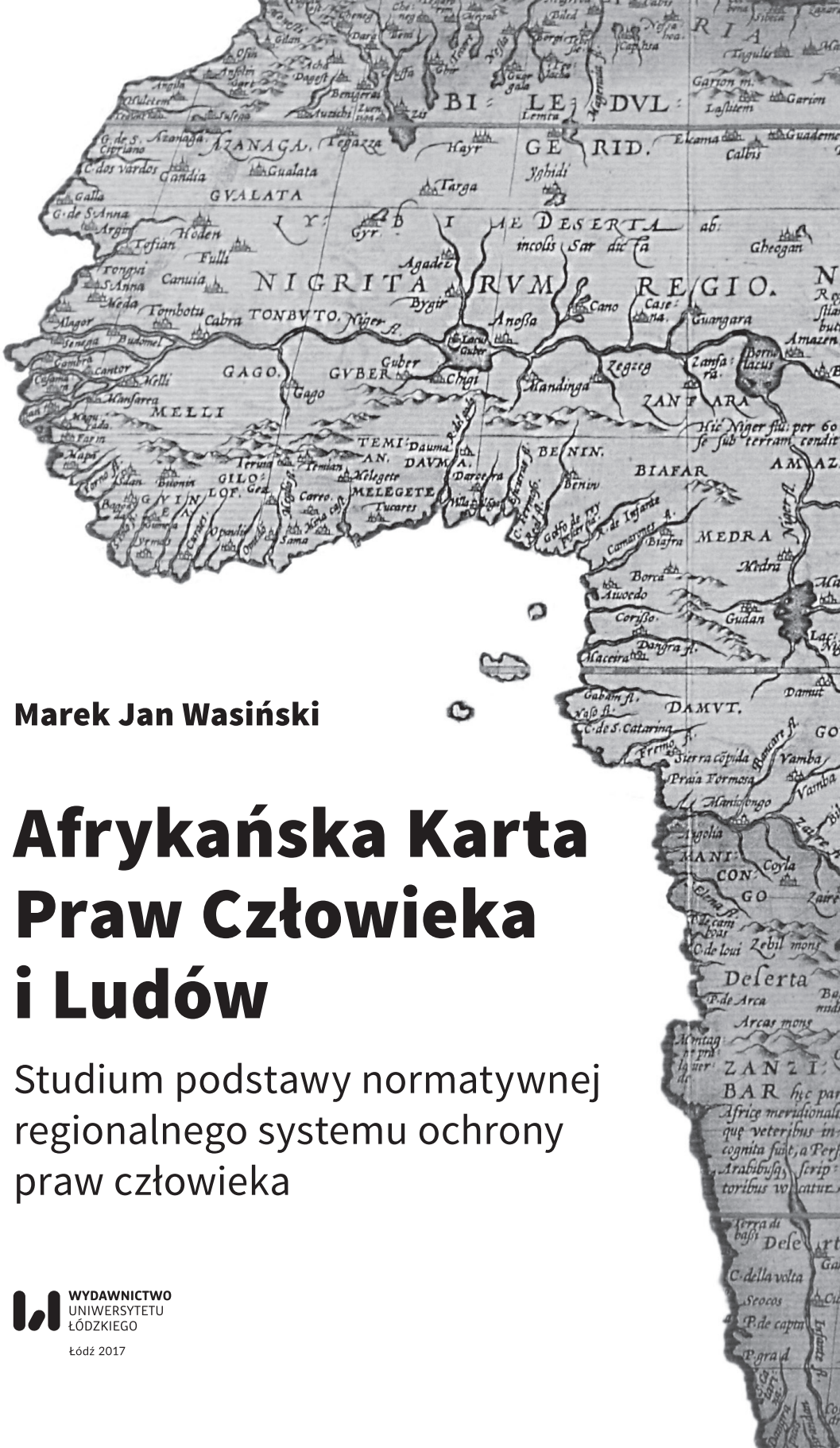
Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO



Marek Jan Wasiński

Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów

Studium podstawy normatywnej regionalnego systemu ochrony praw człowieka

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU ŁÓDZKIEGO

Łódź 2017

Marek Jan Wasiński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12

RECENZENT
Tadeusz Jasudowicz

REDAKTOR INICJUJĄCY
Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Bogusław Pielat

SKŁAD I ŁAMANIE
Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI
Katarzyna Turkowska

Rycina wykorzystana na okładce:
https://pl.depositphotos.com/8307034/stock-photo-antique-map-of-africa.html

© Copyright by Marek Jan Wasiński, Łódź 2017
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2017

http://dx.doi.org/10.18778/8088-871-5

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.08145.17.0.M

Ark. wyd. 27,5; ark. druk. 24,75

ISBN 978-83-8088-871-5
e-ISBN 978-83-8088-872-2

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Mojej Rodzinie

To live in Africa is to give up being an individual, particular, competitive, selfish, aggressive, concurrent, man is to live with others, in peace and harmony, with the dead and living, with the natural environment and the spirits inhabiting or livening it up.

Léopold Sédar Senghor,
wystąpienie otwierające spotkanie ekspertów
w Dakarze, poświęcone projektowi *Karty Afrykańskiej*,
listopad 1979

Znam w Afryce miejsca, w których ogarnia człowieka
niedoświadczany nigdzie spokój
Mam wrażenie, że jestem tam, gdzie powinienem być.

Marcin Kydryński, *Biel. Notatki z Afryki*,
Edipresse, Warszawa 2016, s. 68.

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 15

Od autora 19

Wprowadzenie. Odkrywanie Afryki 21

Część Pierwsza

Na drodze do Nairobi. Geneza *Karty Afrykańskiej* 31

I. Uwagi wstępne 31

II. Na początku drogi. Warunki początkowe 33

II.1. Rola państw afrykańskich w tworzeniu podstaw uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka 33

II.2. Dziedzictwo kolonializmu 41

III. Pierwsze kroki. Inicjatywy MKP (1961–1978) 44

III.1. Rachunek otwarcia. W poszukiwaniu praworządności 44

III.2. Antecedencje *Karty Afrykańskiej* w debacie naukowej 47

III.2.1. Afrykańska Konferencja na temat rządów prawa (Lagos, 1961) 47

III.2.2. Konferencja Frankofońskich Prawników Afrykańskich (Dakar, 1967) 49

III.2.3. Kolokwium na temat praw człowieka oraz rozwoju ekonomicznego w państwach Afryki frankofońskiej (Butare, 1978) 50

III.2.4. Kolokwium na temat praw człowieka i rozwoju ekonomicznego (Dakar, 1978) 52

IV. Koncepcja afrykańskiego reżimu międzynarodowej ochrony praw człowieka w działaniach ONZ (1966–1973) 53

IV.1. Seminarium o prawach człowieka w państwach rozwijających się (Dakar, 1966) 55

IV.2. Raport Forshella (1968) 56

IV.3. Seminarium nt. regionalnej komisji praw człowieka w Afryce (Kair, 1969) 57

IV.4. Konferencja prawników afrykańskich na temat sytuacji jednostki w procesie prawnym (Addis Abeba, 1971) 59

IV.5. Seminarium nt. promocji praw człowieka w Afryce (Dar es Salaam, 1973) 60

V. Prace nad *Kartą Afrykańską* na forum OJA (1979–1981) 62

V.1. Geopolityczne przyczyny zainicjowania procesu prawotwórczego 62

V.1.1. Przewartościowanie zasady nieinterwencji w przestrzeni afrykańskiej 63

V.1.2. Naruszenia praw człowieka w Afryce w debacie na forum ONZ 64

V.1.3. Ekonomiczne implikacje naruszeń praw człowieka w Afryce 68

V.1.4. Znaczenie poszanowania praw człowieka dla społecznej legitymizacji władzy 70

V.2. Szczyt OJA w Monrowii oraz *Propozycja z Monrowii* (1979) 72

V.3. *Travaux préparatoires* 75

V.3.1. Spotkanie ekspertów w Dakarze (listopad–grudzień 1979) 75
V.3.1.1. *Projekt M'baye* 77
V.3.1.2. *Projekt Dakarski* 78
V.3.2. Pierwsza konferencja ministerialna OJA w Bandżulu (czerwiec 1980) 80
V.3.3. Druga konferencja ministerialna OJA w Bandżulu (styczeń 1981) 81
V.3.4. Spotkanie Rady Ministrów OJA w Nairobi (czerwiec 1981) 82
V.3.5. Zgromadzenie Głów Państw i Rządów OJA (czerwiec 1981, Nairobi) 83
V.3.6. U kresu drogi. Wejście w życie *Karty Afrykańskiej* 83

Część Druga

Karta Afrykańska jako traktat 85

I. Podstawowe parametry *Karty Afrykańskiej* 85
I.1. Struktura dokumentu 85
I.2. Natura i charakter zobowiązań wynikających z *Karty* 86
I.2.1. *Karta Afrykańska* jako traktat 86
I.2.2. Charakter zobowiązań wynikających z *Karty Afrykańskiej* 87
I.3. Protokoły dodatkowe 87
I.4. Cechy charakterystyczne *Karty Afrykańskiej* 88
II. Obowiązywanie w wymiarze przestrzennym 92
II.1. Terytorialne obowiązywanie traktatu. Uwagi wprowadzające 92
II.2. Sprawowanie jurysdykcji jako warunek odpowiedzialności za naruszenie *Karty* 93
II.3. Obowiązywanie ekstraterytorialne 97
III. Obowiązywanie w wymiarze temporalnym 104
III.1. Początek obowiązywania. Zagadnienie, tzw. naruszenia ciągłego 104
III.2. Dopuszczalność wypowiedzenia *Karty* 106
IV. Obowiązywanie w wymiarze podmiotowym 108
V. Mechanizmy wprowadzania zmian reżimu traktatowego 108
V.1. Poprawki 109
V.2. Protokoły i specjalne porozumienia 110
V.3. Dopuszczalność składania zastrzeżeń 110
VI. Dopuszczalność ograniczania przez państwo gwarantowanych praw 115
VI.1. Limitacja praw człowieka 116
VI.1.1. *Clawback clauses* (klauzule zgodności z prawem) 117
VI.1.2. Klauzule szczegółowe niezaliczane do *clawback clauses* 122
VI.1.3. Generalna klauzula limitacyjna 122
VI.1.4. Limitacja w praktyce stosowania *Karty Afrykańskiej*. Interpretacja holistyczna 123
VI.2. Derogacja praw człowieka 127
VII. *Karta Afrykańska* w krajowych porządkach prawnych 132
VII.1. Regulacje konstytucyjne wyznaczające miejsce *Karty* w systemach prawa krajowego państw afrykańskich 133
VII.1.1. Rozwiązania dualistyczne 135
VII.1.2. Rozwiązania monistyczne 135
VII.2. Orzecznictwo sądów krajowych 136
VII.2.1. Państwa systemu dualistycznego 138
VII.2.1.1. Bezpośrednie stosowanie traktatu 138
VII.2.1.2. Pośrednie stosowanie traktatu 143
VII.2.2. Państwa systemu monistycznego 147
VII.2.2.1. Bezpośrednie stosowanie traktatu 148
VII.2.2.2. Pośrednie stosowanie traktatu 149
VII.2.2.3. Wnioski 149
VIII. Mechanizmy ochrony gwarantowanych praw w ramach systemu afrykańskiego 153

Część Trzecia

Afrykańska Komisja Praw Człowieka i Ludów 159

I. Ogólne omówienie 159
II. Podstawowe zagadnienia organizacyjne 160
II.1. Kluczowe akty prawne 160
II.2. Siedziba 161
II.3. Finansowanie 165
II.4. Skład 168
II.5. Struktura wewnętrzna 171
II.6. Sekretariat 172
II.7. Przebieg sesji 173
III. Funkcje w zakresie promocji praw człowieka 178
III.1. Badanie sprawozdań okresowych państw 179
III.1.1. Cel oraz terminy obowiązku sprawozdawczego 179
III.1.2. Zawartość sprawozdań 181
III.1.3. Postępowanie Komisji w przedmiocie badania przedłożonych sprawozdań 182
III.1.4. Kontynuacja dialogu między Komisją a państwem w okresie postsprawozdawczym 185
III.2. Mechanizmy specjalne 187
III.2.1. Specjalni sprawozdawcy 188
III.2.2. Komitety i Grupy robocze 194
III.2.3. Grupa studyjna 197
III.3. Wizyty promujące respektowanie praw człowieka 198
III.4. Przyjmowanie rezolucji 202
III.5. Inne aktywności promocyjne 206
IV. Funkcje w zakresie ochrony praw człowieka 208
IV.1. Przyjmowanie i rozpatrywanie zawiadomień indywidualnych 208
IV.1.1. Wprowadzenie 208
IV.1.2. Uwagi ogólne dotyczące postępowania w przedmiocie zawiadomień indywidualnych 211
IV.1.2.1. Niejawność postępowania 211
IV.1.2.2. Zasadnicza pisemność postępowania 213
IV.1.2.3. Podstawowe zagadnienia dowodowe 215
(i) Subsydiarność postępowania przed Komisją 216
(ii) Dopuszczalność dowodów 217
(iii) Standard dowodzenia 218
(iv) Rozkład ciężaru dowodzenia 219
IV.1.2.4. Organizacja pracy Komisji 221
IV.1.2.5. Polubowne zakończenie sprawy 223
(i) Stan prawny na gruncie Regulaminu z 1988 r. oraz Regulaminu z 1995 r. 223
(ii) Stan prawny na gruncie Regulaminu z 2010 r. 227
IV.1.2.6. Wycofanie zawiadomienia 228
IV.1.2.7. Zakończenie postępowania w związku z brakiem zainteresowania sprawą po stronie autora zawiadomienia 229
IV.1.2.8. Środki tymczasowe (*provisional measures*) 231
(i) Stan prawny na gruncie Regulaminu z 1988 r. 231
(ii) Stan prawny na gruncie Regulaminu z 1995 r. 232
(iii) Stan prawny na gruncie Regulaminu z 2010 r. 235
IV.1.2.9. Przypadki poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka 236
IV.1.3. Etapy postępowania w przedmiocie zawiadomień indywidualnych 239
IV.1.3.1. Rejestracja zawiadomienia 240

IV.1.3.2. Przyjęcie zawiadomienia (*seizure*) 241
IV.1.3.3. Badanie dopuszczalności zawiadomienia 243
(i) Wskazanie autora 244
(ii) Zgodność z postanowieniami Aktu Konstytucyjnego UA oraz Karty Afrykańskiej 246
(iii) Unikanie określeń obraźliwych lub lekceważących w stosunku do państwa-strony lub UA 253
(iv) Udokumentowanie zarzutów 255
(v) Wykorzystanie środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym 256
(vi) Wniesienie zawiadomienia w rozsądnym terminie 265
(vii) Sprawa nie była rozpatrywana w ramach innej procedury międzynarodowej 268
IV.1.3.4. Kontrola rozstrzygnięcia o niedopuszczalności zawiadomienia 272
IV.1.3.5. Rozstrzygnięcie co do przedmiotu zawiadomienia 274
(i) Określenie zakresu powinności państwa w przypadku stwierdzonego naruszenia 275
(ii) Charakter prawny uchwał, w których Komisja orzeka o naruszeniu Karty 285
(iii) Wznowienie postępowania i kontrola orzeczenia co do przedmiotu zawiadomienia 289
IV.1.3.6. Problem respektowania orzeczeń Komisji – postępowanie po rozstrzygnięciu co do przedmiotu 291
IV.2. Przyjmowanie i rozpatrywanie zawiadomień państwowych 298
IV.3. Organizowanie misji ochronnych 301
IV.3.1. Wizyty *on-site* 302
IV.3.2. Misje *fact-finding* 304
V. Funkcje związane z interpretacją *Karty Afrykańskiej* 305

Część Czwarta
Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów **311**

I. Geneza instytucji 311
II. Podstawowe zagadnienia organizacyjne 315
III. Jurysdykcja Trybunału 319
III.1. Jurysdykcja sporna 319
III.1.1. Właściwość *ratione personae* 320
III.1.1.1. Skargi indywidualne 320
III.1.1.2. Skargi Komisji, państw oraz rządowych organizacji międzynarodowych 321
III.1.2. Właściwość *ratione materiae* 324
III.1.3. Właściwość *ratione temporis* oraz właściwość *ratione loci* 327
III.1.4. Postępowanie w sprawach spornych 328
III.1.5. Orzeczenia w sprawach spornych 329
III.1.6. Polubowne zakończenie postępowania 332
III.1.7. Środki zabezpieczające (*interim measures*) 333
III.2. Jurysdykcja doradcza 335
IV. Aktywności autopromocyjne 339
V. Stosunki między Trybunałem a Komisją. Zasady współpracy oraz przepływ spraw 342
V.1. Postępowanie w sprawie, w której skarga została złożona bezpośrednio do Trybunału 344

V.2. Postępowanie w sprawie, w której zawiadomienie wpłynęło do Komisji 346
Zakończenie 351

Źródła 357
I. Traktaty 357
II. Ważniejsze dokumenty i sprawozdania 358
III. Orzecznictwo 364
III.1. Orzeczenia AKmPCz 364
III.2. Orzeczenia AfTPCz 373
III.3. Orzeczenia STSM 375
III.4. Orzeczenia MTS 375
III.5. Orzeczenia innych organów międzynarodowych 376
III.6. Orzeczenia sądów krajowych 378
IV. Zbiory źródeł 380

Bibliografia 381
I. Artykuły 381
II. Książki i monografie 387

The African Charter on Human and Peoples' Rights. The Normative Pillar of the African Regional Human Rights System 393

Od redakcji 395

WYKAZ SKRÓTÓW

ACHPR	–	African Commission on Human and Peoples' Rights
ACP	–	African, Caribbean, and Pacific Group of States (Państwa Afryki, Karaibów i Pacyfiku)
ADPOC	–	*Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka*
AfTPCz	–	Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów
AfTSPCz	–	Afrykański Trybunał Sprawiedliwości i Praw Człowieka
AHRLJ	–	„African Human Rights Law Journal”
AHRLR	–	„African Human Rights Law Reports”
AJICL	–	„African Journal of International and Comparative Law”
AJIL	–	„American Journal of International Law”
AKPCz	–	*Amerykańska Konwencja Praw Człowieka*
AKmPCz	–	Afrykańska Komisja Praw Człowieka i Ludów
AKtPDD	–	Afrykański Komitet Praw i Dobrobytu Dziecka
AmKPCz	–	Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka
AmTPCz	–	Międzyamerykański Trybunału Praw Człowieka
AMU	–	Arab Maghreb Union (Arabska Unia Maghrebu)
APRM	–	African Peer Review Mechanism (Afrykański Mechanizm Oceny Wzajemnej)
AYIL	–	„African Yearbook of International Law”
BJIL	–	„Brooklyn Journal of International Law”
BFSP	–	British and Foreign State Papers
CENSAD	–	Community of Sahel-Saharan States (Wspólnota Państw Sahelu i Sahary)
COMESA	–	Common Market for Eastern and Southern Africa (Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej)
CUP	–	Cambridge University Press
DRK	–	Demokratyczna Republika Konga
EAC	–	East African Community (Wspólnota Wschodnioafrykańska)
ECCAS	–	Economic Community of Central African States (Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej)
ECOWAS	–	Economic Community of West African States (Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej)
EJIL	–	„The European Journal of International Law”

EKmPCz	–	Europejska Komisja Praw Człowieka
EKPCz	–	*Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*
ETPCz	–	Europejski Trybunał Praw Człowieka
ETS	–	European Treaty Series
GYIL	–	„German Yearbook of International Law”
HRLJ	–	„Human Rights Law Journal”
HRQ	–	„Human Rights Quarterly”
IACHR	–	Inter-American Court of Human Rights
ICJ Reports	–	International Court of Justice Reports
ICLQ	–	„International & Comparative Law Quarterly”
IGAD	–	Intergovernmental Authority on Development (Międzyrządowa Władza ds. Rozwoju)
ILM	–	International Legal Materials
IWGIA	–	International Work Group For Indigenous Affairs (Międzynarodowa Grupa Robocza ds. Ludów Rdzennych)
JAL	–	„Journal of African Law”
JHUP	–	Johns Hopkins University Press
Karta Afrykańska	–	*Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów*
KmPCz	–	Komisja Praw Człowieka ONZ
KNZ	–	*Karta Narodów Zjednoczonych*
KPM	–	Komisja Prawa Międzynarodowego
KPT	–	*Konwencja wiedeńska o prawie traktatów*
KtPCz	–	Komitet Praw Człowieka ONZ
LN	–	Liga Narodów
MAPROBU	–	African Prevention and Protection Mission in Burundi (Misja Stabilizacyjna Unii Afrykańskiej w Burundi)
MKP	–	Międzynarodowa Komisja Prawników
MONUC	–	United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (Misja Obserwacyjna Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Konga)
MOP	–	Międzynarodowa Organizacja Pracy
MPPGSK	–	*Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*
MPPOP	–	*Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*
MTK	–	Międzynarodowy Trybunał Karny
MTS	–	Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
NEPAD	–	New Partnership for Africa’s Development (Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki)
NILR	–	„Netherlands International Law Review”
NQHR	–	„Netherlands Quarterly of Human Rights”
OAU	–	Organisation of African Unity (Organizacja Jedności Afrykańskiej)
OJA	–	Organizacja Jedności Afrykańskiej
ONZ	–	Organizacja Narodów Zjednoczonych

OUP – Oxford University Press
PDPCz – *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*
PULP – Pretoria University Law Press
RB – Rada Bezpieczeństwa
RE – Rada Europy
RECs – The Regional Economic Communities (Regionalne Wspólnoty Gospodarcze)
RIAA – Reports of International Arbitral Awards
RGS – Rada Gospodarcza i Społeczna
RM – Rada Ministrów
SADC – Southern African Development Community (Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju)
SAYIL – „South African Yearbook of International Law"
SG – Sekretarz Generalny
STSM – Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej
TS UA – Trybunał Sprawiedliwości Unii Afrykańskiej
UA – Unia Afrykańska
UNCITRAL – United Nations Commission on International Trade Law (Komisja ONZ do spraw międzynarodowego prawa handlowego).
UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury)
UNTS – United Nations Treaty Series
UPP – University of Pennsylvania Press
USC – United States Code
USSL – United States Statutes at Large
VJIL – „Virginia Journal of International Law"
YBILC – „Yearbook of the International Law Commission"
ZGPR – Zgromadzenie Głów Państw i Rządów
ZO – Zgromadzenie Ogólne
ZRA – Zjednoczona Republika Arabska

OD AUTORA

Potrzeba napisania studium *Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów* stała się dla mnie oczywista wczesną wiosną 2015 r. Na zaproszenie mozambickiej Comissão de Justiça e Paz e Integridade da Criação oraz Universidade Católica de Moçambique przygotowywałem wówczas w Inhaminzua warsztaty dla pracowników wyższej uczelni, a także wolontariuszy pracujących z wykluczonymi grupami ludności wiejskiej w prowincji Sofala. Celem zajęć było ukazanie możliwości praktycznego wzmocnienia ochrony praw człowieka w Mozambiku dzięki wykorzystaniu mechanizmów prawnomiędzynarodowych. Pomijając zdumiewającą nieznajomość *Karty* wśród uczestników szkolenia, podstawowym wyzwaniem dla mnie była niewielka liczba aktualnych opracowań, kompleksowo przedstawiających ten fundamentalny traktat. Mam nadzieję, że niniejsza książka przynajmniej częściowo wypełni tę lukę.

Będę usatysfakcjonowany, jeżeli rozprawa zainspiruje badaczy międzynarodowej ochrony praw człowieka, skłaniając ich do zwrócenia baczniejszej uwagi na problemy pojawiające się w systemie afrykańskim. Wierzę jednocześnie, że jakkolwiek nie jest to opracowanie popularne, to jednak stanie się użyteczne dla osób oraz instytucji zaangażowanych w programy pomocowe, podobne temu, w którym brałem udział.

O ile w tekście nie wskazano inaczej, książka prezentuje stan prawny na dzień 1 stycznia 2017 r.

Łódź, maj 2017

WPROWADZENIE
ODKRYWANIE AFRYKI

Gdy przyjrzeć się licznym współczesnym próbom opisania międzynarodowej ochrony praw człowieka, widać wyraźnie, że pierwszym krokiem jest zazwyczaj naszkicowanie czterech podstawowych osi współrzędnych. Ich parametry dają się wyznaczać na podstawie praktyki w ramach systemu Narodów Zjednoczonych oraz trzech systemów regionalnych: europejskiego, amerykańskiego, a także afrykańskiego[1]. Jednak system afrykański, najmłodszy z nich, wciąż jeszcze bywa postrzegany jako na tyle rudymentarny, słabiej rozwinięty, skrępowany licznymi ograniczeniami instytucjonalnymi, o tak niepewnej przyszłości[2], że wspomina się o nim tylko mimochodem. Można wręcz odnieść wrażenie, że zajmuje miejsce w *panopticum* prawa międzynarodowego, obok rutynowych wzmianek o tajemniczej niemożności kreacji systemu azjatyckiego. Wbrew temu, niniejsza książka dowodzi, że afrykański system międzynarodowej ochrony praw człowieka jest zjawiskiem złożonym, trwałym i rozwijającym się na podstawie obszernego zbioru regulacji prawnych oraz dzięki praktyce wyspecjalizowanych organów międzynarodowych. Przekonuje tym samym, że każdy, kto pragnie rzetelnie odtworzyć ogólny stan międzynarodowej ochrony praw człowieka u schyłku drugiej dekady XXI w., nie może tego systemu pomijać milczeniem lub kwitować ogólnikami.

Jednocześnie jednak już sam tytuł opracowania sygnalizuje, że nie jest to pełna prezentacja systemu regionalnego. Przedmiotem dokonanej analizy jest bowiem

---

1 Zob. np. P. Alston, R. Goodman, *International Human Rights*, OUP, 2012; I. Bantekas, L. Oette, *International Human Rights Law and Practice*, CUP, 2016; T. Buergenthal, *The Evolving International Human Rights System*, AJIL, 2006, Vol. 100, s. 783–807; T. Buergenthal, D. Shelton, D.P. Stewart, *International Human Rights in a Nutshell*, West Nutshell Series, 2002; O. De Schutter, *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*, CUP, 2010; D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran, D. Harris (eds.), *International Human Rights Law*, OUP, 2014; C. Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, OUP, 2014.

2 M. Bungenberg, S. Hobe, *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, Springer, 2015, s. 26; R. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, 2003, s. 160; R. Smith, *Textbook on International Human Rights*, OUP, 2014, s. 137; D.S. Weissbrodt, C. de la Vega, *International Human Rights Law: An Introduction*, UPP, 2007, s. 311.

zaledwie jeden traktat, który ukazano kładąc nacisk na jego genezę oraz zawarte w nim regulacje instytucjonalne i proceduralne, zasadniczo pomijając postanowienia o charakterze materialnoprawnym. Należy w tym miejscu podkreślić, że o ile *Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów* (*Karta Afrykańska*)[3] wraz z dwoma protokołami dodatkowymi: *Protokołem o ustanowieniu Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów* (AfTPCz)[4] oraz *Protokołem o prawach kobiet w Afryce*[5], system regionalny w powszechnym mniemaniu uosabia, to jednak błędne byłoby sprowadzanie międzynarodowej ochrony praw człowieka w Afryce wyłącznie do tego traktatu. Chcąc bowiem w pełni zaprezentować architekturę systemu, należałoby naszkicować nie jeden, lecz sześć jego głównych filarów. Obok *Karty Afrykańskiej* taką funkcję pełnią: (a) akt konstytucyjny organizacji regionalnej, tj. *Karta Organizacji Jedności Afrykańskiej* (OJA)[6], a od dnia 26 maja 2001 r. *Akt Konstytucyjny Unii Afrykańskiej* (UA)[7]; (b) *Konwencja OJA dotycząca szczególnych zagadnień związanych z problemem uchodźców w Afryce*[8]; (c) *Karta Kulturalna dla Afryki*[9]; (d) *Afrykańska Karta Praw i Dobrobytu Dziecka*[10]; oraz (e) *Konwencja o ochronie i pomocy uchodźcom wewnętrznym w Afryce*[11]. Decyzję o poświęceniu książki zaledwie jednemu z wymienionych elementów podjąłem jednak z rozmysłem. Wziąłem przy tym pod uwagę zarówno praktyczne znaczenie *Karty Afrykańskiej*, jak i stan literatury przedmiotu. Okoliczności te wymagają zwięzłego wyjaśnienia.

---

3 *African Charter on Human and Peoples' Rights*, Nairobi, 27 czerwca 1981 r., UNTS, Vol. 1520, s. 217.

4 *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights*, Ouagadougou, 10 czerwca 1998 r., OAU, Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PROT (III). Według stanu na kwiecień 2016 r. *Protokół* został przyjęty przez 30 państw.

5 *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*, Maputo, 11 lipca 2003 r., AU, Doc. CAB/LEG/66.6. Według stanu na kwiecień 2016 r. *Protokół* został przyjęty przez 37 państw.

6 *Charter of the Organization of African Unity*, Addis Abeba, 25 maja 1963 r., UNTS, Vol. 479, s. 39.

7 *Constitutive Act of the African Union*, Lomé, 11 lipca 2000 r., UNTS, Vol. 2158, s. 3. Jego stronami są 54 (wszystkie) państwa afrykańskie. Status traktatów według bazy danych UA: <https://www.au.int/en/treaties>.

8 *OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, Addis Abeba, 10 września 1969 r., UNTS, Vol. 1001, s. 45. Według stanu na czerwiec 2016 r., *Konwencja* została przyjęta przez 46 państw.

9 *Cultural Charter for Africa*, Port Louis, 5 lipca 1977 r. [dostępna na stronie internetowej: <http://www.au.int/en/treaties/cultural-charter-africa>, data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Według stanu na kwiecień 2016 r., *Karta* została przyjęta przez 34 państwa.

10 *African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, Addis Abeba, 1 lipca 1990 r., OAU, Doc. CAB/LEG/24.9/49. Według stanu na kwiecień 2016 r., *Karta* została przyjęta przez 47 państw.

11 *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa*, Kampala, 23 października 2009 r., zarejestrowana w Sekretariacie NZ pod nr. I–52375 (tekst opublikowany przez Sekratariat bez przypisania do woluminu UNTS). Według stanu na kwiecień 2016 r., *Konwencja* została przyjęta przez 25 państw.

Przede wszystkim, pamiętając, że kształt międzynarodowej ochrony praw człowieka w Afryce nie może być oceniany wyłącznie przez pryzmat postanowień *Karty Afrykańskiej*, nie sposób jednocześnie zaprzeczyć, że to ten traktat stanowi fundament systemu regionalnego. Dla uzasadnienia takiego poglądu można przywołać co najmniej cztery istotne argumenty. Po pierwsze, na tle pozostałych umów międzynarodowych, które system tworzą, jest to jedyny instrument prawdziwie panafrykański, przyjęty przez wszystkie państwa regionu, z wyjątkiem Maroka[12]. Po wtóre, ma on dla systemu znaczenie kluczowe w wymiarze instytucjonalnym. Tworzy bowiem mechanizm kontrolny wykonywania przez państwa zobowiązań, wynikających ze wszystkich konstytuujących go elementów traktatowych[13]. Po trzecie, sama *Karta* zakreśla przedmiotowo najszerszy zakres ochrony, obejmujący imponujący zestaw gwarancji praw człowieka należących do trzech generacji. Po czwarte wreszcie, jest to umowa międzynarodowa szczególnie wyraźnie ukazująca zakorzenienie zawartych w niej rozwiązań w afrykańskiej mentalności i historii[14]. Refleksja nad tym dokumentem może prowadzić daleko poza granice standardowej dyskusji o skuteczności poszczególnych postanowień, dostarczając m.in. argumentów w niekończącej się, fundamentalnej debacie o uniwersalizmie oraz relatywizmie praw człowieka[15]. Treść *Karty Afrykańskiej* pozwala przede wszystkim na to, by w szerszej perspektywie spojrzeć na dyskurs dotyczący ochrony praw człowieka toczący się w świecie Zachodu (posłużmy się tym ogólnikowym, ale – wierzę – zrozumiałym zwrotem)[16]. Już samo jej obowiązywanie zdaje

12 W związku z tym, że w 1982 r. OJA uznała Republikę Sahrawi za państwo niepodległe, utworzone na podstawie terytorialnej Sahary Zachodniej, dwa lata później Maroko podjęło decyzję o zaprzestaniu udziału w pracach organizacji. W 2000 r. Maroko nie uczestniczyło już w przyjęciu *Aktu Konstytucyjnego*, stanowiącego podstawę prawną funkcjonowania UA. Do przyjęcia Maroka w poczet członków UA doszło dopiero w styczniu 2017 r.; zob. AU, *Press Release* N°17/28AU Summit; dokument dostępny na stronie internetowej: <https://www.au.int/web/sites/default/files/pressreleases/32014-pr-pr_17_-closing_and_elections-1.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

13 Należy zauważyć, że Afrykański Komitet Ekspercki ds. Praw i Dobrobytu Dziecka, utworzony na podstawie art. 32 *Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka*, może rozpatrywać zawiadomienia wskazujące na możliwe naruszenia praw człowieka. Jednak zgodnie z art. 44(1) tego traktatu, kompetencja *ratione materiae* Komitetu nie wykracza poza granice wyznaczone tą umową. Z drugiej strony, rozstrzygnięcie sprawy przez Komitet nie stanowi przeszkody dla zajęcia się nią przez AKmPCz oraz AfTPCz, zob. *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(vii).

14 R.M. D'Sa, *Human and Peoples' Rights: Distinctive Features of the African Charter*, JAL, 1985, Vol. 29, s. 72–81.

15 Zob. np. E. Brems, *Human Rights: Universality and Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001; C. Corradetti, *Relativism and Human Rights*, *A Theory of Pluralistic Universalism*, Springer, 2009; J. Donelly, *Cultural Relativism and Universal Human Rights*, HRQ, 1984, Vol. 6, s. 400; A.D. Renteln, *International Human Rights: Universalism Versus Relativism*, Quid Pro Books, 2013.

16 W ostatnich latach jedną z charakterystycznych cech refleksji doktrynalnej o prawie międzynarodowym w ogóle jest zwrócenie baczniejszej uwagi na obecność i żywotność

się stanowić dobitny dowód istnienia innych jeszcze rodzajów wrażliwości, gdy chodzi o ochronę praw człowieka; wrażliwości, dodajmy, ewidentnie zdeterminowanych zarówno kulturowo, jak i historycznie. Nie będąc najstarszym elementem architektury systemu, to właśnie *Karta Afrykańska* dominująco wyznacza jego odrębność, dobitnie ujawniając pewne cechy afrykańskiego światopoglądu oraz uwarunkowań historycznych, które o tej swoistości stanowią.

