 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/rechtfertigung-von-innenminister-jaeger-wegen-anschlag-14606371.html>; and “Tunis will Kontaktmann Amris anklagen,” *Der Spiegel online*, January 2, 2017, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/anis-amri-tunesien-will-kontaktmann-anklagen-a-1132958.html>.

¹⁸ Смотри протоколы специальных заседаний No. 101, 5 января 2017; 103, 19 января 2017; 105, 2 февраля 2017, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1564.pdf>; www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1582.pdf; www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-1594.pdf.

¹⁹ “Kraft setzt Sonderermittler im Fall Amri ein,” *Zeit online*, January 25, 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-01/nordrhein-westfalen-hannelore-kraft-anis-amri-berlin-attantaeter-sonderermittlung>. Смотри так же “Sonderermittler soll Fall Amri aufklären,” *Handelsblatt online*, January 25, 2017, www.handelsblatt.com/politik/deutschland/nach-berlin-anschlag-sonderermittler-soll-fall-amri-aufklaeren/19301674.html. Намекая на инициирование ад хок парламентского расследования: “Politik Kompakt I,” *Welt online*, February 8, 2017, www.welt.de/print/die_welt/politik/article161895769/Politik-Kompakt-I.html; и “Ausschuss in NRW soll Fall Amri untersuchen,” *Zeit online*, February 7, 2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/anschlag-breitscheidplatz-anis-amri-landtag-duesseldorf-untersuchungsausschuss>. Кречмер представил противоречивый отчет: “Fall Amri: Grüne attackieren Krafts Gutachter,” *Express online*, March 30, 2017, www.express.de/news/politik-und-wirtschaft/fall-amri-gruene-attackieren-krafts-gutachter-26284776.

безопасности СРВ участвовали в этих встречах²⁰ и подчеркивали потенциальную опасность Амри 17 февраля 2016 года. В разрез с их мнением, представители федеральной полиции, ВКА, оценивали такую опасность как маловероятную.²¹

Как уже было упомянуто, Специальный следователь так же сказал, что Анис Амри не мог быть задержан после того, как его просьба о предоставлении убежища была отвергнута.

Ад-хок комиссия по расследованию

В свете общественного возмущения, вызванного этим случаем, было поднято требование о проведении ад-хок расследования.²² В Палате представителей СРВ 15 февраля 2017 года была создана комиссия по расследованию. Весной 2017 это расследование развивалось, как первая ключевая арена для пролития света на данный теракт. Комиссия быстро оценила наличные документы и призвала министров внутренних дел, в том числе и федерального министра внутренних дел, Томаса де Мезьера (Консервативная партия). Ад-хок комиссии для расследования подчинены принципу прерывности. Это означает, что они существуют до окончания срока законодательного органа.²³ Соответственно, парламентская комиссия СРВ закончила свое существование из-за выборов в СРВ в 2017 году. Комиссия опубликовала промежуточный доклад на 175 страницах в апреле 2017 года. В докладе не содержится окончательное заявление о результатах, а только представляется текущее состояние расследования. Новоизбранный парламент СРВ создал новую комиссию для расследования, которая начала свою работу в июне,²⁴ и до настоящего времени провела только первое заседание.

²⁰ "Terrorfall Amri – Sonderermittler entlastet die Behörden in NRW," *Der Tagesspiegel online*, March 27, 2017, <http://www.tagesspiegel.de/politik/terrorfall-amri-sonderermittler-entlastet-die-behoerden-in-nrw/19577652.html>.

²¹ "Berlin Attack: An Attack is Expected," *Zeit online*, April 5, 2017, www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/berlin-attack-christmas-market-breitscheidplatz-anis-amri.

²² "Verfassungsschutz belastet Landeskriminalamt," *rbb24*, February 9, 2017, www.rbb-online.de/politik/beitrag/2017/02/Verfassungsschutz-Palenda-schiebt-Schuld-im-Fall-Amri-von-sich.html.

²³ По вопросу о функциях и правах парламентского контроля над службами разведки, смотри Dietmar Peitsch, Christina Polzin, "Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste," *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 4 (2000): 387–93. Расследования обычно заканчиваются предоставлением доклада с рекомендациями спикеру парламента.

²⁴ "Terrorfall Amri: Ausschuss im neuen NRW-Landtag nahm Arbeit auf," *Westdeutsche Zeitung online*, June 27, 2017, <http://www.wz.de/home/politik/inland/landtagwahl-nrw/terrorfall-amri-ausschuss-im-neuen-nrw-landtag-nahm-arbeit-auf-1.2463395>.

