

А. Гладкий,

аспірант кафедри міжнародного і європейського права юридичного факультету
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

МЕХАНІЗМ АФРИКАНСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ І ЗАХИСТУ ЖЕРТВ

Постановка проблеми. Тероризм є загрозою для існування держав, суспільств, світового співтовариства в цілому. Більшість жертв тероризму – це безневинні громадяни, які опинилися не в тому місці і не в той час, які випадково зазнали жорстоких нападів. Життя тих, хто вижив, та їх сімей може бути безповоротно змінено. Багатьом жертвам знадобляться роки, щоб фізично відновитися після отриманих травм або змиритися із втратою. Без сторонньої допомоги травма може стати довичним вироком [1].

Як зазначив голова Комісії Африканського Союзу, останні дані Центру вивчення та дослідження тероризму (ACSRT) Африканського Союзу в Алжирі відображають тривожну картину ескалації тероризму на континенті. Вони свідчать про значне збільшення як частоти, так і летального характеру терористичних атак у 2023 році, із середнім показником 8 інцидентів і 44 жертвами щодня, порівняно з нижчим середнім показником у 4 напади та 18 жертв на день між 2017 і 2021 роками. На жаль, цивільні особи продовжують нести основний тягар цих жахливих актів, лише у 2023 році загинуло понад 7000 осіб. Крім того, постраждали сектори безпеки та військовий сектор, які зазнали тривожного зростання втрат особового складу на 190,8%, що становить понад 4000 смертельних випадків [2].

Зважаючи на зростаючу загрозу тероризму й екстремізму, міжнародні

міжурядові організації та їхні держави-члени повинні докладати максимум зусиль задля попередження і протидії цим негативним проявам; створювати системи захисту жертв злочинів; розвивати співпрацю з іншими міжнародними організаціями та створеними ними спеціалізованими структурами задля забезпечення безпеки держав, громад, населення тощо.

Стан дослідження. Варто зазначити, що загальним питанням кваліфікації терористичних актів, міжнародному співробітництву та протидії терористичним злочинам, окремим питанням участі Африканського Союзу у протидії тероризму присвячено праці вітчизняних і зарубіжних дослідників, серед яких: А. Антипенко, М. Вермеулен, Н. Зелінська, Т. Сироїд, Лінда Макмаллен, Дж. Точукву Оменма, Мойсей Онянго, Кетрін Стурман та ін. Разом з тим означена проблематика потребує подальшого дослідження з урахуванням сучасних викликів і реалій для субрегіональних міжнародних організацій та їхніх держав-членів.

Мета. Стаття має за мету дослідження механізму Африканського Союзу у протидії тероризму і захисті жертв.

Виклад основного матеріалу. Африканському континенту довелося боротися з багатьма різними формами тероризму та терористичними суб'єктами, включно з Аль-Каїдою, аль-Шабааб, Боко Харам та Армією опору Господа. Як наслідок, Африканський Союз (далі – АС) і його попередник,



Організація Африканської Єдності, вже понад чотири десятиліття беруть активну участь у континентальних зусиллях із запобігання тероризму та боротьби з ним.

Правову основу діяльності АС по боротьбі з тероризмом становлять Конвенція Організації африканської єдності (ОАЄ) про попередження тероризму та боротьбу з ним 1999 р., Додатковий протокол 2004 р., План дій Міжурядової наради високого рівня Африканського Союзу щодо запобігання тероризму в Африці та боротьби з ним 2002 р. Зокрема Конвенція ОАЄ вимагає від держав-учасниць криміналізувати терористичні акти відповідно до своїх національних законів, як це визначено в Конвенції; визначає сфери співробітництва між державами, встановлює державну юрисдикцію щодо терористичних актів і забезпечує правову основу для екстрадиції, а також позатериторіальних розслідувань і взаємної правової допомоги [3]. Додатковий протокол 2004 року визнає зростаючу загрозу тероризму на континенті та зростаючий зв'язок між тероризмом, торгівлею наркотиками, транснаціональною організованою злочинністю, відмиванням грошей та незаконним розповсюдженням стрілецької зброї та легкого озброєння. Протокол має на меті реалізацію статті 3(d) Протоколу про заснування Ради миру та безпеки Африканського Союзу, в якій зазначено, що мета Ради, зокрема, полягає «в координації та гармонізації зусиль на континенті щодо запобігання та боротьби з міжнародним тероризмом у всіх його аспектах» [4]. План дій АС щодо запобігання тероризму в Африці та боротьби з ним передбачає практичні заходи боротьби та протидії, які суттєво вирішують проблеми безпеки в Африці, включає заходи в таких сферах, як поліцейський і прикордонний контроль, законодавчі та судові заходи, фінансування тероризму та обмін інформацією [5].