Wyjaśniając dalej powody, które skłoniły mnie do poświęcenia książki *Karcie Afrykańskiej*, nie zaś całemu afrykańskiemu systemowi ochrony praw człowieka, nie sposób pominąć milczeniem stanu literatury przedmiotu. Niemal zupełny brak polskojęzycznych monografii prezentujących oba tematy[17] zdawałby się skłaniać raczej do przedstawienia zarysu systemowego jako ogólniejszego wprowadzenia do późniejszej, bardziej szczegółowej dyskusji na temat *Karty*. Z drugiej jednak strony piśmiennictwo obce wykazuje wyraźną skłonność do analiz systemowych i problemowych, kosztem komentowania *Karty Afrykańskiej* jako podstawy funkcjonowania systemu[18]. Wystarczy zauważyć, że pośród kilkunastu ostatnich prób zaprezentowania stanu międzynarodowej ochrony praw człowieka na kontynencie afrykańskim, odnaleźć można zaledwie pięć opracowań pretendujących do miana komentarza do *Karty Afrykańskiej*. Najnowsze z nich opublikowane zostało jednak jeszcze w 2011 r., a zatem dwa lata przed wydaniem przez AfTPCz pierwszego orzeczenia merytorycznego[19]. Dostrzegając zatem potrzebę uaktualnienia szczegółowego opisu praktyki stosowania traktatu, który stał się fundamentem systemu, nadałem niniejszemu opracowaniu formę studium me-

takich sposobów jego rozumienia, które nie zostały „wykute" w uprzemysłowionych państwach Zachodu; zob. np. A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, CUP, 2005; S. Chesterman, *Asia's Ambivalence about International Law and Institutions: Past, Present and Futures*, EJIL, 2016, Vol. 27, s. 945; L. Mälksoo, *Russian Approaches to International Law*, OUP, 2015; S. Pahuja, *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, CUP, 2011; B. Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*, CUP, 2003.

17 Zob. jednak: G. Michałowska, *Problemy ochrony praw człowieka w Afryce*, Scholar, 2008.

18 K.O. Kufuor, *The African Human Rights System. Origin and Evolution*, Palgrave MacMillan, 2010; O.C. Okafor, *The African Human Rights System, Activist Forces and International Institutions*, CUP 2007; M. Ssenyonjo (ed.), *The African Regional Human Rights System: 30 Years After the African Charter on Human and Peoples' Rights*, Leiden, BRILL, 2012; F. Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, OUP, 2012; G. Pascale, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Jovene Editore, 2017.

19 M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, 2nd Edition: *The System in Practice 1986–2006*, CUP, 2011; M. Kamto (dir.), *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'Homme. Commentaire article par article*, Bruylant, 2011; V.O. Nmehielle, *The African Human Rights System: Its Laws, Practice, and Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001; F. Ouguergouz, *The African Charter on Human and People's Rights. A Comprehensive Agenda for Human Dignity and Sustainable Democracy in Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003; U.O. Umozurike, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, M. Nijhoff Publishers, 1997.

chanizmu ochronnego stworzonego przez *Kartę Afrykańską* (oraz *Protokół o ustanowieniu AfTPCz*), nie zaś systemu regionalnego *in toto*.

Celem stawianym przed książką jest dokładne, całościowe, systematyczne i możliwie krytyczne zbadanie i przedstawienie sposobu, w jaki funkcjonuje mechanizm ochrony praw człowieka, zbudowany na podstawie *Karty Afrykańskiej* oraz *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Przy czym takie podejście do problemu nie tylko nakazuje omówienie podstaw prawnych oraz sposobu funkcjonowania właściwych organów międzynarodowych, ale wymaga również zaprezentowania węzłowych problemów, związanych z zakresem obowiązywania umowy międzynarodowej, charakterem zawartych w niej postanowień oraz skutkami, jakie tworzą one w krajowych porządkach prawnych państw-stron. Natomiast, jak już zasygnalizowano, w rozważaniach zasadniczo pominięto materialnoprawny aspekt ochrony, jako wtórny wobec proceduralnych gwarancji respektowania zaciągniętych przez państwa zobowiązań[20].

Książka traktuje o *Karcie Afrykańskiej* w czterech częściach, które odpowiadają współzależnym perspektywom postrzegania tego traktatu. Część pierwsza wskazuje, że utworzenie zrębu systemu regionalnego stanowiło, w istocie, dość przypadkowy skutek równoczesnego wystąpienia szeregu zjawisk społeczno-politycznych. Jednocześnie jednak sama treść zawartych w *Karcie* postanowień została w sposób przemożny przez ten kontekst zdeterminowana. W rezultacie niezwykle bogaty, pod względem przedmiotowym, wachlarz zamieszczonych w niej praw został zabezpieczony stosunkowo skromnym mechanizmem ochronnym, zbudowanym z wykorzystaniem Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów (AKmPCz, Komisja). Ten niesądowy organ, wyposażony w skromne prerogatywy ochronne, stanął na straży reżimu traktatowego, którego techniczne parametry zostały opisane w części drugiej książki. Parametry te nie tylko wyznaczają zakres obowiązywania umowy międzynarodowej między państwami w wymiarze podmiotowym, przedmiotowym, przestrzennym oraz temporalnym. Określają one jednocześnie warunki początkowe, ustalone dla regionalnego mechanizmu ochrony zagwarantowanych praw. Trzecia, najobszerniejsza, część analizy ukazuje kompetencje AKmPCz w dziedzinie promocji i ochrony praw człowieka, a także wykładni postanowień *Karty Afrykańskiej*. Przedstawia jednocześnie sposób, w jaki organ ten usiłował wykroczyć poza zadane ograniczenia proceduralne tak, by w ramach przyznanych prerogatyw stać się rzeczywistym gwarantem respektowania przez państwa zobowiązań o charakterze materialnym. Wobec częściowego fiaska tych dążeń, UA podjęła decyzję o powołaniu AfTPCz, który uzupełnił strukturę instytucjonalną systemu. Część czwarta prezentuje ten panafrykański sąd międzynarodowy oraz odnosi się do problemu komplementarności Trybunału oraz Komisji.

---

20 Jedynymi kompleksowymi komentarzami postanowień materialnoprawnych, zawartych w *Karcie Afrykańskiej*, pozostają: F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 73–202 oraz M. Kamto (dir.), *La Charte africaine*...

*
* *

Przed przystąpieniem do prezentacji *Karty Afrykańskiej* jako normatywnego rdzenia regionalnego systemu ochrony praw człowieka, zasadne wydaje się naszkicowanie (z konieczności bardzo ogólne) kontekstu społecznego i kulturowego, na gruncie którego system ten powstał. Miałem okazję zetknąć się z nim podczas szesnastu wizyt w Afryce Subsaharyjskiej, związanych zarówno z realizacją wspomnianego już programu współpracy, udziałem w konferencjach naukowych, szkoleniach specjalistycznych, jak również indywidualnymi podróżami.

Dla zachodniego badacza zgłębianie afrykańskiej percepcji rzeczywistości będzie niemal zawsze stanowić zachętę do wyjścia poza wytarty schemat utrwalonych wzorców i formuł. Doskonałym tego przykładem jest np. postrzeganie czasu w Afryce Subsaharyjskiej[21]. Czas jest tam kompozycją i wzajemnym stosunkiem zachodzących właśnie wydarzeń, nie zaś autonomiczną rozciągłością, istniejącą niezależnie od dokonujących się zmian. Jeżeli zatem spędzę cały dzień, siedząc na ziemi, pod rozłożystym baobabem, patrząc w niebo (nie zaś np. pisząc tę książkę), to nie sposób stwierdzić, by czas został zmarnowany przez bezczynność. Czas nie jest bowiem odrębnym, obiektywnie istniejącym bytem: skoro nic nie czynię, to nie tworzę porządkującego wydarzenia czasu. Nie mogę go zatem trwonić. Ten przykład – nie mający, rzecz oczywista, bezpośredniego związku z dalszą treścią książki – ukazuje dobitnie intelektualną odrębność przestrzeni afrykańskiej.

Podobna swoistość emanuje także z *Karty Afrykańskiej*, która wzrastała na tak osobliwym (z europejskiego punktu widzenia) podłożu intelektualnym. Tekst traktatu jest wręcz przesycony szczególnym podejściem do roli człowieka w społeczeństwie. Nawet pobieżna lektura pozwala odnaleźć w nim ślady charakterystycznych uwarunkowań kulturowych, o których dobrze jest pamiętać rozpoczynając spotkanie z afrykańskim systemem ochrony praw człowieka.

Przede wszystkim rozbrzmiewa w nim wyraźnie egzystencjalne *credo*, od którego wykładowcy afrykańscy zazwyczaj rozpoczynają wyjaśnianie odrębności systemu regionalnego: „I am because we are and because we are therefore I am". Oznacza ono, że jednostka zawsze istnieje jako część pewnej grupy: rodzinnej, plemiennej czy społecznej. W oderwaniu od wspólnoty człowiek istnieć nie może. Ten wspólnotowy wymiar egzystencji prowadzi z kolei do czterech podstawowych zasad, wyznaczających pożądany sposób postępowania każdej jednostki: szacunku wobec osób starszych, samoograniczania w interesie grupy, odpowiedzialności za grupę i jej członków oraz odwzajemniania wyświadczonych przysług[22]. W akademickiej sali wykładowej zasady te brzmią zapewne płasko i banalnie. Wystarczy

21 J.S. Mbiti, *African Religions and Philosophy*, Hainemann, 1990, s. 15–29.

22 J.A.M. Cobbah, *African Values and the Human Rights Debate: An African Perspective*, HRQ, 1987, Vol. 9, s. 320 i n.

jednak udać się do afrykańskiej wioski odległej od najbliższego szpitala o kilka dni marszu przez busz, by ich znaczenie ujawniło się z całą mocą. Tam właśnie będą one stanowić praktyczny ekwiwalent systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu opieki zdrowotnej. Jeżeli zatem będziemy pamiętać o tym szczególnym wyniesieniu interesu grupy nad racje jednostki, to zrozumiały stanie się fakt zagwarantowania w *Karcie Afrykańskiej* praw człowieka trzech generacji, w tym prawa grup do samostanowienia, dysponowania zasobami naturalnymi oraz czystego środowiska naturalnego[23].

Co więcej, skoro człowiek jest zawsze postrzegany jako część pewnej społeczności, w której przychodzi na świat, żyje i umiera – to taka percepcja rzeczywistości będzie miała wpływ na pojmowanie treści przysługujących jednostce praw. W szczególności, co może zachodniego obserwatora wręcz szokować, prywatność jednostki nie będzie wymagała szczególnej, odrębnej ochrony, a co najwyżej niektóre jej aspekty dadzą się wyprowadzić z innych wartości gwarantowanych w *Karcie Afrykańskiej*, np. godności osoby ludzkiej[24].

Istnienie silnych, nierozerwalnych związków faktycznych będzie tym samym wpływało na występowanie wzajemnych obowiązków: nie tylko grupy wobec jednostki, ale również jednostki wobec grupy. Nie dziwi wobec tego, że *Karta Afrykańska* wyraźnie wymienia obowiązki każdego człowieka, których treść może wpływać na wyznaczanie granic przyznanych jednostce praw.

Oczywisty związek z wyznaczaniem granic tych praw mają zresztą również słynne *clawback clauses* – będące jedną z postaci klauzul limitacyjnych występujących w traktacie. Na przykład art. 9(2) *Karty Afrykańskiej* stanowi, że „wyrażanie i rozpowszechnianie poglądów może być dokonywane jedynie w granicach prawa (*within the law*)". Nie sposób nie dostrzec, że ten ostatni zwrot jest na tyle ogólny, że *prima facie* rozumiany być mógł jako pozwalający państwu na swobodne stanowienie przepisów prawa krajowego, ograniczających wolność wypowiedzi. Dopiero AKmPCz odrzuciła taką literalną wykładnię w praktyce stosowania traktatu, podkreślając, że prawo krajowe może ograniczać prawa i wolności gwarantowane w *Karcie* jedynie o tyle, o ile jest to zgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka[25].

---

23 AKmPCz, orzeczenie z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia*, zawiadomienie nr 276/03. AKmPCz zazwyczaj nie wskazuje daty dziennej orzeczenia w sprawie wszczętej zawiadomieniem indywidualnym lub państwowym, lecz ogranicza się do podania sesji, podczas której rozstrzygnięcie zapadło. W takich przypadkach, jako datę orzeczenia zazwyczaj przyjmuje się datę ostatniego dnia danej sesji.

24 Zob. np. M. Killander, *African Human Rights Law in Theory and Practice*, [w:] S. Joseph, A. McBeth (eds.), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010, s. 388–413.

25 AKmPCz, orzeczenie z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie *Article 19 v. Erytrea*, zawiadomienie nr 275/03, pkt. 91–92. Więcej na ten temat zob. *infra*, cz. druga, VI.1.

AKmPCz była zdolna przełamać możliwą wykładnię językową *clawback clauses* dzięki innemu charakterystycznemu elementowi *Karty Afrykańskiej*, a mianowicie odwołaniom pozasystemowym. Artykuł 60 tego traktatu zezwala bowiem AKmPCz, by w procesie jego interpretacji szukała inspiracji w postanowieniach innych instrumentów zarówno afrykańskich, jak i uniwersalnych (m.in. traktatów konstytuujących system ochrony praw człowieka Narodów Zjednoczonych). Z kolei art. 61 *Karty Afrykańskiej* stanowi podstawę do tego, by jako źródła pomocnicze w procesie określania zasad prawa brać pod uwagę m.in. inne umowy międzynarodowe oparte na zasadach wyraźnie uznanych przez państwa afrykańskie. W rezultacie AKmPCz wydając orzeczenia w sprawach indywidualnych i precyzując parametry ochrony praw człowieka na gruncie *Karty*, niezwykle często i chętnie odwołuje się do praktyki innych organów międzynarodowych, np. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) oraz Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka (AmTPCz)[26].

Wyliczanie odrębności, które podobnie jak powyższe (z wyjątkiem ostatniej), mają ewidentne tło kulturowe, kontynuować można również w wymiarze instytucjonalnym. Wskażmy zatem, że afrykańskie podejście do wymiaru sprawiedliwości jest przepełnione dążeniem do osiągnięcia porozumienia między stronami sporu oraz unikania rozstrzygnięć, które mogą uczestników postępowania jednoznacznie pozycjonować jako zwycięzcę i przegranego[27]. Wystarczy tu wspomnieć tzw. sądy siedzących na trawie (*gacaca*) – słynny rwandyjski instrument sprawiedliwości tranzytywnej[28]. Organizowano je wykorzystując tradycyjne rady wioskowe przede wszystkim po to, by tysiącom osób uwikłanych w zbrodnię ludobójstwa z 1994 r. dać możliwość wyjawienia swych win, a także uzyskania przebaczenia ze strony ofiar oraz ich rodzin. Ta koncyliacyjna formuła okresu przejściowego – praktyka bulwersująca zachodnich obserwatorów, oczekujących pryncypialnego ukarania uczestników tej szczególnie odrażającej zbrodni – doskonale zresztą ilustruje wspomniany już wcześniej grupowy wymiar egzystencji jednostki. Interes wspólnot rwandyjskich, które należało scementować przez pojednanie jej członków w okresie postkonfliktowym (w tym przypadku co najmniej dwóch wspólnot – państwowej i wioskowej), przeważył nad indywidualnym dążeniem do odpłaty za krzywdy. Na gruncie *Karty Afrykańskiej* refleksem powyższego podejścia jest brak postanowień instytucjonalnych, dających podstawę do utworzenia trybunału międzynarodowego, który, jako strażnik systemu, wydawałby wiążące wyroki dotyczące wykonywania

26 Np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 maja 2001 r. w sprawie *Legal Resources v. Zambia*, zawiadomienie nr 211/98, pkt 58.

27 M. Evans, T. Ige, R. Murray, *The Reporting Mechanism of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, [w:] M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System of Practice 1986–2000*, CUP, 2002, s. 36.

28 P. Clark, *The Gacaca Courts, Post-Genocide Justice and Reconciliation in Rwanda Justice without Lawyers*, CUP, 2010.

przez państwa-strony spoczywających na nich obowiązków traktatowych. Twórcy *Karty* powołali jedynie do życia AKmPCz – organ niesądowy i pozbawiony kompetencji do wydawania prawnie wiążących rozstrzygnięć. Trybunał afrykański ostatecznie powstał na podstawie protokołu dodatkowego do *Karty*, przy czym z uwagi na skąpą praktykę orzeczniczą, można o nim mówić jedynie jako o instytucjonalnym trzonie systemu *in spe*.

*
* *

Przedmiotowa monografia reprezentuje nurt dogmatyczny, a fundamentalna część zawartych w niej rozważań oparta jest na logiczno-językowej analizie tekstu *Karty Afrykańskiej* oraz *Protokołu dodatkowego o ustanowieniu AfTPCz*. Do pełnego odniesienia się do podstawowych problemów badawczych konieczna była jednak niewielka modyfikacja tych wyjściowych założeń metodologicznych. A zatem, z jednej strony, dynamika procesu kształtowania funkcji i znaczenia Komisji oraz Trybunału wymagała, by teksty obu dokumentów zostały poddane skrupulatnej analizie w kontekście praktyki ich stosowania. Ta zaś znalazła swój wyraz w orzecznictwie AKmPCz i AfTPCz, ich regulaminach, a także innych dokumentach przedstawiających sposób, w jaki organy te realizują swe zadania. Z drugiej strony niektóre pochodne problemy badawcze pojawiające się w trakcie pracy nad monografią uzasadniały wykroczenie poza logiczno-językową analizę wymienionych źródeł. Do zaprezentowania znaczenia, jakie odgrywa *Karta Afrykańska* w krajowych porządkach prawnych było zatem konieczne zastosowanie metody porównawczej. Badania w tej mierze zostały przeprowadzone na podstawie regulacji konstytucyjnych państw afrykańskich oraz orzecznictwa ich sądów krajowych. Natomiast elementy komparatystyki historycznej wykorzystano przy badaniu poszczególnych instytucji prawnych, których kształt zmieniał się na gruncie kolejnych regulaminów AKmPCz (w szczególności chodzi tu o problematykę polubownego zakończenia sprawy oraz stosowania środków tymczasowych).

CZĘŚĆ PIERWSZA

NA DRODZE DO NAIROBI GENEZA *KARTY AFRYKAŃSKIEJ*

I. Uwagi wstępne

Jedno z przysłów ludu Joruba głosi, że miejsce, w którym zasiada starzec, wiele mówi o tym, gdzie on sam stał, będąc młodzieńcem. Chcąc zatem lepiej zrozumieć *Kartę Afrykańską*, ten szczególny traktat łączący unikalne rozwiązania afrykańskie z wiernością zasadom powszechnego systemu ochrony praw człowieka, nie można pominąć milczeniem złożonej historii dokumentu.

Jeżeli uznać *Kartę Afrykańską* za fundament regionalnego systemu ochrony praw człowieka, to datę jego położenia wyznacza północ dnia 18 stycznia 1981 r. Właśnie wtedy Zgromadzenie Głów Państw i Rządów OJA (ZGPR) przyjęło traktat, kończąc tym samym ostatni dzień odbywającego się w Nairobi szczytu. Oznacza to, że zrąb systemu afrykańskiego stworzono wówczas, gdy istniały już podwaliny trzech innych: uniwersalnego, europejskiego i amerykańskiego. Przyjęcie szerszej perspektywy historycznej nie pozwala przy tym na konstatację, by system afrykański był w jakiś szczególny sposób opóźniony. Uwzględniając wielusetletnie dzieje współczesnego prawa międzynarodowego, ulokowanie początków czterech procesów w okresie czterech zaledwie dekad skłania do tego, by mówić tu nie tyle o niewczesności systemu afrykańskiego, ile raczej o równoczesności wszystkich wymienionych.

Przyjęcie *Karty Afrykańskiej* wydawało się wieńczyć krótkie, bo zaledwie dwuletnie, wysiłki podejmowane przez państwa afrykańskie na forum organizacji regionalnej, zmierzające do wypracowania formuły traktatu (1979–1981). Badanie *travaux préparatoires* ujawnia zresztą zaskakujący fakt, że samo przygotowywanie tekstu traktatu przebiegło nadzwyczaj szybko. Pomiędzy napisaniem pierwszej litery w projekcie dokumentu a postawieniem ostatniej kropki w toku jego rewizji nie upłynęło więcej niż 26 dni.

Dokładne prześledzenie jego genezy pozwala jednak stwierdzić, że okres, w którym krystalizowała się wizja panafrykańskiej konwencji poświęconej ochronie praw człowieka, był co najmniej dziesięciokrotnie dłuższy (1961–1981).

Stworzenie *Karty* wpisywało się bowiem, z jednej strony, w globalny rozwój międzynarodowej ochrony praw człowieka, znaczony przyjęciem *Międzynarodowej Karty Praw*, z drugiej zaś stanowiło pochodną nie tylko sprzyjających okoliczności geopolitycznych w Afryce, które wystąpiły na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX w., ale również blisko dwóch dekad refleksji naukowej i politycznej na temat ochrony praw człowieka w regionie. Prześledzenie tego długotrwałego procesu wymaga mozolnej analizy licznych i często niezwykle obszernych dokumentów. Podsumowują one kolejne konferencje zwoływane przez organizacje pozarządowe, jak również spotkania naukowe i dyplomatyczne odbywające się pod auspicjami ONZ. Taka analiza jest jednak absolutnie konieczna do zrozumienia uwarunkowań, na tle których przywódcy afrykańscy podjęli polityczną decyzję o przyjęciu instrumentu. Pozwala ona jednocześnie wniknąć w mechanizmy tworzenia współczesnego prawa międzynarodowego, m.in. ukazując istotną rolę, jaką odegrały w tym przypadku środowiska naukowe.

W świetle powyższego uprawnione będzie przyjęcie, że jakkolwiek *Karta Afrykańska* została wypracowana wyłącznie przez państwa afrykańskie oraz rodzimych ekspertów w ramach dwuletniego procesu toczącego się w łonie OJA, to jednak nie sposób pominąć milczeniem roli dwóch, działających równolegle i niezależnie od siebie, „akuszerów" tego wydarzenia. Z jednej strony cztery *stricte* naukowe spotkania środowisk prawniczych Afryki, zorganizowane w latach 1961–1978 dzięki staraniom Międzynarodowej Komisji Prawników (International Commission of Jurists, MKP), jakkolwiek nie odzwierciedlały stanowisk państw afrykańskich, to jednak służyły zidentyfikowaniu węzłowych problemów, związanych z tworzeniem systemu afrykańskiego. Z drugiej zaś wysiłki na forum ONZ, podejmowane w latach 1966–1973, zwykle pod auspicjami Komisji Praw Człowieka (KmPCz), pozwalały na interakcję społeczności międzynarodowej i państw afrykańskich w przedmiocie regionalnego wymiaru międzynarodowej ochrony praw człowieka. Seria seminariów i konferencji naukowo-dyplomatycznych, zorganizowanych w tamtym czasie, praktycznie doprowadziła do konsensusu, dotyczącego potrzeby kreacji systemu afrykańskiego.

Proces, który doprowadził regionalnych przywódców do przyjęcia w kenijską styczniową noc 1981 r. *Karty Afrykańskiej*, został dalej przedstawiony w czterech rozdziałach. Rozdział II prezentuje warunki początkowe, które ewidentnie wpłynęły na kierunek i tempo „marszu do Nairobi", tj. szczątkowy udział państw afrykańskich w formułowaniu założeń uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka oraz związaną z dziedzictwem kolonializmu początkową pasywność OJA w dziedzinie działań na rzecz ich ochrony. Aktywności odnotowywane od roku 1961 poza forum OJA, początkowo z inicjatywy MKP, potem zaś również KmPCz ONZ, przedstawiono odpowiednio w rozdziałach III oraz IV. Prace nad traktatem regionalnym w łonie OJA, które zostały zapoczątkowane dopiero w 1979 r., obszernie opisano w rozdziale V, po uprzednim wskazaniu zjawisk, które przyczyniły się do przełamania pierwotnej bierności tej organizacji.

II. Na początku drogi. Warunki początkowe

Zazwyczaj prawo pozytywne wykorzystywane jest jako instrument służący wywoływaniu pożądanych efektów społecznych. Natomiast samo określenie celów danej regulacji jest pochodną szeregu uwarunkowań, obecnych tak u progu, jak również w toku procesu tworzenia prawa. Zarówno wgląd w treść *Karty Afrykańskiej*, jak i przebieg omówionych dalej wydarzeń, które doprowadziły do przyjęcia traktatu, świadczą o tym, że w tym przypadku proces prawotwórczy pozostawał pod wyraźnym wpływem dwóch okoliczności, przy czym kierunki ich oddziaływania nie były do końca zbieżne.

Z jednej strony kolonializm europejski praktycznie wyłączył państwa afrykańskie z dzieła tworzenia zasad uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. Fakt ten wpłynął z kolei stymulująco na lokalną refleksję naukową (po części zaś także polityczną), kierując ją na tory rozważań o konieczności budowy systemu regionalnego, odpowiadającego szczególnym potrzebom społeczeństw afrykańskich. Natomiast z drugiej dziedzictwo kolonializmu nadawało rodzącej się międzynarodowej, politycznej współpracy regionalnej rys ewidentnie izolacjonistyczny. Nie pozostawiał on wiele miejsca na podejmowanie decyzji, które tworzyłyby platformę współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony praw człowieka. Był to czynnik niewątpliwie hamujący prace nad traktatem regionalnym.

Oba zjawiska tłumaczą zarówno treściową specyfikę *Karty Afrykańskiej*, jak i stosunkowo długi czas, jaki upłynął między pojawieniem się idei traktatu regionalnego a jego przyjęciem.

II.1. Rola państw afrykańskich w tworzeniu podstaw uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka

Gdy przez prawa człowieka rozumieć będziemy prawa jednostek i grup zawarowane przez traktaty lub prawo zwyczajowe, to poszukując początków ich międzynarodowej ochrony, nie sposób cofnąć się w czasie dalej, niż do połowy XX w. Co prawda, już wcześniej czynione były próby określania standardów traktowania jednostki (np. w postanowieniach kongresu wiedeńskiego wprowadzających zakaz handlu niewolnikami[1], traktatach określających prawa mniejszości[2]

1 *Declaration of the Eight Courts (Austria, France, Great Britain, Portugal, Prussia, Russia, Spain and Sweden) relative to the Universal Abolition of the Slave Trade*, Wiedeń, 8 lutego 1815 r., BFSP, 1838, Vol. 3, s. 971.

2 Np. *General Treaty for the Re-Establishment of Peace between Austria, France, Great Britain, Prussia, Sardinia and Turkey, and Russia*, Paryż, 30 marca 1856, BFSP, 1865, Vol. 46, s. 8; *Minorities Treaty between the Principal Allied and Associated Powers (the British Empire, France, Italy,*

czy w porządku systemu mandatowego przewidzianego w art. 22–23 *Paktu Ligi Narodów*, LN), to jednak tworzyły one prawa i obowiązki wyłącznie dla państw, czyniąc człowieka ledwie przedmiotem stosownych regulacji[3]. Dopiero tragiczne doświadczenia obu wojen światowych skłoniły członków społeczności międzynarodowej do krytycznej refleksji nad dotychczasowym modelem stosunków międzynarodowych, w którym sytuacja jednostki, należąc do sfery wyłącznej kompetencji poszczególnych suwerenów, była co do zasady wyłączona z dyskursu międzypaństwowego. Moment, w którym ta refleksja przybrała postać namacalnej zmiany paradygmatu opisującego relację państwo – jednostka[4], daje się dosyć precyzyjnie zidentyfikować dzięki dwóm dokumentom.

Po pierwsze, postanowienia preambuły oraz Rozdziałów IX, X i XII KNZ[5], pomimo swej poruszającej ogólnikowości, uczyniły problematykę ochrony praw człowieka przedmiotem zainteresowania organizacji międzynarodowej o zasięgu powszechnym. Po drugie, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* (PDPCz)[6], wskazując na przyrodzony (nie zaś nadany traktatowo) charakter praw człowieka oraz formułując ich katalog, ustaliła podstawowe parametry międzynarodowej debaty na temat respektowania tych praw przez poszczególne państwa. Bezsprzecznie zatem oba dokumenty łącznie nadały impet dalszemu rozwojowi międzynarodowej ochrony praw człowieka, narzucając przy tym jego warunki brzegowe, uświęcone przez późniejszą praktykę[7]. W związku z tym – a także przypominając szczególny, wzmiankowany już na wstępie, kontekst kulturowy przestrzeni afrykańskiej – nie sposób nie postawić pytania o to, czy w jakikolwiek sposób ta swoistość znalazła odzwierciedlenie w treści KNZ oraz PDPCz.

Odpowiedź na tak postawione pytanie jest zdecydowanie przecząca.

Należy przede wszystkim zauważyć, że KNZ oraz PDPCz zostały przyjęte jako rezultat procesów, w których uczestniczyły zaledwie cztery podmioty afrykańskie. Egipt, Etiopia oraz Liberia były, w tamtym czasie, jedynymi niepodległymi pań-

---

Japan and the United States) and Poland, signed at Versailles, 28 czerwca 1919 r., AJIL, 1919, Vol. 13, s. 423.

3 STSM, wyrok z dnia 30 sierpnia 1924 r. w sprawie *Mavrommatis Palestine Concessions*, s. 12; wyrok z dnia 7 września 1927 r. w sprawie *S.S. Lotus*, s. 18; wyrok z dnia 28 lutego 1939 r. w sprawie *Panevezys-Saldutiskis Railway*, s. 16. Znamienny przypadek bezpośredniego przyznania w porozumieniu międzynarodowym pracownikom kolei gdańskich prawa do wykorzystania środka procesowego, nie może być traktowany jako ustanawiający standard traktowania jednostek, zob. STSM, opinia doradcza z dnia 3 marca 1928 r. w sprawie *Jurisdiction of the Courts of Danzig*, s. 17–18.

4 B. Simma, *The Charter of the United Nations: A Commentary*, OUP, 2002, s. 919.

5 San Francisco, 26 czerwca 1945 r., DzU, 1947.23.90 z późn. zmian.

6 Rezolucja ZO ONZ z dnia 10 grudnia 1948 r., UN Doc. A/RES/3/217A.

7 J. Humphrey, *The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Judicial Character*, [w:] B.G. Ramcharan, *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration: Commemorative Volume on the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, BRILL, 1979, s. 28–29.

stwami na kontynencie, natomiast Unia Południowo-Afrykańska stanowiła dominium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii.

Co więcej, w przypadku KNZ ich udział w pracach przygotowawczych był naturalnie ograniczony wiodącą rolą czterech mocarstw, uczestniczących jesienią 1944 r. w rozmowach w Dumbarton Oaks, które zostały zakończone propozycją ustanowienia organizacji międzynarodowej o zasięgu powszechnym[8]. Podmioty afrykańskie włączyły się zatem w dzieło tworzenia statutu następczyni LN w późniejszej fazie prac przygotowawczych. Unia Południowo-Afrykańska wzięła udział w londyńskiej konferencji Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (The British Commonwealth Conference, 4–13 kwietnia 1945 r.), zakończonej przyjęciem krótkiej deklaracji potwierdzającej znaczenie propozycji z Dumbarton Oaks i wskazującej na konieczność wprowadzenia do niej pewnych zmian[9], natomiast trzy państwa afrykańskie zaznaczyły swą obecność dopiero podczas konferencji w San Francisco (The United Nations Conference on International Organization). Ich rolę w tworzeniu traktatu trudno przy tym uznać za znaczącą, pomimo że pewne elementy tekstu późniejszej KNZ przybrały kształt ostateczny właśnie pod wpływem propozycji podmiotów afrykańskich. Przykładowo zatem, wersja preambuły przedłożona przez Unię Południowo-Afrykańską stanowiła podstawę dalszych prac Komitetu I/1 nad wstępem do KNZ[10], natomiast Liberia brała aktywny udział w pracach nad treścią art. 27(3) KNZ[11]. Znamienne jest natomiast, że krytyczna refleksja nad szczupłością zaproponowanych w Dumbarton Oaks odniesień do praw człowieka została zainicjowana nie przez przedstawicieli państw afrykańskich, lecz latynoamerykańskich[12]. Może to świadczyć o tym, że nieliczni przedstawiciele Afryki nie należeli do grona szczególnych orędowników rozwijania tej problematyki.

---

8 Podstawą rozmów oraz ostatecznej wersji przyjętej propozycji, była formuła przygotowana przez zespół Departamentu Stanu USA, którym kierował L. Pasvolsky, zob. R. Bernhardt, *International Organizations in General Universal International Organizations and Cooperation*, Elsevier, 2014, s. 288.

9 „*We have examined, generally and in detail, the tentative proposals resulting from the Dumbarton Oaks Conversations, and we have had a valuable exchange of views. We are agreed that the proposals provide the basis for a charter of such an organization, fully recognizing that in certain respects they call for clarification, improvement and expansion*", The Commonwealth Secretariat, *The Commonwealth at the Summit: Communiqués of Commonwealth Heads of Government Meetings 1944–1986*, The Commonwealth Secretariat Publications, 1987, s. 17.

10 Warto natomiast dodać, że słynna pierwsza fraza preambuły („*We the Peoples of the United Nations*") stanowi rezultat ingerencji USA, Chin, Związku Radzieckiego, Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej oraz grupy państw Ameryki Łacińskiej. Zastąpiła on zaproponowane przez Unię Południowo-Afrykańską zdanie „*The High Contracting Parties*", *Yearbook of the United Nations 1946–47*, s. 17–18.

11 *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945*, United Nations Information Organizations, 1945, Vol. XI, s. 782.

12 P.R. Ghandhi, *The Universal Declaration of Human Rights at Fifty Years: Its Origins, Significance and Impact*, GYIL, 1996, Vol. 41, s. 222; F. Jhabvala, *The Drafting of the Human Rights Provisions of the UN Charter*, NILR, 1997, Vol. 44, s. 4.

