

Anna Dąbrowska*

KRYZYS JURYSDYKCYJNY AFRYKAŃSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA I LUDÓW

Streszczenie

Prezentowany tekst zawiera analizę ważnego i aktualnego zagadnienia związanego z międzynarodową ochroną praw człowieka w wymiarze regionalnym oraz ze współczesnym sądownictwem międzynarodowym. Dotyczy ono kryzysu jurysdykcyjnego Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów, który jest najmłodszym z trzech funkcjonujących obecnie na świecie regionalnych trybunałów praw człowieka. Impas ten ma związek z wycofywaniem się kolejnych państw regionu spod jurysdykcji tego organu, która jest dobrowolna. Jednocześnie stanowi on jeden z fundamentalnych problemów, z jakimi boryka się Trybunał Afrykański. Przyczyn wypowiedzenia jurysdykcji przez państwa afrykańskie jest kilka. Najbardziej znaczącymi z nich są: niestabilność Trybunału, utrata zaufania państw regionu do tego organu czy chęć uniknięcia przez nie odpowiedzialności za naruszenia norm prawa międzynarodowego. Do podstawowych metod użytych przy analizie prezentowanej materii i formułowaniu wniosków należy metoda dogmatyczno-egzegetyczna polegająca na analizie tekstów prawnych. Warsztat naukowy opracowania obejmuje pozycje piśmiennictwa krajowego i międzynarodowego, które posłużyły do prezentacji dotychczasowego stanu wiedzy w obrębie poruszanej problematyki.

Słowa kluczowe: prawa człowieka, afrykański system ochrony praw człowieka, Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów, kryzys jurysdykcyjny

Wstęp

Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów (dalej: Trybunał Afrykański) powstał z inicjatywy Organizacji Jedności Afrykańskiej¹ (w 2002 r. zastąpionej przez Unię Afrykańską², utworzoną na mocy *Aktu konstytucyjnego*

* Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, e-mail: anna.dabrowska@uthrad.com.pl, ORCID: 0000-0001-7843-3916.

¹ Szerzej na temat Organizacji Jedności Afrykańskiej zob. C. Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. II: *Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019, s. 107 i n.

² Na temat przekształcenia Organizacji Jedności Afrykańskiej w Unię Afrykańską zob. R. Murray, *Human Rights in Africa: From OAU to the African Union*, New York 2004.

nego Unii Afrykańskiej³, podpisanego w Lomé 11 lipca 2000 r.), wokół której zbudowany został regionalny system ochrony praw człowieka. Państwa członkowskie ówczesnej Organizacji Jedności Afrykańskiej powołały tytułowy organ mocą *Protokołu o ustanowieniu Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów* (dalej: *Protokół do Karty Afrykańskiej*)⁴. Głównym celem jego utworzenia było uzupełnienie i wzmocnienie mandatu ochronnego Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów (dalej: Komisja Afrykańska) – najstarszego regionalnego organu chroniącego prawa człowieka, utworzonego jako quasi-sądowy organ *Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów* (dalej: *Karta Afrykańska*) w 1981 r.⁵, nadzorujący ochronę praw człowieka na kontynencie. Komisja Afrykańska zajmuje się badaniem obowiązkowych sprawozdań państw ze swojej działalności na rzecz wdrażania postanowień *Karty Afrykańskiej*. Jej jurysdykcja jest obligatoryjna i automatyczna, ponieważ obejmuje wszystkie państwa-strony *Karty Afrykańskiej*.

Liczne okrucieństwa, których dopuszczano się na kontynencie afrykańskim, będącym drugim najbardziej zaludnionym kontynentem na świecie, stały się wyraźnym świadectwem, z jednej strony, ułomności Komisji Afrykańskiej, z drugiej zaś, bezkarności afrykańskich rządów. Pozasądowe egzekucje, masakry, tortury, zaginięcia, nieuzasadnione zatrzymania, nadzór polityczny czy nękanie były powszechne i spowodowały konieczność wzmocnienia efektywności Komisji Afrykańskiej. Od czasu swego powstania Trybunał Afrykański wraz z Komisją Afrykańską dążą do stworzenia kompleksowego mechanizmu kontynentalnego nadzoru, który pozwoli ustalać, czy państwa-strony wprowadzają w życie swoje zobowiązania prawnomiędzynarodowe. Organy wypowiadają się także na temat roszczeń dotyczących naruszeń praw człowieka przez poszczególne państwa.

Powołaniu Trybunału Afrykańskiego towarzyszyły euforia i nadzieje różnych środowisk, nie tylko jednostek, ale również organizacji poza-

³ *Constitutive Act of the African Union*, 11 July 2000, African Union, <https://au.int> (5.05.2023). Traktat wszedł w życie 26 maja 2001 r. Na dzień 1 sierpnia 2023 r. Unia Afrykańska zrzeszała 55 państw członkowskich.

⁴ *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, 9 June 1998, African Court on Human and Peoples' Rights, <https://www.african-court.org> (5.05.2023). Traktat wszedł w życie 25 stycznia 2004 r., po uzyskaniu 15 ratyfikacji. Na dzień 1 sierpnia 2023 r. traktat ten ratyfikowały 34 państwa członkowskie Unii Afrykańskiej.

⁵ *African Charter on Human and Peoples' Rights*, 27 June 1981, African Court on Human and Peoples' Rights, (5.05.2023). Zgodnie z art. 30 *Karty Afrykańskiej* Komisja Afrykańska została utworzona w celu ochrony i promowania praw człowieka w Afryce. Posiada ona mandat obejmujący m.in. daleko idące działania promocyjne, ochronne, quasi-sądowe, doradcze i dyplomatyczne.

rządowych. Wydawało się, że został ustanowiony niezależny, solidny i wyspecjalizowany organ, który będzie strzec praw i wolności człowieka, demokracji i rządów prawa w regionie. Jednak rozwiązania przyjęte w *Protokole do Karty Afrykańskiej* okazały się bardzo niedoskonałe. W ich świetle obywatele nie zostali wyposażeni w prawo samodzielnego i niezależnego od państwa dochodzenia swoich praw przed Trybunałem Afrykańskim, co było konsekwencją przyjęcia zapisów ograniczających upodmiotowienie jednostki.