Федеральный уровень

Остается вопрос, смогла ли бы федеральная комиссия для расследования дать полную картину данного инцидента.²⁵ Теракт на Брайтшайдплаце показал, что некоторые связанные с безопасностью вопросы выходят за национальные и межпровинциальные границы. Более того, похоже, следует подвергнуть рассмотрению роли Федерального управления по миграции и беженцам (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) в качестве центрального органа Германии, занимающегося беженцами, а также федеральные власти, находящиеся под шапкой GTAZ: Управление федеральной уголовной полиции (ВКА), Федеральную службу разведки и Федеральное управление защиты конституции (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV). Чисто земельный подход может упустить такие транснациональные компоненты заговора, как криминальное прошлое Амри в Италии и маршрут, который он выбрал для бегства в Милан. Поскольку у 16 федеральных субъектов имеются ограниченные возможности в области иностранных дел, международные аспекты этого теракта предполагают участие органов федерального уровня Германии.²⁶

Люди, принимающие решения на федеральном уровне, быстро поняли, что необходимо некоторого рода *постфактум* расследование в Бундестаге Германии. В январе 2017 года Контрольный совет Парламента (Parlamentarisches Kontrollgremium, PKGr) начал обсуждать данный инцидент в свете возможных ошибок службы разведки.²⁷ Однако, ад-хок комиссия для расследования в Бундестаге Германии до настоящего времени не создана.

²⁵ “Rufe nach Neuorganisation der Terrorabwehr,” *Handelsblatt online*, February 2, 2017, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/berliner-terroranschlag-rufe-nach-neuorganisation-der-terrorabwehr/19269704.html>. Смотри еще “Fall Amri: Neue Antworten – neue Fragen,” *Berliner Morgenpost online*, February 3, 2017, <http://www.morgenpost.de/politik/article209485027/Fall-Amri-Neue-Antworten-neue-Fragen.html>. Berlin/Düsseldorf blame game: “NRW-Landesregierung muss sich kritische Fragen gefallen lassen,” *FAZ online*, February 13, 2017, <http://www.faz.net/aktuell/politik/kritik-an-nrw-innenminister-jaeger-fall-anis-amri-14876497.html>.

²⁶ “Der Antiterrorkrampf,” *Der Spiegel online*, January 22, 2017, www.spiegel.de/spiegel/anis-amri-und-der-anschlag-von-berlin-ermittlungspannen-keine-aufklaerung-a-1131008.html. См. еще “Polizei führte Anis Amri kurz vor der Tat als Terrorist,” *Der Tagesspiegel online*, January 16, 2017, www.tagesspiegel.de/politik/attentat-auf-breitscheidplatz-polizei-fuehrte-anis-amri-kurz-vor-der-tat-als-terrorist/19259836.html; и “Italiens Behörden verschwiegen schwere Panne im Fall Amri,” *Welt online*, January 22, 2017, www.welt.de/politik/deutschland/article161386891/Italiens-Behoerden-verschwiegen-schwere-Panne-im-Fall-Amri.html.

²⁷ О функциях и правах парламентского надзора над службами разведки, смотри: Dietmar Peitsch, Christina Polzin, “Die parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste,” *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 4 (2000): 387–93.

Комиссия по внутренним делам

Комиссия Бундестага по внутренним делам обсуждала данный вопрос на нескольких закрытых заседаниях, в том числе и 18 января, и 13 февраля 2017 года. На заседании в феврале были заслушаны министры внутренних дел Берлина и СРВ, руководители BND, VfV, ВКА и другие должностные лица. Комиссия и представители соответствующих органов обсуждали разные законодательные предложения, в том числе изменение Закона о предоставлении убежища.²⁸ Один из членов комиссии по внутренним делам подчеркнул, что за просчеты в случае Амри нельзя обвинять только субъекты провинциального уровня. Он указал на ответственность федерального уровня и продолжил лоббировать за инициирование парламентского расследования.²⁹

Контрольный совет парламента

На специальном заседании 16 января 2017 года PKGr возложил на бывшего руководителя юридического и общего отдела управления общественной безопасности, Арне Шлатманн, расследование этого теракта. В его работе участвовали и четверо членов PKGr из разных партий.³⁰ Результаты были представлены Парламенту Германии в окончательном докладе 31 мая 2017 года.³¹ Поскольку у PKGr нет никаких надзорных функций в отношении аспектов, которые попадают под юрисдикцию земель, в докладе отражены только действия или бездействие таких федеральных органов, как ВКА, VfV и BND. По мнению PKGr, эти ведомства имели только поддерживающие функции в случае Амри. Главными акторами по проблемам безопасности в данном случае были компетентные власти в земле СРВ и в городе Берлине, а также компетентные органы, состоящие в GTAZ. PKGr пришел к заключению, что эти власти были должны распознать потенциал Амри. Поэтому члены PKGr были удивлены, что против Амри не было предпринято никаких действий для предотвращения теракта. Совет также подверг критике то, что мобильность Амри в пределах Германии вызвала разные оценки разных властей. В докладе были выявлены недостатки работы иммиграционных властей, которые не предприняли действий для задержания Амри после того, как его просьба о предоставлении убежища была отвергнута.