Tę ostatnią tezę jeszcze dobitniej potwierdza fakt, że cztery podmioty afrykańskie nie odegrały większej roli w tworzeniu PDPCz. Co prawda przedstawiciel Egiptu zasiadał w KmPCz ONZ, której Rada Gospodarcza i Społeczna (RGS) poleciła rozpoczęcie studiów nad dokumentem[13], ale w ścisłym ośmioosobowym Komitecie Redakcyjnym żaden z podmiotów afrykańskich nie był reprezentowany[14]. Należy także podkreślić, że w zbiorze osiemnastu dokumentów, zawierających przygotowane w różnym czasie projekty *Międzynarodowej Karty Praw*[15], które stanowiły punkt wyjścia prac nad tekstem PDPCz, na próżno szukać materiałów odzwierciedlających szczególny kontekst kulturowy i historyczny Afryki. Jest to okoliczność istotna o tyle, że właśnie na podstawie tych dokumentów J.P. Humphry (Sekretarz Komitetu) przygotował[16] pierwszy projekt PDPCz[17], uzupełniając go o oświadczenia i propozycje członków KmPCz ONZ oraz odnosząc poszczególne postanowienia projektu do zbioru regulacji konstytucyjnych 54 państw[18]. Wypada zaznaczyć, że również i to komparatystyczne zestawienie, sporządzone ponad dekadę przed rozpoczęciem procesu dekolonizacji w Afryce, nie mogło ukazywać szczególnych lokalnych uwarunkowań kulturowych i społecznych, tak charakterystycznych dla społeczności Afryki Subsaharyjskiej. Ich refleksów nie sposób było w szczególności doszukać się w czterech afrykańskich dokumentach ujętych w prawnoporównawczym zbiorze Humphry'ego, tj. reskrypcie konstytucyjnym muzułmańskiego Egiptu z 1923 r., konstytucji pozostającej w kręgu kultury judeochrześcijańskiej Etiopii z 1931 r., wzorowanej na konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki ustawie zasadniczej Liberii z 1847 r. czy wreszcie w przyjętej przez brytyjski parlament *The South Africa Act* z 1909 r.[19] PDPCz nabierała zatem kształtów w okolicznościach niepozwalających na to, by mentalność afrykańska odcisnęła na niej swe piętno.

Rezultat prac Humphry'ego, uzupełniony o brytyjską propozycję *Międzynarodowej Karty Praw Człowieka*[20] oraz zgłoszone przez Stany Zjednoczone suge-

13 RGS ONS, UN Doc. E/27 (22 lutego 1946 r.), Sec. IIA; KmPCz, *Report of the Working Party on an International Convention on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/56 (11 grudnia 1947 r.).

14 KmPCz, *Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/21 (1 lipca 1947 r.).

15 KmPCz, *Analysis of Various Draft International Bills of Rights (Item 8 on Provisional Agenda)*, UN Doc. E/CN.4/W.16 (23 stycznia 1947 r.).

16 Opierał się w tej mierze głównie na treści dwóch projektów, przygotowanych przez The American Law Institute oraz The Inter-American Juridical Committee, zob. J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, UPP, 2010, s. 6.

17 KmPCz, *The Draft Outline of an International Bill of Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/AC.1/3 (1 lipca 1947 r.).

18 KmPCz, *The Documented Outline*, UN. Doc. E/CN.4/AC.1/3/Add.1 (11 czerwca 1947 r.).

19 *Ibidem*, *passim*.

20 KmPCz, *Text of Letter from Lord Dukeston, The United Kingdom Representative on the Human Right Commission, to the Secretary-General of the United Nations*, UN. Doc. E/CN.4/AC.1/4 (5 czerwca 1947 r.).

stie[21] stanowiły materiał, na którym oparł się R. Cassin, przygotowując kolejny projekt dokumentu[22]. Od tej chwili jakiekolwiek zmiany dokonywane w projektowanym tekście nie dają się powiązać z konkretną osobą czy państwem. Można jedynie domniemywać, że Egipt, podobnie jak wcześniej, nie wywierał znaczącego wpływu na członków Komitetu Redakcyjnego, ograniczając się jedynie do przekazania bardzo zwięzłego, jednostronicowego komentarza do postanowień projektu. Spośród zawartych w nim spostrzeżeń na uwagę zasługuje przede wszystkim wzmianka o konieczności powiązania zakresu obowiązków państwa na gruncie praw gospodarczych i społecznych jednostki z sytuacją ekonomiczną suwerena[23]. Pozostałe trzy podmioty afrykańskie, niebędące członkami KmPCz ONZ, nie skorzystały ze sposobności złożenia własnej propozycji dokumentu, a jedynie Unia Południowo-Afrykańska przedłożyła swój krytyczny komentarz do prac Komitetu Redakcyjnego[24]. Wskazano w nim, m.in., że szereg praw ujętych w projekcie (np. domniemanie niewinności, swoboda poruszania się oraz prawa gospodarcze i społeczne) nie należy do kategorii praw podstawowych w rozumieniu KNZ, a – co więcej – nie odzwierciedlają one specyficznych warunków lokalnych panujących w Afryce. Nie ulega jednak wątpliwości, że to odniesienie do specyfiki kontynentu (bodaj jedyne w toku prac przygotowawczych nad PDPCz) nie odnosiło się do szczególnego, tradycyjnego podejścia do roli człowieka w społeczeństwie Afryki Subsaharyjskiej, ale miało swoje źródło w rodzącym się systemie segregacji rasowej[25]. Przepowiadało ono zresztą późniejsze wstrzymanie się Unii od głosu w czasie prac nad projektem PDPCz w Zgromadzeniu Ogólnym NZ (ZO)[26].

Konstatacja niereprezentatywności Afryki w procesie formułowania podstawowych parametrów współczesnej międzynarodowej ochrony praw człowieka, pojawi się jeszcze w dalszym opisie genezy *Karty Afrykańskiej*. W tym miejscu

21 KmPCz, *United States Suggestions for Redrafts of Certain Articles in the Draft Outline*, UN. Doc. E/CN.4/AC.1/8 (11 czerwca 1947 r.).

22 KmPCz, *International Bill of Rights. Revised Suggestions Submitted by the Representative of France for Articles of the International Declaration of Rights*, Un. Doc. E/CN.4/AC.1/W.2/Rev.2 (20 czerwca 1947 r.).

23 KmPCz, *Comments from Governments on the draft International Declaration on Human Rights, draft International Covenant on Human Rights and the question of implementation*, UN. Doc. E/CN.4/82/Add.6 (1 maja 1948 r.).

24 KmPCz, *Comments from Governments on the draft International Declaration on Human Rights, draft International Covenant on Human Rights and the question of implementation*, Un. Doc. E/CN.4/82/Add.4 (27 kwietnia 1948 r.).

25 „W niektórych państwach o złożonym składzie etnicznym [...] jest rzeczą konieczną do ochrony porządku i praworządności, by ustanawiano strefy zastrzeżone w interesie różnych grup społecznych. [W tym celu wprowadza się ograniczenia] w prawie do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania dla członków poszczególnych grup. Dlatego Europejczycy w Afryce Południowej nie mogą nabywać nieruchomości, wkraczać i mieszkać bez zezwolenia na terenach zastrzeżonych dla Tubylców oraz *vice versa*", *ibidem*, s. 15.

26 ZO ONZ, UN. Doc. A/PV.183, s. 933.

wystarczy natomiast podkreślić, że fakt ten stał się podstawą argumentu wskazującego na konieczność stworzenia traktatu lokalnego, odpowiadającego szczególnemu kontekstowi kulturowemu regionu. Z tego zatem punktu widzenia był to czynnik stymulujący wysiłki zmierzające do stworzenia systemu afrykańskiego.

Ta sama konstatacja skłania także do refleksji nieco ogólniejszej natury. Wypada mianowicie postawić pytanie, czy obecny kształt międzynarodowej ochrony praw człowieka w wymiarze powszechnym mógłby być inny, gdyby jej korzenie nie sięgały, niemal wyłącznie, nurtu myśli liberalnej, reprezentowanej przez przedstawicieli państw hemisfery zachodniej, którzy kształtowali PDPCz.

Ku takiej refleksji skłania spostrzeżenie, że międzynarodowy dyskurs o prawach człowieka, sparametryzowany przez postanowienia PDPCz, prowadzony jest dziś przy milczącym założeniu supremacji i uświęcenia praw jednostki. Jakkolwiek założenie to zdaje się, *prima facie*, odzwierciedlać naturalny związek praw człowieka z przyrodzoną godnością ludzką[27], to jednak nie sposób przecież wykluczyć, że stanowi ono zaledwie *przyjętą*, w określonym kontekście kulturowym, reakcję na sposób działania suwerennego państwa, a zatem formy organizacji społecznej historycznie związanej głównie z przestrzenią europejską. To właśnie monopol państwa na stosowanie środków przymusu i przemocy miał prowadzić do pojawienia się w Europie równoważącej go koncepcji praw indywidualnych[28], która przez pisma J. Locke'a wywarła przemożny wpływ na sposób myślenia o społeczeństwie w świecie zachodnim. Może się zatem wydawać, że jednostronność prądów intelektualnych, stymulujących proces tworzenia PDPCz, w ogóle nie pozwala, by traktować ten dokument jako rzeczywiście uniwersalny wzorzec międzynarodowej ochrony praw jednostki.

Jeden z argumentów uzasadniających poprawność powyższego twierdzenia formułowany jest na podstawie późniejszych, oryginalnych postanowień *Karty Afrykańskiej* i stąd warto do niego, w tym miejscu, nawiązać[29]. Wskazuje się zatem, że bogactwo propozycji dotyczących zakresu obowiązków jednostki, przedstawionych w toku prac przygotowawczych nad PDPCz[30], jaskrawo kontrastuje z lakoniczną finalną wzmianką na ich temat w art. 29(1) dokumentu. Ukazanie tego faktu w perspektywie art. 27–29 *Karty Afrykańskiej* (traktujących obszernie o obowiązkach człowieka i odzwierciedlających typowo afrykańskie podpo-

27 PDPCz, Preambuła *tiret* 1, 5, art. 1.

28 Zob. np. M. Wa Mutua, *The Banjul Charter and the African Cultural Fingerprnt: An Evaluation of the Language of Duties*, VJIL, 1995, Vol. 35, s. 341–342.

29 A.G. Koroma, *International Law and Multiculturalism*, [w:] S. Yee, J.-Y. Morin (eds.), *Multiculturalism and International Law: Essays in Honour of Edward McWhinney*, BRILL, 2009, s. 81–82.

30 E.-I.A. Deas, *The Individual's Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights. A Contribution to the Freedom of the Individual under Law. Study prepared by Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, Un. Doc. E/CN.4/Sub.2/432/Rev.2, s. 17 i n.

rządkowanie jednostki grupie społecznej) wiedzie dalej do konstatacji, że hipotetyczny udział państw Afryki Subsaharyjskiej w procesie redakcyjnym PDPCz doprowadziłby do nadania większego znaczenia obowiązkom spoczywającym na jednostkach[31]. W praktyce zaś mogłoby to implikować nadanie większej wagi interesowi społecznemu jako czynnikowi w szerszym zakresie uzasadniającemu dopuszczalność ograniczania praw jednostki.

Przeciwko poprawności przedstawionego rozumowania przemawiają jednak trzy fundamentalne zastrzeżenia. Przede wszystkim opiera sie ono na zawodnej redukcji skutku do przyczyny, a zatem ma charakter wysoce spekulatywny. Inaczej rzecz ujmując, nie sposób udowodnić, że szersza obecność państw afrykańskich w pracach przygotowawczych nad PDPCz doprowadziłaby do położenia w jej tekście silniejszego nacisku na obowiązki jednostki wobec grupy społecznej, tym bardziej że wskazywanie w toku prac przygotowawczych nad PDPCz przez państwa bloku sowieckiego na konieczność pojmowania wolności indywidualnej w perspektywie harmonijnych relacji między jednostką a społeczeństwem[32] nie doprowadziło ostatecznie do umieszczenia w PDPCz dalej idących wzmianek na temat obowiązków jednostki względem grupy.

Po wtóre, zwolennicy poglądu o oderwaniu PDPCz od innych niż zachodnie prądów intelektualnych, związanych z koncepcją praw człowieka wskazują, że takie koncepcje rzeczywiście istniały i dawały się wywieść, m.in. z praktyki życia codziennego lub zwyczajów lokalnych, obecnych w przestrzeni afrykańskiej przed rozpoczęciem procesu kolonizacyjnego[33]. Pogląd ten spotyka się jednak z krytyką, akcentującą wyłącznie aksjologiczny wymiar takich wzorców. Wskazuje się zwłaszcza, że nie sposób rozpatrywać w kategoriach praw jednostkowych pewnych uniwersalnych form urządzania relacji międzyludzkich na gruncie fundamentalnych zasad sprawiedliwości dystrybutywnej[34], które wykształciły się w niewielkich grupach agrarnych, pasterskich bądź wędrowno-zbierackich[35]. Nie ma przy tym pewności, czy takie tradycyjne wzorce postępowania w ogóle przetrwały okres kolonialny[36].

---

31 A.G. Koroma, *International Law...*, przyp. 11.

32 KmPCz, *Summary Record of the 8th Meeting Held at Lake Success, New York, Friday 31 January 1947: Commission On Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/SR.8 (1 maja 1997 r.), s. 4.

33 T. Fernyhough, *Human Rights and Precolonial Africa*, [w:] R. Cohen, G. Hyden, W.P. Nagan (eds.), *Human Rights and Governance in Africa*, University Press of Florida, 1993, s. 61; A. Legesse, *Human Rights in African Political Culture*, [w:] K.W. Thompson, *The Moral Imperatives of Human Rights: A World Survey*, University Press of America, 1980, s. 127; D.M. Wai, *Human Rights in Sub-Saharan Africa*, [w:] A. Pollis, P. Schwab (eds.), *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives*, Praeger, 1980, s. 116.

34 R. Howard, *Evaluating Human Rights in Africa: Some Problems of Implicit Comparisons*, HRQ, 1984, Vol. 6, s. 175.

35 D.R. Penna, P.J. Campbell, *Human Rights and Culture: Beyond Universality and Relativism*, Third World Quarterly, 1998, Vol. 19, s. 21.

36 J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, 2013, s. 109.

Na koniec dodać należy, że o ile na wczesnym etapie procesu dekolonizacyjnego w Afryce krytyka PDPCz była wyraźnie dostrzegalna[37], to współcześnie dokument ten nie jest traktowany w przestrzeni afrykańskiej jako element ideologicznie obcy i nie do pogodzenia z regionalnym punktem widzenia na problematykę ochrony praw człowieka[38]. Z wyjątkiem *Karty Kulturalnej dla Afryki* oraz *Aktu Konstytucyjnego Unii Afrykańskiej*, każdy z dokumentów składających się na architekturę systemu afrykańskiego bądź to wskazuje na PDPCz jako źródło inspiracji w procesie wykładni dla organu monitorującego respektowanie zobowiązań traktatowych[39], bądź zawiera w preambule odwołanie do wartości w niej wyrażonych[40]. Godne jest również podkreślenia niemal powszechne przyjęcie przez państwa afrykańskie elementów traktatowych *Międzynarodowej Karty Praw*. Jedynie Republika Sahrawi oraz Sudan Południowy nie są stronami *Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych* (MPPOP)[41]. Natomiast nieliczne zastrzeżenia zgłoszone doń przez państwa afrykańskie, choć zwykle odzwierciedlają pewne odrębności kulturowe[42], to jednak nie mogą być uznane za dowodzące istnienia jakiegoś swoistego, afrykańskiego paradygmatu ochrony praw człowieka w ogóle. Stronami *Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych* (MPPGSK)[43] nie są, obok dwóch wskazanych wyżej państw, także Botswana oraz Mozambik. Natomiast zastrzeżenia i deklaracje interpretacyjne zgłoszone do tego *Paktu* niemal nie akcentują odmienności kulturowych. Dotyczą one głównie prawa do na-

37 Zob. np. *Report of the Seminar on Human Rights in Developing Countries, Dakar, Senegal*, 8–22 lutego 1966 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/25, pkt 92. Na temat przyczyn takiego stanu rzeczy zob. *infra*, cz. pierwsza, IV.1.

38 *Infra*, cz. pierwsza, III.2.3, V.3.1, cz. druga I.4.

39 Zob. art. 60 *Karty Afrykańskiej* oraz art. 46 *Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka*.

40 Tiret 8 Preambuły *Karty* OJA; pkt. 6 Preambuły *Konwencji* OJA dotyczący szczególnych zagadnień związanych z problemem uchodźców w Afryce; tiret 8 *Konwencja o ochronie i pomocy uchodźcom wewnętrznym w Afryce*.

41 Nowy Jork, 16 grudnia 1966 r., UNTS, Vol. 999, s. 171.

42 Np. zastrzeżenie Republiki Konga z dnia 5 października 1983 r.: „Rząd Ludowej Republiki Konga oświadcza, że nie uważa się za związanego postanowieniami art. 11 [*Paktu*]. Art. 11 [*Paktu*] jest nie do pogodzenia z art. 386 i n. Kongijskiego *Kodeksu Procedury Cywilnej, Handlowej, Administracyjnej i Finansowej* [...] W świetle tych przepisów, na gruncie prawa prywatnego, decyzje lub zarządzenia zapadłe w toku postępowania pojednawczego mogą być egzekwowane w drodze pozbawienia wolności za długi, gdy inne środki egzekucyjne zawiodły, gdy wysokość długu przekracza 20 000 CFA oraz gdy dłużnik, w wieku 18–60 lat, doprowadził w złej wierze do sytuacji niewypłacalności"; zastrzeżenie Botswany z dnia 8 września 2000 r.: „Rząd Republiki Botswany uważa się za związanego [...] artykułem 7 *Paktu* o tyle, i ile 'tortury lub okrutne, nieludzkie albo poniżające traktowanie' oznacza tortury lub okrutne, nieludzkie albo poniżające traktowanie zabronione przez Sekcję 7 *Konstytucji Republiki Botswany*"; zastrzeżenie Mauretanii z dnia 17 listopada 2004 r.: „Rząd Mauretanii, akceptując postanowienia art. 18, dotyczące wolności myśli, sumienia i wyznania, oświadcza, że jego stosowanie nie będzie naruszało Sharii Islamu", teksty zastrzeżeń dostępne na stronie internetowej <https://treaties.un.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

43 Nowy Jork, 16 grudnia 1966 r., UNTS, Vol. 993, s. 3.

uki (podnosząc konieczność uwzględnienia monopolu państwa w zakresie polityki edukacyjnej[44], istniejących możliwości finansowych[45] oraz obowiązujących przepisów krajowych[46]), opieki nad kobietami przed urodzeniem i po urodzeniu dziecka[47], a także nawiązują do wzajemnego stosunku postanowień *Paktu* i zasad prawa islamskiego[48] tudzież wskazują na niezgodność postanowień traktatu dotyczących terytoriów niesamodzielnych z celami i zasadami KNZ[49].

Nie sposób wobec tego wykazać, by szersza obecność państw afrykańskich w procesie tworzenia KNZ i PDPCz w istotny sposób wpłynęła na zmianę formuły międzynarodowej ochrony praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Co więcej, przedstawiona w części trzeciej analiza praktyki stosowania *Karty Afrykańskiej* ukazuje wyraźną skłonność AKmPCz do traktowania systemu afrykańskiego jako wrośniętego w tkankę systemu powszechnego. O ile zatem nie sposób zaprzeczyć istnieniu swoistej, afrykańskiej wrażliwości w dziedzinie ochrony praw człowieka, o tyle nieuprawnione byłoby radykalne przeciwstawianie sobie systemów afrykańskiego i uniwersalnego.

II.2. Dziedzictwo kolonializmu

Kolonializm zdeterminował współczesną historię Afryki w sposób na tyle przemożny, że jedynie paranaukowej spekulacji pozostawić należy odpowiedź na pytanie o to, w jaki sposób losy kontynentu mogłyby się potoczyć przy braku europejskiej interwencji[50]. Rzeczą bez wątpienia możliwą jest natomiast stosunkowo

---

44 Zastrzeżenie Republiki Konga z dnia 5 października 1983 r. (wycofane dnia 21 marca 2001 r.), <https://treaties.un.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

45 Zastrzeżenie Madagaskaru z dnia 22 września 1971 r.; zastrzeżenie Zambii z dnia 10 kwietnia 1984 r., <https://treaties.un.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

46 Deklaracja interpretacyjna Algierii z dnia 12 września 1989 r.; zastrzeżenie Rwandy (wycofane dnia 15 grudnia 2008 r.); zastrzeżenie RPA z dnia 12 stycznia 2015 r., <https://treaties.un.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

47 Deklaracja Kenii z dnia 1 maja 1972 r., <https://treaties.un.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

48 Deklaracja Egiptu z dnia 14 stycznia 1982 r., <https://treaties.un.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

49 Deklaracja interpretacyjna Algierii, *supra*, przyp. 46; deklaracja Gwinei z dnia 24 stycznia 1978 r., <https://treaties.un.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

50 Próby takie są jednak podejmowane w ramach debaty naukowej „głównego nurtu", zob. np. S.M. Makinda, F. Wafula Okumu, *The African Union: Challenges of Globalization, Security, and Governance*, Routledge, 2007, s. 15. Nie sposób zresztą nie zauważyć, że postawione tu pytanie nawiązuje do ewidentnie naukowego problemu teorii ewolucji społecznej. Uznając np. współczesne grupy zbieracko-łowieckie za obrazujące wczesne etapy uniwersalnego procesu społecznego rozwoju, można dojść do wniosku, że państwa pojawiłyby się w przestrzeni afrykańskiej niezależnie od procesu kolonizacyjnego, zob. np. G.M. Hodgson, T. Knudsen, *Darwin's Conjecture: The Search for General Principles of Social and Economic Evolution*, University of Chicago Press, 2010, s. 216.

dokładne określenie wpływu, jaki kolonializm rzeczywiście wywarł na konkretne zjawiska społeczne. Nie ulega zatem wątpliwości, że na tworzenie regionalnego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka działał on hamująco z dwóch powodów. Po pierwsze, nie dopuścił do pojawienia się w przestrzeni afrykańskiej suwerennych państw, tym samym pozbawiając ją autonomicznych architektów możliwego reżimu traktatowego (pomińmy w tym miejscu niesprawdzalny problem potencjalnych alternatywnych form organizacji społecznej, które mogłyby się rozwinąć w braku interwencji kolonialnej). Po drugie, zaciążył nad decyzjami młodych państw afrykańskich, czyniąc problematykę ochrony praw człowieka zagadnieniem o znaczeniu zdecydowanie drugorzędnym.

Wspomniane we wprowadzeniu do tej książki nawykowe wręcz traktowanie przez zachodnią doktrynę przestrzeni afrykańskiej jako (w najlepszym razie) żyznego ugoru, na którym dopiero tworzone są zręby efektywnego systemu ochrony praw człowieka, stanowi następstwo wielu czynników. Bez wątpienia pewną rolę odgrywają tu oddalenie geograficzne oraz intelektualny europocentryzm. Istotnym powodem takiego stanu rzeczy jest jednak również sam kierunek rozwoju afrykańskiej współpracy regionalnej, zapoczątkowany w 1963 r. utworzeniem OJA. Jej dokument konstytucyjny – *Karta OJA* – został przyjęty w epicentrum procesu dekolonizacyjnego i jest bogato inkrustowany wzmiankami o suwerennej równości państw, obowiązku nieingerowania w ich sprawy wewnętrzne, pokojowym rozwiązywaniu sporów, konieczności eliminowania resztek kolonializmu oraz braterstwie i solidarności itd. Inkantacjom tym towarzyszy jedynie skromny *passus* artykułu II, wymieniającego cele OJA, wskazujący na PDPCz oraz KNZ jako akty, które wyznaczają pożądany kierunek współpracy międzynarodowej. Jest to, co uderzające, jedyna w całym traktacie (poza preambułą) wzmianka o prawach człowieka. Co więcej, art. XX *Karty OJA*, wymieniający wyspecjalizowane komisje, które mogło powołać ZGPR, komisję praw człowieka wyraźnie pomija. Może zdumiewać i zastanawiać takie przemilczenie problematyki ochrony praw człowieka w pierwszym akcie konstytuującym płaszczyznę współpracy międzynarodowej między państwami wolnej Afryki. Należy zauważyć jednak, że każdy traktat jest pochodną złożonych warunków, w których powstawał, stanowiąc jednocześnie odpowiedź na te wyzwania, które postrzegane są przez jego strony za najbardziej doniosłe w przyszłości. Tak zatem, jak KNZ, wyznaczająca koniec światowego konfliktu zbrojnego, jest instrumentem do szpiku antywojennym, tak *Karta OJA* była tylko dokumentem antykolonialnym i do następstw systemu kolonialnego, w swej istocie, się odnosiła. Nie sposób wreszcie wykluczyć, że – jak ujął to jeden z komentatorów – organizacja miała pozostać niczym więcej, jak klubem prezydentów milcząco zgodnych co do tego, że w sprawy partnerów mieszać się nie należy[51].

51 C.E. Welch, *Protecting Human Rights in Africa: Strategies and Roles of Non-governmental Organizations*, UPP, 1995, s. 151; C. Clapham, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, CUP, 1996, s. 115.

Ramy prawne dla zgodnej z tym założeniem praktyki wytyczała ogólna zasada art. III(2) *Karty OJA*, ustanawiająca regułę nieinterwencji w wewnętrzne sprawy państw członkowskich[52]. Jej praktyczne implikacje wyłożył zwięźle prezydent Gwinei A. Sékou Touré, stwierdzając, że „OJA nie jest trybunałem, który miałby sądzić państwa członkowskie za kroki podejmowane przez nie w sprawach wewnętrznych"[53]. W konsekwencji zatem, w latach 1963–1978 (a więc niemal do chwili zainicjowania prac nad *Kartą Afrykańską* na forum organizacji regionalnej), wątki związane z problematyką ochrony praw człowieka pojawiały się w pracach OJA jedynie o tyle, o ile odzwierciedlały politykę antykolonialną (zwłaszcza w związku z prawem ludów do samostanowienia[54]) albo dotyczyły współpracy w dziedzinie stanowiącej przedmiot wielostronnego zainteresowania (np. w kontekście problematyki uchodźców[55]). W innych sprawach (np. dyskryminujących wywłaszczeń cudzoziemców w Ugandzie w 1971 r., krwawych pogromów na tle etnicznym, do których doszło w Burundi w 1972 r., czy licznych zamachów stanu) OJA nie zajmowała oficjalnego stanowiska zgodnie z zasadą nieinterwencji, której naruszenie było postrzegane jako godzące w podstawy funkcjonowania organizacji. O fundamentalnym znaczeniu zasady nieinterwencji może zresztą świadczyć fakt, że *Karta OJA*, zakazując w art. III(5) prowadzenia działalności zmierzającej do obalenia rządów innych państw, nie odnosiła się w żaden sposób do samego problemu legalności zamachów stanu[56]. Nie może zatem dziwić, że wydarzeń, które w latach sześćdziesiątych XX w. zwiastowały proces tworzenia systemu afrykańskiego, należy poszukiwać daleko poza etiopską siedzibą OJA.

---

52 Na temat genezy i praktyki stosowania tego przepisu zob. np. U.O. Umozurike, *The Domestic Jurisdiction Clause in the OAU Charter*, „African Affairs" 1979, Vol. 78, s. 197–209.

53 Cyt. za: U.O. Umozurike, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, AJIL, 1983, Vol. 77, s. 903.

54 Zob. np. uchwały: ZGPR OJA w sprawie Afryki Południowo-Zachodniej, OAU Doc. CIAS/Plen.2/Rev.2 (22–25 maja 1963 r.), pkt A.II.5; RM OJA w sprawie kolonializmu portugalskiego i apartheidu w Afryce Południowej, OAU Doc. CM/Res. 6(I) (2–11 sierpnia 1963 r.); RM OJA w sprawie apartheidu w Afryce Południowej, OAU Doc. CM/Res. 13(II) (24–29 lutego 1964 r.); ZGPR OJA w sprawie Zimbabwe, OAU Doc. AHG/Res. 84 (XIV) (2–5 lipca 1977 r.), pkt 5.

55 Zob. np. uchwała ZGPR OJA w sprawie problemu uchodźców w Afryce, OAU Doc. AHG/Res. 26 (II) (21–26 października 1965 r.).

56 W tym duchu np. decyzja ZGPR OJA na temat problemu związanego z obalaniem rządów, OAU Doc. AHG/Res. 27(II) (21–26 października 1965 r.). Niemniej jednak, niektóre przypadki niekonstytucyjnego przejęcia władzy spotykały się z protestami na forum OJA. Na przykład w roku 1966 przedstawiciele pięciu państw demonstracyjnie opuścili posiedzenie Rady Ministrów OJA, sprzeciwiając się przybyciu delegatów Rady Wyzwolenia Narodowego Ghany, która przejęła władzę po obaleniu prezydenta N. Nkrumaha. Po zamachach stanu, do których doszło w Ugandzie (1971 r.) oraz na Komorach (1978 r.) przedstawicielom nowych władz odmówiono prawa udziału w posiedzeniach organów OJA; przyznano je jednak na powrót po upływie kilku miesięcy, zob. także C.E. Welch jr, *The O.A.U. and Human Rights: Towards a New Definition*, „The Journal of Modern African Studies" 1981, Vol. 19, s. 404.

III. Pierwsze kroki. Inicjatywy MKP (1961–1978)

Kolejność powstawania regionalnych systemów międzynarodowej ochrony praw człowieka nie pozostawia wątpliwości, że idea afrykańskiego traktatu, określającego ogólne zasady takiej ochrony, nie narodziła się na tym kontynencie, lecz została zapożyczona z przestrzeni europejskiej oraz amerykańskiej. Pierwsza propozycja przyjęcia regionalnego porozumienia poświęconego ochronie praw człowieka pojawiła się w kontekście krytycznej refleksji afrykańskich elit prawniczych nad stanem praworządności w młodych państwach postkolonialnych. Dostrzeżenie potrzeby wzmocnienia ochrony praw człowieka w wymiarze regionalnym, dokonujące się na tle kształtującego się systemu uniwersalnego, doprowadziło je w rezultacie do zaakceptowania postulatu stworzenia stosownych regulacji prawnych o charakterze międzynarodowym, uwzględniających jednak lokalne partykularyzmy kulturowe. Znamienne jest przy tym, że – podobnie jak w Europie – nie chodziło tu o podważenie prawomocności systemu powszechnego, lecz o jego wzmocnienie na poziomie lokalnym.

Wysiłki naukowców oraz intelektualistów, animowane przez MKP w latach 1961–1977, nie doprowadziły do stworzenia podwalin afrykańskiego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka. Były one na tyle sporadyczne i odizolowane od procesu politycznego, że nie istnieją żadne dowody ich bezpośredniego wpływu na praktykę OJA oraz państw afrykańskich. Te ostatnie co prawda nawiązywały do koncepcji utworzenia systemu regionalnego, ale nie podczas konferencji oraz sympozjów organizowanych przez MKP, lecz w trakcie spotkań naukowych bądź naukowo-dyplomatycznych, odbywających się zwykle pod auspicjami KmPCz ONZ (1966–1973). Oba procesy zbiegły się dopiero w roku 1978, wspólnie prowadząc do umieszczenia debaty o traktacie regionalnym w agendzie OJA.

III.1. Rachunek otwarcia. W poszukiwaniu praworządności

Jak już wcześniej wskazano, stworzenie systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka w Afryce nie byłoby możliwe bez postępu procesu dekolonizacyjnego. Zapoczątkowało go uzyskanie niepodległości przez cztery państwa Afryki Północnej: Libię (1951 r.), Sudan, Maroko oraz Tunezję (1956 r.). Zaledwie rok później na terytorium brytyjskiego Złotego Wybrzeża powstała Ghana – pierwsze postkolonialne państwo czarnej Afryki[57] – otwierając tym samym definitywnie najpotężniejszy w epoce powojennej regionalny proces państwotwórczy.

57 C. Young, *The Postcolonial State in Africa: Fifty Years of Independence, 1960–2010*, The University of Wisconsin Press, 2012, s. 3 i n.

Dziedzictwo systemu kolonialnego wywierało jednak stały wpływ na rachunek otwarcia sporządzany przez młode państwa kontynentu, wymagając od nich jednoczesnego odnoszenia się do problematyki budowy narodu oraz administrowania procesem państwotwórczym w okresie przejściowym. Należy w tym kontekście podkreślić, że europejska ekspansja w Afryce pozostawiła po sobie granice zwykle nieodzwierciedlające istniejących odrębności geograficznych i etnicznych. Stanowiły one, w przeważającej mierze, wypadkową zarówno przygodnych okoliczności związanych z eksploracją kontynentu w toku aktywności odkrywczych, handlowych i związanych z działalnością misyjną, jak i późniejszej politycznej gry sił, gdy w latach osiemdziesiątych XIX w. rozpoczął się tzw. wyścig o Afrykę (*Scramble for Africa*)[58]. *Akt Końcowy Konferencji Berlińskiej* (1884–1885) jedynie w bardzo ograniczonym stopniu określił reguły gry, gdy chodzi o roszczenia terytorialne[59], szczegółowe rozstrzygnięcia pozostawiając przyszłym regulacjom traktatowym[60]. Gdy zatem spojrzeć na polityczną mapę kontynentu *anno Domini* 1914, to w istocie daje ona nie tyle obraz całkowitego podziału kontynentu przez mocarstwa europejskie, jak się to zwykło przyjmować[61], ale raczej ilustrację przymusowego jednoczenia różnych ludów w granicach poszczególnych kolonii.

Mimo że u zarania procesu dekolonizacyjnego aktywiści ruchu panafrykańskiego wskazywali jeszcze na konieczność dokonywania zmian narzuconych granic tak, by w miarę możności odzwierciedlały one istniejące podziały etniczne[62], to jednak młode państwa afrykańskie dość konsekwentnie optowały za utrzymaniem terytorialnego *status quo*[63]. Postrzegały one przy tym możliwe zmiany mapy

---

58 S. Lalonde, *Determining Boundaries in a Conflicted World: The Role of Uti Possidetis*, McGills-Queen's University Press, 2002, s. 105 i n.

59 Art. 34 *Aktu Końcowego* wprowadził obowiązek notyfikowania nowych roszczeń terytorialnych, *General Act of the Conference of the Plenipotentiaries of Austria-Hungary, Belgium, Denmark, France, Germany, Great Britain, Italy, the Netherlands, Portugal, Russia, Spain, Sweden-Norway, and Turkey (and the United States) respecting the Congo*, Berlin, 26 lutego 1885 r., Consolidated Treaty Series, Vol. 165, s. 485.

60 Pełne zestawienie traktatów zawartych do roku 1894, zob. E. Hertslet, *The Map of Africa by Treaty*, Harrison and Sons, 1894.

61 „Sztuczne podziały i granice terytorialne stworzone przez państwa imperialistyczne, stanowią rozmyślne działanie, dokonane po to, by uniemożliwić osiągnięcie jedności politycznej ludom Afryki Zachodniej", pkt I(e) rezolucji Kongresu Panafrykańskiego, Manchester, 1945; M.K. Asante, A. Shardow Abarry, *African Intellectual Heritage: A Book of Sources*, Temple University Press, 1996, s. 518.

62 „Odrzuca się sztuczne granice wyznaczone przez potęgi imperialistyczne po to, by dzielić ludy Afryki, te zwłaszcza granice, które wytyczono bez uwzględnienia kryterium etnicznego i które dzielą ludzi tego samego pochodzenia", Pierwsza Konferencja Panafrykańska, rezolucja o liniach granicznych, granicach i federacjach, Akra, 1958; *ibidem*, s. 533.