Brak ratyfikacji przez państwa regionu *Protokołu do Karty Afrykańskiej* oraz ich niechęć do składania deklaracji akceptującej właściwość organu do przyjmowania spraw od osób fizycznych i organizacji pozarządowych w znaczący sposób utrudniają ochronę praw człowieka na kontynencie afrykańskim. Jedynie kilka państw złożyło deklaracje umożliwiające osobom fizycznym bezpośredni dostęp do Trybunału Afrykańskiego. Część z nich w późniejszym czasie niestety wycofała złożone deklaracje⁶. Decyzje te nie były przypadkowe, lecz miały związek z pogłębiającym się kryzysem między państwami a Trybunałem. Ugruntowane zostały m.in. faktem niestabilności organu oraz chęcią uniknięcia przez państwa odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej.

Jurysdykcja Trybunału Afrykańskiego

W zakresie swoich kompetencji Trybunał Afrykański posiada funkcję sądowniczą oraz doradczą, polegającą na sporządzaniu przez organ opinii prawnych na wnioski skierowane przez uprawnione podmioty⁷. W świetle art. 3 ust. 1 *Protokołu do Karty Afrykańskiej* jest on właściwy do rozpoznania i rozstrzygnięcia wszystkich przedłożonych mu spraw dotyczących interpretacji i stosowania *Karty Afrykańskiej*, protokołu do niej oraz wszystkich innych instrumentów dotyczących praw człowieka ratyfikowanych przez zainteresowane państwo. Zatem organ nie musi ograniczać się wyłącznie do Karty, lecz może, a nawet powinien, odwo-

⁶ Nie jest to odosobniony przypadek, takie zachowanie państw można bowiem spostrzec również w innych jurysdykcjach. Szerzej na ten temat zob. S.R. Anderson, *Walking Away from the World Court*, Lawfare, <https://www.lawfaremedia.org>, 5.10.2018 (25.08.2023).

⁷ Zob. art. 3 i 4 *Protokołu do Karty Afrykańskiej*. Zob. również: R.W. Eno, *The Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, „*African Human Rights Law Journal*”, 2002, vol. 2, no. 2, s. 223–233. Szerzej na temat opinii doradczych zob. J.M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge 2003, s. 29.

ływać się do innych traktatów z dziedziny praw człowieka⁸. Takie rozwiązanie jest niezwykle istotne wobec naruszeń praw bądź wolności, które nie zostały zagwarantowane w *Karcie Afrykańskiej*.

Warto podkreślić, że rozwiązanie dotyczące jurysdykcji przedmiotowej zdecydowanie różni się od uregulowań stanowiących podstawę funkcjonowania innych międzynarodowych sądów oraz instytucji quasi-sądowych orzekających wyłącznie o prawach człowieka. Najczęściej organy tego typu mają kompetencję do orzekania jedynie na podstawie aktu prawa, który powołuje je do istnienia, ewentualnie przy uwzględnieniu przepisów uzupełniających. Prawidłowość ta występuje przykładowo w odniesieniu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁹ czy Międzypaństwowej Komisji ds. Praw Człowieka¹⁰. Jurysdykcja przedmiotowa tych organów ograniczona została wyłącznie do traktatów, na podstawie których zostały utworzone. Odmiennie reguluje te kwestie *Protokół do Karty Afrykańskiej*, który umożliwia Trybunałowi Afrykańskiemu rozpatrywanie spraw z wykorzystaniem traktatów zawartych przez państwo afrykańskie akceptujące jego kompetencję z jakimkolwiek innym państwem czy państwami, jak również traktatów o charakterze powszechnym.

Przyjęcie przez państwa jurysdykcji Trybunału Afrykańskiego jest dobrowolne. Państwa-strony *Protokołu do Karty Afrykańskiej* powinny zaakceptować ją przez złożenie jednostronnej deklaracji w momencie ratyfikacji traktatu lub w późniejszym terminie¹¹.

W świetle postanowień *Protokołu do Karty Afrykańskiej* istnieją dwa rodzaje jurysdykcji Trybunału Afrykańskiego – obligatoryjna (automatyczna) oraz fakultatywna. Zgodnie z wykładnią art. 5 ust. 1 *Protokołu do Karty Afrykańskiej* w ramach pierwszej z nich skargę do Trybunału Afrykańskiego mogą wnieść: Komisja Afrykańska, państwo-strona, które wcześniej złożyło skargę do Komisji Afrykańskiej, państwo-strona, przeciwko któremu złożono skargę do Komisji Afrykańskiej, państwo-

⁸ Zob. Y.-O. (Nani) Jansen Reventlow, R. Curling, *The Unique Jurisdiction of the African Court on Human and People's Rights: Protection of Human Rights Beyond the African Charter*, „Emory International Law Review”, 2019, vol. 33, iss. 2, s. 203–222.

⁹ Trybunał ten jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* oraz jej protokołów dodatkowych.

¹⁰ Właściwość tego Trybunału obejmuje wszystkie sprawy dotyczące wykładni lub stosowania *Aмерыkańskiej Konwencji Praw Człowieka* wyłącznie w sytuacji, gdy państwa-strony w konkretnej sprawie uznały lub uznają kompetencję tego Trybunału przez złożenie specjalnej deklaracji bądź specjalnego porozumienia.