²⁸ Смотри пресс-релиз Бундестага Германии, 13 февраля 2017, www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2017/pm-170209-pm-amri/492512.

²⁹ Там же.

³⁰ Правовой основой этой процедуры является § 1 Absatz 1 в сочетании с § 5a статьи PKGr (Kontrollgremiengesetz).

³¹ "Unterrichtung durch das Parlamentarische Kontrollgremium," *Bundestag Drs. 18/12585*, May 31, 2017, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/125/1812585.pdf>.

Ад-хок комиссия по расследованию

Как было сказано выше, ад-хок парламентская комиссия Бундестага Германии по расследованию не была сформирована. Отказ рассматривать этот случай на федеральном уровне выглядит неожиданно в свете интенсивных публичных дебатов, которые обычно вызываются расследованиями, историями расследований в прошлом и далеко идущими предоставленными законом полномочиями членов парламента на знакомство с файлами и на заслушивание должностных лиц, в том числе министров и канцлера. В январе 2017 года у Бундестага было еще время начать расследование, поскольку федеральные выборы были назначены только на сентябрь 2017. Депутаты в Дюссельдорфе сделали попытку и смогли, по крайней мере, ознакомиться с материалами и провести беседы с некоторыми из главных свидетелей за весьма короткий срок с февраля по апрель 2017.

Чтобы понять полный потенциал ад-хок комиссии по расследованию как соответствующего инструмента для рассмотрения инцидентов, подобных берлинскому теракту, было бы полезно вкратце ознакомиться с правовой рамкой и политическими предпосылками. Ад-хок комиссии предназначены для выявления несоответствующего поведения или нарушений закона должностными лицами путем сбора и оценки доказательств и для выработки рекомендаций для предотвращения будущих ошибок. Использование ад-хок комиссии по расследованию из квалифицированного меньшинства парламента является наиболее действенным конституционным средством законодательных органов Германии, поскольку такие комиссии инициируют публичные дебаты по случаю, по эффективности вовлеченных ведомств безопасности и всего законодательства, касающегося теракта. Избранные члены парламентской комиссии по расследованию пользуются неограниченным доступом к секретным материалам и тем, что свидетели по закону обязаны являться на слушания.³²

Если рассмотреть историю ад-хок комиссий по расследованию со времени объединения Германии, отношение числа тем в их работе, связанных с безопасностью, к числу тем, несвязанных с безопасностью, получается выше, чем можно было бы ожидать. После объединения Германии в 1990 году имеется шесть конкретных расследований в таких областях, как энергетическая безопасность, финансирование политических партий, широко распространенные заболевания и банковские скандалы. За тот же период двенадцать расследований были направлены на предполагаемое неправомерное поведение органов безопасности. Среди самых известных были расследования роли сотрудников BND в Багдаде во время иракской войны в 2003 году, предполагаемое немецкое участие в неправомерных выдачах, воздушный удар против похищенных цистерн поблизости от лагеря гер-

³² Sebastian von Münchow, "Security Agencies and Parliamentary Committees of Inquiry in Germany: Transparency vs. Confidentiality," *Connections: The Quarterly Journal* 12, no. 4 (2013): 51–74, <https://doi.org/10.11610/Connections.12.4.03>.

манского контингента в Кундузе, Афганистан, провал органов безопасности в попытке остановить серийных убийц из неонацистского трио,³³ как и влияние так называемых утечек Сноудена и возможное сотрудничество Берлина.³⁴ В итоге можно сказать, что вопросы безопасности подвергаются парламентскому расследованию вдвое чаще, чем вопросы, не связанные с безопасностью. Следуя этой тенденции, случай Амри идеально бы соответствовал аппетиту Бундестага к расследованию неправомерного поведения в сфере безопасности. По какой-то причине, однако, этого не случилось, что оставляет плохой привкус и подозрение, что само созвездие акторов в теракте на Брайтшайдплаце было воспринято как политически неудобное для инициирования *постфактум* расследования.