З метою надання допомоги державам-членам у виконанні положень,

що містяться в різних континентальних і міжнародних інструментах боротьби з тероризмом, включаючи Конвенцію ОАЄ 1999 року про попередження тероризму та боротьбу з ним і відповідний протокол, Комісія АС ухвалила Африканський Модельний закон про боротьбу з тероризмом [Assembly/AU/Dec.369(XVII)], прийнятий у липні 2011 р. [6].

Скоєння терористичних актів нерозривно пов'язане зі значною кількістю жертв, що вимагає фокусування на означеному питанні. У межах АС здійснюються заходи, спрямовані на надання підтримки і допомоги жертвам тероризму та розробку відповідних нормативів. Зокрема, у 2005 році Африканська комісія з прав людини і народів ухвалила Резолюцію про захист прав людини та верховенство закону у боротьбі з тероризмом (ACHPR/Res.88(XXXVIII)05), в якій стверджується, що: «Африканські держави повинні забезпечити, щоб заходи, які вживаються для боротьби з тероризмом, повністю відповідали їхнім зобов'язанням щодо Африканської хартії прав людини та народів та іншим міжнародним договорам з прав людини, включаючи право на життя, заборону довільного арешту та утримання під вартою, право на справедливий судовий розгляд, заборону тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів покарання та поведіння і право шукати притулок».

У жовтні 2014 року Комісія АС організувала Симпозіум щодо жертв терористичних актів – перший у своєму роді захід, який було проведено в Африці. Симпозіум проводився в рамках Глобальної контртерористичної стратегії ООН 2006 року, яка, зокрема, закликала покласти край дегуманізації жертв тероризму. Симпозіум став першим кроком на рівні Комісії АС зі сприяння адекватному реагуванню на потреби жертв і зміцненню ролі громадянського суспільства в боротьбі з тероризмом відповідно до Глобальної контртеро-



ристичної Стратегії ООН і відповідних інструментів та рамок АС, спираючись на успіх, досягнутий завдяки взаємодії АС з громадянським суспільством у сфері миру, безпеки та соціально-економічного розвитку. У симпозіумі взяли участь низка держав-членів АС, регіональні економічні співтовариства, держави-партнери АС, міжнародні організації, представники ООН та засобів масової інформації. Ключовими серед учасників були представники африканського громадянського суспільства та неурядових організацій, створених жертвами терористичних актів та їхніми сім'ями вихідцями з Алжиру, Кенії, Сомалі та Уганди.

За підсумками Симпозіуму учасники запропонували ряд рекомендацій, що стосувалися підтримки і допомоги жертвам терористичних актів; реакції кримінальної юстиції на підтримку жертв терористичних актів; ролі засобів масової інформації; ролі жертв терористичних актів у протидії насильницькому екстремізму; а також створення мережі африканських асоціацій жертв терористичних актів [7].

У 2015 році Африканською комісією з прав людини і народів під час її 56-ї чергової сесії були прийняті Принципи і керівні положення з прав людини і народів в умовах боротьби з тероризмом в Африці. Принципи і керівні положення ґрунтуються на африканському регіональному довірному праві, прецедентному праві, стандартах і резолюціях Комісії, а також на міжнародному довірному праві в галузі прав людини та резолюціях Ради Безпеки ООН, а також враховують інші міжнародні та регіональні рішення з прав людини [8].

Документ містить набір з чотирьох загальних принципів, таких як недискримінація і зобов'язання відшкодувати збитки, а також керівні положення з конкретних питань, які Комісія вважає особливо важливими для захисту прав людини в умовах боротьби з тероризмом.