¹¹ A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały praw człowieka. Analiza porównawcza*, Toruń 2021, s. 110.

strona, którego obywatel jest ofiarą naruszenia praw człowieka¹², afrykańska organizacja pozarządowa¹³, jak również inne państwo zainteresowane w sprawie po złożeniu odpowiedniego wniosku i uzyskaniu zgody Trybunału Afrykańskiego. W odniesieniu do tej kwestii M.M. Kenig-Witkowska stwierdza, że możliwość wniesienia skargi bezpośrednio do Trybunału Afrykańskiego, bez uprzedniego jej rozpatrzenia przez Komisję Afrykańską, jest rozwiązaniem wyjątkowym na tle przyjętych przez inne systemy ochrony praw człowieka. Możliwość taką ma przede wszystkim państwo, którego obywatel jest ofiarą naruszenia praw człowieka. Biorąc jednak pod uwagę słabe funkcjonowanie takich procedur w państwach afrykańskich, możliwość ta wydaje się raczej teoretyczna. Jako nieco mniej teoretyczna przedstawia się natomiast procedura z art. 5 ust. 3 *Protokołu do Karty Afrykańskiej*, chociaż i w tym przypadku jej uruchomienie będzie zależało od złożenia przez państwo odpowiedniego oświadczenia¹⁴.

W konsekwencji przyjęcia takich rozwiązań dotyczących kompetencji podmiotowej w aspekcie legitymacji czynnej kategoria osób uprawnionych do wnoszenia spraw do Trybunału Afrykańskiego jest obszerna. Jest ona znacznie szersza niż w innych systemach regionalnych i obejmuje, zgodnie z art. 5 ust. 1 *Protokołu do Karty Afrykańskiej*, np. organizacje międzyrządowe czy regionalne wspólnoty gospodarcze. Właściwość Trybunału Afrykańskiego do rozpatrywania wniosków od tych podmiotów jest automatyczna.

W zakresie jurysdykcji fakultatywnej *Protokół do Karty Afrykańskiej* przewiduje możliwość składania skarg przez osoby fizyczne i organizacje pozarządowe. Na objęcie jurysdykcją Trybunału Afrykańskiego skarg indywidualnych, wnoszonych bezpośrednio do niego przez organizacje pozarządowe mające status obserwatora¹⁵ przy Komisji Afrykańskiej lub przez osoby fizyczne, państwo może wyrazić zgodę poprzez złożenie deklaracji na ręce Sekretarza Generalnego Unii Afrykańskiej

¹² Regulacja ta otwiera państwom drogę do składania skarg bezpośrednio do Trybunału Afrykańskiego, jeżeli prawa ich obywateli są w opinii tych państw naruszane przez inne państwa.

¹³ Zdaniem G. Michałowskiej stworzenie formuły dochodzenia należnych praw jednostek przez organizacje pozarządowe jest rozwiązaniem nowatorskim, nieprzewidywanym przez inne sądy międzynarodowe. G. Michałowska, *Problemy ochrony praw człowieka w Afryce*, Warszawa 2008, s. 43.

¹⁴ M.M. Kenig-Witkowska, *Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów*, „Palestra”, 2001, nr 7–8, s. 112–123.

¹⁵ Uzyskanie statusu obserwatora jest jednoznaczne z przyznaniem prawa do składania wniosków do Trybunału w toczącym się postępowaniu. Zob. *Komisja Afrykańska*, Katalog organizacji pozarządowych o statusie obserwatora, www.achpr.org (24.08.2023).

w chwili ratyfikacji *Protokołu do Karty Afrykańskiej* lub w późniejszym terminie¹⁶. Z uwagi na ten fakt bezpośredni dostęp do Trybunału Afrykańskiego osób fizycznych oraz organizacji pozarządowych jest w istotny sposób ograniczony, zależy bowiem od złożenia przez państwo, z którego podmioty te się wywodzą, stosownej deklaracji w przedmiocie akceptacji jurysdykcji organu¹⁷. Ograniczone są również kompetencje grup do wnoszenia skarg. Trybunał Afrykański nie będzie rozpatrywał spraw wniesionych w tym trybie bez otrzymania uprzednio oświadczenia od państwa, którego te skargi dotyczą. W takich sytuacjach organ decydujący o dopuszczalności skargi może zwrócić się o opinię do Komisji Afrykańskiej. Wydaje się, że to rozwiązanie zaprzecza idei *Karty Afrykańskiej*, według której prawa osób i ludzi mają fundamentalne znaczenie. Aspekt ten powinien zostać uregulowany w regulaminie Trybunału Afrykańskiego.

Granice jurysdykcji Trybunału Afrykańskiego należy rozpatrywać, biorąc pod uwagę środowisko społeczno-polityczne dominujące na kontynencie afrykańskim w okresie, w którym wiele państw regionu miało świeżo w pamięci doświadczenia niedawnej kolonizacji. Uniemożliwiało im to wypracowanie kompromisu ograniczającego ich suwerenność i pozwolenie ponadnarodowemu trybunałowi na nadzór nad ich jurysdykcją wewnętrzną oraz ingerowanie w nią. W związku z tym wymóg dodatkowej deklaracji dotyczącej skargi indywidualnej należy odczytywać jako swego rodzaju sposób na to, by państwa mogły chociaż ratyfikować *Protokół ustanawiający Trybunał Afrykański*. Zabieg ten jednocześnie osłabił zdolność organu do rozwijania swojego orzecznictwa i wypełniania mandatu polegającego na zapewnieniu ochrony i promocji praw człowieka na całym kontynencie.

Rozwiązania mające charakter ograniczający dla wyżej wskazanych podmiotów podważają pozycję i reputację Trybunału Afrykańskiego, jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że to właśnie osoby fizyczne i organizacje pozarządowe są jego głównymi beneficjentami. Organ ten nie został przecież powołany w celu ochrony praw państw, lecz przede wszystkim, by chronić prawa i wolności mieszkańców kontynentu afrykańskiego.

Z przedstawionych rozwiązań, które zostały przyjęte przez twórców afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka, wynika zatem, że na etapie projektowania *Protokołu do Karty Afrykańskiej* państwa człon-

¹⁶ Art. 5 ust. 3 w zw. z art. 34 ust. 6 oraz art. 34 ust. 7 *Protokołu do Karty Afrykańskiej*.