63 Np. w roku 1960 podczas debaty nad przyjęciem Mauretanii w poczet członków ONZ większość państw afrykańskich odrzucała sprzeciw Maroka, wskazującego, że Mauretania jest tworem sztucznym, o granicach narzuconych przez mocarstwo kolonialne, ZO ONZ, A/PV.989 (19 kwietnia 1961 r.).

politycznej kontynentu jako czynnik destabilizujący[64]. Nie mogło to zresztą dziwić zważywszy, że już wiosną 1964 r. nowo powstała OJA musiała zmierzyć się z problemem czterech sporów terytorialnych: między Somalią a Etiopią, Kenią i Ghaną a Górną Wolтą, Algierią a Marokiem oraz między Dahomejem a Nigrem. W konsekwencji terytorialne dziedzictwo kolonializmu zostało formalnie oparte na zasadzie *uti possidetis*, gdy w rezolucji OJA z lipca 1964 r. uroczyście proklamowano nienaruszalność granic państwowych według stanu z chwili uzyskania niepodległości[65].

W tym stanie rzeczy kwestią naglącą stało się podjęcie przez państwa afrykańskie kroków zmierzających do spajania nieprzystających elementów w zwartą tkankę narodową. Wiązało się to z kolei z koniecznością ograniczania m.in. tendencji separatystycznych, znajdujących pożywkę w dominującym trybalizmie. Zadanie było niezwykle trudne, zważywszy na ograniczone możliwości finansowe oraz deficyt wykształconych, doświadczonych i lojalnych kadr administracyjnych[66]. Jedynie reżimy autorytarne, będące zwykle emanacją wąskiej i jednolitej etnicznie elity społecznej[67], zdolne były do utrzymania w ryzach wątłych struktur państwowych (względnie do zachowania władzy zagarniętej w drodze zamachu stanu). Reżimy takie dominowały w Afryce do końca lat osiemdziesiątych XX w.[68], pobudzając jednocześnie dyskusję na temat roli praw człowieka w procesie tworzenia narodu. Jakkolwiek koncepcja praw człowieka była obecna w większości ustaw zasadniczych państw afrykańskich[69], to jednak w debacie publicznej często

64 Tak zatem w czasie związanego z secesją Katangi kryzysu kongijskiego lat 1960–1961, państwa afrykańskie zgromadzone w Monrowii przyjęły rezolucję na temat sytuacji w tym państwie. Wskazały w niej na konieczność powstrzymania się od pochopnego uznawania reżimów secesjonistycznych w Republice Konga, fragmenty tekstu rezolucji za: *Documents Division, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Congo*, No 2, July 1962, From Leopoldville to Lagos. Our African Policy, s. 21.

65 ZGPR OJA, *OAU Resolution on Border Disputes Among African States*, OAU Doc. AHG/Res. 16(I) (21 lipca 1964 r.).

66 E.A. Henderson, *When States Implode: The Correlates of Africa's civil wars, 1950–92*, „Studies in Comparative International Development" 2000, Vol. 35, s. 29.

67 R. Howard, *The dilemma of human rights in sub-Saharan Africa*, „International Journal" 1979–1980, Vol. 35, s. 742–746.

68 S.I. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa*, The Johns Hopkins University Press, 2006, s. 3. Do 1981 r. aż 24 spośród 45 subsaharyjskich państw członkowskich OJA doświadczyło przewrotów wojskowych, zob. E. Kannyo, *Human Rights in Africa*, „The Bulletin of the Atomic Scientists", December 1981, s. 15.

69 Można wskazać na trzy kanony istniejących wówczas rozwiązań konstytucyjnych. W modelu nigeryjskim (którego wzorcem jest *Konstytucja Federacji Nigeryjskiej* z dnia 1 października 1960 r., <http://www.lawnigeria.com> [data dostępu: 20 marca 2017 r.], w odrębnym rozdziale ustawy zasadniczej enumeratywnie wyliczono precyzyjnie zdefiniowane prawa człowieka. W modelu czadyjskim (opartym na *Konstytucji Republiki Czadu* z dnia 16 kwietnia 1962 r. – A. Jenkins Peaslee, D. Peaslee Xydis (eds.), *Constitutions of Nations*: Volume I, Africa, Martinus Nijhoff 1974, s. 105 i n.), w preambule ustawy zasadniczej zawarta była ogólna zasada

akcentowano ich nieprzystawalność do realiów lokalnych, już to jako burżuazyjnego wynalazku, już to jako czynnika nieodpowiadającego szczególnym warunkom procesu dekolonizacyjnego i państwotwórczego[70].

III.2. Antecedencje *Karty Afrykańskiej* w debacie naukowej

W tym stanie rzeczy pojawiła się potrzeba głębszej refleksji naukowej na temat sposobów budowania praworządnego państwa afrykańskiego. Dogodnym forum dla jej przeprowadzenia okazały się cztery konferencje, których stałym elementem instytucjonalnym było zaangażowanie MKP. W kwestii praw człowieka spotkania te, odbywające się na przestrzeni blisko dwóch dekad, dawały wyraz fundamentalnym przekonaniom ich uczestników. Po pierwsze, powszechnie odrzucano pogląd o istnieniu aksjologicznej niezgodności tradycji afrykańskiej i zasad wyrażonych w PDPCz, dostrzegając przy tym jednak potrzebę dostosowania tych drugich do lokalnych warunków kulturowych. Po wtóre, uznawano konieczność współdziałania regionalnego w dziedzinie ochrony praw człowieka, akcentując jednak uwarunkowaną politycznie niepewność co do formuły przyszłej współpracy.

III.2.1. Afrykańska Konferencja na temat rządów prawa (Lagos, 1961)

Już pierwsza z inicjatyw MKP przyniosła odległą zapowiedź utworzenia regionalnego systemu ochrony praw człowieka.

Afrykańska Konferencja na temat rządów prawa odbyła się w Lagos, po trwających rok przygotowaniach, w dniach od 3 do 7 stycznia 1961 r. Samo miejsce spotkania było symboliczne o tyle, że funkcję Generalnego Gubernatora Nigerii sprawował wówczas późniejszy prezydent B.N. Azikiwé, który już w latach czterdziestych XX w. wskazywał na konieczność przyjęcia traktatu odnoszącego się do

poszanowania praw człowieka. W modelu ghanijskim (obrazowanym przez *Republikańską Konstytucję Ghany* z 1 lipca 1960 r. – E. Schwelb, *The Republican Constitution of Ghana*, „The American Journal of Comparative Law" 1960, Vol. 9, s. 634–656) postanowienia dotyczące ochrony praw człowieka były w zasadzie nieobecne, co stanowiło rezultat przekonania o konieczności pozostawienia rządowi szerokich kompetencji w okresie państwowotwórczym. Na temat kulis tworzenia pierwszych konstytucji afrykańskich, zob. np. D.V. Cowen, *Human Rights in Contemporary Africa*, „Natural Law Forum" 1964, Vol. 9, s. 1 i n.; C. Parkinson, *Bills of Rights and Decolonization: The Emergence of Domestic Human Rights Instruments in Britain's Overseas Territories*, OUP Oxford, 2007, s. 256.

70 Analiza krytyki praw człowieka, zob. S.K.B. Asante, *Nation Building and Human Rights in Emergent African Nations*, „Cornell International Law Journal" 1969, Vol. 2, s. 83 i n.

problematyki ochrony praw człowieka w Afryce[71]. W konferencji wzięło udział 194 prawników (zarówno praktyków, jak i akademików) z 23 państw afrykańskich oraz 9 państw z Ameryki Północnej, Azji i Europy. Nieobecność niektórych państw afrykańskich była spowodowana, co podkreślono w pokonferencyjnym sprawozdaniu, prozaicznym faktem braku rodzimych specjalistów w dziedzinie prawa[72]; nie mogło to dziwić o tyle, że jeden miejscowy prawnik przypadał wówczas na około 120 000 mieszkańców kontynentu, na którym funkcjonowało zaledwie siedem szkół prawa[73].

Problematyka praw człowieka w toku procesu dekolonizacyjnego była postrzegana przez uczestników jako szczególnie doniosła, o czym świadczył program konferencji, opracowany na podstawie kwestionariuszy wypełnionych przez nich przed rozpoczęciem spotkania[74]. Sygnalizował to już wyraźnie sam podział tematów obrad między trzy komitety. Pierwszy zajmował się prawami człowieka w aspekcie działań legislatywy, egzekutywy i sądownictwa; prace drugiego koncentrowały się na tematyce praw człowieka w aspekcie prawa karnego i administracyjnego; trzeci natomiast odnosił się do znaczenia sądownictwa i adwokatury dla ochrony praw jednostki w społeczeństwie.

W toku obrad w zasadzie jednomyślnie aprobowano uniwersalność podstawowych założeń, na których opiera się zasada rządów prawa[75]. Nie oznacza to jednak, że wzbraniano się przed stawianiem pytań o to, czy konieczność uwzględniania specyfiki lokalnej nie wywołuje potrzeby tworzenia nowych wzorców myślenia o praworządności w Afryce. Minister sprawiedliwości Senegalu G. d'Arboussier wskazał np. na możliwość postrzegania afrykańskiej odrębności w sposób nieprowadzący do kreowania odrębnego afrykańskiego paradygmatu praworządności. Praworządność ma bowiem, jak twierdził, charakter powszechny i opiera się na założeniu służebnego względem jednostki charakteru wszystkich instytucji państwowych. Nie wykluczało to jednak, jak dość dwuznacznie stwierdził d'Arboussier, istnienia zasad praworządności właściwych tylko dla Afryki[76].

Rezultatem prac Konferencji było przyjęcie deklaracji nazywanej *Prawem z Lagos*[77]. Ten krótki, jednostronicowy i złożony z pięciu jednostek redakcyjnych doku-

71 M. Glélé Ahanhanzo, *Introduction à la Charte africaine des Droits de l'homme et des peuples*, [w:] *Droits et libertés à la fin du XXe siécle, influence des données economiques et technologiques, Études Offertes à Claude-Albert Colliard*, Pêdone, 1984, s. 313.

72 J.-F. Lalive (ed.), *From Delhi to Lagos*, „Journal of the International Commission of Jurists" 1961, Vol. III, s. 6.

73 M.C. Bassiouni, Z. Motala (eds.), *The Protection of Human Rights in African Criminal Proceedings*, Kluwer, 1995, s. 438; C.S. Rhyne, *Law in Africa: A Report on the Lagos Conference*, „American Bar Association Journal" 1961, Vol. 47, s. 685.

74 J.-F. Lalive (ed.), *From Delhii...*, s. 4.

75 *Ibidem*, s. 6.

76 G. d'Arboussier, *The Significance of the Lagos Conference*, „Journal of the International Commission of Jurists" 1961, Vol. III, s. 23.

77 *The Law of Lagos*, „Journal of the International Commission of Jurists" 1961, Vol. III, s. 9.

ment stanowił w pkt. 3 o konieczności umieszczania w konstytucjach państw afrykańskich przepisów gwarantujących podstawowe prawa człowieka. Podkreślono w nim m.in. znaczenie prawa do wolności osobistej, co było dość czytelną aluzją do codziennej praktyki reżimów autorytarnych. W pkt. 4 natomiast, ewidentnie nawiązującym do *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (EKPCz), wskazano na potrzebę przyjęcia Afrykańskiej Konwencji o ochronie praw człowieka, na straży przestrzegania której miałby stać trybunał międzynarodowy[78].

III.2.2. Konferencja Frankofońskich Prawników Afrykańskich (Dakar, 1967)

Spotkanie w Lagos było pierwszą z szeregu podobnych inicjatyw MKP. W dniach od 5 do 9 stycznia 1967 r. zorganizowała ona w Dakarze Konferencję Frankofońskich Prawników Afrykańskich na temat znaczenia prawa dla rozwoju społecznego.

O ile spotkanie w Lagos stanowiło platformę wymiany doświadczeń i poglądów wyłącznie między członkami hermetycznej grupy zawodowej, występującymi we własnym imieniu, o tyle w Dakarze głos zabierali także przedstawiciele organizacji międzynarodowych: m.in. ONZ, Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz Rady Europy (RE). Dyskusja konferencyjna koncentrowała się wokół dwóch głównych tematów, wyraźnie nawiązujących do spotkania w Lagos: ochrony praw człowieka przed arbitralną interwencją ze strony władzy oraz istnienia powszechnej świadomości zasady rządów prawa.

W art. VI deklaracji końcowej, przyjętej na zakończenie spotkania, wyraźnie odniesiono się do wymiaru instytucjonalnego problematyki ochrony praw człowieka wskazując, że w celu zapewnienia efektywnej ochrony należy podejmować działania zarówno w ramach systemu uniwersalnego, jak i regionalnego. To pierwsze wymaga współpracy państw afrykańskich z ONZ oraz jej agendami, a także ratyfikacji instrumentów traktatowych o zasięgu powszechnym. Autorzy deklaracji ewidentnie nawiązywali w ten sposób do daleko idącej wstrzemięźliwości państw afrykańskich, gdy chodziło o przyjmowanie tych traktatów: do końca lat siedemdziesiątych XX w. stronami MPPOP oraz MPPGSK było odpowiednio 14 i 13 państw afrykańskich. W wymiarze regionalnym zwrócono się natomiast do MKP, by działając wspólnie z właściwymi organizacjami afrykańskimi przeprowadziła badania nad możliwością stworzenia afrykańskiego systemu ochrony z Afrykańską Komisją Praw Człowieka, wyposażoną w kompetencję doradczą, jako pierwszym elementem tego systemu[79].

Deklaracja ujawniła pewne osłabienie progresywnej propozycji z Lagos w dwóch aspektach. Z jednej strony pominęła milczeniem koncepcję przyjęcia traktatu re-

78 „W celu urzeczywistnienia postanowień *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* z 1948 r., Konferencja zaprasza rządy państw afrykańskich, by rozważyły możliwość przyjęcia *Afrykańskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka* po to, by wnioski płynące z jej prac mogły podlegać ochronie ze strony sądu o kompetencji określonej tak, że każda osoba znajdująca się pod jurysdykcją państwa-strony miałaby do niego dostęp".

79 MKP, „*Bulletin of the International Commission of Jurists*" 1967, No 29, s. 10–11.

gionalnego, z drugiej zaś zaproponowała zastąpienie organu sądowego, w roli międzynarodowego organu monitorującego przestrzeganie praw człowieka, ciałem o kompetencji *stricte* doradczej. Wydaje się, że taki stan rzeczy stanowił próbę zdroworozsądkowego uwzględnienia stanowiska OJA, dla której samej, przedstawicieli państw oraz lokalnych ideologów, prawa człowieka mogły się wciąż jeszcze jawić jako jeden z elementów neoimperialistycznej ofensywy[80]. Należy jednak zauważyć, że jakkolwiek propozycja utworzenia międzynarodowego trybunału praw człowieka rzeczywiście wydawała się wówczas nie do pogodzenia z racją reżimów autorytarnych, o tyle już idea normatywnego niuansowania zachodniej wizji praw człowieka podobnych zastrzeżeń raczej nie budziła. Potencjalnie zatem otwierało to drogę do przyjęcia traktatu regionalnego, który stanowiłby *lex specialis* w stosunku do *Międzynarodowej Karty Praw*, będąc zarazem kanwą dla przyszłej debaty o instytucjonalnym wymiarze międzynarodowej ochrony praw człowieka w Afryce.

III.2.3. Kolokwium na temat praw człowieka oraz rozwoju ekonomicznego w państwach Afryki frankofońskiej (Butare, 1978)

Do kolejnego spotkania naukowego, poświęconego tematyce ochrony praw człowieka w regionie, doszło ponad dekadę po zakończeniu konferencji w Dakarze. Odstęp czasowy ma tu wręcz symboliczny charakter, przekonując, że należy zachować zdrowy umiar przy ocenie wpływu debaty naukowej na stworzenie systemu afrykańskiego. Brak znaczących spotkań międzynarodowych w ciągu całego dziesięciolecia wręcz nie pozwala spekulować na temat istnienia intelektualnego fermentu, w istotny sposób stymulującego wówczas rozwój prawa międzynarodowego w Afryce. Dopiero w dniach od 3 do 7 lipca 1978 r. zorganizowano w Butare kolokwium na temat praw człowieka oraz rozwoju ekonomicznego w państwach Afryki frankofońskiej. Do jego przeprowadzenia doszło z inicjatywy Wydziału Prawa National University of Rwanda oraz amerykańskiego Institute of International Law and International Development[81].

Jakkolwiek wśród uczestników przeważali, podobnie jak w Lagos i Dakarze, prawnicy – tak praktycy, jak i teoretycy – to jednak w debacie wzięli udział również: reprezentant Programu NZ ds. Rozwoju, akademicy nieafiliowani przy wydziałach prawa, jeden dziennikarz oraz oficjalni przedstawiciele Cesarstwa Środkowoafrykańskiego. Obecność tych ostatnich, jak również fakt, że patronem kolokwium został Sąd Najwyższy Rwandy, są godne podkreślenia o tyle, że po raz pierwszy państwa afrykańskie zaznaczyły swą obecność w sesji *stricte* naukowej, poświęconej ochronie praw człowieka.

Już w czasie pierwszej sesji roboczej odniesiono się do stałego wątku wzajemnych relacji między współczesną, uniwersalną koncepcją praw człowieka a tradycją lokalną.

80 Tak np. I.G. Shivji, *The Concept of Human Rights in Africa*, African Books Collective, 1989, s. *vii*.

81 H. Hannum, *The Butare Colloquium on Human Rights and Economic Development in Francophone Africa: A Summary and Analysis*, Universal Human Rights, 1979, Vol. 1, s. 63–87.

Podkreślono przede wszystkim, że w tradycyjnych społecznościach Afryki respektowane były te wartości, które znalazły swój wyraz w szczegółowych postanowieniach PDPCz. Jako przykłady wymieniono prawo do życia, prawo do nauki, prawo do pracy, prawo do sprawiedliwości, prawo do decydowania w sprawach istotnych dla społeczności. Zwrócono jednocześnie uwagę na istnienie różnorodnych tradycji lokalnych, gdyż sposoby ochrony tych praw (lub stojących za nimi wartości) różniły się często w zależności od grupy. Na tym tle zaakcentowano z kolei wspólnotowy wymiar egzystencji jednostki, prowadzący do konieczności spolaryzowania jednowymiarowej, liberalnej koncepcji praw człowieka. Jeżeli np. jednostka może żądać od grupy zapewnienia jej możliwości utrzymywania się z własnej pracy, to i grupa może domagać się od każdego ze swych członków udziału w wysiłkach na jej rzecz.

Co jednak istotne, dostrzeżenie takiej odmiennej wrażliwości na kwestie relacji między jednostką a społeczeństwem nie prowadziło uczestników spotkania do wniosku o istnieniu aksjologicznej nieprzystawalności tradycji afrykańskiej i wykutych przez Zachód zrębów międzynarodowego systemu ochrony. Co więcej, nie wydawało się dyskutantom możliwe, by tradycyjne normy zwyczajowe *en block* i bez zmian dawały się przenieść na grunt poszczególnych systemów prawa krajowego. Pomijając już współczesną atrofię więzów społecznych, wywołaną przez wpływy europejskie, nie ulegało wątpliwości, że wzorce postępowania stworzone na potrzeby niewielkich społeczności nie spełnią swej funkcji w państwach narodowych. Naród stał się nadrzędną kategorią wspólnotową, w ramach której pozycja jednostki podlegała stopniowej emancypacji. Dlatego też kilkoro dyskutantów podniosło konieczność dokonania, na potrzeby Afryki, syntezy jej tradycyjnych wartości oraz nowoczesnych formuł ochrony praw człowieka. Jednomyślnie natomiast zgodzono się co do tego, że na poziomie prawnomiędzynarodowym rzeczą konieczną będzie niuansowanie istniejących już regulacji w taki sposób, by uwzględniały szczególne warunki panujące na kontynencie. Można jedynie domyślać się, że ta niejasna formuła odnosiła się także do przyszłego traktatu regionalnego.

W czasie spotkania w Butare poruszono również wątek międzynarodowego organu monitorującego przestrzeganie praw człowieka. Jakkolwiek za pożyteczny uznano pomysł powołania komisji wzorowanej na Europejskiej Komisji Praw Człowieka, to jednak możliwość powstania takiego organu w tamtym czasie uznano za mało prawdopodobną, biorąc m.in. pod uwagę wcześniejsze fiasko jednego z organów OJA, tzn. Komisji ds. Mediacji, Koncyliacji i Arbitrażu. Zgodnie z art. XIX *Karty OJA* miała ona służyć za platformę rozstrzygania sporów między członkami organizacji, ale pomimo przyjęcia stosownego protokołu do *Karty OJA*[82], komisja ta nigdy nie została wykorzystana[83].

---

82 *Protocol of the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration*, Kair, 21 lipca 1964 r., „International Legal Materials" 1964, Vol. 3, s. 1116–1124.

83 N. Klein, *Litigating International Law Disputes: Weighing the Options*, CUP, 2014, s. 177. W obliczu szerzących się konfliktów OJA sporadycznie wzywała do pokojowego ich rozstrzygania

III.2.4. Kolokwium na temat praw człowieka i rozwoju ekonomicznego (Dakar, 1978)

We wrześniu 1978 r. doszło do ostatniego ze spotkań naukowych, które z dzisiejszej perspektywy jawią się jako zwiastuny nadchodzącego początku prac nad przyjęciem instrumentu regionalnego. Stanowiło ono jednocześnie ostatni akt długoletnich wysiłków MKP, która wraz z Association Sénégalaise d'Études et de Recherches Juridiques zorganizowała w Dakarze kolokwium, poświęcone prawom człowieka i rozwojowi ekonomicznemu[84]. W spotkaniu uczestniczyli m.in. obserwatorzy z ramienia ONZ, Programu NZ ds. Rozwoju, UNESCO, MOP oraz OJA. Fakt ten ukazywał zarówno rosnące zainteresowanie społeczności międzynarodowej kwestią określenia stosunku przestrzeni afrykańskiej do *Międzynarodowej Karty Praw*, jak również potwierdzał dostrzeżenie przez tę społeczność potrzeby dialogu z przedstawicielami środowisk prawniczych kontynentu.

Podobnie jak w toku poprzednich spotkań, problem utworzenia afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka nie stanowił jednak głównego tematu rozważań. W Dakarze główny nacisk położono natomiast na nierozłączność praw zawartych w obu *Paktach* z 1966 r., podkreślając, że rozwój społeczny i ekonomiczny ma także wymiar jakościowy, mierzalny m.in. poziomem respektowania podstawowych praw człowieka. Rozważania systemowe pojawiły się jednak, gdy nie tylko zalecono przyjęcie traktatu panafrykańskiego, ale po raz pierwszy zasugerowano konieczność stosownej współpracy na poziomie subregionalnym, dostrzegając taką potrzebę wobec niezwykłego zróżnicowania kulturowego i politycznego poszczególnych części Afryki. Nie wykluczono zatem utworzenia kilku regionalnych komisji praw człowieka, co stanowiło daleką zapowiedź roli, jaką w dziedzinie regionalnej ochrony praw człowieka miały odegrać w przyszłości trybunały RECs. Jedna z przedstawionych propozycji przewidywała powołanie zarówno Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i Komisji Praw Człowieka, przy czym rządy państw współpracujących w wymiarze subregionalnym pełniłyby funkcje odpowiadające roli Komitetu Ministrów RE. Natomiast wśród wniosków ogólnych, przyjętych na zakończenie kolokwium, znajdowało się szczególne wezwanie skierowane pod adresem OJA oraz wszystkich państw afrykańskich, by uczyniły wszystko co w ich mocy dla ustanowienia systemu gwarantującego przestrzeganie praw człowieka na kontynencie[85].

---

albo powoływała komitety *ad hoc*, zob. np. RM OJA, uchwała w sprawie sporu granicznego między Etiopią i Somalią, OAU DOc. CM/Res. 16 (II) (24–29 lutego 1964 r.); ZGPR OJA, uchwała w sprawie sporu między Ghaną i Górną Woltą, OAU Doc. AHG/Res. 19(I) (17–21 lipca 1964 r.); ZGPR OJA, uchwała w sprawie sporu między Etiopią i Sudanem, OAU Doc. AHG/Res. 93 (XV) (18–22 lipca 1978).

84 *Colloque de Dakar sur le développement et les droits de l'homme, septembre 1978*, „Revue sénégalaise de droit" 1977, Vol. 22.

85 N. MacDermot, *Working Paper on Items 2 and 3 of the Agenda of the United Nations Seminar on the Establishment of Regional Commissions on Human Rights with Special Reference to Africa*, „Newsletter of the International Commission of Jurists" 1979, Vol. 2, s. 65.

Znaczenia dakarskiego kolokwium nie można jednak sprowadzić wyłącznie do wymiaru naukowego czy też postulatywnego. Oto bowiem dostrzegając, że poprzednie tego rodzaju inicjatywy rzeczywiście ograniczały się do roli forum wymiany poglądów w stosunkowo wąskim kręgu uczestników, tym razem postanowiono zadbać o zapewnienie interakcji z szerszym kręgiem odbiorców. Na zakończenie kolokwium powołano komitet monitorujący (*follow-up committee*), którego zadaniem było śledzenie praktyki państw afrykańskich z perspektywy wniosków, które przyjęte zostały podczas spotkania. Członkowie komitetu, korzystając ze środków zgromadzonych przez N. MacDermota – przedstawiciela MKP – odbyli szereg wizyt studyjnych, podczas których zachęcali przedstawicieli państw afrykańskich do idei utworzenia regionalnej komisji praw człowieka. W czasie jednej z takich wizyt prezydent Senegalu L.S. Senghor – polityk, filozof, poeta, członek Akademii Francuskiej i jeden z orędowników budowy afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka – przyrzekł przedstawić na forum OJA projekt rezolucji w sprawie utworzenia Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka[86].

IV. Koncepcja afrykańskiego reżimu międzynarodowej ochrony praw człowieka w działaniach ONZ (1966–1973)

Senghor nie złamał danego słowa. Jednak byłoby zbyt daleko idącym uproszczeniem stwierdzenie, że decyzja OJA o zapoczątkowaniu prac nad traktatem regionalnym, która miała zapaść latem roku 1979[87], stanowiła wyłącznie następstwo jego rozmowy z przedstawicielami komitetu naukowego. W istocie inicjatywa prezydenta Senegalu stanowiła jedynie symboliczny wyraz splecenia debaty naukowej z innym procesem oraz towarzyszącymi mu zjawiskami.

Umieszczenie problematyki praw człowieka w agendzie OJA stało się możliwe przede wszystkim dzięki dokonaniu przez państwa afrykańskie politycznej rekalkulacji własnych interesów w kontekście zmieniających się stosunków międzynarodowych. Z kolei samą gotowość do refleksji poprzedzającej tę rekalkulację należy łączyć ze stopniowym utrwalaniem się, w politycznej percepcji przywódców afrykańskich, idei stworzenia regionalnego systemu ochrony praw człowieka. Ważną rolę w krystalizowaniu się takiej koncepcji odegrały natomiast inicjatywy

86 H.B. Tolley, jr, *The International Commission of Jurists: Global Advocates for Human Rights*, UPP, 2010, s. 179.

87 *Infra*, cz. pierwsza, V.2.

naukowe i dyplomatyczne, inspirowane przez ONZ przez niemal dekadę, począwszy od połowy lat sześćdziesiątych XX w.

O ile spotkania aranżowane przez MKP mogą dziś sprawiać wrażenie przypadkowego ciągu niezależnych od siebie wydarzeń, połączonych co najwyżej ogólną ideą ugruntowania praworządności w Afryce, o tyle działania podejmowane pod auspicjami ONZ dają się ułożyć w sekwencję prowadzącą od niezwykle ogólnej refleksji do stosunkowo skonkretyzowanej propozycji. Układ tej sekwencji trudno jednak uznać za zaplanowany z góry. Przeciwnie, wydaje się, że kolejne etapy stanowiły rezultat niezwykle dynamicznego procesu geopolitycznego towarzyszącego dekolonizacji i tworzeniu się nowych państw w Afryce, prowadzącego do niedających się z góry przewidzieć konsekwencji.

Bezpośrednio po przyjęciu PDPCz nastąpił okres stosunkowej stagnacji w procesie rozwoju powszechnego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka. Był on zasadniczo związany z narastaniem nastrojów zimnowojennych, a jego zakończenie zaznaczyło dopiero przyjęcie w 1966 r. *Paktów Praw Człowieka*. Nie był to jednak czas całkowicie wyzuty z tendencji rozwojowych, a zarówno ZO ONZ, jak i RGS ONZ podejmowały *ad hoc* działania techniczne, wspierające państwa członkowskie w zakresie promowania oraz respektowania praw człowieka[88]. Taka praktyka skrystalizowała się ostatecznie w propozycji M. Pillsbury Lord – przedstawiciela Stanów Zjednoczonych w Komisji Praw Człowieka NZ – wekslującej polityczny dyskurs o prawach człowieka właśnie na płaszczyznę współpracy technicznej i naukowej[89]. Projekt został zaakceptowany przez ZO ONZ, które uruchomiło program usług doradczych w dziedzinie praw człowieka (*advisory services in the field of human rights*), przewidujący m.in. organizowanie seminariów naukowych pod auspicjami ONZ[90]. Już pierwsze spotkania dotyczące praw kobiet[91] dowiodły, że skonkretyzowanie tematów ułatwia zgromadzonym specjalistom oraz przedstawicielom państw uporządkowanie podstawowych wątpliwości, nadając

88 Zob., np. rezolucje: RGS ONZ, UN Doc. E/RES/504(XVI) (23 lipca 1953 r.); UN Doc. E/RES/502(XVI) (3 sierpnia 1953 r.); ZO ONZ, UN Doc. A/RES/729(VIII) (23 października 1953 r.); UN Doc. A/RES/730(VIII) (23 października 1953 r.).

89 R. Burke, *Challenging the universal declaration. Human rights and the UN advisory services program*, „History Australia" 2012, Vol. 9, s. 31.

90 ZO ONZ, A/RES/926(X) (14 grudnia 1955 r.). W praktyce ONZ pokrywała wydatki na podróż i utrzymanie przedstawicieli państw biorących udział w seminariach, a także koszty przygotowania ekspertyz, stanowiących merytoryczną podstawę dyskusji. Państwa goszczące odpowiadały jedynie za stronę logistyczną, będąc zobowiązane do zapewnienia odpowiednich pomieszczeń oraz personelu obsługującego, zob. KmPCz, *Description of the use made of the United Nations advisory services programme in the field of human rights since the adoption of General Assembly resolution 926(X)*, UN Doc. E/CN.4/1192 (30 stycznia 1976 r.), para 15.

91 Seminar on the Civil Responsibilities and Increased Participation of Women in Public Life, Bangkok, 5–16 sierpnia 1957 r., UN. Doc. ST/TAA/HR/1; Seminar on Participation of Women in Public Life, Bogota, 18–29 maja 1959 r., UN Doc. ST/TAO/HR/5; Seminar on Participation of Women in Public Life, Addis Ababa, 12–23 grudnia 1960 r., UN Doc. ST/TAO/HR/11.

tym samym kierunek dalszej, pogłębionej refleksji. Te pozytywne doświadczenia stanowiły jednocześnie zachętę do poszukiwania nowych problemów wymagających analizy.

W taki właśnie sposób doszło do zorganizowania w 1964 r. w Kabulu pierwszego seminarium poświęconego prawom człowieka w państwach rozwijających się[92]. Co prawda, problematyka afrykańska pozostawała jeszcze poza porządkiem obrad, ale należało oczekiwać zwrócenia się w stronę tej tematyki w czasie kolejnych tego rodzaju spotkań.

IV.1. Seminarium o prawach człowieka w państwach rozwijających się (Dakar, 1966)

W istocie seminarium kabulskie doczekało się kontynuacji już po dwóch latach, gdy z inicjatywy Humphry'ego (wspomnianego już uprzednio „architekta" PDPCz) oraz rządu Senegalu (którego relatywna stabilność ustrojowa czyniła zeń naturalnego kandydata do podejmowania tego rodzaju inicjatyw) zorganizowano w Dakarze kolejne spotkanie na ten sam temat[93]. Wzięli w nim udział przedstawiciele wszystkich państw afrykańskich, z wyjątkiem Rodezji Południowej i RPA, co w naturalny sposób kierowało dyskusję w stronę zagadnień dotyczących ochrony praw człowieka w Afryce.

Naukowy i nieformalny charakter seminarium sprawił, że istotną jego część poświęcono problematyce niezwykle kontrowersyjnej i zazwyczaj pomijanej podczas zgromadzeń *stricte* politycznych. Odniesiono się mianowicie do kwestii znaczenia PDPCz, jako powszechnego wzorca w procesie kształtowania międzynarodowej ochrony praw człowieka. Przedstawiciele państw afrykańskich skorzystali przy tym ze sposobności, by zdecydowanie podważyć uniwersalne znaczenie tego dokumentu. Wskazywali nie tylko na nieobecność Afryki Subsaharyjskiej w procesie, który doprowadził do przyjęcia PDPCz, ale również na merytoryczną nieprzystawalność treści dokumentu do realiów młodych państw afrykańskich[94]. Podnoszono zwłaszcza, że PDPCz jest przesycona ideologią stabilnych ekonomicznie państw zachodnich epoki przeddekolonizacyjnej. Jej treść miała zatem petryfikować anachroniczne rozwiązania społeczne świata zachodniego, takie jak np. prawo własności. Zagwarantowanie tego prawa godziło z kolei w interesy społeczeństw postkolonialnych, borykających się z problemem przekształcania

92 ONZ, *Report of the Seminar on Human Rights in Developing Countries, Kabul, Afghanistan*, 12–25 maja 1964 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/21.

93 ONZ, *Report of the Seminar on Human Rights in Developing Countries, Dakar, Senegal*, 8–22 lutego 1966 r., UN Doc. ST/TAO/HR/25.

94 *Ibidem*, pkt 92.

struktury własnościowej. Wniosek ten dał z kolei asumpt do zaproponowania rewizji PDPCz[95]. Konieczność przeformułowania istniejącego standardu podniesiono zresztą również w innym kontekście, którego kanwą stało się postawione w toku dyskusji pytanie o możliwość stworzenia w Afryce regionalnego systemu ochrony praw człowieka[96]. Jakkolwiek zauważono, że przywiązanie państw afrykańskich do idei suwerenności utrudnia budowę takiego systemu, to *a priori* nie wykluczono jego powołania. Zdaniem uczestników dyskusji punktem wyjścia na drodze do stworzenia systemu regionalnego powinno być jednak zacieśnienie współpracy subregionalnej przez zawieranie dwu- i wielostronnych traktatów[97].