Принципи і керівні положення спрямовані на досягнення чотирьох конкретних цілей, серед яких – зосередження уваги на жертвах: Комісія визнала, що жертви тероризму надто часто витісняються з дискусій, які ведуть держави та міжурядові організації з метою запобігання тероризму та боротьби з ним. З цієї причини в Принципах і керівних положеннях значну увагу приділено необхідності запобігання терористичним актам і покарання за них, а також наданню допомоги жертвам тероризму. Зокрема, в частині 10 Принципів і керівних положень визначено, що: держави повинні дозволяти створення і вдосконалення відповідних національних інституцій, на які покладено заохочення та захист прав і свобод людини, гарантованих міжнародним та регіональним правом у галузі прав людини; держави мають забезпечувати захист свідків і жертв тероризму та пов'язаних з ним порушень прав людини, а також інших осіб, які надають інформацію органам влади або проводять будь-яке розслідування порушень прав людини від насильства, погроз насильства або будь-якої іншої форми залякування чи репресій з боку державного агента, підозрюваного терориста чи терористичної групи або іншої приватної особи. На додаток до своїх інших обов'язків перед жертвами, викладених у Принципах і керівних положеннях, держави повинні домагатися правосуддя для жертв тероризму шляхом проведення ефективних офіційних розслідувань у всіх випадках, коли особи були вбиті або серйозно поранені в результаті прямого або непрямого терористичного акту, з метою забезпечення притягнення винних до відповідальності і засвоєння уроків на майбутнє. Держави також повинні забезпечити жертвам тероризму право на створення представницьких організацій, чий права на свободу об'єднання і вираження поглядів повинні бути повністю гарантовані.



На підставі Резолюції щодо імплементації принципів і вказівок щодо прав людини та народів під час протидії тероризму в Африці (ACHPR/Res.368(LX)2017), Африканська комісія закликала «всі африканські держави вжити законодавчих, адміністративних, судових та інших відповідних заходів для реалізації Принципів та керівних положень щодо прав людини в умовах боротьби з тероризмом в Африці та забезпечити, щоб права, що містяться в них, та обов'язки були гарантовані в законах, політиці, положеннях та практиці, що регулюють всі контртерористичні операції, в тому числі під час збройних конфліктів та в умовах надзвичайного стану».

Серед актів АС слід також згадати Порядок денний до 2063 р.[9], який спрямований на реалізацію визначених прагнень, кожне з яких має свій власний набір цілей, виконання яких наблизить Африку до досягнення її бачення на 2063 рік, до континенту вільних громадян та розширених горизонтів, де буде реалізовано весь потенціал жінок і молоді, і де не буде місця страху, хвороб та потреби. Флагманські проекти охоплюють, серед іншого, інфраструктуру, освіту, науку, технології, мистецтво та культуру, а також ініціативи щодо забезпечення миру на континенті, який безперечно пов'язаний з вирішенням питання щодо ліквідації терористичних загроз для існування держав-членів АС.

Крім правової основи у межах АС створено низку інституцій з визначеною компетенцією. У рамках виконання Плану дій АС щодо запобігання тероризму в Африці та боротьби з ним створено Африканський центр вивчення та дослідження тероризму (ACSRT), який має за мету сприяння та зміцнення потенціалу АС у запобіганні та боротьбі з тероризмом в Африці. З цією метою Центр слугує для збору та централізації інформації, досліджень та аналізу з тероризму,

а також терористичних груп. Він також розробляє навчальні програми та організує, за сприяння міжнародних партнерів, навчання, зустрічі та симпозиуми [10]. ACSRT співпрацює з іншими регіональними організаціями, зокрема, з ЄС. Мета цієї спільної дії полягає в тому, щоб держави-члени АС співпрацювали більше та покращували організацію своїх можливостей у боротьбі з тероризмом. Ця спільна дія здійснюється в рамках реалізації контртерористичної стратегії Європейського Союзу [11].