¹⁷ Zob. M. Ssenyonjo, *Direct Access to the African Court on Human and Peoples' Rights by Individuals and NonGovernmental Organisations: An Overview of the Emerging Jurisprudence of the African Court 2008–2012*, „International Human Rights Law Review”, 2013, vol. 2, no. 17, s. 51–54.

kowskie Unii Afrykańskiej wprowadziły dwustopniowy system przynależności państwowej. Ratyfikacja protokołu stanowi pierwszy poziom akceptacji, umożliwiając pośredni dostęp do Trybunału Afrykańskiego za pośrednictwem Komisji Afrykańskiej, złożenie oświadczenia zgodnie z art. 34 ust. 6 *Protokołu do Karty Afrykańskiej*, zapewniającego bezpośredni dostęp do Trybunału, stanowi zaś poziom drugi tej akceptacji¹⁸.

Wobec małej liczby państw, które ratyfikowały *Protokół do Karty Afrykańskiej*, Trybunał Afrykański nie wykonuje swojej jurysdykcji w większości państw Unii Afrykańskiej. Do dnia dzisiejszego jedynie dziewięć spośród trzydziestu dwóch państw¹⁹, które są stronami *Protokołu do Karty Afrykańskiej*, i pięćdziesięciu pięciu państw członkowskich Unii Afrykańskiej, złożyło oświadczenie w przedmiocie uznania kompetencji Trybunału Afrykańskiego. Zatem tylko dziewięć państw regionu zadeklarowało, że zezwala Trybunałowi na orzekanie w indywidualnych sporach dotyczących praw człowieka. Bezpośredni dostęp do Trybunału Afrykańskiego przez osoby fizyczne i organizacje pozarządowe jest ograniczony wymogiem fakultatywnej deklaracji złożonej przez zainteresowane państwo, uznające kompetencje organu do przyjmowania spraw od osób fizycznych i organizacji pozarządowych. Z uwagi na fakt, że złożenie takiego oświadczenia jest dobrowolne, państwo może je również jednostronnie wycofać. Większość państw-stron *Protokołu do Karty Afrykańskiej* jak dotąd nie złożyło takiej deklaracji. W następstwie tego Trybunał Afrykański nie jest właściwy do przyjmowania skarg od osób fizycznych i organizacji pozarządowych przeciwko państwom, które nie złożyły takiej deklaracji.

Ograniczenie dostępu jednostek do Trybunału prowadzi do znaczącego zatamowania bardziej newralgicznego z dwóch istniejących kanałów kierowania do niego sporów. Oto bowiem spośród blisko stu trzydziestu spraw – zarówno zakończonych, jak i wciąż zawisłych – zaledwie trzy (a zatem jedynie około 2%) nie dotyczyły skarg wniesio-

¹⁸ Do 1 czerwca 2023 r. *Protokół do Karty Afrykańskiej* ratyfikowały trzydzieści dwa z pięćdziesięciu pięciu państw członkowskich Unii Afrykańskiej. Oświadczenia takie złożyły: Benin, Burkina Faso, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gambia, Ghana, Malawi, Mali, Rwanda, Tanzania i Tunezja. Warto również podkreślić, że żadne spośród pięciu największych państw członkowskich UA – Algieria, Egipt, Maroko, Nigeria i Republika Południowej Afryki – nie złożyły oświadczenia w przedmiocie bezpośredniego dostępu do Trybunału.

¹⁹ Benin, Burkina Faso, Wybrzeże Kości Słoniowej, Ghana, Malawi, Mali, Rwanda, Tanzania, Tunezja. Na początku 2016 r. Rwanda wycofała swoją uprzednio złożoną deklarację. Zob. na ten temat: *Report: Rwanda's Withdrawal of Its Acceptance of Direct Individual Access to the African Human Rights Court*, 22 March 2016, Centre for Human Rights University of Pretoria, <https://www.chr.up.ac.za> (25.08.2023).

nych przez podmioty indywidualne lub organizacje pozarządowe. Nie sprawdziły się tym samym prognozy towarzyszące procesowi tworzenia Trybunału Afrykańskiego, że w większości przypadków jego kompetencja sporna będzie wykorzystywana jako kontynuacja postępowania toczącego się przed Komisją Afrykańską²⁰.

Trybunał Afrykański nie jest wyłączony ze spraw, które Komisja Afrykańska uznała za niedopuszczalne. Wniesienie skargi bezpośrednio do tego Trybunału jest możliwe bez uprzedniego jej rozpatrzenia przez Komisję Afrykańską, co stanowi wyjątkowe rozwiązanie na tle innych systemów ochrony praw człowieka. Rozwiązanie to jest wykorzystywane przez państwa, których obywatele stali się ofiarami naruszenia praw człowieka. Pomimo to w państwach afrykańskich możliwości te pozostają ciągle w sferze teoretycznej²¹. *Protokół do Karty Afrykańskiej* nie stanowi wyrażnie, że wszystkie sprawy muszą zostać rozstrzygnięte przez Komisję Afrykańską przed ich przedłożeniem Trybunałowi. Jeśli jednak Komisja Afrykańska przekazuje bezpośrednio wszystkie sprawy do Trybunału na podstawie art. 5 ust. 1 *Protokołu do Karty Afrykańskiej* bez dokonania jakichkolwiek ustaleń, opcjonalny mechanizm deklaracji przewidziany w art. 34 ust. 6 jest zbyteczny.

Kryzys jurysdykcyjny Trybunału Afrykańskiego

Opór wobec Trybunału Afrykańskiego sięga wczesnych lat jego powstania. Pomysł utworzenia organu od samego początku nie miał wielu zwolenników wśród afrykańskich państw. Nie chciały one zrezygnować z nienaruszalnej zasady suwerenności, której starały się strzec od uzyskania niepodległości, i wołały nie dopuścić do ingerencji w ich sprawy wewnętrzne. Wśród wielu przyczyn wycofania się państw spod jurysdykcji Trybunału Afrykańskiego najczęściej wskazuje się: niestabilność organu, utratę zaufania do niego wśród państw regionu, jak również chęć uniknięcia przez te państwa odpowiedzialności za naruszenia praw człowieka.