IV.2. Raport Forshella (1968)

Utworzenie regionalnych komisji praw człowieka dla Europy (w 1954 r.) oraz obu Ameryk (w 1959 r.), a także zwiastuny zakończenia przewlekłych prac przygotowawczych prowadzących do przyjęcia w 1966 r. obu *Paktów Praw Człowieka*, nie pozostały bez wpływu na problematykę ochrony praw człowieka w Afryce. Wydarzenia te stanowiły impuls do poszukiwania na forum ONZ nowych form instytucjonalnego wsparcia wysiłków na rzecz ochrony praw człowieka wszędzie tam, gdzie regionalne komisje praw człowieka jeszcze nie powstały. Rezolucje RGS[98] oraz ZO ONZ[99], w których sygnalizowano niezdolność organizacji do stawienia czoła poważnym i systematycznym naruszeniom praw człowieka, dały KmPCz przyczynek do utworzenia grupy studyjnej *ad hoc*, w celu zbadania możliwości utworzenia nowych komisji regionalnych[100]. Członkami grupy byli przedstawiciele 11 państw, wybranych z zachowaniem równowagi geograficznej, m.in. Polski oraz trzech państw afrykańskich: DRK, Nigerii i ZRA.

Mandat grupy zakreślono stosunkowo precyzyjnie, wskazując na trzy podstawowe płaszczyzny badań. Związane były one ze wskazaniem podstawy prawnej funkcjonowania komisji regionalnych, ich kompetencji oraz sposobu wyboru członków, a także stosunku takich komisji do KmPCz. Kiedy w 1968 r. specjalny sprawozdawca grupy, szwedzki dyplomata P.O. Forshell, przedłożył KmPCz ONZ raport końcowy[101], dokument mógł być uznany za rozczarowujący o tyle, że wskazywał na niemożność uzgodnienia między członkami grupy wspólnych wniosków

95 *Ibidem*.
96 *Ibidem*, pkt. 237 i 241.
97 *Ibidem*, pkt 241.
98 UN Doc. E/RES/1164(XLI) (5 sierpnia 1966 r.).
99 UN Doc. A/RES/2144(XXI) (26 października 1966 r.).
100 Numer 6(XXIII) (22 marca 1967 r.), KmPCz, *Report on the Twenty-Third Session, 20 February – 23 March 1967. Supplement nr 6*, s. 125
101 UN Doc. E/CN.4/966 oraz UN. Doc. E/CN.4/966/Add.1; zob. także KmPCz, *Report on the Twenty-Fourth Session, 5 February – 12 March 1968*, pkt 211 i n.

i zaleceń końcowych. Jest natomiast rzeczą symptomatyczną, że grupa doszła do konsensusu w jednej kwestii. Stwierdzono mianowicie, że utworzenie komisji regionalnych będzie możliwe wyłącznie wtedy, gdy ze stosowną inicjatywą wystąpią same zainteresowane państwa, samodzielnie określając ich mandaty[102]. Nie ulega przy tym wątpliwości, że powyższa konstatacja odzwierciedlała ogólne nastroje panujące w państwach afrykańskich i azjatyckich.

Raport Forshella, pomimo swego ogólnikowego charakteru, nie podzielił losu milionów zapomnianych dokumentów wyprodukowanych przez ONZ, ale miał dalsze, wyraźne reperkusje. Stało się tak dzięki wprowadzeniu przez Austrię oraz Nigerię do porządku obrad KmPCz propozycji, by Raport stał się kanwą dla szerszej dyskusji międzynarodowej na temat możliwości tworzenia regionalnych komitetów praw człowieka[103]. O ile taka propozycja mogła budzić zdumienie, zważywszy na wcześniejszą powściągliwość państw afrykańskich, o tyle preambuła wcześniejszej wersji tej rezolucji, przedłożonej przez Nigerię, wskazuje *implicite* na przyczyny inicjatywy, ukazując jednocześnie szersze tło polityczne wniosku. Projekt nigeryjski miał bowiem, przede wszystkim, stanowić element dyplomatycznej rozgrywki, zmierzającej do napiętnowania naruszeń praw człowieka w RPA, Afryce Południowo-Zachodniej oraz Rodezji Południowej[104]. Ostatecznie, po dyskusji[105], KmPCz przyjęła dnia 1 marca 1968 r. rezolucję nr 7(XXIV)[106]. Stanowiła ona, że Raport Forshella zostanie przekazany państwom członkowskim oraz organizacjom regionalnym celem wniesienia doń komentarzy. Zwrócono się także do Sekretarza Generalnego (SG) ONZ, aby w ramach programu usług doradczych w dziedzinie praw człowieka zorganizował kolejne seminaria regionalne na temat zasadności tworzenia lokalnych komisji praw człowieka.

IV.3. Seminarium nt. regionalnej komisji praw człowieka w Afryce (Kair, 1969)

Zaledwie 33 komentarze do Raportu Forshella przekazane KmPCz ONZ przez państwa oraz organizacje międzynarodowe[107], jak również znamienny brak w tym gronie OJA, nie zwiastowały przełomu. Tym niemniej na zaproszenie ZRA w dniach od 2 do 15 września 1969 r. zorganizowano w Kairze pod auspicjami ONZ kolejne seminarium poświęcone problematyce tworzenia regionalnych

102 *Ibidem*, pkt. 235–236.
103 UN Doc. E/CN.4/L.1012/Rev.l.
104 UN Doc. E/CN.4/L.1012, Preambuła, tiret 4.
105 KmPCz, *Report on the Twenty-Third Session...*, s. 89–120.
106 KmPCz, *Report on the Twenty-Fourth Session...*, pkt. 225–250.
107 KmPCz, *Report on the Twenty-Sixth Session, 24 February – 27 March 1970*, pkt 109.

komisji praw człowieka[108], tym razem jednak w całości poświęcone kontekstowi afrykańskiemu[109]. Uczestniczyło w nim 20 spośród 40 istniejących wówczas państw tego kontynentu. OJA, pomimo otrzymanego zaproszenia, nie była reprezentowana, co potwierdzało jej trwałe niezaangażowanie w problematykę instytucjonalnego wzmacniania ochrony praw człowieka w Afryce[110].

Spotkanie było znamienne o tyle, że po raz pierwszy przedstawiciele państw regionu co do zasady uznali konieczność utworzenia kontynentalnej komisji praw człowieka[111]. Z drugiej strony, nie sposób w nim jednak upatrywać przejawu radykalnej, jakościowej zmiany dotychczasowego stanowiska państw afrykańskich. Z zapisu dyskusji wyłania się bowiem obraz potwierdzający daleko idącą wstrzemięźliwość uczestników, gdy chodzi o wyposażenie przyszłej komisji w instrumenty monitorujące postępowanie państw. Tylko czterech z nich zaakceptowało pomysł przyznania komisji prerogatyw odnoszących się do ustalania faktów w kwestiach spornych (*fact-finding*), a zaledwie jeden wyraźnie zaaprobował możliwość przyznania komisji kompetencji w zakresie rozpoznawania zawiadomień indywidualnych[112]. Należy zatem przypuszczać, że kształtujący się konsensus dotyczył zaledwie utworzenia instytucji skoncentrowanej na promocji idei praw człowieka i pozbawionej efektywnych mechanizmów kontroli. Tym samym dawałaby się ona łatwo wpisać w zarys wyznaczony przez niezwykle ogólną stypulację art. II *Karty OJA*, wskazującą na prawa człowieka, jako jeden z wyznaczników pożądanej współpracy międzynarodowej. Uczestnicy seminarium byli przy tym zgodni co do tego, że jakkolwiek wszelkie inicjatywy w tym zakresie powinny pochodzić od państw afrykańskich, to jednak skuteczne zakończenie procesu nie będzie możliwe bez pomocy ze strony ONZ[113].

KmPCz ONZ, działając na podstawie wniosków płynących z seminarium kairskiego, wezwała SG ONZ do skoordynowania wymiany informacji między ONZ i OJA oraz do dalszego korzystania z programu usług doradczych w dziedzinie praw człowieka, w celu dalszego rozwoju wysiłków na rzecz utworzenia komisji afrykańskiej[114]. Stanowisko OJA, niezmiennie oparte na zasadzie poszanowania suwerenności państw afrykańskich, nie ułatwiało jednak współpracy. Sekretariat OJA wiadomym czynił, że konkluzje spotkania w Kairze mogłyby stać się przedmiotem debaty na forum organizacji wyłącznie na podstawie wniosku państw

108 *Ibidem*, pkt 103.

109 *Seminar Series on the Creation of Regional Commissions on Human Rights with regard to Africa*, UN Doc. ST/TAO/HR/38.

110 *Ibidem*, s. 23–26.

111 Por. np. G. Baricako, *The African Charter and African Commission on Human and Peoples' Rights*, [w:] M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter of Human and Peoples Rights...*, s. 2.

112 *Seminar Series...*, s. 10.

113 *Ibidem*, s. 20.

114 Rezolucja nr 6(XXVI) (10 marca 1970 r.), KmPCz, *Report on the Twenty-Sixth Session...*, s. 76–77.

członkowskich – wniosek taki nie został jednak złożony[115]. Wobec pasywności afrykańskiej organizacji regionalnej ONZ pozostawała jedynym liczącym się podmiotem międzynarodowym podtrzymującym zinstytucjonalizowany dyskurs na temat systemu ochrony praw człowieka w Afryce.

IV.4. Konferencja prawników afrykańskich na temat sytuacji jednostki w procesie prawnym (Addis Abeba, 1971)

Niespełna dwa lata po zakończeniu seminarium kairskiego, dzięki staraniom Komisji Ekonomicznej dla Afryki ONZ[116], zorganizowano w Addis Abebie konferencję prawników afrykańskich na temat sytuacji jednostki w procesie prawnym[117]. Szerokie grono uczestników (m.in. 26 delegacji rządów państw afrykańskich oraz obserwator z ramienia OJA) gwarantowało, że dyskusja oraz wnioski z niej płynące nie będą mniej reprezentatywne niż te, które wieńczyły spotkanie w Kairze.

Należy jednak podkreślić, że tym razem, inaczej niż podczas seminarium w Kairze, problem stworzenia systemu regionalnego stanowił zaledwie jeden z elementów szerszej refleksji na temat praworządności w Afryce, upodabniając tym samym tematycznie konferencję etiopską do prywatnych spotkań organizowanych w tamtym czasie z inicjatywy MKP. Kwestia utworzenia komisji afrykańskiej została jednak omówiona w ramach dyskusji dotyczącej niezawisłości władzy sądowniczej[118].

Raport pokonferencyjny w sposób niezwykle zdawkowy zrelacjonował debatę na ten temat, co pośrednio wskazuje na stagnację w dyskusji i brak woli przełamania panującego impasu. Znamienne było w tej mierze stanowisko jednego z uczestników spotkania, który nie ukrywał, że

> stworzenie panafrykańskiego organu sądowniczego wyposażonego w kompetencję do rozstrzygania w sprawach naruszeń praw człowieka znacznie wyprzedzałoby swój czas. Państwa bowiem wciąż tak zazdrośnie strzegą swej niezawisłości, że nie wyraziłyby zgody na tego rodzaju ograniczenie swej suwerenności[119].

Jakkolwiek zatem rezolucja nr 3, podsumowująca konferencję, nawiązywała do poprzednich seminariów i zalecała utworzenie komisji afrykańskiej, to jednocze-

115 *Report of the Conference of African Jurists on 'The African Legal Process and the Individual', Addis Ababa, Etiopia*, 19–23 kwietnia 1971 r.; UN Doc. E/CN.14/521, pkt 63.

116 Mandat tego organu określa rezolucja RGS ONZ z dnia 29 kwietnia 1958 r., UN. Doc. E/RES/671(XXV).

117 Jego przebieg dokumentuje *Report of the Conference of African Jurists...*

118 *Ibidem*, pkt. 43–67.

119 *Ibidem*, pkt 66.

śnie zastrzegała, że jej uprawnienia miałyby ograniczać się do zbierania oraz dystrybucji informacji dotyczących praktyki poszczególnych państw (tak w zakresie legislatury, jak i rozstrzygnięć sądowych)[120]. Ta sama rezolucja proponowała przyjęcie *Afrykańskiej Konwencji Praw Człowieka* oraz powołanie Organu Doradczego, którego zadaniem byłaby wykładnia postanowień traktatu[121]. Nie sposób przy tym określić, jaki charakter miałaby mieć ta instytucja, gdyż raport pokonferencyjny nie zawiera żadnych wzmianek o dyskusji na ten temat.

IV.5. Seminarium nt. promocji praw człowieka w Afryce (Dar es Salaam, 1973)

Powyższe wnioski zostały potwierdzone raz jeszcze, na zakończenie kolejnego spotkania zorganizowanego w ramach programu usług doradczych ONZ w dziedzinie praw człowieka. W dniach od 23 października do 5 listopada 1973 r. odbyło się w Dar es Salaam seminarium poświęcone poszukiwaniu nowych sposobów promocji praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem kontekstu afrykańskiego[122].

W toku dyskusji, w której wzięli udział przedstawiciele 23 państw afrykańskich, zadeklarowano przekonanie o przydatności komisji regionalnej dla propagowania praw człowieka na kontynencie, podkreślając wszakże, że priorytet w zakresie podjęcia stosownej inicjatywy przysługuje OJA. To ostatnie jest symptomatyczne o tyle, że przedstawiciele rządów obecni zarówno podczas tego spotkania, jak i wcześniejszych seminariów, zapewne pozostawali świadomi szczególnych uwarunkowań politycznych, wpływających na wstrzemięźliwość tej organizacji regionalnej, gdy chodzi o problematykę praw człowieka. W związku z tym można przyjąć, że utworzenie systemu regionalnego opartego na traktacie i posiadającego instytucjonalne zręby struktury ochronnej, postrzegano w 1973 r. wciąż w bliżej niesprecyzowanej, odległej perspektywie.

Ogólne wnioski przyjęte podczas seminarium w Dar es Salaam oraz ich kontekst mogą skłaniać do konstatacji, że program usług doradczych ONZ w procesie tworzenia afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka nie odegrał roli decydującej, prowadząc zaledwie do powielenia refleksji płynących z wysiłków MKP. Wniosek taki byłby jednak zbyt pochopny. Kwestia dyskusji seminaryjnych nad utworzeniem afrykańskiego systemu regionalnego stanowiła bowiem zaledwie jeden z wątków o wiele szerszego trendu. Wystarczy wskazać, że w ramach pro-

120 Pkt V(i), *ibidem*, s. 22.

121 Punkty V(ii) oraz (iv), *ibidem*.

122 *Seminar on the Study of New Ways and Means for Promoting Human Rights with Special Attention to the Problems and Needs of Africa*, UN Doc. ST/TAO/HR/48.

gramu usług doradczych ONZ, w latach 1957–1975 zorganizowano 15 seminariów międzynarodowych oraz 33 seminaria regionalne, spośród których 9 odbyło się w Afryce[123], przyczyniając się w ten sposób do stopniowej sublimacji dyskursu o prawach człowieka na kontynencie.

Co więcej, początkowo niezwykle ogólne idee dotyczące ochrony praw człowieka w Afryce nabrały w 1973 r. wymiaru konkretnych wniosków bądź problemów, odwołujących się do instrumentarium prawnomiędzynarodowego. Po pierwsze nie budziła już większych wątpliwości sama zasadność utworzenia afrykańskiego systemu regionalnego, a także konieczność ukształtowania jego rdzenia w taki sposób, by odzwierciedlał szczególne warunki lokalne. Po drugie nie wywoływała również zastrzeżeń idea powstania afrykańskiej komisji praw człowieka jako organu zajmującego się szeroko rozumianą promocją praw człowieka. Kwestią sporną pozostawało natomiast przyznanie jej kompetencji w zakresie rozpatrywania zawiadomień indywidualnych. Po trzecie nie podlegało dyskusji, że zadanie stworzenia systemu afrykańskiego spoczywać powinno na OJA. Do niej miało w szczególności należeć podjęcie decyzji co do tego, czy podstawowy instrument prawny przybierze formę traktatu czy rezolucji. Po czwarte wreszcie system regionalny powinien obejmować wszystkie państwa Afryki (także państwa członkowskie Ligi Państw Arabskich), z wyjątkiem tych, które promują politykę segregacji rasowej (tj. RPA oraz Rodezji Południowej).

O ile zatem po zakończeniu seminarium w Dar es Salaam można było, jak się wydaje, mówić o osiągnięciu przez dyskurs poziomu krytycznego, wystarczającego do podjęcia działań prawodawczych opartych na uzgodnionych zagadnieniach węzłowych, o tyle wciąż brakowało woli politycznej OJA (a także, co oczywiste, państw członkowskich tej organizacji), by zainicjować stosowny proces dyplomatyczny. Wystarczy powiedzieć, że wiosną 1975 r. OJA przyznała, że nie podjęła żadnych działań dotyczących opisanych uprzednio zaleceń i wniosków seminaryjnych, ograniczając się do nieformalnych konsultacji z państwami członkow-

123 Oprócz omówionych już seminariów w Dakarze, Kairze oraz Dar es Salaam, wymienić także należy: seminarium w Addis Abebie na temat udziału kobiet w życiu publicznym, 12–23 grudnia 1960 r., UN Doc. ST/TAO/HR/9; seminarium w Lomé na temat sytuacji kobiet na gruncie prawa rodzinnego, 18–31 sierpnia 1964 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/22; seminarium w Akrze na temat edukacji obywatelskiej i politycznej kobiet, 19 listopada – 2 grudnia 1968 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/35; seminarium w Lusace na temat przestrzegania praw gospodarczych i społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem państw rozwijających się, 23 czerwca – 4 lipca 1970 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/40; seminarium w Yaoundé na temat środków krajowych, które należy podjąć celem implementacji instrumentów ONZ dotyczących zwalczania i eliminacji dyskryminacji rasowej oraz promocji zasad pokojowej koegzystencji między rasami, 16–29 czerwca 1971 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/42; seminarium w Libreville na temat udziału kobiet w życiu gospodarczym, 27 lipca – 7 sierpnia 1971 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/43; oraz seminarium w Tunisie na temat praw robotników migrujących, 12–24 listopada 1975 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/50.

skimi[124]. W tym stanie rzeczy dla zmaterializowania się koncepcji systemu regionalnego potrzeba było czynnika sprawczego, który naruszyłby polityczny impas.

Kiedy jesienią 1973 r. przedstawiciele państw afrykańskich opuszczali Dar es Salaam, prawdopodobnie nie zdawali sobie sprawy z tego, że na kolejne seminarium w ramach programu usług doradczych ONZ w dziedzinie praw człowieka przyjdzie im oczekiwać aż sześć lat. Zapewne nie spodziewali się również, że gdy w końcu do niego dojdzie, idea międzynarodowej ochrony praw człowieka w Afryce będzie już bliska przeobrażenia się w instrument traktatowy.

V. Prace nad *Kartą Afrykańską* na forum OJA (1979–1981)

Wydarzenia lat 1961–1973, opisane w poprzednich podrozdziałach, wyznaczały powolny rytm powstawania wizji panafrykańskiego traktatu poświęconego ochronie praw człowieka; wizji, dodajmy, niezwykle ogólnej i nieokreślonej. Stąd pozornie niezapowiedziane zmaterializowanie się tej koncepcji w 1981 r., w chwili przyjęcia umowy międzynarodowej, mogło sprawiać wrażenie działania *deus ex machina*. Należy zatem wyjaśnić, co sprawiło, że w 1979 r. OJA podjęła ten politycznie drażliwy temat. W szczególności, dlaczego doszło do przełamania sygnalizowanej już, długotrwałej niechęci tej organizacji regionalnej do wkraczania w dziedzinę, stanowiącą potencjalnie źródło kontrowersji na gruncie zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw członkowskich. Jednocześnie przedstawić trzeba kolejne wydarzenie, wieńczące sekwencję spotkań w ramach programu usług doradczych ONZ w dziedzinie praw człowieka. Było ono szczególnie istotne o tyle, że w 1979 r. pozostawiło po sobie dokument, stanowiący bezpośredni punkt wyjścia późniejszych *travaux préparatoires* prowadzonych w łonie OJA.

V.1. Geopolityczne przyczyny zainicjowania procesu prawotwórczego

Dostępne materiały źródłowe nie pozwalają na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o powody, dla których w 1979 r. OJA zajęła się problematyką ochrony praw człowieka w wymiarze regionalnym. Można natomiast przypuszczać, że do zmiany stanowiska doszło pod wpływem działania czterech podstawowych, współzależnych czynników geopolitycznych.

124 B.G. Ramcharan, *Human Rights in Africa: Whither Now?*, „University of Ghana Law Journal" 1975, Vol. 12, s. 102.

V.1.1. Przewartościowanie zasady nieinterwencji w przestrzeni afrykańskiej

Rządy I. Amina w Ugandzie (1971–1979), J.-B. Bokassy w Cesarstwie Środkowoafrykańskim oraz F.M. Nguemy Biyogo w Gwinei Równikowej (1968–1979) ukazały, że za fasadą pompatycznych deklaracji o wysiłkach na rzecz budowy państw narodowych, ukrywały się pospolite, drastyczne zbrodnie reżimów autorytarnych. Rzecz jasna naiwnością byłoby oczekiwać, by sam ten fakt mógł prowadzić do prób radykalnego redefiniowania zasady uznanej za fundament OJA u progu wciąż niezakończonego procesu dekolonizacji. Jednocześnie jednak, krwawe proskrypcje Maciasa[125] i Amina (z ewidentnym podtekstem etnicznym i religijnym)[126], ostentacyjna grabież funduszy publicznych przez Bokassę, którego ceremonia koronacyjna pochłonęła około 16% rocznego dochodu Cesarstwa[127], a także nieprzewidywalność wymienionych przywódców w dziedzinie polityki zagranicznej, przemożnie skłaniały, by na forum OJA doszło do pogłębionej dyskusji na temat długofalowych, negatywnych skutków dotychczasowego, rygorystycznego pojmowania zasady nieinterwencji.

Zwiastunem przełomu stał się, dość niespodziewanie, konflikt ugandyjsko-tanzański, rozpoczęty w październiku 1978 r. wtargnięciem armii ugandyjskiej na terytorium Tanzanii i rozpoczęciem okupacji spornego, przygranicznego regionu Kagera. Gdy po upływie zaledwie 15 dni wojska ugandyjskie wycofały się (pomimo nieprzyjęcia przez OJA uchwały potępiającej napaść), wydawało się, że incydent nie pociągnie za sobą poważniejszych reperkusji w wymiarze regionalnym. Jednak w styczniu 1979 r. Tanzania przeprowadziła operację militarną w Ugandzie, doprowadzając do obalenia Amina. Zważywszy, że okoliczności sprawy skłaniały do zakwalifikowania interwencji jako nielegalnego odwetu zbrojnego, nie zaś wykonania prawa do samoobrony indywidualnej[128], strona tanzańska podjęła próbę przeniesienia ciężaru dyskursu na temat legalności swej operacji poza ramy wytyczone przez art. 51 KNZ. W jednym z wystąpień prezydent J. Nyerere dał zatem do zrozumienia, że zasada nieinterwencji w kształcie poprzednio promowanym przez OJA jest nie do pogodzenia z interesami społeczności afrykańskiej i poszczególnych jej członków, zagrożonych działaniami nieodpowiedzialnych liderów. Stwierdził przy tym, że wspomniany konflikt:

> [t]o dobry precedens. [...] Jeżeli Afryka, jako całość, nie jest w stanie podołać swym obowiązkom, to każde państwo z osobna powinno wziąć na siebie ten ciężar [...], to nauczka dla Amina i ludzi jego pokroju[129].

---

125 *Study of the human rights situation in Equatorial Guinea by Professor Fernando Volio Jimenez, Special Rapporteur, appointed in accordance with resolution 15 (XXXV) of the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/1371.

126 Amnesty International, *Human Rights in Uganda. Report, June 1978*, AFR 59/05/78.

127 C.E. Welch jr, *The O.A.U.* ..., s. 406–407.

128 Analizę problemu przeprowadzają np. U.D. Umozurike, U.O. Umozurike, *Tanzania's Intervention in Uganda*, „Archiv des Völkerrechts" 1982, Vol. 20, s. 301–313.

129 N. Ronzitti, *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Martinus Nijhoff Publishers, 1985, s. 103.

Wydane w tym samym czasie oświadczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Tanzanii nie pozostawiało wątpliwości, że przyczyną inwazji nie była wyłącznie dwutygodniowa okupacja regionu Kagera, ale także krytyczna sytuacja humanitarna w Ugandzie[130].

Należy podkreślić, że wbrew stanowisku Tanzanii incydent ostatecznie nie doprowadził do drastycznej zmiany relacji między OJA a państwami członkowskimi. Nie doszło zwłaszcza do zastąpienia fundamentalnej zasady nieinterwencji inną możliwą formułą, opartą np. na koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego[131]. Nie można natomiast wykluczyć, że spór ugandyjsko-tanzański wywarł inny, bardziej subtelny wpływ na praktykę OJA. Polegałby on na zmianie postrzegania przez młode państwa afrykańskie idei utworzenia lokalnego systemu promocji praw człowieka. System taki przestawałby się już jawić jako nie do pogodzenia z zasadą nieinterwencji oraz zagrażający ich interesom politycznym. Ukazałby natomiast swe znaczenie jako czynnik pośrednio stabilizujący sytuację w regionie oraz chroniący niezależność państw afrykańskich. Przy czym uzasadnienie pozornie paradoksalnego wniosku o istnieniu związku między stworzeniem afrykańskiego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka a niezależnością państw regionu, wymaga nawiązania do wydarzeń rozgrywających się wówczas w ramach systemu powszechnego.

V.1.2. Naruszenia praw człowieka w Afryce w debacie na forum ONZ

W latach siedemdziesiątych XX w. poważny i systematyczny charakter naruszeń, do których dochodziło w państwach afrykańskich, stał się przedmiotem zainteresowania społeczności międzynarodowej. Co prawda ZO ONZ nie przyjęło w tamtym okresie żadnej rezolucji odnoszącej się bezpośrednio do problematyki respektowania praw człowieka w postkolonialnych państwach Afryki (co daje się wytłumaczyć zmianą struktury geopolitycznej składu członkowskiego ONZ)[132], ale już problem segregacji rasowej w Rodezji Południowej i RPA oraz kwestia pra-

130 „To wielkie zwycięstwo ludu Ugandy i szczególny triumf wolności, sprawiedliwości i godności ludzkiej", *ibidem*. Podobny argument podniósł zresztą jeden z członków tanzańskich sił zbrojnych, podczas wizyty dziennikarzy w więzieniu Ugandyjskiego Biura Śledczego (State Research Bureau). Stwierdził wówczas, że wygląd tego miejsca „stanowi moralne usprawiedliwienie" dokonanej interwencji, „Africa Monthly Magazine" 1979, No 93 s. 16.

131 Znamienna w tej mierze jest sytuacja, do której doszło podczas szczytu OJA w roku 1979. Treść wystąpienia przedstawiciela nowego rządu ugandyjskiego, w którym skrytykował OJA za brak reakcji na naruszenia praw człowieka przez reżim Amina, została usunięta z protokołu posiedzenia na wniosek przewodniczącego, zob. *16th Summit Conference: Ugandan Invasion Issue and its Implications*, „Africa Research Bulletin: Political Social and Cultural Series" 1979, Vol. 16, s. 5238–5239.

132 W roku 1971 w gronie 132 państw członkowskich ONZ większość (72) stanowiły państwa afrykańskie i azjatyckie. W praktyce uniemożliwiało to przyjęcie przez ZO ONZ jakiejkolwiek decyzji godzącej w ich polityczny interes.

wa do samostanowienia ludów i narodów kolonialnych, zajmowały stałe miejsce w agendzie tego organu[133]. Prowadziło to nieubłaganie do utrwalania zasady wyłączającej problematykę przestrzegania praw człowieka z *domaine* réserve poszczególnych państw. To zaś, z kolei, otwierało drogę dla przyszłej, międzynarodowej debaty na forum ZO ONZ, poświęconej naruszeniom praw człowieka w afrykańskich państwach postkolonialnych. Jakkolwiek w tamtym czasie struktura składu członkowskiego ONZ pozwalała państwom afrykańskim sprzeciwiać się inicjowaniu takich dyskusji[134], to jednak nie istniały gwarancje skuteczności takiego sprzeciwu w każdym przypadku w przyszłości.

Ostatecznie jednak to nie ZO ONZ odegrało przełomową rolę w umiędzynarodowieniu dysputy na temat przestrzegania praw człowieka przez poszczególne państwa. Punktem zwrotnym stała się natomiast istotna zmiana, jaka zaczęła dokonywać się w praktyce KmPCz począwszy od połowy lat sześćdziesiątych. Zanim do niej doszło, już od lat czterdziestych XX w. organ ten otrzymywał zawiadomienia od państw i podmiotów prywatnych, wskazujące na poważne naruszenia praw człowieka, np. w związku z sytuacją osób pochodzenia hinduskiego na terytorium Unii Południowo-Afrykańskiej. Komisja zapoznawała się z nimi, ale konsekwentnie powstrzymywała się od jakiejkolwiek reakcji. Ograniczała się zaledwie do informowania autorów zawiadomień, że jakkolwiek zostaną wzięte pod uwagę, to jednak organ nie ma żadnych uprawnień, by w odpowiedzi na nie podejmować konkretne działania[135]. Taka praktyka, uznawana za wyraz *no power doctrine*, została wkrótce formalnie zaaprobowana przez RGS ONZ. Organ ten zwrócił się jednak do SG ONZ, by wszelkie zawiadomienia były nadal przekazywane KmPCz w celu dokonania ich analizy[136].

Dopiero proces dekolonizacyjny oraz inspirowana przez nowe państwa członkowskie ONZ zmiana agendy organizacji doprowadziły do stopniowego odrzuce-

133 Polityka apartheidu w RPA była przedmiotem wręcz rytualnych, niezwykle obszernych, krytycznych rezolucji ZO ONZ, przyjmowanych dorocznie podczas kolejnych sesji ZO ONZ w latach 1970–1979, zob. np.: UN. Doc. A/RES/2624(XXV) (7 grudnia 1970 r.); UN. Doc. A/RES/2775(XXVI) (29 listopada 1971 r.); UN. Doc. A/RES/2923(XXVII) (15 listopada 1972 r.); UN Doc. A/RES/3151(XXVIII) (14 grudnia 1973 r.); UN. Doc. A/RES/3324(XXIX) (16 grudnia 1974 r.); UN Doc. A/RES/3411(XXX) (28 listopada 1975 r.); UN. Doc. A/RES/31/6 (26 października 1976 r.).

134 United Nations Operation in Congo (1960–1964) została ustanowiona przez RB ONZ w odpowiedzi na wezwanie władz Republiki Konga, zaniepokojonych możliwością zewnętrznej interwencji zbrojnej, S/RES/143(1960) (14 lipca 1960 r.). Niemiej jednak wiele państw afrykańskich oceniało ją, jako „imperialistyczny mechanizm, godzący w afrykańską niepodległość", zob. np. H. Nasu, *Institutional evolution in Africa and the 'peacekeeping institution'*, [w:] H. Nasu, K. Rubenstein, *Legal Perspectives on Security Institutions*, CUP, 2015, s. 173.

135 KmPCz, *Report to the Economic and Social Council on the 1st session of the Commission held at Lake Success, New York, from 27 January to 10 February 1947*, UN Doc. E/259/Supp., s. 6.

136 RGS ONZ, rezolucja nr 75(V) (dnia 5 sierpnia 1947 r.), UN Doc. E/573, s. 20. Stanowisko to zostało zresztą potwierdzone u schyłku kolejnej dekady rezolucją nr 728(XXVIII) (30 lipca 1959 r.), UN Doc. E/3290, s. 18.

nia *no power doctrine*[137]. Zapowiedzią przemiany stały się kroki podjęte w 1965 r. przez Specjalny Komitet ZO ONZ[138] ds. przestrzegania *Deklaracji w sprawie przyznania niepodległości ludom i narodom kolonialnym*[139] w kontekście sytuacji w Rodezji Południowej, na terytoriach pod administracją portugalską, w Afryce Południowo-Zachodniej oraz w brytyjskich protektoratach: Basutolandzie (Lesotho), Beczuanalandzie (Botswana) oraz Swazilandzie. Komitet zwrócił m.in. uwagę KmPCz na zasadność zapoznawania się z dowodami przedkładanymi przez podmioty prywatne, wskazującymi na występowanie poważnych naruszeń praw człowieka w Rodezji Południowej, Afryce Południowo-Zachodniej oraz na terytoriach administrowanych przez Portugalię[140].

Już w roku następnym RGS ONZ jednoznacznie wezwała KmPCz do pilnego zajęcia się problematyką tych naruszeń[141]. Należy przy tym podkreślić, że treść uchwały odnosiła się *expressis verbis* jedynie do stosunkowo wąskiego kręgu problemów, wyznaczonych dzięki zastosowaniu parametrów geograficznych (dotyczyła wyłącznie terytoriów zależnych lub wciąż poddanych władztwu kolonialnemu), jak i merytorycznych (nawiązywała tylko do problematyki segregacji rasowej i apartheidu). Jej praktyczny oddźwięk miał jednak przekroczyć tak zarysowane granice. Doszło do tego dzięki zamieszczeniu we wspomnianej rezolucji RGS ONZ dość ogólnej klauzuli, zapraszającej KmPCz do rozważenia stanu respektowania praw człowieka na całym świecie.

Zaproszenie to zainicjowało z kolei swoisty dialog między organami ONZ. KmPCz wskazała w odpowiedzi, że efektywne zajęcie się przez nią kwestią naruszeń praw człowieka nie będzie możliwe bez zdefiniowania środków, jakie mają być w tej mierze wykorzystane[142]. Pogląd o konieczności sparametryzowania stosownych mechanizmów został następnie zaaprobowany przez RGS ONZ[143], a także ZO ONZ[144]. Oba organy podkreśliły przy tym konieczność wypracowania takich instrumentów monitorujących oraz prowadzących do wydawania zaleceń, które mogłyby realnie wpływać na usuwanie naruszeń praw człowieka. Tak zatem, gdy KmPCz zwróciła się do RGS ONZ o formalne upoważnienie do badania

137 Na temat głosów krytycznych pod adresem ONZ w związku z przyjęciem przez nią *no power doctrine*, zob. np. I. Nifosi, *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights*, Intersentia, 2005, s. 9–10.

138 Podstawą jego ustanowienia była rezolucja ZO ONZ, UN Doc. A/RES/1654(XVI) (dnia 27 listopada 1961 r.).

139 ZO ONZ, UN Doc. A/RES/1514(XV) (14 grudnia 1960 r.).

140 UN Doc. A/AC.109/128/Rev.1 (18 czerwca 1965 r.), zob. także: *Report of the Special Commmittee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, UN Doc. A/6000/Rev.1, s. 58.