Достижения

Возвращаясь к теракту, результаты работы форума по расследованию на уровне федеральных субъектов вызывают смешанные ощущения. Определенно, игра предъявления обвинений между структурами безопасности в городе Берлине, в Дюссельдорфе и на федеральном уровне не способствовали укреплению общественного доверия к функционированию правоохранительных и разведывательных органов Германии. В результате этого, федеральный министр внутренних дел Томас де Мезьер, заявил: «в случаях, подобных случаю Амри, нам срочно необходимо больше готовности работать и больше единства между властями на федеральном и на земельном уровне». Это заявление подверглось критике со стороны соответствующих министров на *Länder*-уровне.³⁵ Они опасались, что имелось намерение подорвать существующие полномочия на поддержание общественного порядка и безопасности на земельном уровне в пользу федерального уровня. Поэтому, проблема состоит в том, чтобы найти баланс между усилением сотрудничества в полицейской работе, и в то же время сохранить федеральное разделение власти.

Один пример может проиллюстрировать предпосылки этого недоверия между земельным и федеральным уровнями. Термин «*Gefährder*» описывает личность, которая считается, что потенциально может осуществить террористическое нападение. Этот термин существует во всем соответствующем земельном законодательстве. Отличия проявляются в том, как

³³ НСП («Национал-социалистическое подполье») было правой террористической группировкой, которая оставалась не раскрытой в течение более десяти лет. Окончательный доклад комиссии есть на <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/129/1812950.pdf>.

³⁴ Окончательный доклад комиссии есть на <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/128/1812850.pdf>.

³⁵ “Um die Vorschläge von Innenminister de Maizière ist ein heftiger Streit entbrannt – das sind die Fakten,” *The Huffington Post*, April 1, 2017, www.huffingtonpost.de/2017/01/04/de-maiziere-konzept-siche_n_13947896.html.

должностные лица разных земель толкуют термин «Gefährder». В некоторых землях порог может быть низким, в других – высоким. Не существует стандартного понимания. Поэтому федеральный уровень начал призывать к выработке общего подхода к определению терминов, подобных «Gefährder». Как раз эти призывы и вызвали опасения министров на земельном уровне, что федеральные власти начинают опекают работу земельной полиции. При этом упускается из виду, что на деле федералистская система таким образом укрепляется. Общее понимание между земельными и федеральными властями не означает, что правоохранительные органы на Länder-уровне теряют свои полномочия действовать в своей территориальной юрисдикции. Разные уровни будут действовать более согласованно, когда понимают взаимную выгоду от улучшения коммуникации, сотрудничества и применения общих дефиниций.³⁶

Этот случай так же ускорил проведение некоторых реформ, направленных на предотвращение подобных нападений в будущем. Во-первых, был принят закон об улучшении обмена данными между властями отдельных земель (Datenaustauschverbesserungsgesetz). Он должен помешать потенциальным террористам использовать разные самоличности для подачи просьб о предоставлении убежища в разных провинциях Германии.³⁷ Во-вторых, была реализована система для стандартизированного анализа риска, связанного с определенными лицами. Работа над системой RADAR-iTE³⁸ была закончена в сентябре 2016, и ее поэтапное применение началось к лету 2017 года. Цель состоит в том, чтобы обеспечить стандартизированный инструмент для анализа риска для соответствующих институций на земельном и федеральном уровне. В-третьих, нападение, осуществленное наездом грузовика, способствовало двустороннему пониманию о возвращении тунисских жителей, которым не было предоставлено убежище в Германии. В настоящее время эта система используется на двусторонней основе между Тунисом и Германией.³⁹

³⁶ “Reform der Sicherheitsbehörden – Wie wär’s mit einem deutschen FBI?” *Spiegel Online*, August 22, 2017, <http://www.spiegel.de/panorama/justiz/sicherheit-in-deutschland-wie-waer-s-mit-einem-deutschen-fbi-a-1162781.html>.

³⁷ Пресс-релиз правительства Германии о применении и преимуществах данного статуса можно найти на www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/12/2015-12-09-datenaustauschverbesserungsgesetz-fluechtlingsausweis.html.

³⁸ Пресс-релиз федеральной полиции Германии о применении системы RADAR-iTE можно найти на https://www.bka.de/DE/Presse/Listenseite_Pressemitteilungen/2017/Presse2017/170202_Radar.html.

³⁹ “Rückführung von Flüchtlingen – Deutschland und Tunesien starten Pilotprojekt für Abschiebungen,” *focus online*, March 1, 2017, http://www.focus.de/politik/ausland/migration-auch-tunesien-kooperiert-bei-abschiebungen-aus-deutschland_id_5326677.html.