Jeśli chodzi o niestabilność Trybunału Afrykańskiego, należy mieć na uwadze, że organ ten nie działa w trybie stałym, tak jak Europejski Trybunał Praw Człowieka. Odbywa bowiem sesje niezbędne do wypełniania jego funkcji w terminach przez siebie ustalonych (sesje zwyczajne zwoływane są cztery razy do roku i trwają każdorazowo czternaście dni).

²⁰ F. Viljoen, *A Human Rights Court for Africa, and Africans*, „Brooklyn Journal of International Law”, 2004, vol. 30, s. 23.

²¹ B.S. Diallo, *Międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka*, Poznań 2010, s. 180–181.

Jedynie prezes Trybunału Afrykańskiego pracuje w pełnym wymiarze czasu pracy, zaś pozostali sędziowie pełnią swoje funkcje w niepełnym wymiarze, bardzo często podejmując decyzje w pośpiechu. Są zmęczeni orzekaniem podczas powtarzających się sesji. Nie muszą też rezygnować z dodatkowego zatrudnienia, jeśli nie koliduje ono z obowiązkami sędziego. Fakt ten nie przyczynia się do efektywności organu i należy uznać go za wadę systemu afrykańskiego. Może to mieć również istotny wpływ na jakość orzecznictwa Trybunału.

De lege ferenda konieczne byłoby zreformowanie Trybunału Afrykańskiego i doprowadzenie do sytuacji, w której organ ten, wzorując się na rozwiązaniach europejskich, pracowałby w trybie stałym, a nie w trybie sesyjnym jak dotąd, by sędziowie mogli pełnić swoje obowiązki w pełnym wymiarze godzin. Wprowadzenie tak radykalnych zmian byłoby jednak możliwe wyłącznie przy akceptacji państw regionu i ich zaangażowaniu politycznym oraz finansowym²². Biorąc po uwagę opór większości państw regionu wobec Trybunału, postulat ten będzie niebywale ciężko wdrożyć.

Utrata zaufania do Trybunału Afrykańskiego (niezadowolenie państw z dotyczących ich wyroków) to kolejna przyczyna trwającego impasu. Wycofane deklaracje są potwierdzeniem, że zmniejsza się zaufanie państw do organu. W rzeczywistości wypada uznać wypowiedzenie jurysdykcji za atak na niezawisłość Trybunału i przyczynę podważenia integralności systemu. Należy stwierdzić, że przepis art. 34 ust. 6 *Protokołu do Karty Afrykańskiej*, dotyczący składania oświadczenia umożliwiającego bezpośredni dostęp do Trybunału, jest poważną przyczyną jego słabości. Chęć uniknięcia przez państwa zobowiązań (obawa przed silnym mechanizmem, który pociągnie je do odpowiedzialności za naruszenia praw człowieka) widoczna jest w opieszałości, jeśli chodzi o wykonywanie wyroków Trybunału Afrykańskiego lub niewykonywanie ich w ogóle.

Podporządkowanie się wyrokowi ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia wymiaru sprawiedliwości, jego niewykonanie nie tylko podważa rację bytu Trybunału, ale niszczy także publiczne zaufanie, jakim był obdarzony²³. Historycznie rzecz ujmując, większość państw afrykańskich ignorowała orzeczenia Trybunału, co odzwierciedla ich stosunek do kwestii praw człowieka.

Spśród trzydziestu czterech państw-stron *Protokołu do Karty Afrykańskiej* w latach 1998–2022 łącznie dwanaście złożyło deklaracje dotyczące przyjęcia właściwości Trybunału Afrykańskiego do przyjmowania

²² Por. A. Dąbrowska, *op.cit.*, s. 298.

²³ *Activity Report of the African Court on Human and Peoples' Rights*, 1 January – 31 December 2019, s. 16, Corte Interamericana de Derechos Humanos, <http://www.corteidh.or.cr> (25.08.2023).

spraw bezpośrednio od osób fizycznych i organizacji pozarządowych. Były to: Benin (2014), Burkina Faso (1998), Gambia (2018), Ghana (2011), Gwinea Bissau (2021), Malawi (2008), Mali (2010), Niger (2021), Rwanda (2013), Tanzania (2010), Tunezja (2017) i Wybrzeże Kości Słoniowej (2013). Jednak w latach 2016–2020 cztery z nich wycofały uprzednio złożone deklaracje umożliwiające osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym wnoszenie spraw do Trybunału Afrykańskiego – Rwanda 24 lutego 2016 r., Tanzania 14 listopada 2019 r., Benin 24 marca 2020 r. i Wybrzeże Kości Słoniowej 28 kwietnia 2020 r.

Każde wycofanie deklaracji należy postrzegać jako działanie zainicjowane przez rządy państw w celu ograniczenia lub obalenia autorytetu trybunału międzynarodowego. Warto podkreślić, że ani *Karta Afrykańska*, ani *Protokół do Karty Afrykańskiej* w swych postanowieniach nie wskazują, w jakim trybie powinno zostać przeprowadzone wycofanie lub wypowiedzenie deklaracji na podstawie art. 34 *Protokołu do Karty Afrykańskiej*. Mimo to Trybunał Afrykański, po wystąpieniu Rwandy (2016), rozpatrzył ważność jej deklaracji, wskazując, że takie wycofanie się jest ważne na mocy *Protokołu do Karty Afrykańskiej*²⁴.

Rwanda była pierwszym państwem, które zdecydowało się na wypowiedzenie deklaracji. Krok ten był reakcją na wydany przez Trybunał Afrykański wyrok w kontrowersyjnej sprawie *Ingabire Victoire Umuhoza przeciwko Republice Rwandy*²⁵, dotyczącej prawa do rzetelnego procesu i wolności słowa lidera partii opozycyjnej w związku z ludobójstwem w Rwandzie. Argumentując wycofanie deklaracji, rząd Rwandy wskazał, że deklaracja ta była wykorzystywana wbrew intencjom, którym miała służyć. Początkowo decyzję tę odczytywano jako wyjątek od reguły, z czasem jednak w ślad za tym państwem podążyły kolejne.