У відповідь на рішення Асамблеї Союзу [Assembly/AU/Dec.311(XV)] про запобігання тероризму та боротьбу з ним, прийняте на її сесії в Кампалі в липні 2010 року, у жовтні 2010 року Голова Комісії АС призначив Спеціального представника Африканського Союзу з питань співробітництва по боротьбі з тероризмом. Спеціальний представник одночасно виконує функції директора ACSRT. З моменту свого призначення Спеціальний представник виконав низку важливих доручень з мобілізації підтримки континенту для боротьби з лихом тероризму, оцінки ситуації в різних державах-членах і визначення разом із відповідними національними органами пріоритетних питань безпеки, які необхідно вирішити.

Особлива роль відведена Раді миру та безпеки АС (PSC), вона є постійним керівним органом АС з прийняття рішень з метою запобігання, регулювання та вирішення конфліктів. Ця колективна система безпеки та раннього попередження, спрямована на сприяння своєчасній та ефективній реакції на конфлікти та кризові ситуації в Африці. Вона також є ключовим стовпом Африканської архітектури миру та безпеки (APSA), яка є основою для сприяння миру, безпеці та стабільності в Африці [12]. Питання протидії тероризму на континенті є одним з ключових питань, що знаходяться в полі зору (PSC).



Зокрема в Комюніке 1237-го засідання Ради (23 жовтня 2024 р.) Рада визнала зростаючу загрозу тероризму в Африці, яка підриває його ініціативу «Змусити гармати замовкнути» та Цілі розвитку [13].

Висновки. У межах Африканського Союзу здійснюється плідна робота, спрямована на розширення потенціалу держав-членів у створенні всеосяжної стратегії боротьби з тероризмом для континенту, наданні підтримки та допомоги жертвам тероризму. Правовою основою діяльності організації є низка правових актів, зокрема: Конвенція Організації африканської єдності (ОАЄ) про попередження тероризму та боротьбу з ним 1999 р., Додатковий протокол 2004 р., План дій Африканського Союзу щодо запобігання тероризму в Африці та боротьби з ним 2002 р., Африканський Модельний закон про боротьбу з тероризмом 2011 р. тощо. Однак статистичні дані свідчать, що структура боротьби з тероризмом АС, схоже, не працює і не реалізується своєчасно та ефективно на рівні окремих країн. Фактично, на додаток до багаторічної затримки набрання чинності Додаткового протоколу 2004 р. до Конвенції ОАЄ про попередження тероризму та боротьбу з ним 1999 р., менше третини африканських країн ратифікували Конвенцію. Крім того, лише кілька африканських країн ухвалили національне законодавство та реструктурували свої правові та судові системи для боротьби з тероризмом. АС має зробити сміливі кроки, щоб переконатися, що на національному рівні запроваджено необхідні заходи задля реалізації політики, яка значно посилює боротьбу з тероризмом на континентальному рівні (наприклад, процеси обміну інформацією та консультацій; гармонізація імміграційної політики тощо). АС також має переконатися, що національні лідери не використовують антитерористичні закони для придушення та експлуатації невинних громадян.

Хоча держави-члени АС серйозно ставляться до тероризму як до загрози безпеці, вони не завжди гарантують адекватну підтримку жертвам та їхнім родинам. Жертви тероризму та їхні сім'ї потребують цілеспрямованих і спеціальних механізмів, які б гарантували, що їхні права як особи будуть підтримані та захищені. У цьому зв'язку зазначимо, що АС слід запозичувати позитивний досвід ЄС у галузі захисту постраждалих від терористичних злочинів. Як зазначає професор Сироїд Т. Л., «ЄС досяг значного прогресу у сфері прав жертв, активний захист жертв злочинів є пріоритетом Союзу та його держав-членів... Особливістю політики ЄС у галузі захисту жертв злочинів є вчасне реагування на існуючі зміни у суспільстві, моніторинг ситуації та долучення громадськості до процесу удосконалення правової основи» [14, с. 610–611]. Тим паче, що співпраця АС з ЄС встановлена на рівні Африканського центру вивчення та дослідження тероризму.