141 RGS ONZ, E/RES/1102(XL) (4 marca 1966 r.), pkt 1.

142 Rezolucja nr 2(XXII), pkt B(1), KmPCz, *Report on the Twenty-Second Session, 8 March – 5 April 1966 r.*, s. 51.

143 UN Doc. E/RES/1164(XLI) (5 sierpnia 1966 r.).

144 UN Doc. A/RES/2144(XXI)A (26 października 1966 r.).

poważnych naruszeń praw człowieka, „takich jak apartheid we wszystkich swych przejawach”[145], *no power doctrine* wydawała się już na dobre porzucona – po zaledwie dwuletnim procesie jej rozkładu.

W rezultacie, wkrótce potem, RGS ONZ ustaliła ramy dwóch specjalnych procedur, wyznaczając tym samym granice kompetencji KmPCz w zakresie badania stałych i poważnych naruszeń praw człowieka: publicznej procedury 1235[146] oraz tajnej procedury 1503[147]. Początkowo praktyka korzystania z obu instrumentów zdawała się potwierdzać przypuszczenia dotyczące ograniczonego zakresu ich stosowania, płynące ze specyficznego kontekstu przyjęcia. Zainicjowanie w 1967 r. postępowania w ramach procedury 1235 oraz ustanowienie grupy ekspertów *ad hoc* powołanych w celu zbadania sytuacji w RPA, Rodezji Południowej oraz Afryce Południowo-Zachodniej, wskazywało wyraźnie na antykolonialny i antyrasistowski wymiar procedury[148]. Wkrótce potem jednak KmPCz zajęła się również (pomimo okazjonalnych protestów i wyrazów zaniepokojenia zainteresowanych państw)[149] przypadkami wykraczającymi poza te ramy, np. sytuacją w Chile[150], w Grecji oraz na Haiti[151]. W roku 1979, w związku z sytuacją w Gwinei Równikowej, została ustanowiona pierwsza terenowa misja rozpoznawcza (*fact-finding mission*) w ramach procedury 1235[152]. Znacznie częściej, bo aż pięciokrotnie, w latach siedemdziesiątych XX w., sytuacja w afrykańskich państwach postkolonialnych była natomiast przedmiotem badania w ramach procedury 1503[153].

Przypadki zajmowania się przez KmPCz ONZ sytuacjami niemieszczącymi się w nurcie antyrasistowskim i antykolonialnym budziły zaniepokojenie afrykańskich członków Komisji, wciąż odwołujących się m.in. do koncepcji *domaine réserve*. Widoczna niespójność stanowisk tych państw – z jednej stro-

145 Rezolucja nr 8(XXIII) w sprawie badania i prowadzenia postępowania w sprawach wykazujących cechy stałego naruszania praw człowieka, pkt. 4–5, KmPCz, *Report on the Twenty--Third Session, 20 February – 23 March 196*7, s. 131.

146 UN Doc. E/RES/1235(XLII) (6 czerwca 1967 r.).

147 UN Doc. E/RES/1503(XLVIII) (27 maja 1970 r.).

148 L.S. Wiseberg, *Introductory Essay*, [w:] E.H. Lawson, M.L. Bertucci, *Encyclopedia of Human Rights*, Taylor & Francis, 1996, s. *xxiii*.

149 J. Mertus, *The United Nations and Human Rights: A Guide for a New Era*, Routledge, 2010, s. 54.

150 Rezolucja nr 8(XXXI), KmPCz, *Report on the Thirty-Firs Session, 3 February – 7 March 1975*, s. 66.

151 Rezolucja Podkomisji KmPCz ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości nr 3(XX), *Report of the Twentieth Session of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/947, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/286, pkt 95.

152 Zob. *Study of the human rights situation in Equatorial Guinea by Professor Fernando Volio Jimenez...*.

153 Postępowania dotyczyły sytuacji w: Burundi (1974–1975), Gwinei Równikowej (1976–1979), Malawi (1977–1980), Tanzanii (1974–1975) oraz Ugandzie (1975–1981), J. Tessitore, S. Woolfson, *A Global Agenda*, Rowman & Littlefield, 1997, s. 210.

ny dążących do poddania międzynarodowemu badaniu przypadków łamania praw człowieka w Afryce Południowej, z drugiej zaś niegodzących się na to w innych przypadkach poważnych i systematycznych naruszeń na kontynencie – wskazuje na jawnie instrumentalne traktowanie przez nie dyskusji na forum KmPCz. Państwa afrykańskie zaaprobowały zatem umieszczenie w agendzie KmPCz kwestii nie mającej związku z problematyką dyskryminacji rasowej (tj. sytuacji na terytoriach okupowanych przez Izrael)[154], licząc jednak w zamian na poparcie państw arabskich w dyskusji na temat rasistowskich reżimów Afryki Południowej[155].

Jakkolwiek blok państw afrykańskich i azjatyckich dysponował w KmPCz większością, wystarczającą do dokonywania selektywnego doboru spraw, w których autoryzowano podejmowanie konkretnych działań, to jednak dla państw afrykańskich nie do zaakceptowania była już sama możliwość podjęcia dyskusji na temat ich sytuacji wewnętrznej w przyszłości. W tym stanie rzeczy, w politycznej kalkulacji owych państw, ustanowienie afrykańskiej instytucji regionalnej, zajmującej się prawami człowieka, mogło się jawić (abstrahując w tym miejscu od merytorycznej poprawności takiego rozumowania) jako instrument zabezpieczający przed ingerencją świata zachodniego w ich sprawy wewnętrzne.

V.1.3. Ekonomiczne implikacje naruszeń praw człowieka w Afryce

Liderzy państw afrykańskich zdawali sobie sprawę z tego, że blokowanie zinstytucjonalizowanej dyskusji w strukturach ONZ na temat respektowania praw człowieka, jedynie w ograniczonym wymiarze zabezpiecza ich interesy. W szczególności taka obstrukcja nie mogła mieć większego wpływu na polityczne decyzje poszczególnych podmiotów międzynarodowych oraz ich bloki w dziedzinie udzielania państwom afrykańskim pomocy ekonomicznej.

Była to okoliczność niezwykle istotna, zważywszy, że w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. silnie scentralizowane gospodarki wielu z nich przeżywały poważne problemy. Stanowiło to wypadkową wielu czynników, m.in. niewłaściwej polityki interwencjonistycznej, fatalnego zarządzania, korupcji, wpływu trybalizmu na decyzje ekonomiczne czy wreszcie rosnących wydatków związanych z rozbudowanym aparatem biurokratycznym[156]. W tym stanie rzeczy spełnienie warunków koniecznych do otrzymania zagranicznego wsparcia finansowego stawało się zagadnieniem priorytetowym dla zmagają-

154 Rezolucja nr 6(XXV), KmPCz, *Report on the Twenty-Fifth Session, 17 February – 21 March 1969*, s. 183.

155 W. Weinstein, *Africa's Approach to Human Rights at the United Nations*, „African Issues" 1976, Vol. 6, s. 16–17.

156 Zob. np. J.D. Sachs, *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin, 2006, s. 188 i n.

cych się z kryzysem rządów. Do listy takich warunków zagraniczni darczyńcy coraz częściej dodawali jednak kryteria odnoszące się do szeroko rozumianej praworządności, sprawiając tym samym, że również problematyka praw człowieka nabierała w oczach przywódców państw afrykańskich wymiaru dobitnie materialnego.

Przykładem ilustrującym powyższy trend jest praktyka USA, które w latach 1970–1976 przekazały państwom Afryki Subsaharyjskiej kwotę 2 mld dolarów[157], stając się tym samym jednym z najpotężniejszych donatorów dla państw postkolonialnych tego regionu. Zasady przyznawania pomocy były określone przez przepisy prawa krajowego, które już od połowy lat siedemdziesiątych wyraźnie akcentowały związek między wsparciem ekonomicznym a stanem praw człowieka w państwie wspomaganym. Kluczowy w tej mierze akt prawny (*Foreign Assistance Act*)[158] został wówczas znowelizowany dwukrotnie. W roku 1974 poprawka Humphrey'a–Cranston'a[159] wprowadziła możliwość ograniczania wsparcia dla rządów zaangażowanych w dokonywanie poważnych i systematycznych naruszeń praw człowieka. Dwa lata później dodano kolejne restrykcje[160]: uruchomienie programu pomocy ekonomicznej dla państwa, w którym dochodziło do poważnych i systematycznych naruszeń praw człowieka zostało uzależnione od uprzedniego złożenia przez prezydenta oświadczenia, wskazującego na istnienie szczególnych powodów, dla których wsparcie powinno zostać udzielone. Jakkolwiek powoływanie względów humanitarnych wciąż pozostawało taką szczególną racją kierowania pomocy zagranicznej do miejsc, w których prawa człowieka były ewidentnie gwałcone[161], to z perspektywy afrykańskich beneficjentów samo skomplikowanie procesu decyzyjnego stanowiło, bez wątpienia, istotny czynnik perswazyjny.

Pozycja USA nie była tu zresztą wyjątkiem. Co prawda *Konwencja z Lomé*[162] zawarta między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a grupą 71 państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku nie poruszała tematyki praw człowieka, a próba umieszczenia jej w *Drugiej Konwencji z Lomé*[163] zakończyła się, po burzliwej dyskusji, niepowodzeniem[164], to jednak samo pojawienie się tego wątku w negocjacjach traktatowych mogło zapowiadać kierunek przyszłych zmian.

---

157 A. Appiah, H.L. Gates jr (eds.), *Africana: The Encyclopedia of the African and African American Experience*, OUP, 2005, s. 143.

158 22 USC § 2151.

159 USSL, 1795, Vol. 88, s. 1815.

160 *International Security Assistance and Arms Export Control Act*, USSL, Vol. 90, s. 729–769.

161 K.O. Kufuor, *The African Human Rights System…*, s. 23.

162 ACP-EEC Convention of Lomé, dnia 28 lutego 1975 r., Lomé, „The Courier, Special Issue" 1975, Vol. 31.

163 The Second ACP-EEC Convention of Lomé, z dnia 31 października 1979 r., Lomé, „The Courier, Special Issue" 1979, Vol. 58.

164 E. Fierro, *European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, s. 47 i n.

Podobnie zresztą zarówno treść *Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*[165], jak i dyskusje na forum ZO ONZ[166], plasujące promocję przestrzegania praw człowieka wśród podstawowych zasad współpracy między państwami, były dla zewnętrznych obserwatorów znamienne. Nierespektowanie praw człowieka na własnym terytorium stopniowo przestawało być w stosunkach międzynarodowych czynnikiem neutralnym w dziedzinie współpracy ekonomicznej.

Zarysowana powyżej praktyka stanowiła asumpt do rozważań na temat środków, jakie należałoby podjąć w przestrzeni afrykańskiej, by zaniedbania w dziedzinie ochrony praw człowieka nie rzutowały negatywnie na stosunki ekonomiczne ze światem Zachodu. Przyjęcie traktatu regionalnego, tworzącego regionalną komisję praw człowieka, mogło jawić się zatem jako czynnik uwiarygodniający państwa afrykańskie w oczach darczyńców oraz partnerów ekonomicznych.

V.1.4. Znaczenie poszanowania praw człowieka dla społecznej legitymizacji władzy

Zmiana stosunku przywódców państw afrykańskich do koncepcji współpracy regionalnej w dziedzinie ochrony praw człowieka miała prawdopodobnie również związek z wysiłkami, zmierzającymi do zwiększania społecznego poparcia sprawowanej przez nich władzy. Pogląd taki wydaje się uprawniony o tyle, że pytanie o to, w jaki sposób uzyskiwać zbiorową akceptację poczynań rządu, na tle przyjmowanych przez daną społeczność norm, wartości i przekonań, niemal zawsze dotyczy problemu kluczowego dla rządzących. Legitymizacja społeczna, o której tu mowa, nie jest bowiem niczym innym, jak przeświadczeniem zbiorowości, że rząd wypełnia swe podstawowe zadanie zaspokajania zasadniczych potrzeb społecznych, a zatem należne jest mu posłuszeństwo[167]. Utrata społecznej legitymacji zwykle stanowi dla rządu złowróżbną zapowiedź utraty władzy.

U zarania procesu dekolonizacyjnego głównymi celami młodych państw afrykańskich były wzrost gospodarczy, rozwój infrastruktury oraz tworzenie miejsc pracy. Z jednej strony odpowiadało to, jak można sądzić, podstawowym potrzebom społecznym wczesnej epoki postkolonialnej, z drugiej zaś usprawiedliwiało ustanawianie afro-marksistowskich reżimów jednopartyjnych i ograniczanie

165 *Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act of 1 August 1975*, pkt 1(a)VIII, <http://www.osce.org/mc/39501> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

166 Zob. np. ZO ONZ, rezolucja w sprawie nowego podejścia, działań i środków w ramach systemu Narodów Zjednoczonych na rzecz zapewnienia efektywności praw człowieka i podstawowych wolności, UN Doc.A/RES/36/133 (14 grudnia 1981 r.).

167 Na temat teorii legitymizacji w socjologii, zob. np. M.C. Suchman, *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, „The Academy of Management Review" 1995, Vol. 20, s. 573 i n.

swobód obywatelskich[168]. Wspomniana już recesja gospodarcza lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. oraz nakładający się na nią wzrost znaczenia trybalizmu w życiu publicznym[169], prowadziły jednak do powszechnego niezadowolenia z sytuacji gospodarczej oraz pogłębiania podziałów etnicznych, co skutkowało kryzysem społecznej legitymizacji władzy. W konsekwencji, w latach 1960–1979, zabójstwa polityczne oraz zamachy stanu stanowiły przyczynę utraty urzędu w przypadku aż około 70% liderów państw afrykańskich[170]. Nie może zatem dziwić, że – wobec fiaska wysiłków związanych z próbami uzyskania społecznej legitymacji opartej na rozwoju społeczno-ekonomicznym – przywódcy państw afrykańskich rozpoczęli poszukiwania nowego czynnika uwiarygodniającego. Demokratyczne, krótkotrwałe przewroty w Ghanie (1979–1981)[171] oraz Nigerii (1979–1983)[172] mogły uzasadniać przekonanie, że to gwarancje w dziedzinie praworządności, bezpieczeństwa publicznego, a także praw obywatelskich i politycznych mogłyby stanowić dla społeczeństwa dającą się zaakceptować ofertę, w zamian za udzielenie legitymacji do sprawowania władzy.

Ślady dokonującego się wówczas przewartościowania dają się zresztą odszukać w dokumentach szesnastego szczytu ZGPR OJA. Został on zorganizowany w lipcu 1979 r. w Monrowii, zaledwie kilka miesięcy po zakończeniu konfliktu tanzańsko-ugandyjskiego, ale poświęcony był głównie sprawie Sahary Zachodniej. Jakkolwiek żaden z tych przypadków, ewidentnie destabilizujących sytuację w regionie, nie dotyczył bezpośrednio kwestii społecznej legitymizacji władzy, to jednak w preambule jednej z rezolucji wyraźnie podkreślono związek między respektowaniem podstawowych praw człowieka a rozwojem społeczno-gospodarczym[173]. Biorąc pod uwagę społeczno-ekonomiczny kontekst wielu przewrotów dokonujących się wówczas w państwach afrykańskich, wskazany fragment uchwały zdaje się nieodparcie sugerować dostrzeżenie przez OJA związku między przestrzeganiem praw człowieka a legitymizowaniem władzy i w konsekwencji stabilnością sytuacji w regionie.

---

168 A. Pollis, P. Schwab, *Human Rights: A Western Construct with Limited Applicability*, [w:] C.H. Heyns, K. Stefiszyn, *Human Rights, Peace and Justice in Africa: A Reader*, PULP, 2006, s. 90.

169 B. Berman, D. Eyoh, W. Kymlicka, *Ethnicity & Democracy in Africa*, James Currey Publishers, 2004, s. 3 i n.

170 L. Diamond, M.F. Plattner, *Democratization in Africa: Progress and Retreat*, JHUP, 2010, s. 60.

171 E. Hutchful, *Reconstructing Civil-Military Relations and the Collapse of Democracy in Ghana, 1979–81*, „African Affairs" 1997, Vol. 96, s. 535–560.

172 L.J. Diamond, *Class, Ethnicity, and Democracy in Nigeria: The Failure of the First Republic*, Syracuse University Press, 1988, s. 2–3.

173 „[...] [S]ystem polityczny chroniący podstawowe prawa człowieka oraz wolność demokratyczną jest konieczny do wzmożenia twórczych wysiłków społecznych pozwalających na osiągnięcie szybkiego rozwoju gospodarczego, także w dziedzinie nauki i technologii [...]", ZGPR OJA, UAU Doc. AHG/ST. 3 (XVI) Rev.1 (17–20 lipca 1979 r.).

V.2. Szczyt OJA w Monrowii oraz *Propozycja z Monrowii* (1979)

Punktem zwrotnym na drodze prowadzącej do przyjęcia *Karty Afrykańskiej* okazał się wspomniany szczyt w Monrowii. Na wniosek przedstawicieli Mauritiusu i Senegalu (których stanowisko poparły Nigeria i Uganda)[174] OJA podjęła wówczas decyzję nr 115, formalnie inicjującą proces tworzenia regionalnego instrumentu traktatowego, poświęconego ochronie praw człowieka[175]. Był to lakoniczny, jednostronicowy dokument, składający się z preambuły oraz zaledwie dwóch jednostek redakcyjnych.

Podstawą przyjęcia decyzji był, wskazany w jej wstępie, art. II(1)(e) *Karty OJA*. Przepis ten pozwalał organizacji na podejmowanie działań zgodnych ze zobowiązaniami członków NZ w zakresie promocji i respektowania praw człowieka, wyznaczanymi zarówno przez treść KNZ, jak i późniejszą praktykę stron tego traktatu. Nietrudno dostrzec, że powołana regulacja miała charakter łącznika międzysystemowego, wpisującego współpracę polityczną na kontynencie afrykańskim w ogólniejsze ramy kooperacji międzynarodowej w wymiarze powszechnym. Jej treść mogła zatem sugerować, że przyjęcie afrykańskiego traktatu poświęconego ochronie praw człowieka nie stanowiło próby zakwestionowania podstaw międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka, lecz miało na celu jego uzupełnienie.

W części operacyjnej decyzja wzywała SG OJA by:

> a) Zwrócił uwagę państw członkowskich na niektóre umowy międzynarodowe, których ratyfikacja mogłaby pomóc w afrykańskich wysiłkach na rzecz walki przeciwko [...] dyskryminacji rasowej, nierówności w wymianie handlowej i wykorzystaniu najemników[176];
>
> b) Zorganizował, tak szybko, jak to tylko możliwe, w stolicy jednego z państw afrykańskich, zamknięte spotkanie wykwalifikowanych ekspertów, poświęcone przygotowaniu wstępnego projektu *Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów*, która między innymi stanowiłaby podstawę utworzenia organów właściwych w zakresie promowania i ochrony praw człowieka.

174 F. Viljoen, *The African Charter on Human and Peoples Rights. Travaux Préparatoires in the Light of Subsequent Practice*, HRLJ, 2004, Vol. 25, s. 313.

175 ZGPR OJA, OAU Doc. AHG/Dec. 115 (XVI) Rev.1.

176 W oryginale, tekst pkt 1(a) jest dosyć niejasny, prawdopodobnie na skutek błędu redakcyjnego: „*Draw the attention of member states to certain international conventions whose ratification would help to strengthen Africa's struggle against certain [sic], especially racial discrimination, trade imbalance and mercenarism*", zob. np. C. Heyns, *Human Rights Law in Africa, 1999*, Kluwer Law International, 2002, s. 127–128.

Zanim jednak doszło do rozpoczęcia prac eksperckich przewidzianych w decyzji nr 115, wczesną jesienią 1979 r. (a zatem zaledwie dwa miesiące po zakończeniu szczytu OJA) odbyło się w Monrowii symbolicznie spotkanie, spinające klamrą blisko dwie dekady wysiłków ONZ oraz MKP w zakresie promocji respektowania praw człowieka w Afryce. W dniach od 10 do 21 września, w ramach programu usług doradczych ONZ w dziedzinie praw człowieka[177], zorganizowano tam kolejne seminarium nt. ustanowienia regionalnych komisji praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem Afryki[178].

O randze tego spotkania świadczył szeroki krąg jego uczestników (wzięli w nim udział m.in. przedstawiciele 34 państw afrykańskich, SG OJA oraz reprezentanci MKP)[179], jak również nacisk położony na odpowiednie, merytoryczne przygotowanie obrad. Podstawą dyskusji seminaryjnej stały się bowiem trzy analizy, których autorami byli aktualny[180] i przyszły sędzia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS)[181] oraz autor publikacji nt. ochrony praw człowieka w Afryce[182]. Dokumenty te realistycznie odzwierciedlały dotychczasowy, wstrzemięźliwy stosunek państw afrykańskich do idei tworzenia systemu regionalnego. Wskazano w nich m.in., że tworzenie takiego systemu powinno być procesem co najmniej dwuetapowym. Za kwestię zasadniczej wagi uznano ustanowienie komisji wyposażonej w instrumenty propagujące kulturę respektowania praw człowieka. Dopiero jej praktyka mogłaby stać się w przyszłości inspiracją do przyjęcia traktatu regionalnego, a jednocześnie punktem wyjścia zastąpienia działań promocyjnych mechanizmami *stricte* ochronnymi[183].

W toku seminarium można było już jednak zaobserwować wyraźne symptomy zmiany dokonującej się w nastawieniu państw afrykańskich do tematyki praw człowieka. Z czysto protokolarnego punktu widzenia już otwarcie spotkania przez przewodniczącego OJA, prezydenta Liberii W.R. Tolberta jr, który pięć miesięcy wcześniej krwawo stłumił protesty społeczne związane z podwyżką cen żywności[184],

177 Zob. KmPCz ONZ, rezolucja nr 24(XXXIV), *Report on the Thirty-Fourth Session, 6 February – 17 March 1978*, s. 132; ZO ONZ, UN Doc. A/RES/33/167 (20 grudnia 1978 r.).

178 *United Nations Seminar on the Establishment of Regional Commissions on Human Rights with Special Reference to Africa, Monrowia, Liberia, 10–21 September 1979*, UN Doc. ST/HR.SER.A/4.

179 Na temat udziału przedstawicieli MKP zob. np. „Newsletter of the International Commission of Jurists" 1979, Vol. 2, s. 5.

180 *Background paper by Judge T.O. Elias, Vice President, International Court of Justice, The Hague, Netherlands*, UN Doc. ST/HR/LIBERIA/1979/BP/1.

181 *Background paper by Kéba M'baye, First President of the Supreme Court of Senegal*, UN Doc. ST/HR/LIBERIA/1979/BP/2.

182 *Background paper by Osita C. Eze, Senior Research Fellow, Nigerian Institute of International Affairs, Lagos, Nigeria*, UN Doc. ST/HR/LIBERIA/1979/BP/3.

183 *Background paper by Kéba M'baye...*, s. 21, 29; *Background paper by Osita C. Eze...*, s. 20.

184 Było to zresztą, prawdopodobnie, jedno z ostatnich publicznych wystąpień prezydenta Liberii na forum międzynarodowym. Sześć miesięcy później, w czasie wojskowego zamachu

mogło wskazywać na dostrzeżenie przez liderów państw afrykańskich związku między tematyką spotkania a aktualnymi problemami politycznymi.

Jakkolwiek niemożliwe okazało się osiągnięcie porozumienia w przedmiocie ewentualnych instrumentów ochrony praw człowieka, w które miałaby być wyposażona komisja (wskazywano tu m.in. na mechanizmy mediacji i koncyliacji oraz zawiadomień indywidualnych)[185], to jednak, bez wątpienia, dyskusja została przeniesiona na całkowicie nowe tory. Zaczątkiem materializowania się koncepcji regionalnego systemu ochrony praw człowieka stało się przyjęcie piętnastopunktowej *Propozycji z Monrowii*[186]. Dokument ten, podsumowujący debatę seminaryjną na temat podstaw działania przyszłej komisji, miał zostać przedłożony OJA[187], co stanowiło wymowne nawiązanie do planowanego przez tę ostatnią spotkania eksperckiego.

Propozycja z Monrowii przewidywała utworzenie Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka, wyposażonej zarówno w kompetencje w zakresie promocji, jak i ochrony praw człowieka. Działalność promocyjna miała być realizowana przede wszystkim w związku z prowadzeniem badań, wspieraniem działań edukacyjnych i szkoleniowych, organizowaniem seminariów i konferencji oraz udzielaniem stosownej pomocy lokalnym organizacjom zajmującym się problematyką praw człowieka (zarówno rządowym, jak i prywatnym)[188]. Realizacji funkcji ochronnej miały natomiast służyć dwa inne instrumenty. Po pierwsze, Komisja mogłaby formułować standardy pomocne w procesie kształtowania regulacji krajowych[189]. Po drugie zaś, do jej zadań należałoby analizowanie przypadków naruszeń praw człowieka, oferowanie dobrych usług państwu, w którym do naruszeń doszło, a także przedstawianie OJA raportów zawierających zalecenia[190]. Komisja miała być organem eksperckim. Wyboru jej 16 członków[191], pełniących swe funkcje we własnym imieniu[192], dokonywałoby ZGPR OJA spośród kandydatów przedstawionych przez państwa członkowskie[193].

Propozycja z Monrowii niezwykle ogólnikowo odnosiła się natomiast do możliwości przyjęcia panafrykańskiego dokumentu poświęconego prawom człowieka. Wskazano jedynie, że mógłby on mieć formę traktatu albo niewiążącej prawnie

---

stanu, jego zwłoki wyrzucono na wysypisko śmieci w pobliżu podmiejskiego cmentarza Palm Grove, ok. 7 km od centrum Monrowii, zob. J.G. Liebenow, *Liberia: The Quest for Democracy*, Indiana University Press, 1987, s. 171, 186.

185 *United Nations Seminar on the Establishment of Regional Commissions on Human Rights with Special Reference to Africa*..., s. 9–11.

186 UN Doc. A/34/359/Add.l, Annex I. Na temat dokumentu zob. także: B.G. Ramcharan, *Travaux Préparatoires of the African Commission on Human Rights*, HRLJ, 1992, Vol. 13, s. 307–314.

187 Pkt 2 *Wniosków i zaleceń* sformułowanych na zakończenie seminarium, UN Doc. A/34/359/Add.l, Annex II.

188 Art. 1(1) *Propozycji z Monrowii*.

189 Art. 1(3) *Propozycji z Monrowii*.

190 Art. 1(2) *Propozycji z Monrowii*.

191 Art. 4 *Propozycji z Monrowii*.

192 Art. 5 *Propozycji z Monrowii*.

193 Art. 6 *Propozycji z Monrowii*.

deklaracji. Zanim to nastąpi, Komisja miałaby kierować się w swych działaniach międzynarodowym wzorcem praw człowieka, wyznaczonym m.in. przez KNZ, *Kartę OJA*, PDPCz oraz postanowienia traktatów zarówno o zasięgu uniwersalnym, jak i regionalnym[194].

Propozycja z Monrowii stanowiła pierwszą próbę naszkicowania zarysów struktury instytucjonalnej rodzącego się afrykańskiego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka. Pomimo oczywistych ułomności (dokument nie określał np. podstawy prawnej utworzenia Komisji), był to wysiłek doniosły o tyle, że pozwolił na wpisanie formuł eksperckich w ramy toczącego się dyskursu politycznego. Wskazywał tym samym, że państwa afrykańskie, reprezentowane w toku obrad seminaryjnych, dojrzały do wkroczenia w ostatni etap procesu, który miał je poprowadzić ku przyjęciu traktatu panafrykańskiego.

V.3. *Travaux préparatoires*

Prace nad panafrykańskim traktatem o ochronie praw człowieka trwały niespełna dwa lata. W ciągu tego okresu doszło do pięciu kluczowych wydarzeń, znaczących zarówno przebieg prac eksperckich nad tekstem umowy międzynarodowej, jak i tok procesu politycznego, zmierzającego do jej przyjęcia. Zwięzłego omówienia wymagają zatem: spotkanie ekspertów w Dakarze, dwie konferencje ministerialne w Bandżulu oraz zorganizowane w Nairobi spotkania RM, a także ZGPR OJA.

V.3.1. Spotkanie ekspertów w Dakarze (listopad–grudzień 1979)

Dzięki wysiłkom E. Kodjo, togijskiego polityka i dyplomaty, ówczesnego SG OJA, działania eksperckie, zapowiedziane podczas letniego szczytu OJA, rozpoczęły się w tempie, jak na warunki afrykańskie, niemal ekspresowym[195]. Oto bowiem zaledwie cztery miesiące później, w dniach od 28 listopada do 8 grudnia 1979 r., odbyło się w Dakarze spotkanie komitetu złożonego z dwudziestu dwóch specjalistów (sześciu z Senegalu, po dwóch z Madagaskaru i Kenii oraz po jednym z Beninu, Gambii, Ghany, Gwinei, Liberii, Mali, Mauretanii, Nigerii, Rwandy, Somalii, Tanzanii i Ugandy), powołanych przez SG OJA[196]. Wskazania udzielone im na poziomie ministerialnym OJA były stosunkowo ogólne. Wykonując powierzony mandat powinni:

> 1. Kierować się tradycją społeczeństwa afrykańskiego i zasadami, na których ta tradycja jest oparta; 2. Szanować wybory polityczne poszczególnych państw i zadbać, by zachowana została odpowiednia równowaga między różnymi poglądami [...]; 3. Uni-

194 Art. 2 i 3 *Propozycji z Monrowii*.
195 F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 160.
196 E. Kodjo, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, HRLJ, 1990, Vol. 11, s. 274.

> kać faworyzowania, w taki, czy inny sposób, praw jednostkowych lub zbiorowych, obywatelskich i politycznych lub gospodarczych, społecznych i kulturalnych; 4. W odpowiedni sposób wyrazić wszystkie prawa, które wyraźnie wymieniała decyzja nr 115; 5. Zagwarantować odpowiednią promocję i ochronę praw człowieka [...] przez komisję, jednak z uwzględnieniem kompetencji Zgromadzenia [OJA] przy podejmowaniu ostatecznych decyzji; 6. Nie wykraczać poza to, co Państwa Afrykańskie mogłyby zaakceptować w dziedzinie ochrony praw człowieka[197].

Sesję uroczyście otworzył senegalski prezydent Senghor, polityczny architekt decyzji OJA w sprawie utworzenia komitetu. Wygłoszone przezeń wówczas przemówienie[198] miało charakter programowy i wskazywało na główny kierunek dalszych prac. Zwracając się do członków komitetu, odniósł się m.in. do problemu partykularyzmów regionalnych i relacji między traktatem panafrykańskim a systemem uniwersalnym, stwierdzając:

> Musicie być niezwykle ostrożni, by *Karta*, którą tworzycie, nie była kartą „Człowieka Afrykańskiego". Istnieje tylko jedno niepodzielne człowieczeństwo, a ludzkie potrzeby są wszędzie podobne [...] To jednak nie znaczy, że powinniśmy przestać myśleć samodzielnie i ze swojej perspektywy. Europa i Ameryka stworzyły własne systemy ochrony praw człowieka i wolności, bazując na wspólnym dorobku cywilizacyjnym: odnosząc się do konkretnych ludzi oraz ich specyficznych aspiracji [...] Jako mieszkańcy Afryki nie powinniśmy [zatem] ani działać odtwórczo, ani też silić się na oryginalność wyłącznie dla niej samej [...] Jeżeli chcemy stworzyć *Homo Africanus*, musimy [...] asymilować, ale nie straćmy własnej tożsamości. Zapożyczajmy tylko to, co nie stoi w sprzeczności z naszą cywilizacją i naszą naturą.

Bez wątpienia, zacytowany fragment jest istotny ze względu na sugerowaną w nim konieczność dokonania syntezy uniwersalnego dorobku międzynarodowej ochrony praw człowieka oraz doświadczeń afrykańskich. Co więcej, niejednoznaczna wzmianka na temat „Karty" mogła odnosić się do traktatu formułującego obowiązki państw w zakresie przestrzegania praw człowieka, będącego czymś więcej niż zaledwie podstawą funkcjonowania komisji regionalnej. Jeżeli zatem potraktować *Propozycję z Monrowii* jako nieformalne, polityczne *nihil obstat* przedstawicieli państw, determinujące kształt zaczątków przyszłego systemu, to sugestia Senghora zdawała się daleko poza zakres tego przyzwolenia wykraczać.

Jest przy tym rzeczą bardzo prawdopodobną, że prezydent Senegalu nawiązał w swym wystąpieniu do roboczego dokumentu przekazanego członkom komitetu ekspertów przed rozpoczęciem obrad. Został on przygotowany przez troje se-

---

197 M. Hansungule, *The African Charter on Human and Peoples Rights: A Critical Review*, AYIL, 2000, Vol. 8, s. 273–274.

198 Tekst przemówienia, zob. np. I.G. Shivji, *The Concept of Human Rights...*, s. 121.

negalskich prawników: wspominanego już M'baye (sędziego, przyszłego członka prezydium MTS i jednocześnie autora jednej z analiz, służących za wstęp do dyskusji podczas seminarium w Monrowii), I. Fall (dziekana dakarskiego Wydziału Prawa) oraz M. Mbacké (sędziego Sądu Najwyższego). Dokument miał stać się pierwszym z dwóch projektów *Karty Afrykańskiej*, nazwanym od nazwiska jednego z twórców, *Projektem M'baye*.

V.3.1.1. *Projekt M'baye*[199]

Dokument był wzorowany na postanowieniach *Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka* (AKPCz)[200] oraz MPPGSK, które sam M'baye uznawał – jak można sądzić, z uwagi na zawarte w nich gwarancje praw drugiej generacji – za szczególnie odpowiednie dla ludów Afryki.

Projekt podzielony był na trzy części. Pierwsza wyliczała podlegające ochronie prawa, przy czym prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne (art. 5–15) zostały symbolicznie umieszczone przed prawami obywatelskimi i politycznymi (art. 16–32)[201]. Obowiązkom jednostek poświęcono zaledwie jedno ogólnikowe zdanie w wieńczącym część pierwszą, niezwykle ogólnym przepisie art. 37. Przepis ten stanowił, że na każdej jednostce spoczywają zobowiązania wobec jej rodziny, jej wspólnoty oraz całego rodzaju ludzkiego.

Część druga wskazywała na środki ochrony gwarantowanych praw, określając organizację oraz kompetencje Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka jako głównego, właściwego w tej mierze organu o charakterze eksperckim. Zdaniem M'baye, powołanie trybunału regionalnego byłoby krokiem z pewnością pożytecznym, ale jednocześnie stanowczo przedwczesnym. Rozszerzanie struktury instytucjonalnej mogłoby natomiast nastąpić w przyszłości dzięki przyjęciu protokołów dodatkowych[202].