Wycofanie deklaracji przez Tanzanię (2019) ma kluczowe znaczenie nie tylko dla obywateli tego państwa, ale również dla wiarygodności i autorytetu samego Trybunału Afrykańskiego. Sprawy przeciwko Tanzanii stanowią znaczną część łącznej liczby spraw wnoszonych do Trybunału oraz całego afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka. Spośród siedemdziesięciu orzeczeń wydanych przez Trybunał Afrykański do września 2019 r., dwadzieścia osiem (40%)²⁶ odnosiło się do Tanzanii. Większość skarg wniesionych przeciwko temu państwu dotyczyła

²⁴ Wyrok Trybunału Afrykańskiego, *Ingabire Victoire Umuhoza v. Rwanda*, 003/2014, Ruling on Jurisdiction, 3 June 2016.

²⁵ Wyrok Trybunału Afrykańskiego, *Ingabire Victoire Umuhoza v. Rwanda*, 003/2014, Judgment, 24 November 2017.

²⁶ Szczegółowe statystyki dotyczące rozpatrywanych przez Trybunał Afrykański spraw zamieszczone zostały pod adresem: African Court on Human and Peoples' Rights, <https://www.african-court.org> (25.08.2023).

domniemyanych naruszeń prawa do rzetelnego procesu sądowego, co wskazuje na systemowy problem tamtejszego wymiaru sprawiedliwości. Choć uzasadniając swoją decyzję, Tanzania wskazała, że deklaracja jest sprzeczna z konstytucją tego państwa, to bezpośrednim powodem wycofania deklaracji uznającej jurysdykcję Trybunału Afrykańskiego do bezpośredniego wnoszenia spraw przez osoby fizyczne mogło być wydanie przez Trybunał wyroku w sprawie dotyczącej kary śmierci za wyroki skazujące za morderstwo²⁷.

Tendencję tę należy uznać za niepokojącą. Świadczy ona o utracie zaufania państw regionu do Trybunału Afrykańskiego. Jednocześnie warto wskazać, że problem dotyczy państw, przeciwko którym Trybunał wydawał najwięcej orzeczeń. Wycofanie przez kolejne państwa deklaracji związane jest ze spadkiem już podjętych przez Trybunał wysiłków na rzecz budowania demokracji, obrony praw człowieka i promocji praworządności na kontynencie. Docelowo sytuacja taka może doprowadzić do podważenia mechanizmu ochrony praw człowieka w regionie. Choć państwa wypowiadające złożone wcześniej deklaracje nie mają obowiązku uzasadniania swoich decyzji i mimo że za każdym razem wskazywano na aspekty społeczno-polityczne mające zasadnicze znaczenie dla ustawodawstw krajowych²⁸, trudno się oprzeć wrażeniu, że powodem tych wypowiedzi było przede wszystkim niezadowolenie z orzeczeń wydanych przez Trybunał Afrykański. W rzeczywistości należy je odczytywać jako atak na niezawisłość Trybunału i podważanie integralności organu.

Decyzje Beninu (2020) i Wybrzeża Kości Słoniowej (2020) dotyczące wycofania swoich deklaracji podjęte zostały w obu państwach w kontekście przedwyborczym, w sytuacjach, w których doszło do braku poszanowania podstawowych wolności, zwłaszcza wolności wypowiedzi oraz zgromadzeń. Są one sprzeczne z samą istotą wspierania praw i wolności człowieka, stanowiąc przeszkodę na drodze do budowania demokracji i praworządności na kontynencie.

Wycofanie się Wybrzeża Kości Słoniowej nastąpiło bezpośrednio po wydaniu wyroku z 22 kwietnia 2020 r. w sprawie środków tymczasowych, w którym Trybunał Afrykański nakazał sądowi krajowemu zawieszenie nakazu aresztowania Guillaume'a Soro, byłego przywódcy rebeliantów kandydującego na prezydenta. Wybrzeże Kości Słoniowej

²⁷ Wyrok Trybunału Afrykańskiego, *Ally Rajabu and others v. Republic of Tanzania*, 007/2015, Judgment, 28 November 2019.

²⁸ Oświadczenia poszczególnych państw-stron *Protokołu do Karty Afrykańskiej* dotyczące wycofania uprzednio złożonych deklaracji dostępne są pod adresem: African Court on Human and Peoples' Rights, <https://www.african-court.org> (25.08.2023).

oskarżyło Trybunał o podjęcie decyzji politycznej, podważanie suwerenności państwa i podstaw rządów prawa poprzez stworzenie rzeczywistej niepewności prawnej za sprawą nadania pewnego rodzaju immunitetu karnego komuś, kto chce kandydować w zbliżających się wyborach.

Ze statystyk organu wynika, że na 347 wniesionych do niego spraw 308 złożyły osoby fizyczne²⁹. Biorąc pod uwagę fakt, że Trybunał Afrykański jest stosunkowo młodym sądem i cały czas znajduje się na etapie opracowywania swojego orzecznictwa, jak również określania swojej roli na kontynencie afrykańskim, opisana powyżej sytuacja nie jest optymistyczna. Wycyfywanie przez kolejne państwa deklaracji znacznie zmniejszy liczbę spraw wnoszonych do Trybunału, nie tylko ograniczając w ten sposób jego zdolność do pociągania do odpowiedzialności państw, ale również zawężając możliwości rozwoju orzecznictwa organu. Może się okazać, że Trybunał znajdzie się w sytuacji, w której chyba będzie brakowało mu spraw do rozpatrywania.

Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem Trybunału Afrykańskiego w tej kwestii wycofanie deklaracji staje się skuteczne dopiero po upływie dwunastu miesięcy i nie ma wpływu na sprawy, które są już rozpatrywane lub które mogą zostać jeszcze wniesione w trakcie okresu wypowiedzenia. W świetle prawa międzynarodowego państwa, które wycofały swoje deklaracje, mają obowiązek współpracować z Trybunałem w dobrej wierze do czasu rozpatrzenia wszystkich toczących się spraw. Wynika to z faktu, że wycofanie deklaracji nie ma mocy wstecznej.