И последнее, новая правовая рамка дает ВКА более эффективные инструменты для борьбы с террористами. Было введено использование голеноstopных ограничителей. Была облегчена процедура ареста потенциальных террористов, которые обязаны покинуть страну. Осуществление всех этих изменений началось еще до нападения, осуществленного посредством наезда грузовика. Но теракт на Брайтшайдплаце придал политическую динамику укреплению структуры безопасности Германии. На повестке дня находятся и другие реформы, например, усовершенствование обмена данными между 16 федеральными субъектами Германии, как и между Федеральной Республикой и третьими странами или противодействия радикализации лиц в Германии.⁴⁰

Заключение

Кроме атмосферы предстоящих национальных выборов в Германии в 2017 году, остается гадать, каковы причины того, что отказались от проведения расследования на федеральном уровне. Ад-хок расследования за последние 27 лет выявили ряд нарушений и серьезных недостатков, хотя окончательные доклады редко утверждали, что официальные лица в Германии нарушали национальные и международные законы. Обычно эти расследования приводили к более жесткому парламентскому контролю над сектором безопасности. Кроме того, был введен ряд внутриведомственных ограничений. За истекшие десятилетия эти ограничения подвергались критике в плане того, что они парализуют в критической степени способности сектора безопасности. Параллельно с этим, широкомасштабные сокращения состава вооруженных сил, полиции и разведки оказывали дальнейшее давление на дееспособность сектора безопасности. Поэтому, парламентское расследование случая Амри могло показать следующее: законодательные и штатные ограничения парализовали архитектуру безопасности Германии в такой степени, что она была неспособна справиться с радикализированным тунисцем.

В целом, работа Специальных следователей и парламентских комиссий для расследования выявили ряд недостатков архитектуры безопасности Германии. Хотя были проведены некоторые необходимые реформы, в Германии не появилась слепая амбиция ввести инструменты, которые будут ненужно ограничивать гражданские права и свободы. Что наиболее важно, нападение вызвало общественную дискуссию об устранении недостатков в работе контртеррористических структур с фокусом на сотрудничестве между земельными и федеральными властями. Это может дать

⁴⁰ Эти темы являются предметом политических дебатов в разных комиссиях по внутренним делам. Обсуждаются разные законодательные предложения и резолюции, например, предложение об использовании национальной стратегии превенции радикализации партии Bündnis 90/ die Grünen: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810477.pdf>.

возможность соответствующим ведомствам работать в соответствии с заявлением, сделанным Томасом де Мезьер сразу после нападения на Брайтшайдплац: «Государство не является врагом свободного общества, а его инструментом [...]. Демократическое государство не угрожает свободе, оно ее защищает».⁴¹

* * *

Взгляды, изложенные в этой работе, принадлежат единственно ее авторам и не отражают точку зрения какой-либо институции.

Об авторах

Доктор Себастьян фон Мюнхов является лектором в Европейском центре исследований по проблемам безопасности имени Джорджа К. Маршалла. Он изучал право и политологию в Берлине, Лозанне и Вене. После получения степени магистра права он стал членом адвокатской коллегии Берлина. Также получил звание доктора по международным отношениям в Венском университете. После этого доктор фон Мюнхов работал в миссиях Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе в Боснии и Герцеговине и в Косово. Он также работал в Миссии Европейского сообщества по оказанию помощи полиции в Тиране. В Брюсселе он поступил в администрацию Специального координатора Пакта стабильности для Юго-восточной Европы. После возвращения в Берлин доктор фон Мюнхов работает на правительство Германии.

E-mail: sebastianvonm@marshallcenter.org.

Лена Ханчке изучала право в Берлинском университете имени Гумбольдта. Она получила степен магистра по праву в 2015 году и начала работать в исследовательской службе парламента Германии, Бундестаге. Затем госпожа Ханчке стала юридическим сотрудником Верховного суда Берлина, который прикомандировал ее к Центру Маршалла летом 2017 года. Недавно Лена Ханчке стала членом адвокатской коллегии Берлина. Предметом ее кандидатской диссертации будут текущие проблемы архитектуры безопасности Германии. *E-mail:* LL.Hantschke@hotmail.com.

⁴¹ Цитировано в Matthew Karnitschnig, "Terror sparks call to centralize German police powers," *Politico*, January 3rd, 2017, <http://www.politico.eu/article/terror-sparks-call-to-centralize-german-police-powers-berlin-isil-security>.