Створені інституційні структури, посадові особи, зокрема: Африканський центр вивчення та дослідження тероризму (ACSRT), Рада миру та безпеки АС, Спеціальний представник АС з питань співробітництва в боротьбі з тероризмом та ін. сприяють втіленню в життя приписів існуючих нормативів щодо протидії тероризму, забезпечення безпеки жертв терористичних нападів. Разом із тим вони повинні оперативно реагувати на сучасні безпекові виклики і загрози для існування громад, держав-членів АС та окремих осіб, зокрема політичних лідерів держав, які відстоюють позиції держав щодо протидії тероризму та грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини.

У статті приділено увагу механізму міжнародної регіональної організації – Африканський Союз (далі – АС, Організація) у протидії тероризму і захисту жертв. Роз-



крито правовий доробок Організації в означеній сфері, складовою якого є: Конвенція Організації африканської єдності про попередження тероризму та боротьбу з ним 1999 р., Додатковий протокол 2004 р., План дій Міжурядової наради високого рівня Африканського Союзу щодо запобігання тероризму в Африці та боротьби з ним 2002 р., Африканський Модельний закон про боротьбу з тероризмом ні 2011 р., Порядок денний 2063-ЦСР. Підкреслено роль інституцій, уповноважених на виконання цілей, завдань, приписів означених актів та реалізації безпекової політики АС складовою якої є протидія тероризму (Африканський центр вивчення та дослідження тероризму (ACSRT), Спеціальний представник Африканського Союзу з питань співробітництва в боротьбі з тероризмом, Рада миру та безпеки АС).

Зазначено, що Організація докладає зусиль щодо розробки правових актів, направлених на захист прав людини в умовах тероризму. Серед таких актів проаналізовано: Резолюцію про захист прав людини та верховенство закону у боротьбі з тероризмом (ACHPR/Res.88(XXXVIII)05), Принципи і керівні положення з прав людини і народів в умовах боротьби з тероризмом в Африці 2015 р., Резолюцію щодо імплементації принципів і вказівок щодо прав людини та народів під час протидії тероризму в Африці (ACHPR/Res.368(LX)2017). Підкреслено, що флагманські проекти АС охоплюють, серед іншого, інфраструктуру, освіту, науку, технології, мистецтво та культуру, а також ініціативи щодо забезпечення миру на континенті, який безперечно пов'язаний з вирішенням питання щодо ліквідації терористичних загроз для існування держав-членів АС.

Зроблено висновок, що АС докладає суттєвих зусиль щодо розробки

правової основи та створення і належного функціонування інституцій з визначеними спеціальними повноваженнями у протидії тероризму і захисті жертв злочину. Разом із тим серед суттєвих недоліків слід зазначити: уповільнений процес імплементації нормативів АС, зокрема, Конвенції Організації африканської єдності (ОАЄ) про попередження тероризму та боротьбу з ним 1999 р., Додаткового протоколу 2004 р.; розробка національного законодавства державами-членами; створення національних інституційних спеціалізованих органів по боротьбі з тероризмом; і надання допомоги жертвам терористичних злочинів.

Ключові слова: Африканський Союз, безпека, жертви тероризму, інституції, механізми захисту, права людини, правова основа, протидія злочинності, терористичні злочини.

Gladky A. African Union mechanism on counter-terrorism and protection of victims

The article focuses on the mechanism of the international regional organization – the African Union (hereinafter – the AU, the Organization) in combating terrorism and protecting victims. The legal acquis of the Organization in this area is disclosed, which includes: OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism of 1999, the Additional Protocol of 2004, Plan of Action of the African Union High-Level Inter-Governmental Meeting on the Prevention and Combating of Terrorism in Africa of 2002, the African Model Anti-Terrorism Law, Agenda 2063-SDGs. It is emphasised the role of the institutions empowered to fulfil the goals, objectives and provisions of the above-mentioned instruments and to implement the AU security policy, including counter-terrorism (African Centre for the Study and Research on Terrorism (ACSRT), Special Rep-



representative of the African Union for Counter-Terrorism Cooperation, AU Peace and Security Council).