Konsekwencje kryzysu jurysdykcyjnego i wyzwania dla Trybunału Afrykańskiego

Skutki kryzysu jurysdykcyjnego Trybunału Afrykańskiego należy rozpatrywać wieloaspektowo. Obecnie, gdy pozostało jedynie sześć państw, które złożyły deklaracje na mocy art. 34 ust. 6 *Protokołu do Karty Afrykańskiej*, Trybunał nie odgrywa już roli panaafrykańskiego, regionalnego trybunału praw człowieka. Można przypuszczać, że kryzys uniemożliwi opracowywanie orzecznictwa Trybunału, który jest stosunkowo młodym sądem i cały czas znajduje się na etapie określania swojej roli na kontynencie. Opór ze strony państw utrudni mu zatem dalszy rozwój. Należy podkreślić, że proces związany z utworzeniem Trybunału Afrykańskiego od samego początku był powolny i towarzyszyła mu niechęć państw regionu do poddania się jurysdykcji tego organu.

²⁹ Stan na 1 czerwca 2023 r., za: African Court on Human and Peoples' Rights, <https://www.african-court.org> (25.08.2023).

Wycyfywanie przez kolejne państwa deklaracji znacznie ograniczy liczbę spraw wnoszonych do Trybunału Afrykańskiego, spowalniając możliwości rozwoju orzecznictwa. Należy jednak z całą stanowczością wskazać, że od momentu oficjalnego rozpoczęcia działalności przez Trybunał w listopadzie 2006 r. wykształcił on stosunkowo postępowe orzecznictwo w zakresie praw człowieka w kontekście afrykańskim, które stworzyło solidne podstawy do orzekania w sprawach dotyczących łamania praw człowieka na kontynencie. Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Afrykańskiego obejmowało szerokie spektrum problematyki dotyczącej praw człowieka kształtującej krajobraz społeczno-gospodarczy i polityczny kontynentu, m.in. kwestie związane z wyborami, wolnością wypowiedzi, prawami obywatelskimi czy prawami ludności tubylczej. Jednak jego ciągłość jest zagrożona z jednej strony niestabilnością finansową, a z drugiej niechęcią państw członkowskich Unii Afrykańskiej do zaakceptowania orzeczeń trybunału oraz decyzjami niektórych państw o podjęciu działań, które uniemożliwiają ich obywatelom i organizacjom pozarządowym podlegającym ich jurysdykcji bezpośrednie wnoszenie spraw do Trybunału Afrykańskiego. Dalsze działania wymagają od Unii Afrykańskiej znacznego wzmocnienia zarówno struktury finansowej i instytucjonalnej Trybunału, jak i jego niezależności oraz zapewnienia akceptacji i poszanowania jego orzeczeń przez wszystkie państwa członkowskie³⁰.

Może się okazać, że Trybunał Afrykański znajdzie się w sytuacji, w której będzie brakowało mu spraw do rozpatrywania. Sytuacja taka byłaby niebywale niekorzystna dla regionu, ponieważ Trybunał ten jest filarem tamtejszego systemu ochrony praw człowieka, który ma jednocześnie wpływ na kształtowanie międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Co więcej, dzięki jego funkcjonowaniu w regionie został ustanowiony prawny obowiązek państwowy w zakresie regionalnego i międzynarodowego prawa praw człowieka, niezależny organ ocenia bowiem, czy państwa członkowskie Unii Afrykańskiej przestrzegają swoich międzynarodowych zobowiązań dotyczących praw człowieka³¹.

Obecnie bardzo ważne jest, by Trybunał utrzymał swoją niezależność i legitymację w celu zapewnienia bezpieczeństwa jak największej liczbie ofiar naruszeń praw człowieka w regionie. Jeśli tendencja dotycząca wycyfywania deklaracji będzie się utrzymywać, może okazać się,

³⁰ J.M. Mbaku, *The Emerging Jurisprudence of the African Human Rights Court and the Protection of Human Rights in Africa*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law”, 2023, vol. 56, s. 66.

³¹ A. Dąbrowska, *op.cit.*, s. 280. Szerzej na ten temat zob. również: J.L. Cavallaro, S.E. Brewer, *Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court*, „American Journal of International Law”, 2008, vol. 102, s. 768–827.

że miliony Afrykańczyków zostaną pozbawione prawa do dochodzenia sprawiedliwości bezpośrednio przed Trybunałem Afrykańskim. Konsekwencje wycofania deklaracji obejmują nie tylko państwa afrykańskie, kwestionując odpowiedzialność państw za przestrzeganie międzynarodowego prawa praw człowieka. Tendencja ta podważa zaufanie do międzynarodowego systemu prawnego i zagraża zaangażowaniu państw w ochronę praw człowieka. Z utworzeniem Trybunału Afrykańskiego zarówno państwa członkowskie Unii Afrykańskiej, jak i organizacje pozarządowe wiązały ogromne nadzieje dotyczące poprawy praw i wolności mieszkańców kontynentu afrykańskiego.

Wyzwaniem dla Trybunału jest zapewnienie powszechnej ratyfikacji *Protokołu do Karty Afrykańskiej* i obowiązkowego składania przez państwa-strony deklaracji na podstawie jego art. 34 ust. 6. W kwestię tę powinna zaangażować się również Unia Afrykańska, która za pośrednictwem środków dyplomatycznych mogłaby wzywać rządy państw członkowskich do ratyfikowania *Protokołu do Karty Afrykańskiej* oraz składania deklaracji. Sędziowie Trybunału Afrykańskiego są zdania, że osoby fizyczne oraz organizacje pozarządowe powinny mieć do niego bezpośredni dostęp. W opinii odrębnej w sprawie *Femi Falana*³² sędzia F. Ouguerouz stwierdził, że analogicznie jak Falana opowiada się za automatycznym dostępem do Trybunału dla osób fizycznych i organizacji pozarządowych.

W odpowiedzi na te wyzwania został opracowany plan strategiczny na lata 2021–2025, wskazujący niezbędne kroki, które powinny zostać podjęte w celu pogłębienia zaufania publicznego do Trybunału Afrykańskiego³³. Zaufanie to dotyczy mieszkańców kontynentu afrykańskiego oraz państw i instytucji regionu.