W stosunku do *Propozycji z Monrowii*, *Projekt M'baye* przewidywał znaczące wzmocnienie uprawnień ochronnych Komisji. Miałaby ona: (a) kierować do państw członkowskich OJA zalecenia dotyczące kroków, jakie należy podjąć w celu respektowania praw człowieka na gruncie obowiązujących przepisów krajowych[203]; (b) żądać od państw członkowskich informacji w przedmiocie re-

199 *[M'baye] Draft African Charter on Human and Peoples' Rights* (*Projekt M'baye*), *Introduction*, OAU Do. CAB/LEG/67/1.

200 San José, 22 listopada 1969 r., UNTS, Vol. 1144, s. 123.

201 Wstęp do *Projektu M'baye* informuje, że z uwagi na kontrowersje polityczne dokument nie zawiera gwarancji wolności stowarzyszania się. Jednak tekst *Projektu M'baye*, opublikowany po zakończeniu spotkania w Dakarze, wolność stowarzyszania się zapewnia w art. 27. Nie można wykluczyć, że art. 27 został wprowadzony do treści dokumentu już podczas prac komitetu.

202 *Projekt M'baye*, *Introduction*.

203 Art. 46(b) *Projektu M'baye*.

spektowania praw człowieka[204]; (c) podejmować, w odpowiedzi na otrzymywane zawiadomienia, odpowiednie działania zgodnie z *Kartą OJA*[205]; (d) rozpatrywać zawiadomienia indywidualne i międzypaństwowe w przedmiocie naruszeń praw człowieka (te drugie pod warunkiem fakultatywnego uznania przez państwo kompetencji Komisji w tej mierze). W przypadku braku polubownego zakończenia sporu, Komisja przedstawiałaby swoje stanowisko w raporcie końcowym, przekazywanym stronom. W razie niezakończenia sporu w terminie sześciu miesięcy od wskazanej daty Komisja mogłaby przekazać swą opinię w sprawie ZGPR OJA[206].

M'baye przewidywał wstrzemięźliwą reakcję państw afrykańskich na dokument, który na tle *Propozycji z Monrowii* miał charakter zdecydowanie bardziej progresywny w wymiarze instytucjonalnym. Chcąc zatem zapewnić niezwłoczne utworzenie Komisji zaproponował[207], by traktat tymczasowo wszedł w życie po jego przyjęciu przez ZGPR OJA oraz podpisaniu przez przedstawicieli państw[208]. Komisja mogłaby natomiast wykonywać swe kompetencje kontrolne jedynie wobec państw, które wyraziły ostateczną zgodę na związanie się *Kartą*[209]. Takie rozwiązanie nawiązywało zresztą, w dość oczywisty sposób, do dwuetapowego procesu rozwoju systemu regionalnego, zaaprobowanego podczas seminarium w Monrowii.

V.3.1.2. *Projekt Dakarski*[210]

Projekt M'baye spełnił swe zadanie, jako punkt startowy dla etapu eksperckiego prac nad traktatem, ale na długo przed jego zakończeniem został całkowicie porzucony. Dziesięciodniowe obrady komitetu ekspertów zakończyły się bowiem przyjęciem nowego projektu, który znacząco odbiegał od roboczej propozycji M'baye. Przygotowany w stolicy Senegalu dokument stanowił przy tym prefigurację *Karty Afrykańskiej*, zawierając podstawowe rozwiązania, które (w większości) miały zostać zachowane do zakończenia prac nad traktatem. W pewnym stopniu uprawnione może być zatem stwierdzenie, że *Karta Afrykańska* została napisana w ciągu niespełna dwóch tygodni.

W *Projekcie Dakarskim* gwarantowane prawa zostały zatem wyliczone w tej

204 Art. 46(d) *Projektu M'baye*.
205 Art. 46(f) *Projektu M'baye*.
206 Art. 49–56 *Projektu M'baye*.
207 *Projekt M'baye*, *Introduction*.
208 Przepis art. 51(1) *Projektu M'baye* posługując się terminem „tymczasowe wejście w życie", odnosił się, w istocie, do tymczasowego stosowania traktatu, zob. M.E. Villinger, *Commentary on the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 353.
209 Zob. art. 57(2) i 62 *Projektu M'baye*.
210 *Preliminary draft of the African Charter prepared during the Dakar Meeting of Experts at the end of 1979*, OAU Doc. CAB/LEG/67/3/Rev.1.

samej części (art. 2–24), ale inaczej niż w *Projekcie M'baye*, prawa obywatelskie i polityczne poprzedzały prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne. Co istotne, dodane zostały gwarancje praw grupowych: do swobodnego dysponowania zasobami naturalnymi, do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do przyjaznego środowiska naturalnego oraz do pokoju[211].

Poszczególnym postanowieniom nie tylko nie towarzyszyły klauzule limitacyjne, ale pominięto również ogólną formułę derogacyjną, obecną jeszcze w *Projekcie M'baye*. Z drugiej strony, o wiele szerzej i dokładniej zarysowano obowiązki jednostki, wskazując przy tym, że w tradycyjnym społeczeństwie afrykańskim prawa jednostki oraz jej obowiązki wobec wspólnoty nie pozostają w sprzeczności, ale tworzą harmonijną całość[212]. Nieprzekraczalną granicę realizacji przyznanych praw ustalono natomiast art. 27(2), zgodnie z którym „prawa i wolności [...] będą przysługiwały z zastrzeżeniem praw innych, zbiorowego bezpieczeństwa, moralności oraz interesu wspólnego".

W wymiarze instytucjonalnym ograniczono zakres kompetencji ochronnych organu eksperckiego. W porównaniu z *Projektem M'baye* zachowano jedynie uprawnienie Komisji do rozpatrywania zawiadomień indywidualnych i międzypaństwowych w przedmiocie naruszeń praw człowieka[213]. Natomiast dwie główne zmiany w tym zakresie związane były z porzuceniem fakultatywnego charakteru zgody państwa na podleganie procedurze zawiadomień międzypaństwowych oraz z wprowadzeniem zasady tajności postępowania do czasu podjęcia odmiennej decyzji przez ZGPR OJA. W przypadku, gdy zawiadomienia indywidualne wskazywałyby na możliwość wystąpienia szeregu poważnych naruszeń praw człowieka, Komisja mogłaby zwrócić na nie uwagę ZGPR OJA. *Projekt Dakarski* przejął za to zasadę wyrażoną w *Propozycji z Monrowii*, zgodnie z którą Komisja kierowałaby się w swych pracach także międzynarodowym wzorcem praw człowieka, wyznaczonym postanowieniami traktatów zarówno o zasięgu uniwersalnym, jak i regionalnym[214].

Na państwa-strony traktatu nałożono natomiast nową powinność przedkładania Komisji sprawozdań okresowych z realizacji obowiązków w dziedzinie respektowania praw człowieka. Nie wskazano jednak żadnych, korespondujących z tym obciążeniem, uprawnień samej Komisji.

Gdy chodzi o tymczasowe stosowanie traktatu, dokument powielał, z niewielkimi zmianami, rozwiązanie zaproponowane przez M'baye[215].

---

211 Znacząca jest uwaga na temat tego ostatniego prawa, zawarta we wprowadzeniu do *Projektu Dakarskiego*: „Prawo do pokoju nie wymaga podejmowania szczególnych kroków dla jego przestrzegania", *Projekt Dakarski*, *Introductory Statement*.

212 *Ibidem*.

213 Art. 45–57 *Projektu Dakarskiego*.

214 Art. 58–59 *Projektu Dakarskiego*.

215 Art. 61–63 *Projektu Dakarskiego*.

V.3.2. Pierwsza konferencja ministerialna OJA w Bandżulu (czerwiec 1980)

Projekt Dakarski, przygotowany przez niezależnych ekspertów wyznaczonych przez SG OJA, miał być przedstawiony ekspertom rządowym. Brak *quorum* sprawił jednak, że nie doszło do ich spotkania, które zaplanowano na 24 marca 1980 r.[216] Stanowiło to przyczynek tak do podejrzeń o podejmowanie przez niektóre państwa starań storpedowania procesu tworzenia traktatu regionalnego[217], jak również do zmiany taktyki przez SG OJA, wciąż promującego ideę *Karty*. Ostatecznie *Projekt Dakarski* nie został przedłożony specjalistom reprezentującym rządy, ale od razu zainicjowano wobec niego proces dyplomatyczny. Dzięki staraniom SG OJA oraz prezydenta D.K. Jawara w stolicy Gambii (jednej z nielicznych wówczas, stabilnych demokracji parlamentarnych w Afryce) zorganizowana została w dniach od 9 do 15 czerwca 1980 r. konferencja ministerialna państw członkowskich OJA, poświęcona *Projektowi Dakarskiemu*[218].

Wbrew sugestiom pojawiającym się podczas otwarcia konferencji nie powołano wąskiego komitetu redakcyjnego, ale zdecydowano o prowadzeniu dyskusji plenarnej, którą zapoczątkowało przedstawienie dokumentu przez SG OJA. Jakkolwiek występujący po nim przedstawiciele państw nie kwestionowali potrzeby stworzenia instrumentu regionalnego w dziedzinie ochrony praw człowieka, to jednak pośrednio zwracali uwagę na kwestie drażliwe, które mogłyby wpłynąć na ich decyzję w przedmiocie przyjęcia traktatu. Do tych wątpliwości odniósł się kierujący pracami ekspertów M'baye. Starał się przede wszystkim rozwiać obawy co do roli Komisji, wskazując, że podejmowanie ostatecznych decyzji politycznych w związku ze stwierdzonymi naruszeniami praw człowieka będzie należało do organu plenarnego OJA. Zapewnił także, że sformułowanie gwarantowanych praw na stosownym poziomie ogólności, pozwoli zarówno na dokonywanie wykładni postanowień traktatu w sposób korespondujący ze specyfiką warunków lokalnych, jak i na „rozwodnienie" obowiązków państw, szczególnie w kontekście praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

Drugą część konferencji poświęcono analizie preambuły oraz pierwszych jedenastu jednostek redakcyjnych *Projektu Dakarskiego*, przy czym to wstęp został poddany najdalej idącym ingerencjom (m.in. powrócono do zaproponowanej pierwotnie przez M'baye nazwy „Karta", zastąpionej uprzednio w Dakarze nazwą „Konwencja"). W przypadku postanowień merytorycznych trzy przepisy przyjęto bez zmian[219], a w dwu przypadkach wprowadzone modyfikacje były stosunkowo niewielkie[220]. W pozostałych sześciu jednostkach redakcyjnych dokonane korekty były znaczniejsze.

---

216 F. Viljoen, *The African Charter...*, s. 314.

217 K. M'baye, *Les droits de l'homme en Afrique*, A. Pêdone, 1992, s. 153.

218 *Rapporteur's Report*, OAU Doc. CAB/LEG/67/Draft Rapt. Rpt (II) Rev.4, pkt. 1–49.

219 Dotyczące: art. 3 (równość wobec prawa), art. 6 (wolność osobista) oraz art. 8 (wolność wyznania).

220 W art. 2 usunięto zwrot sugerujący, że zakaz dyskryminacji dotyczy nie tylko sytuacji jednostek, ale także ludów. W przypadku art. 4 (prawo do życia), zwrot mówiący o świętości

Jakkolwiek prace nad tekstem zostały oficjalnie zawieszone z uwagi na ograniczenia czasowe, a jednocześnie przewidziano ich kontynuację na szczeblu ministerialnym, to jednak we współczesnych publikacjach pojawiały się głosy sceptyczne w odniesieniu do przyszłości procesu. Wskazywano zatem, że przyczyny zawieszenia prac wcale nie były oczywiste, a istotne znaczenie miały odgrywać – przede wszystkim – brak woli politycznej oraz wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi OJA[221]. W istocie, w czasie konferencji w Bandżulu wiele uwagi poświęcono kwestiom pobocznym, np. udzielaniu przez SG OJA wyjaśnień i odpowiedzi na pytania dotyczące sposobu powołania komitetu ekspertów, który przygotował *Projekt Dakarski*[222]. Bez wątpienia spowolniło to tempo prac nad projektem i mogło sygnalizować niechętne stanowisko części uczestników spotkania. Zresztą zakończyło się ono bez wskazania terminu wznowienia obrad.

V.3.3. Druga konferencja ministerialna OJA w Bandżulu (styczeń 1981)

Pomimo tych złowróżbnych zapowiedzi, podczas XXXIII sesji RM OJA we Freetown (od 18 do 28 czerwca 1980 r.) wskazano na potrzebę zorganizowania kolejnego spotkania na szczeblu ministerialnym, poświęconego analizie *Projektu Dakarskiego*. Określono jednocześnie wąskie ramy czasowe zakończenia prac na tym poziomie, decydując, że ostateczny projekt powinien zostać przedłożony ZGPR OJA w 1981 r.[223] Nie można przy tym wykluczyć, że okolicznością, która wpłynęła na podjęcie tej decyzji był los delegatów Górnej Wolty na pierwszą konferencję w Bandżulu. Po powrocie do Ouagadougou ponieśli oni odpowiedzialność polityczną. Stanowiło to wymowną ilustrację tezy, że bez ustanowienia mechanizmów ochrony praw człowieka sama debata na ich temat jest tyleż inspirująca, ile pozostaje oderwana od rzeczywistości[224].

Dzięki osobistemu zaangażowaniu prezydenta Gambii, który zdecydowanie dołączył do Senghora i Kodjo w dziele wspierania idei utworzenia systemu regionalnego[225], w dniach od 7 do 19 stycznia 1981 r. odbyła się w Bandżulu druga

---

osoby ludzkiej zastąpiono sformułowaniem wskazującym na jej „nietykalność". Regulacja nadal budziła jednak kontrowersje, na co wskazywała deklaracja czterech państw (Angola, Gwinea Bissau, Mozambik i Republika Zielonego Przylądka), zapowiadających złożenie zastrzeżeń do tego przepisu. M'baye zdecydowanie nalegał jednak, by kontynuować negocjacje i zapewnić przyjęcie tekstu traktatu bez zastrzeżeń.

221 E.G. Bello, *Human Rights: The Rule of Law in Africa*, ICLQ, 1981, Vol. 30, s. 632.

222 *Rapporteur's Report*, pkt 32.

223 *Rapporteur's Report*, pkt 49.

224 M.L. Balanda, *African Charter on Human and Peoples' Rights*, [w:] K. Ginther, W. Benedek (eds.), *New Perspectives and Conceptions of International Law: An Afro-European Dialogue*, Springer-Verlag, 1983, s. 134, 136.

225 Zob. np. wystąpienie Jawara w czasie XVII sesji ZGPR OJA (1–4 lipca 1980 r.), w którym podkreślił konieczność niezwłocznego przyjęcia afrykańskiego traktatu, poświęconego ochronie praw człowieka, zob. także: O.A. Touray, *The Gambia and the World: A History of the Foreign Policy of Africa's Smallest State, 1965–1995*, GIGA-Hamburg, 2000, s. 163.

konferencja ministerialna[226]. Rozpoczęto ją od dwóch decyzji, które w istotny sposób wpłynęły na efektywność dalszych prac: powołano wąski komitet redakcyjny, na czele którego stanął M'baye[227] oraz postanowiono poddawać pod głosowanie te kwestie, co do których niemożliwe okazałoby się osiągnięcie konsensusu[228]. Przystąpiono następnie do analizy kolejnych jednostek redakcyjnych *Projektu Dakarskiego* (poczynając od art. 12), które, podobnie jak poprzednio, albo pozostawiano bez zmian, albo wprowadzano do nich mniej lub bardziej inwazyjne korekty. Po raz wtóry zajęto się także preambułą, poddając ją drobnym zabiegom redakcyjnym[229]. Wiele propozycji zmian zostało odrzuconych, a ich bardzo radykalny charakter (były wśród nich zarówno sugestie ortodoksyjne, jak i zdecydowanie progresywne[230]) świadczy o tym, że końcowy rezultat prac stanowił wypadkową wciąż jeszcze bardzo odmiennych wizji politycznych. Zresztą odrzucenie formuły przyjmowania wszystkich jednostek redakcyjnych w drodze konsensusu doprowadziło w kilku przypadkach do zdecydowanych protestów przedstawicieli niektórych państw, niewyrażających zgody na treść postanowień dotyczących kompetencji Komisji oraz procedury wprowadzania zmian traktatu[231].

V.3.4. Spotkanie Rady Ministrów OJA w Nairobi (czerwiec 1981)

Drugie spotkanie ministerialne w stolicy Gambii zakończyło prace redakcyjne nad projektem traktatu, co dało delegatom asumpt do zasugerowania[232], by ZGPR OJA przyjęło dokument jako „Kartę z Bandżulu". W takiej formie został on przedstawiony, pół roku później, RM OJA podczas jej XXXVII sesji w Nairobi (10–21 czerwca 1981 r.), odpowiedzialnej, zgodnie z art. XIII(1) *Karty OJA*, za

226 *Rapporteur's Report*, pkt. 50–133.

227 Obok przewodniczącego, w skład komitetu weszli przedstawiciele: Kamerunu, Kenii, Malawi, Togo i Tunezji, *ibidem*, pkt 53.

228 *Ibidem*, pkt 54.

229 M.in. usunięto cudzysłów ze zwrotu wskazującego na konieczność eliminacji problemu syjonizmu w tiret 9 *Preambuły*, *ibidem*, pkt 113. Wzmianka na ten temat została prawdopodobnie wprowadzona do tekstu projektu na wniosek delegacji libijskiej w czasie pierwszej konferencji ministerialnej i od początku budziła poważne zastrzeżenia. Np. przedstawiciel Botswany wskazywał, że syjonizm jest zjawiskiem zewnętrznym, które powinno pozostawać poza zakresem zainteresowania OJA. Pomimo to stosowny fragment pozostał w tekście *Karty Afrykańskiej*, zob. R. Gittleman, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis*, VJIL, 1982, Vol. 22, s. 675, przyp. 43.

230 Np. delegacja malgaska zaproponowała, by część druga konwencji, traktująca o rozwiązaniach instytucjonalnych w zakresie ochrony praw człowieka, stanowiła przedmiot protokołu fakultatywnego; Gwinea zasugerowała utworzenie trybunału międzynarodowego, łączącego elementy instytucji chroniącej prawa człowieka oraz międzynarodowego trybunału karnego, posiadającego jurysdykcję do sądzenia sprawców zbrodni przeciwko ludzkości, zob. np. F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 46.

231 Burundi, Ghana, Kenia, Tanzania i Zambia, zob. *Rapporteur's Report*, pkt. 115–125.

232 *Rapporteur's Report*, pkt 116.

przygotowanie zbliżającego się XVIII ZGPR OJA. Pomimo że fragmenty tekstu, dotyczące kompetencji Komisji, wciąż budziły kontrowersje, w których niezmiennie pobrzmiewały echa obaw związanych z możliwym pogwałceniem zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw[233], dokument został przekazany pod obrady ZGPR OJA (od 24 do 27 czerwca 1981 r.) bez żadnych zmian.

V.3.5. Zgromadzenie Głów Państw i Rządów OJA (czerwiec 1981, Nairobi)

Zdumiewać może, że zebrani w Nairobi przywódcy państw afrykańskich nie poświęcali projektowi szczególnej uwagi, koncentrując się na problemach związanych z sytuacją w Afryce Północno-Zachodniej[234]. Nie można przy tym wykluczyć, że był to przejaw taktyki przyjętej przez SG OJA oraz prezydenta Gambii. Ten ostatni przedstawił propozycję przyjęcia traktatu, w brzmieniu uzgodnionym podczas konferencji ministerialnych w Bandżulu, dopiero około północy ostatniego dnia obrad ZGPR OJA, gdy zmęczeni uczestnicy przygotowywali się do zamknięcia posiedzenia. W ten sposób traktat został przyjęty przez aklamację, bez formalnego głosowania, merytorycznej dyskusji i towarzyszącej rezolucji[235]. Jedyna dokonana korekta miała dotyczyć tytułu dokumentu: zgodnie z sugestią drugiej konferencji ministerialnej podjęto decyzję, by występujący w nim zwrot „*African Charter* [...]" zamienić na „*Banjul Charter* [...]". Nie wprowadzono jednak stosownej, formalnej poprawki do tekstu, który został przedłożony do podpisu przedstawicielom państw[236].

V.3.6. U kresu drogi. Wejście w życie *Karty Afrykańskiej*

Pewna niedbałość i pośpiech towarzyszące przyjęciu *Karty Afrykańskiej*, nakazywały zachowanie daleko idącej ostrożności przy formułowaniu prognoz co do wpływu, jaki traktat ten mógłby w przyszłości wywierać na afrykańską rzeczywistość w dziedzinie ochrony praw człowieka, tym bardziej że mające się wkrótce pojawić wątpliwości co do natury samego dokumentu oraz charakteru określo-

233 A.M. Akiwumi, *The United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the African Charter on Human and Peoples' Rights*, s. 34, niepublikowany tekst powoływany przez F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 47.

234 Zgromadzenie przyjęło dwie rezolucje: w sprawie Czadu, OAU Doc. AHR Res. 102 (XVIII) oraz Sahary Zachodniej, OAU Doc. AHR Res 103 (XVIII).

235 A.M. Akiwumi, *The United Nations...*, s. 9.

236 Opublikowany w UNTS tekst traktatu nie tylko nie jest zatytułowany jako „Karta z Bandżulu", ale nie zawiera żadnej wzmianki na temat prac przygotowawczych, które toczyły się w stolicy Gambii. Publikacja w ILM, 1982, Vol. 21, s. 58, również oparta na tekście przekazanym przez OJA (OAU Doc. CAB/LEG/67/3/Rev. 5), co prawda rozpoczyna się od nagłówka: „*Organization of African Unity: Banjul Charter on Human and Peoples'Rights*", ale wydrukowany po wprowadzeniu redakcyjnym dokument, zatytułowany jest *African Charter on Human and Peoples'Rights*.

nych w nim zobowiązań, mogły wskazywać, że wielu spośród uczestników nocnego głosowania w Nairobi nie do końca zdawało sobie wówczas sprawę z ostatecznego kształtu i sposobu działania zaprojektowanego mechanizmu. Zresztą liczba publikacji naukowych na temat *Karty Afrykańskiej*, które ukazały się w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych XX w., była niezwykle skromna. Można było wręcz odnieść wrażenie, że przyjęcie instrumentu stanowiło zaledwie polityczny manifest woli dokonania zmiany w dziedzinie ochrony praw człowieka, przy czym niekoniecznie miałaby ona dokonać się na podstawie obowiązującego traktatu. Taka praktyka jest zresztą niezwykle charakterystyczna dla przestrzeni afrykańskiej: w latach 1963–2012 organy polityczne OJA oraz UA przyjęły 42 traktaty, spośród których zaledwie 27 (a zatem 64%) weszło następnie w życie[237]. Statystyka pokazuje zatem wyraźnie, że przyjęcie traktatu przez OJA nie zawsze stanowi zapowiedź jego obowiązywania.

Z tego punktu widzenia praktycznie istotny był art. 63(3) *Karty Afrykańskiej*, ustanawiający warunki jej wejścia w życie. Miało to nastąpić z upływem trzech miesięcy od chwili otrzymania przez SG OJA dokumentów ratyfikacji bądź przystąpienia do niej zwykłej większości (a zatem 25 spośród 49) państw członkowskich OJA. Jakkolwiek wskazuje się niekiedy, że wymóg uczestniczenia w traktacie połowy zainteresowanych państw stanowi swoistą anomalię[238], to jednak pogląd taki trudno uznać za słuszny z perspektywy dwóch innych, siostrzanych traktatów: warunkiem wejścia w życie EKPCz oraz AKPCz było złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez odpowiednio niemal 2/3 członków RE oraz blisko 1/2 członków Organizacji Państw Amerykańskich.

Proces ratyfikacyjny *Karty Afrykańskiej* trwał pięć lat, a wydarzenia, które wyznaczały jego początek i koniec były symboliczne o tyle, że przypominały o roli państw Afryki Północno-Zachodniej w dziele tworzenia traktatu. Jako pierwsze ostateczną zgodę na związanie się traktatem wyraziło bowiem Mali (już w grudniu 1981 r., zaledwie sześć miesięcy po przyjęciu *Karty*)[239], ostatni zaś wymagany dokument został złożony depozytariuszowi przez Niger dnia 21 lipca 1986 r. *Karta Afrykańska* weszła zatem w życie dnia 21 października 1986 r. Mijało wówczas ćwierć wieku od chwili, gdy zgromadzeni na konferencji MKP w Lagos prawnicy afrykańscy po raz pierwszy wskazali na potrzebę przyjęcia regionalnego instrumentu międzynarodowego, poświęconego ochronie praw człowieka.

---

237 *Summary Report of the Meeting of Experts on the Review of the OAU/AU Treaties*, AU Doc. OAU–AU Treaties/Exp-PRC/Rpt. (I) Rev.I (18–20 May 2004), § 2.

238 K. M'baye, *Keynote Address on the African Charter on Human and Peoples' Rights*, [w:] *Report of a Conference held in Nairobi from 2 to 4 December 1985 convened by the International Commission of Jurists, International Commission of Jurists*, Geneva 1986, s. 32–33.

239 Dokument ratyfikacyjny został złożony depozytariuszowi dnia 22 stycznia 1982 r.

CZĘŚĆ DRUGA
KARTA AFRYKAŃSKA JAKO TRAKTAT

I. Podstawowe parametry *Karty Afrykańskiej*

I.1. Struktura dokumentu

Karta Afrykańska jest dokumentem o uporządkowanej i przejrzystej strukturze. Składa się z 68 jednostek redakcyjnych (artykułów), podzielonych na trzy części i poprzedzonych rozbudowaną *Preambułą*. W ramach dwóch pierwszych części wyróżniono mniejsze jednostki systematyczne (rozdziały).

Część I wylicza gwarantowane prawa, statuując jednocześnie zasadę równości ludzi oraz ludów (Rozdział I), a także przedstawia obowiązki spoczywające na jednostkach (Rozdział II). Część II traktuje o środkach ochrony gwarantowanych praw, określając podstawowe parametry instytucjonalne AKmPCz, tzn. jej strukturę organizacyjną (Rozdział I), kompetencje (Rozdział II), procedurę (Rozdział III) oraz ogólne zasady funkcjonowania (Rozdział IV)[1]. Cześć III *Karty* zawiera przepisy przejściowe i końcowe.

Tekst traktatu został ustalony jako autentyczny w trzech wersjach językowych (angielskiej, arabskiej i francuskiej), przy czym nie postanowiono, by którakolwiek z nich była rozstrzygająca[2].

---

1 Zawartość Rozdziału IV Części II *Karty* to jedyny przypadek pewnej niespójności merytorycznej na gruncie tego dokumentu. Reguluje on bowiem zarówno problematykę wykładni traktatu przez AKmPCz (art. 60–61), nakłada na państwa-strony obowiązek sprawozdawczy (art. 62), jak i określa zasady wejścia traktatu w życie (art. 63).

2 Na temat przebiegu procesu uzgadniania wersji językowych w toku trwania prac przygotowawczych, zob. *Rapporteur's Report*, OAU Doc. CAB/LEG/67/Draft Rapt. Rpt (II) Rev.4, pkt. 45, 57, 114, 119.

I.2. Natura i charakter zobowiązań wynikających z *Karty*

W ciągu pięciu lat, które upłynęły między przyjęciem *Karty Afrykańskiej* a jej wejściem w życie, podnoszone były dwie zasadnicze wątpliwości, dotyczące natury dokumentu, jak również charakteru wynikających zeń zobowiązań[3].

I.2.1. *Karta Afrykańska* jako traktat

Wątpliwość najbardziej fundamentalna dotyczyła samej natury *Karty*. Nie było zwłaszcza rzeczą oczywistą, czy stanowi ona wiążącą prawnie umowę międzynarodową, czy też niewiążące porozumienie, tworzące zobowiązania o charakterze politycznym.

Należy przy tym zauważyć, że niewiążące prawnie porozumienia oraz reguły postępowania (*memoranda of understanding*, *modus vivendi*, *codes of conduct*) od lat trzydziestych XX w.[4] stanowią często wykorzystywany instrument, umożliwiający wpływanie na rzeczywistość w obrocie międzynarodowym. Szczególnie chętnie zawierane są w celu ujednolicania praktyki oraz tworzenia *modus operandi* w sferze aktywności ekonomicznych oraz związanych z ochroną środowiska[5]. Istotną rolę odgrywały one także w procesach rozwoju ochrony praw człowieka zarówno w wymiarze uniwersalnym, jak i regionalnym. Formalnie niewiążące uchwały (PDPCz oraz *Amerykańska Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka*, ADPOC[6]) stanowiły bezsprzecznie kamienie węgielne systemów powszechnego oraz amerykańskiego, co mogło z kolei stanowić podstawę konstatacji, że również system afrykański opiera się na dokumencie prawnie niewiążącym.

---

3 Zob. R. Gittleman, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis*, VJIL, 1982, Vol. 22, s. 688–689.

4 W 1937 r. Międzynarodowa Izba Handlowa opublikowała pierwszy *Kodeks Postępowania w Dziedzinie Reklamy*, którego kolejne wersje ukazują się do dziś, zob. International Chamber of Commerce, *Advertising and Marketing Communication Practice, Consolidated ICC Code*, Document No 240–46/660, 2011. W kontekście prawa humanitarnego pierwsze zbiory niewiążących zasad postępowania publikowane były już w II połowie XIX w., dotyczyły jednak członków sił zbrojnych poszczególnych państw, nie roszcząc sobie pretensji do powszechnego stosowania, zob. np. F. Lieber, *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*, The Lawbook Exchange New Jersey, 2005.

5 Zob. np. P. Sanders, *Codes of Conduct and Sources of Law*, [w:] *Le droit des relations économiques internationales. Etudes offertes à Berthold Goldman*, Librairies Techniques Paris, 1983, s. 281–298; A. von Bogdandy, *Lawmaking by International Organizations: Some Thoughts on Non-Binding Instruments and Democratic Legitimacy*, [w:] R. Wolfrum, V. Röben (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Springer, 2005, s. 171–182; A. Aust, *Altrenatives to Treaty-Making: MOU as Political Commitments*, [w:] D.B. Hollis (ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, OUP Oxford, 2012, s. 46–72.

6 *Rezolucja IX Międzynarodowej Konferencji Państwa Amerykańskich*, OAS Off. Rec. OEA/Ser. L/V/II.23 doc. 21 rev. 6 (2 maja 1948 r.).

Przeciwko takiemu wnioskowi zdecydowanie przemawiają jednak zarówno obecne w *Karcie Afrykańskiej indicia voluntatis* (wskazująca na solenność zobowiązań nazwa, typowa dla traktatu struktura systematyczna, obecność postanowień dotyczących wejścia w życie oraz kontroli przestrzegania postanowień)[7], jak również treść art. 1, który wyraźnie sygnalizuje zaciągnięcie przez państwa zobowiązań prawnych, nie zaś innego rodzaju[8]. Także praktyka stosowania dokumentu, opisana w dalszej części tego opracowania, nie pozostawia wątpliwości, że *Karta Afrykańska* jest traktatem. Współcześnie nie są już zresztą podejmowane żadne próby zakwestionowania takiej kwalifikacji.

I.2.2. Charakter zobowiązań wynikających z *Karty Afrykańskiej*

Druga z sygnalizowanych wątpliwości powstała w związku z pytaniem, czy *Karta* jako traktat, obok zobowiązań dotyczących promocji praw człowieka, tworzy również zobowiązania do ich przestrzegania; a także, jaki miałby być charakter tych ostatnich – jedynie negatywny czy również pozytywny.

Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia tej kwestii ma art. 1 *Karty Afrykańskiej*, otwierający część I dokumentu i poprzedzający katalog wyliczonych w nim praw. Stanowi on, że państwa-strony „uznają prawa, obowiązki i wolności zapisane w [...] *Karcie* oraz zobowiązują się przyjąć środki ustawodawcze oraz inne w celu ich realizacji". W praktyce AKmPCz przepis ten jest interpretowany jednoznacznie: państwa-strony są zobowiązane nie tylko do promocji oraz powstrzymywania się od naruszeń gwarantowanych praw. Powinny one również podejmować działania zmierzające do stworzenia stosownych warunków materialnych i proceduralnych tak, by zabezpieczone prawa rzeczywiście przysługiwały ich beneficjentom[9].

I.3. Protokoły dodatkowe

Zakres ochrony oferowanej przez *Kartę Afrykańską* został skorygowany dwukrotnie, w obu przypadkach dzięki protokołom dodatkowym.

Dnia 25 stycznia 2004 r. wszedł w życie *Protokół o ustanowieniu AfTPCz*, wzmacniając tym samym mechanizm kontrolny przez wprowadzenie instytucji sądowej obok istniejącego organu eksperckiego (AKmPCz)[10]. Natomiast *Protokół*

7 MTS, wyrok z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie *Aegean Sea Continental Shelf*, s. 39–40; wyrok z dnia 1 lipca 1994 r. w sprawie *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain*, s. 13; wyrok z dnia 10 października 2002 r. w sprawie *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*, s. 130–132.

8 Zob. *infra* I.2.2.

9 Zob. np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*, zawiadomienia nr 147/95, 149/96, pkt. 49–50.

10 Zob. *infra*, cz. czwarta.

o prawach kobiet w Afryce, który wszedł w życie dnia 25 listopada 2005 r., doprowadził do uściślenia zobowiązań wynikających z *Karty* w szczególnej perspektywie związanej z sytuacją kobiet[11].

Można przy tym założyć, że proces formowania reżimu instytucjonalnego i materialnoprawnego, na podstawie dokumentu przyjętego w 1981 r., nie został jeszcze zakończony. Czynione w jego ramach wysiłki znajdują się na różnych etapach realizacji. W styczniu 2016 r. UA przyjęła protokół o prawach osób starszych, otwierając tym samym drogę do jego przyjęcia przez poszczególne państwa członkowskie[12]. Zapewne dłuższą drogę do wejścia w życie mają dwa projekty protokołów, przyjęte przez AKmPCz w maju 2015 r. i w lutym 2016 r., dotyczące odpowiednio: kwestii wykonywania kary śmierci[13] oraz praw osób niepełnosprawnych[14]. Od 2014 r. trwają natomiast prace nad projektem protokołu o prawie do obywatelstwa w Afryce[15]. Sama formuła AfTPCz również pozostaje przedmiotem działań politycznych i prawnych podejmowanych na forum UA – omówiono je w innym miejscu niniejszego opracowania[16].