It is noted that the Organization is making efforts to develop legal instruments aimed at protecting human rights in the context of terrorism. Among such instruments, the following were analyzed: Resolution on the Protection of Human Rights and the Rule of Law in the Fight Against Terrorism (ACHPR/Res.88(XXXVIII)05), Principles and Guidelines on Human and Peoples' Rights while Countering Terrorism in Africa 2015, Resolution on Implementation of the Principles and Guidelines on Human and Peoples' Rights while Countering Terrorism in Africa (ACHPR/Res.368(LX)2017). It is emphasized that the AU's flagship projects cover, among others, infrastructure, education, science, technology, arts and culture, as well as initiatives to ensure peace on the continent, which is undoubtedly related to addressing the issue of eliminating terrorist threats to the existence of AU member states.

It is concluded that the AU is making significant efforts to develop a legal framework and establish and properly operate institutions with specific powers to counter terrorism and protect victims of crime. However, significant shortcomings include: the slow implementation of AU standards, in particular the 1999 Organization of African Unity (OAU) Convention on the Prevention and Combating of Terrorism and its Additional Protocol of 2004; the development of national legislation by member states; the establishment of national institutional specialized bodies to combat terrorism; and assistance to victims of terrorist crimes.

Key words: African Union, security, victims of terrorism, institutions, protection mechanisms, human rights, legal framework, combating crime, terrorist crimes.

Література:

1. Victims of terrorism. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/expertise/victims-of-terrorism.html> (дата звернення 23.12.2024).
2. Remarks of H.E. Moussa Faki Mahamat Chairperson of The African Union Commission at the Opening Ceremony of the High-Level African Counter-Terrorism Meeting in Abuja. URL: <https://au.int/en/speeches/20240422/remarks-opening-ceremony-high-level-african-counter-terrorism-meeting-abuja> (дата звернення 23.12.2024).
3. OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism, 1999. URL: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/OAU-english.pdf> (дата звернення 21.12.2024).
4. Protocol to the OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism. URL: <https://caselaw.ihlda.org/en/entity/8d3sx7ytxdruc1f1ryxi9c0udi?page=2> (дата звернення 20.12.2024).
5. Plan of Action of the African Union high-level Inter-Governmental meeting on the Prevention and combating of Terrorism in Africa. URL: <https://www.peaceau.org/uploads/au-anti-terrorism-plan-of-action.pdf> (дата звернення 22.12.2024).
6. The African Model Anti-Terrorism Law. URL: <https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/8313/african-model-law-E.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення 23.12.2024).
7. African Union Symposium on Victims of Terrorist Acts (Algiers, Algeria 27-28 October 2014): Conclusions. URL: <http://www.peaceau.org/uploads/conclusions-symposium-victims-oct2014-en.pdf> (дата звернення: 16.11.2024).
8. Principles and Guidelines on Human and Peoples' Rights while Countering Terrorism in Africa. URL: <https://caselaw.ihlda.org/entity/njozg6khhmg1d3u78c4xx39pb9?file=15107643943863jl6bo7w2lkhwyg9442t9.pdf&page=3> (дата звернення 19.12.2024).
9. Agenda 2063: The Africa We Want. URL: <https://au.int/en/agenda2063/overview> (дата звернення 19.11.2024)
10. Profile: African Centre for the Study and Research on Terrorism (ACSRT). URL: <https://issafrika.org/au-african-union-ua-lunion-africaine/profile-african-centre-for-the-study-and-research-on-terrorism-acsr> (дата звернення 21.11.2024).
11. Cooperation with the African Centre for Study and Research on Terrorism.



URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/cooperation-with-the-african-centre-for-study-and-research-on-terrorism.html> (дата звернення 25.12.2024).

12. Peace and Security Council. URL: <https://papsrepository.africa-union.org/handle/123456789/6> (дата звернення 25.12.2024).

13. Communiqué of the 1237th Meeting of the Peace and Security Council held

on 23 October 2024 on the Consideration of the AU Commission Report on Combating Terrorism in the Continent. URL: https://papsrepository.africa-union.org/bitstream/handle/123456789/2188/1237_comm_en.pdf?sequence=9&isAllowed=y (дата звернення 20.11.2024).

14. Сироїд Т. Політика Європейського Союзу у сфері захисту прав жертв злочинів Аналітично-порівняльне правознавство. 2024/3. С. 605-614.