Zakończenie

Postanowienie art. 34 ust. 6 *Protokołu do Karty Afrykańskiej* jest przejawem słabości Trybunału Afrykańskiego. Konieczność składania oświadczeń przez poszczególne państwa-strony protokołu stanowi istotną przeszkodę, która uniemożliwia Trybunałowi skuteczne działanie. Trudności związane z dostępem do niego osób fizycznych i organizacji

³² Zob. par. 37.

³³ Zob. *African Court on Human and People's Rights Strategic Plan 2021–2025* "Deepening trust in the African Court by enhancing its efficiency and effectiveness", przyjęty na 60. Zwyczajnej Sesji Trybunału Afrykańskiego w dniach 15 lutego – 12 marca 2021 r., African Court on Human and Peoples' Rights, <https://www.african-court.org> (25.08.2023).

pozarządowych dyskwalifikują go jako organ stojący na straży afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka.

Widać wyraźnie, że na kontynencie afrykańskim panuje powszechna niechęć nie tylko do ratyfikowania *Protokołu do Karty Afrykańskiej*, ale również do umożliwienia obywatelom afrykańskich państw dostępu do Trybunału Afrykańskiego. Jest ona częściowo konsekwencją braku odpowiedniego zrozumienia roli tego organu. Ma to również związek z faktem, że Trybunał Afrykański jest najmłodszym z trybunałów regionalnych, a „nowe” trybunały mają co do zasady mniej sojuszników wśród rządów.

Kryzys jurysdykcyjny, którego przejawem jest wypowiedzenie deklaracji przez kolejne państwa regionu, świadczy o utracie ich zaufania do Trybunału Afrykańskiego. Jest to istotny problem, który jak najszybciej powinien być rozwiązany. W przeciwnym razie organ ten może stracić swój autorytet i legitymację. Wypowiedzenie traktatu przez państwa w latach 2016–2020 stało się inspiracją dla Beninu i Wybrzeża Kości Słoniowej do poczynienia analogicznego kroku. Ograniczenie tej formy dostępu do Trybunału jest przeszkodą w umocnieniu jego stanowiska jako uprawnionego, silnego i wiarygodnego organu praw człowieka na kontynencie afrykańskim. Państwa, które wycofały deklaracje, powinny ponownie rozważyć swoje decyzje w tym przedmiocie. Najwyższa pora, by nie tylko państwa członkowskie Unii Afrykańskiej, ale również sama organizacja i inne zainteresowane podmioty podjęły odważne działania mające na celu wzmocnienie Trybunału.

Na podstawie zidentyfikowanego i poddanego analizie kryzysu jurysdykcyjnego i dużego prawdopodobieństwa jego rozszerzenia w przyszłości można wątpić, by Trybunał potrafił utrzymać i realizować cel, dla którego został powołany – ochronę i propagowanie praw człowieka na kontynencie afrykańskim.

Bibliografia

- Anderson S.R., *Walking Away from the World Court*, Lawfare, <https://www.lawfaremedia.org>, 5.10.2018 (25.08.2023).
- Cavallaro J.L., Brewer S.E., *Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty-First Century: The Case of the Inter-American Court*, „American Journal of International Law”, 2008, vol. 102.
- Dąbrowska A., *Regionalne trybunały praw człowieka. Analiza prawnoporównawcza*, Toruń 2021.
- Diallo B.S., *Międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka*, Poznań 2010.
- Eno R.W., *The Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, „African Human Rights Law Journal”, 2002, vol. 2, no. 2.

- Jansen Reventlow Y.-O. (Nani), Curling R., *The Unique Jurisdiction of the African Court on Human and People's Rights: Protection of Human Rights Beyond the African Charter*, „Emory International Law Review”, 2019, vol. 33, iss. 2.
- Kenig-Witkowska M.M., *Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów*, „Palestra”, 2001, nr 7–8.
- Mbaku J.M., *The Emerging Jurisprudence of the African Human Rights Court and the Protection of Human Rights in Africa*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law”, 2023, vol. 56.
- Michałowska G., *Problemy ochrony praw człowieka w Afryce*, Warszawa 2008.
- Mik C., *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. II: *Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego*, Warszawa 2019.
- Murray R., *Human Rights in Africa: From OAU to the African Union*, New York 2004.
- Pasqualucci J.M., *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, Cambridge 2003.
- Report: Rwanda's Withdrawal of Its Acceptance of Direct Individual Access to the African Human Rights Court*, 22 March 2016, Centre for Human Rights University of Pretoria, <https://www.chr.up.ac.za> (25.08.2023).
- Ssenyonjo M., *Direct Access to the African Court on Human and Peoples' Rights by Individuals and NonGovernmental Organisations: An Overview of the Emerging Jurisprudence of the African Court 2008–2012*, „International Human Rights Law Review”, 2013, vol. 2, no. 17.
- Viljoen F., *A Human Rights Court for Africa, and Africans*, „Brooklyn Journal of International Law”, 2004, vol. 30.

The jurisdictional crisis of the African Court of Human and Peoples' Rights

Abstract

This text is an analysis of an important and topical aspect of the international human rights protection in its regional dimension and the contemporary international judiciary. It concerns the jurisdictional crisis of the African Court of Human and Peoples' Rights, the youngest of the three regional human rights courts currently in operation worldwide. The impasse involves successive countries of the region withdrawing from the authority's jurisdiction, which is voluntary. This is also one of the fundamental problems the African Court is facing. There are several causes of African states terminating its jurisdiction. The Court's instability, the loss of the regional states' trust in the authority or their willingness to evade responsibility for the violations of international legal standards are among the major reasons. The dogmatic-exegetical method, which consists in analysing legal texts, is the key method used to analyse the subject matter and to advance conclusions. Polish and international literature serves to present the state of knowledge about the issues discussed.

Keywords: human rights, African system of human rights protection, African Court of Human and Peoples' Rights, jurisdictional crisis