I.4. Cechy charakterystyczne *Karty Afrykańskiej*

Nawet pobieżna lektura *Karty* pozwala zidentyfikować sześć podstawowych cech charakterystycznych tego dokumentu, wyróżniających go na tle wcześniejszych traktatów regionalnych, poświęconych problematyce ochrony praw człowieka, tj. EKPCz oraz AKPCz. Różnice dotyczą tak aksjologii *Karty Afrykań-*

11 F. Viljoen, *An Introduction to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*, „Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice" 2009–2010, Vol. 16, s. 11.

12 *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Older Persons in Africa*, 31 stycznia 2016 r., Addis Abeba, <https://au.int/web/sites/default/files/treaties/31391-treaty-protocol_on_the_rights_of_older_persons_e.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. W marcu 2017 r. żadne państwo afrykańskie nie było jeszcze stroną tego traktatu.

13 AKmPCz, *Final Communiqué of the 56th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, pkt 33. Zob. także: L. Chenwi, *Breaking new ground: The need fora protocol to the African Charter on the abolition of the death penalty in Africa*, AHRLJ, 2005, No 5, s. 89.

14 AKmPCz, *Final Communiqué of the 19th Extraordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, pkt 11(iv). Na temat potrzeby przyjęcia tego dokumentu w przestrzeni afrykańskiej, zob. np. S.A. Djoyou Kamga, *A Call for a Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Persons with Disabilities in Africa*, AJICL, 2013, Vol. 21, s. 219; L.O. Oyaro, *Africa at Crossroads: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, „American University International Law Review" 2015, Vol. 30, s. 347.

15 AKmPCz, AU Doc. ACHPR/Res.277(LV)2014.

16 Zob. *infra*, cz. czwarta, I–II.

skiej, jak również jej aspektu normatywnego oraz tworzonej przez nią struktury instytucjonalnej.

W wymiarze aksjologicznym już preambuła niezwykle dobitnie kreśli rolę *Karty* jako instrumentu dostosowanego do szczególnej, afrykańskiej wrażliwości w dziedzinie ochrony praw człowieka. Ma być on zatem nie tyle kontynuacją czy też wzmocnieniem uniwersalnych rozwiązań wynikających z *Międzynarodowej Karty Praw*[17], ile raczej otwierać nowy proces, konieczny do zaspokojenia partykularnych potrzeb mieszkańców Afryki[18]. Preambuła *Karty* nakazuje zatem postrzegać ją jako pochodną „tradycji historycznej oraz wartości cywilizacji afrykańskiej, które powinny inspirować oraz wyznaczać kierunek refleksji na temat praw człowieka i ludów"[19]. W tym duchu przypomina jednocześnie państwom członkowskim organizacji regionalnej o spoczywających na nich szczególnych obowiązkach „eliminacji kolonializmu, neokolonializmu, apartheidu, syjonizmu oraz likwidacji obcych, napastniczych baz wojskowych, jak również wszelkich form dyskryminacji"[20]. Takie założenia stanowią kanwę szeregu dalszych, szczególnych rozwiązań przenikających *Kartę Afrykańską* w wymiarze na wskroś normatywnym.

Przyjęcie, że podniesienie jakości życia jednostki w przestrzeni afrykańskiej stanowi jedno z fundamentalnych wyzwań stojących przed młodymi państwami w okresie postkolonialnym[21] doprowadziło do podkreślenia nierozerwalności praw obywatelskich i politycznych oraz praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych[22]. *Karta Afrykańska* zawiera zatem, inaczej niż EKPCz oraz AKPCz[23], szczegółowe gwarancje praw należących do obu generacji[24]. Co więcej, dostrze-

17 Por. *Preambuła* EKPCz, tiret 1–2, 4–5; *Preambuła* AKPCz, tiret 3–4.

18 *Karta Afrykańska*, *Preambuła*, tiret 2.

19 *Karta Afrykańska*, *Preambuła*, tiret 4.

20 *Karta Afrykańska*, *Preambuła*, tiret 8.

21 *Karta Afrykańska*, *Preambuła*, tiret 3.

22 *Karta Afrykańska*, *Preambuła*, tiret 7.

23 O ile EKPCz całkowicie pomija problematykę praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, to już AKPCz w art. 26 zawiera ogólną klauzulę, nakładającą na państwa-strony obowiązek postępowego urzeczywistniania praw wynikających ze standardów gospodarczych, społecznych, edukacyjnych, naukowych i kulturowych, określonych w *Karcie Organizacji Państw Amerykańskich* z dnia 30 kwietnia 1948 r. (Bogota, UNTS, Vol. 119, s. 3). AmTPCz potwierdził w swym orzecznictwie, że posiada jurysdykcję w sprawach dotyczących rzekomych naruszeń art. 26 AKPCz; zob. np. AmTPCz, wyrok z dnia 31 sierpnia 2001 r. w sprawie *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nikaragua*.

24 Przepisy art. 3–14 wymieniają prawa obywatelskie i polityczne: równość wobec prawa (art. 3), prawo do życia (art. 4), prawo do godności, zakaz niewolnictwa oraz zakaz tortur (art. 5), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6), prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 7), prawo do wolności sumienia i wyznania (art. 8), prawo do wolności wyrażania opinii (art. 9), wolność stowarzyszania się (art. 10), wolność zgromadzeń (art. 11), prawo do swobodnego poruszania się (art. 12), prawo do uczestniczenia w życiu publicznym (art. 13), prawo własności (art. 14). Prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne są wskazane

żenie grupowego wymiaru egzystencji jednostki w tradycyjnym społeczeństwie afrykańskim implikowało zasadność zagwarantowania praw solidarnościowych (praw trzeciej generacji)[25], które wieńczą katalog praw podlegających ochronie na gruncie *Karty*[26].

Powszechne w Afryce postrzeganie człowieka jako nieodłącznej części grupy, definiowanej przez więzy rodzinne, plemienne i narodowe, w połączeniu z żywotnością popularnej wśród przywódców afrykańskich ideologii socjalistycznej[27], stanowiło z kolei naturalną przyczynę refleksji na temat obowiązków człowieka wobec innych ludzi oraz społeczności, w których funkcjonuje[28]. Jakkolwiek pojęcie obowiązków jednostki nie jest całkowicie obce ani europejskiemu[29], ani amerykańskiemu[30] systemowi ochrony praw człowieka, to jednak *Karta Afrykańska* jest traktatem unikalnym zarówno ze względu na obszerności stosownej regulacji, jak i z uwagi na szerokie zakreślenie kręgu tych, wobec których obowiązki powstają. Uprawnionymi są bowiem nie tylko inne jednostki, ale również rodzina, społeczeństwo, państwo, inne uznane prawnie wspólnoty, a także cała społeczność międzynarodowa[31].

Naturalną konsekwencją pojmowania przez twórców *Karty* egzystencji człowieka w wymiarze wspólnotowym wydaje się również zamieszczenie szczególnego rodzaju klauzul limitacyjnych (tzw. *clawback clauses*) w szeregu przepisów, gwarantujących prawa obywatelskie i polityczne. Pomijając w tym miejscu liberalną wykładnię metasystemową tych klauzul, dokonaną ostatecznie w praktyce AKmPCz[32], możliwa interpretacja literalna ewidentnie promowała interes wspólnotowy, wskazując na dopuszczalność korzystania z tych praw wyłącznie w granicach wyznaczonych przez prawo krajowe. Byłoby to zatem rozwiązanie odmienne od zastosowanego w przypadku EKPCz[33] i AKPCz[34], w których klauzule limita-

---

w art. 15–18: prawo do pracy (art. 15), prawo do opieki medycznej (art. 16), prawo do edukacji (art. 17), prawo do opieki nad rodziną, jako podstawową komórką społeczną (art. 18).

25 *Karta Afrykańska*, *Preambuła*, tiret 5.

26 Prawa trzeciej generacji wymienione są w art. 20–24: prawo do samostanowienia (art. 20), prawo do swobodnego dysponowania zasobami naturalnymi (art. 21), prawo do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego (art. 22), prawo do pokoju i bezpieczeństwa (art. 23), prawo do czystego środowiska naturalnego (art. 24).

27 G. Martin, *African Political Thought*, Springer, 2012, s. 71–128.

28 *Karta Afrykańska*, *Preambuła*, tiret 6.

29 Por. np. art. 10(2) EKPCz, wskazujący na obowiązki związane z prawem do wolności wyrażania opinii; ETPCz (Wielka Izba), wyrok z dnia 22 października 2007 r. w sprawie *Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France*, skarga nr 21279/02, skarga nr 36448/02.

30 ADPOC zawiera obszerne wyliczenie obowiązków jednostki. Na gruncie art. 32 AKPCz zagadnienie to zostało zredukowane do ogólnikowej formuły wskazującej na zobowiązania jednostki wobec rodziny, wspólnoty i rodzaju ludzkiego.

31 Art. 27–29 *Karty Afrykańskiej*.

32 Zob. *infra*, cz. druga, VI.1

33 Por. art. 8(2), 9(2), 10(2), 11(2) EKPCz.

34 Por. art. 11(2), 12(3), art. 15 AKPCz.

cyjne w istocie wzmacniają zakres ochrony przyznanej jednostce, stanowiąc, że ograniczenie praw przez państwo jest dozwolone wyjątkowo, pod warunkami legalności, celowości i konieczności.

W tym kontekście może natomiast dziwić niezamieszczenie w *Karcie Afrykańskiej* ogólnej klauzuli derogacyjnej, która pozwoliłaby państwu-stronie na to, by w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z traktatu[35]. *Travaux préparatoires* nie wyjaśniają powodów, dla których kwestia derogacji nie została ostatecznie uregulowana, pomimo mnogości konfliktów wewnętrznych w Afryce. Pewna nonszalancja państw afrykańskich w przedmiocie derogacji, widoczna zresztą np. na gruncie praktyki towarzyszącej art. 4 MPPOP[36], stanowi tu wytłumaczenie mało przekonujące i niewystarczające. Niezależnie jednak od powodów milczenia *Karty* na temat dopuszczalności derogacji prawne implikacje tego braku zostały wyjaśnione dopiero w praktyce stosowania dokumentu[37].

Wreszcie w wymiarze instytucjonalnym[38] *Kartę Afrykańską* cechuje pominięcie organu sądowego, orzekającego o zgodności postępowania państw-stron z wzorcem ustanowionym przez traktat[39]. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać tak w tradycyjnych wartościach afrykańskich, przedkładających polubowność i środki koncyliacyjne nad kompetytywność właściwą metodzie sądowej[40], jak również w politycznej niechęci młodych państw afrykańskich do poddawania własnych aktów kontroli trybunału międzynarodowego. Przy czym w toku procesu prowadzącego do przyjęcia *Karty Afrykańskiej* wielokrotnie wyrażane było przeświadczenie, że dla zapewnienia efektywnej ochrony praw człowieka ustanowienie kontrolującej instytucji sądowej było tyle nieodzowne, co stanowczo przedwczesne[41]. W istocie włączenie AfTPCz do struktury instytucjonalnej *Karty* stało się politycznie możliwe dopiero po ponad dwóch dekadach od przyjęcia traktatu.

---

35 Por. art. 15 EKPCz oraz art. 27 AKPCz.

36 Można wskazać zaledwie cztery przypadki, w których państwa afrykańskie, działając w wykonaniu obowiązku z art. 4(3) MPPOP, przekazały SG ONZ informacje o zawieszeniu stosowania zobowiązań wynikających z *Paktu*. Uczyniły to: Algieria (dwukrotnie: oświadczenia z dnia 19 czerwca 1991 r. oraz z dnia 13 lutego 1992 r.), Sudan (oświadczenie z dnia 21 sierpnia 1991 r.) oraz Namibia (oświadczenie z dnia 5 sierpnia 1999 r.).

37 Zob. *infra*, cz. druga, VI.2.

38 W syntetyczny sposób zagadnienia prawnoporównawcze dotyczące instytucjonalnego zrębu trzech regionalnych systemów ochrony praw człowieka zostały przedstawione przez: C. Heyns, D. Padilla, L. Zwaak, *A schematic comparison of regional human rights systems: An update*, AHRLJ, 2005, Vol. 5, s. 308–320.

39 Por. art. 19 i n. EKPCz oraz art. 52 i n. AKPCz.

40 Zob. *supra*, *Wprowadzenie*.

41 *Projekt M'baye*, *Introduction*.

II. Obowiązywanie w wymiarze przestrzennym

II.1. Terytorialne obowiązywanie traktatu. Uwagi wprowadzające

Zgodnie z art. 29 *Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów* (KPT)[42] oraz międzynarodowym prawem zwyczajowym[43], w braku odmiennej woli państwa-strony danej umowy, wiąże ona w odniesieniu do całego terytorium tego państwa.

Zamiaru przełamania tej zasady na gruncie *Karty Afrykańskiej* nie sposób wyprowadzić z treści prac przygotowawczych, z jej tekstu (pozbawionego zarówno klauzuli kolonialnej[44], jak i klauzuli federalnej[45]), jak również z praktyki stosowania. Podkreślenia wymaga zwłaszcza to, że żadne z państw przystępujących do *Karty* nie złożyło jednostronnej deklaracji w przedmiocie ograniczenia terytorialnego zakresu obowiązywania traktatu[46]. Tym samym *Karta* odzwierciedla fundamentalne założenie leżące u podstaw wszystkich umów chroniących prawa człowieka, zgodnie z którym jednostka może domagać się zagwarantowanego w nich traktowania, przede wszystkim od państwa, na terytorium którego przebywa[47]. AKmPCz zwykła zresztą potwierdzać, że każde państwo-strona *Karty Afrykańskiej* powinno być świadome sytuacji panującej na należącym do niego terytorium, gdyż to na nim spoczywa odpowiedzialność za wszelkie przypadki

42 22 maja 1969 r., UNTS, Vol. 1155, s. 331.

43 Zwyczajowy charakter zasady wyrażonej w art. 29 KPT potwierdza zarówno praktyka państw, jak i doktryna, zob. *1999 Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*, UN Doc ST/LEG/7/Rev.1, pkt. 102–103; K. Doehring, *The Scope of the Territorial Application of Treaties*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" 1967, Vol. 27, 483–484; K. Odendahl, *Territorial scope of treaties*, [w:] O. Dörr, K. Schmalenbach, *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Springer Science & Business Media, 2011, s. 490.

44 Zob. np. art. 56(1) EKPCz, zgodnie z którym: „Każde Państwo może w chwili ratyfikacji lub w jakimkolwiek późniejszym czasie oświadczyć w drodze notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy, że niniejsza Konwencja obowiązywać będzie [...] na wszystkich lub niektórych terytoriach, za których stosunki międzynarodowe państwo to odpowiada".

45 Zob. np. art. 28(1)(2) AKPCz: „(1) W sytuacji, gdy Państwo-Strona jest państwem federalnym, narodowy rząd krajowy takiego Państwa-Strony będzie stosował wszystkie postanowienia niniejszej Konwencji w podległym mu zakresie, w którym wykonuje jurysdykcję ustawodawczą i sądową".

46 Zob. np. oświadczenie Nowej Zelandii w przedmiocie wyłączenia – w stosunku do Wysp Cooka, Niue oraz Wysp Tokelau – stosowania Konwencji celnej dotyczącej kontenerów, Genewa, 2 grudnia 1972 r., UNTS, Vol. 988, s. 43.

47 R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Clarendon Press, 1994, s. 95; zob. także KtPCZ, *CCPR General Comment No 26: Continuity of Obligations*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1 (8 grudnia 1997 r.).

naruszeń gwarantowanych praw, do których dochodzi w całej przestrzeni wyznaczonej jego granicami[48].

Potwierdzenie przez AKmPCz zasadniczo terytorialnego wymiaru zobowiązań wypływających z *Karty* dla państw-stron prowadzi jednak do konieczności dokładniejszego rozważenia pewnej szczególnej kategorii przypadków. Chodzi tu o takie sytuacje, w których do naruszenia zagwarantowanych praw dochodzi, co prawda, na terytorium państwa-strony, ale w warunkach faktycznego ograniczenia sprawowanego przez nie władztwa terytorialnego. Mogą one wystąpić np. wówczas, gdy w związku z działaniami ugrupowań rozłamowych lub obcą interwencją zbrojną, suweren nie jest w stanie sprawować efektywnej kontroli nad częścią terytorium, a tym samym utrudnione lub wręcz niemożliwe jest wypełnianie przezeń zobowiązań traktatowych (zwłaszcza zobowiązań o charakterze pozytywnym) w stosunku do przebywających tam podmiotów uprawnionych. W braku stosownych postanowień *Karty* nie sposób przyjąć, by tego rodzaju wydarzenia skutkowały ograniczeniem zakresu terytorialnego obowiązywania traktatu. Zarazem nieuprawnione byłoby jednak aprioryczne wykluczenie wpływu przedmiotowych okoliczności na powstanie międzynarodowej odpowiedzialności państwa-strony w związku z naruszeniem zobowiązań wypływających z umowy.

II.2. Sprawowanie jurysdykcji jako warunek odpowiedzialności za naruszenie *Karty*

Na gruncie wielu umów międzynarodowych chroniących prawa człowieka sprawowanie przez państwo władztwa wobec osoby uprawnionej stanowi warunek brzegowy *powstania* odpowiedzialności państwa za naruszenie jej praw. Taka koncepcja sprawowania władztwa, jako warunku odpowiedzialności, skrywana jest zazwyczaj w umowach międzynarodowych pod pojęciem istnienia jurysdykcji państwa w stosunku do jednostki. Stosowne klauzule traktatowe stanowią zatem, że państwo-strona zobowiązuje się respektować gwarantowane prawa „na terytorium podlegającym jego jurysdykcji”[49] albo zobowiązuje się zapewnić je wszystkim tym, którzy „znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji”[50] lub po prostu

48 AKmPCz, orzeczenie z dnia 15 kwietnia 1999 r. w sprawie *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v. Sudan*, zawiadomienia nr 48/90, 50/91, 52/91, 89/93, pkt 33; orzeczenie z dnia 15 maja 2006 r. w sprawie *Zimbabwe Human Rights NGO Forum v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 245/02, pkt 70.

49 Art. 3 *Konwencji w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej*, Nowy Jork, 7 marca 1966 r., UNTS, Vol. 660, s. 195.

50 Art. 2(1) MPPOP.

„podlegają jego jurysdykcji"[51]. Praktyka stosowania tych traktatów wskazuje przy tym, że gdy uprawniony nie znajduje się pod jurysdykcją państwa ani w wymiarze terytorialnym, ani ekstraterytorialnym, to nie może on domagać się od państwa respektowania zagwarantowanych w traktacie praw[52].

Przystępując do badania zasygnalizowanego problemu na gruncie *Karty Afrykańskiej*, poczynić należy dwa zastrzeżenia wyznaczające granice dalszej analizy. Przede wszystkim dotyczy ona wyłącznie skutków faktycznego ograniczenia sprawowanego przez państwo władztwa terytorialnego. Pominięto zaś, w szczególności, dość złożoną problematykę wykonywania przez państwo jurysdykcji poza należącym do niego terytorium (tj. zagadnienie jurysdykcji ekstraterytorialnej), które zostanie przedstawione w innym miejscu[53].

W związku z powyższym należy również zauważyć, że sprawowanie przez państwo jurysdykcji terytorialnej będzie stanowić zarówno pochodną uznanej przez społeczność międzynarodową kompetencji do wykonywania władztwa nad należącym do niego terytorium (jurysdykcja terytorialna *de iure*), jak też będzie towarzyszyć władztwu realnie wykonywanemu, niezależnie od istnienia ku temu podstawy prawnej i niezależnie od uznania legalności tego faktu (jurysdykcja terytorialna *de facto*)[54]. W konsekwencji, nie można wykluczyć, że na gruncie tego samego stanu faktycznego odpowiedzialność za naruszenie praw jednostki ponosić będą dwa państwa, sprawujące odpowiednio jurysdykcję terytorialną *de facto* oraz *de iure*. Na taką dwoistość jurysdykcji terytorialnej wskazał np. ETPCz w szeregu spraw związanych z Mołdawską Republiką Naddniestrza, stwierdzając, że jurysdykcję w stosunku do skarżących sprawowała zarówno Rosja (jako *de facto* wpływająca na sytuację w separatystycznej prowincji), jak i Mołdawia (jako uznany przez społeczność międzynarodową suweren terytorialny *de iure*)[55].

---

51 Art. 1 EKPCz; art. 1(1) AKPCz; art. 2(1) *Konwencji o prawach dziecka*, Nowy Jork, 20 listopada 1989 r., UNTS, Vol. 1577, s. 3.

52 Analizę niezwykle bogatej praktyki w tej mierze przedstawia M. Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Law, Principles, and Policy*, OUP, 2011. Zob. także: R. Lawson, *The Concept of Jurisdiction and Extraterritorial Acts of State*, [w:] G. Kreijen, M. Brus, J. Duursma, E. De Vos, J. Dugard (eds.), *State, Sovereignty, and International Governance*, OUP, 2002, s. 281; M. Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, 2009; K. da Costa, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, BRILL, 2012.

53 *Infra*, cz. druga, II.3.

54 W praktyce stosowania traktatów chroniących prawa człowieka rozróżnienie to nie zawsze było oczywiste, zob. np. ETPCz, decyzja z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie *Banković and Others v. Belgia i Inni*, skarga nr 52207/99, pkt 59–61. Zob. także R. Lawson, *Life After Bankovic: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, [w:] F. Coomans, M.T. Kamminga (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, 2004, s. 84 i n. Ogólnie na temat kontrowersji związanych ze znaczeniem pojęcia „jurysdykcja" zob. M. Milanovic, *Extraterritorial Application...*, s. 19 i n.

55 Rekapituluje dotychczasowe orzecznictwo wyrok Wielkiej Izby ETPCz z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie *Mozer v. Mołdawia i Rosja*, skarga nr 11138/10, pkt. 96–112.

W związku z tym jednak, że sprawowanie jurysdykcji terytorialnej *de facto* stanowi zazwyczaj swoisty przypadek jurysdykcji ekstraterytorialnej (omówionej, jak już wskazano, w innym miejscu)[56], niniejszy podrozdział traktuje w dalszym ciągu wyłącznie o skutkach ograniczenia lub wyłączenia realnej możliwości wykonywania przez państwo władztwa terytorialnego *de iure*.

Karta Afrykańska należy do niezbyt licznej grupy traktatów chroniących prawa człowieka, które nie zawierają klauzuli wskazującej na konieczny związek między odpowiedzialnością państwa za naruszenie zobowiązania a sprawowaniem przez to państwo jurysdykcji wobec ofiary naruszenia[57]. Istnienie tej zależności potwierdza jedynie szczupła praktyka AKmPCz (przy milczeniu AfTPCz), związana z rozpatrywaniem wpływających do niej zawiadomień o występujących naruszeniach. Jednocześnie jednak czynione przez nią uwagi są tak ogólnikowe, że nie pozwalają na zrekonstruowanie dokładnych parametrów takiej relacji.

Na uwagę zasługuje tu, przede wszystkim, powoływana już sprawa *Zimbabwe Human Rights NGO Forum v. Zimbabwe*, w której przedmiotem zawiadomienia były akty gwałtu, jakich w związku z wyborami w 2000 r. mieli dopuszczać się zwolennicy rządzącej partii ZANU-PF. AKmPCz stwierdziła wówczas, określając zakres pozytywnych obowiązków państwa, że:

> [...] zagadnienie odpowiedzialności jest związane z elementem naruszenia obowiązku poszanowania, ochrony, promowania i wypełniania praw osób podlegających jurysdykcji [państwa]. W rozpatrywanym przypadku na państwie spoczywał obowiązek zagwarantowania, by prawa jednostek podlegających jego jurysdykcji nie były gwałcone przez osoby trzecie [podkr. – MJW][58].

Powyższy fragment zdaje się sugerować, że gdy państwo nie sprawuje jurysdykcji w stosunku do danego podmiotu, to nie może wobec niego naruszyć zobowiązania wypływającego z *Karty*. Nie pozwala on natomiast określić, w jaki sposób

---

56 *Infra*, cz. druga, II.3.

57 Spośród traktatów uniwersalnych do grupy tej zaliczyć można cztery umowy: *Konwencję przeciw dyskryminacji w edukacji*, Paryż, 14 grudnia 1960 r., UNTS, Vol. 429, s. 93; MPPGSK; *Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, Nowy Jork, 18 grudnia 1979 r., UNTS, Vol. 1249, s. 13 oraz *Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych*, Nowy Jork, 13 grudnia 2006 r., UNTS, Vol. 2515, s. 3. W pierwszych trzech przypadkach do kwestii zakresu terytorialnego ich stosowania pośrednio odnoszą się jednak odpowiednio: art. 20, art. 15 oraz art. 14. Jedynym traktatem regionalnym pozbawionym stosownej klauzuli jest *Międzyamerykańska konwencja o zapobieganiu, karaniu i eliminacji przemocy wobec kobiet*, Belém do Pará, 9 czerwca 1994 r., ILM, 1994, Vol. 33, s. 1534.

58 Pkt. 150, 154. Podobnie zob. np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie *Noah Kazingachire, John Chitsenga, Elias Chemvura and Batanai Hadzisi (represented by Zimbabwe Human Rights NGO Forum) v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 295/04, pkt 139; orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie *Abdel Hadi, Ali Radi & Others v. Sudan*, zawiadomienie nr 368/09, pkt 92.

AKmPCz jurysdykcję pojmuje. Na zasadniczo terytorialny wymiar jurysdykcji Komisja wskazała dopiero w sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti*, stwierdzając, że:

> [...] *Karta* znajduje zastosowanie głównie w granicach jurysdykcji terytorialnej państw-stron. Dzieje się tak dlatego, że charakter terytorialny ma zarówno sama suwerenność, która stanowi podstawę zaciągania przez państwo zobowiązań międzynarodowych, jak również jurysdykcja, którą państwo sprawuje dla realizacji tych zobowiązań[59].

Organ nie wyjaśnił jednak, czy i w jakich przypadkach państwo może utracić jurysdykcję w stosunku do osób przebywających na jego terytorium. Do tej kwestii odnoszą się natomiast pośrednio dość niejasne fragmenty trzech innych rozstrzygnięć AKmPCz.

W kolejnej sprawie przeciwko Zimbabwe AKmPCz rozważała, czy skarżący, który opuścił to państwo i znajdował się poza jego jurysdykcją, miał obowiązek wykorzystania dostępnych krajowych środków odwoławczych[60]. Znamiennym elementem rozumowania AKmPCz było tu zamienne używanie w orzeczeniu terminów jurysdykcja i terytorium. Badana kwestia miała, co prawda, charakter ściśle proceduralny i odnosiła się do problemu dopuszczalności zawiadomienia, ale jednocześnie symptomatyczne utożsamianie istnienia jurysdykcji z przebywaniem osoby na terytorium państwa można naturalnie wytłumaczyć przyjmowaniem przez AKmPCz domniemania, że państwo sprawuje jurysdykcję nad całością własnego terytorium i wszystkimi przebywającymi tam jednostkami. Gdy zatem w sprawie *Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés v. Czad*[61], państwo twierdziło, że nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie *Karty Afrykańskiej* w związku z przypadkami zabójstw, uprowadzeń i tortur, dokonywanych na jego terytorium przez nieznanych sprawców w czasie wojny domowej, AKmPCz wskazała, że:

> Czad naruszył spoczywający na nim obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa i równowagi [na terytorium] państwa, pozwalając na to, by dochodziło do, występujących na szeroką skalę, przypadków poważnych naruszeń praw człowieka. [...] Nawet, jeżeli nie jest możliwe wykazanie, że ich sprawcami byli przedstawiciele państwa, to i tak rząd, będąc zobowiązany do zapewnienia porządku, bezpieczeństwa oraz wolności obywateli, powinien przeprowadzić stosowne postępowania w sprawach związanych z przypadkami zabójstw[62].

---

59 Orzeczenie z dnia 12 maja 2014 r., zawiadomienie nr 383/10, pkt. 134. zob. także AKmPCz, orzeczenie z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie *Samuel T. Muzerengwa and 110 Others (represented by Zimbabwe Lawyers for Human Rights) v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 306/05, pkt 58.

60 Orzeczenie z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie *Gabriel Shumba v. Republic of Zimbabwe*, zawiadomienie nr 288/04, pkt. 60 i n.

61 AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 października 1995 r., zawiadomienie nr 74/92.

62 *Ibidem*, pkt 22. Zob. także AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and*

Z innego wreszcie rozstrzygnięcia zdaje się wynikać wzruszalny charakter powyższego domniemania. W szczególności zaś nie można wykluczyć, że zakres pozytywnych obowiązków państwa może się zmniejszać wraz z uszczuplaniem faktycznej możliwości realizacji władztwa na należącym do niego terytorium. AKmPCz wskazała, że:

> [Nawet jeżeli państwo] znajduje się w stanie wojny domowej, to zobowiązane jest podjąć wszelkie *możliwe* [podkr. – MJW] kroki, w celu zapewnienia osobom cywilnym [...] w strefach walk takiego traktowania, które jest zgodne z wymogami międzynarodowego prawa humanitarnego[63].

Dopowiadając myśl sugerowaną przez podkreślony w cytacie przymiotnik: gdy w warunkach faktycznego ograniczenia sprawowanego przez państwo władztwa terytorialnego, nie ma ono *możliwości* podjęcia stosownych działań w celu wykonania spoczywających na nim zobowiązań traktatowych, to odpowiedzialność za naruszenie traktatu po jego stronie nie powstanie.

Dotychczasowa praktyka stosowania *Karty Afrykańskiej* nie pozwala natomiast na zrekonstruowanie parametrów zależności między uszczupleniem zakresu realnie sprawowanego władztwa terytorialnego a zmniejszeniem ciężaru obowiązków traktatowych. W szczególności zaś nie sposób założyć, że niesprawowanie przez suwerena efektywnego władztwa nad należącym doń terytorium w warunkach wojny domowej lub obcej interwencji będzie w każdym przypadku skutkować stwierdzeniem przez AKmPCz braku jurysdykcji państwa (i, w konsekwencji, braku jego odpowiedzialności za naruszenie). Nie można zatem wykluczyć, że utrata efektywnej kontroli nad terytorium będzie pozostawała bez wpływu na zakres tych pozytywnych zobowiązań państwa, które mogą być wykonywane w oderwaniu od sprawowania takiej kontroli. W szczególności państwo może wówczas zapobiegać naruszeniom praw człowieka, podejmując stosowne działania dyplomatyczne[64].

II.3. Obowiązywanie ekstraterytorialne

Jak już zasygnalizowano w poprzednim podrozdziale, problematyka sprawowania przez państwo jurysdykcji ma istotne znaczenie dla odpowiedzi na pokrewne pytanie, ściśle związane z zagadnieniem dotyczącym przestrzennego obowiązy-

---

RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania, zawiadomienia nr 54/91, 61/91, 96/93, 98/93, 164/97, 196/97, 210/98, pkt 140.

63 AKmPCz, pkt 50 orzeczenia w sprawie *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers' Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v. Sudan*.

64 ETPCz, wyrok z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie *Ilaşcu and Others v. Mołdawia i Rosja*, skarga nr 48787/99, pkt 333.

wania umowy międzynarodowej. Rozważenia wymaga mianowicie, czy państwo-strona *Karty Afrykańskiej* może ponosić odpowiedzialność za pogwałcenie zobowiązań traktatowych, w związku z naruszeniem praw osób znajdujących się poza jego terytorium. Przy czym do naruszenia może dojść zarówno w związku z dającym się przypisać państwu aktem, dokonanym na jego terytorium, lecz wywołującym skutek ekstraterytorialny, jak też w związku z aktem *stricte* ekstraterytorialnym (gdy zarówno sam akt, jak i jego skutek materializują się poza terytorium państwa).

Brak w *Karcie Afrykańskiej* klauzuli, wskazującej na związek między sprawowaniem przez państwo jurysdykcji wobec jednostki a odpowiedzialnością za naruszenie gwarantowanych wobec niej praw, skłaniał wczesnych komentatorów do czynienia sugestii wskazujących na istnienie domniemania przeciwko ekstraterytorialnemu stosowaniu tego traktatu[65]. Wniosek taki nie znajduje jednak oparcia ani w treści KPT, ani w praktyce międzynarodowej.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę na nietrafność formułowanego w tym kontekście argumentu, że w braku klauzuli jurysdykcyjnej domniemanie przeciwko ekstraterytorialnemu stosowaniu umowy międzynarodowej wynika z art. 29 KPT. Twierdzi się przy tym, że skoro państwa-strony nie umówiły się inaczej, to traktat wiąże wyłącznie w odniesieniu do należącego do niego terytorium[66]. Jakkolwiek taka wykładnia znajduje pewne oparcie w brzmieniu art. 29 KPT, to jednak nie wytrzymuje krytyki w świetle *travaux préparatoires* prowadzących do przyjęcia KPT. Wynika z nich wyraźnie, że przepis został zaprojektowany w bardzo szczególnym, wąskim kontekście pytania o zakres terytorialnego obowiązywania traktatów w przypadku państw federalnych i kolonialnych[67]. Ustanawiając zatem domniemanie obowiązywania umowy międzynarodowej na *całym* terytorium państwa-strony, nie odnosi się on w żaden sposób do kwestii istnienia albo nieistnienia obowiązku przestrzegania przez nie postanowień traktatu *poza* własnym terytorium[68]. Dodać przy tym trzeba, że pogląd o istnieniu domniemania

65 C. Anyangwe, *Obligations of State Parties to the African Charter on Human and Peoples' Rights*, AJICL, 1998, Vol. 10, s. 627; F. Viljoen, *Admissibility under the African Charter*, [w:] M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System of Practice 1986–2000*, CUP, 2002, s. 78; inaczej jednak F. Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, OUP, 2012, s. 439, który nie powołuje jednak żadnych argumentów wyjaśniających zmianę stanowiska.

66 Taki argument został podniesiony przed MTS przez Rosję, odnoszącą się do kwestii ekstraterytorialnego obowiązywania traktatu, *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, *Verbatim Record*, 8 September 2008, CR 2008/23, <http://www.icj-cij.org/docket/files/140/14713.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.], s. 39 i n.

67 *Third Report on the Law of Treaties*, by Sir Humphrey Waldock, *Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/167 and Add. 1–3, s. 12 i n.

68 Propozycja umieszczenia w KPT przepisu traktującego o ekstraterytorialnym stosowaniu umów międzynarodowych nie została zrealizowana, por. *Sixth Report on the Law of Trea-*

przeciwko ekstraterytorialnemu stosowaniu traktatów został kilkukrotnie odrzucony przez MTS[69].

Biorąc zatem pod uwagę, że ani KPT, ani odzwierciedlone przez nią prawo zwyczajowe nie tworzą domniemania przeciwko ekstraterytorialnemu stosowaniu traktatu, dla udzielenia odpowiedzi na postawione uprzednio pytanie należy odnieść się do praktyki na gruncie *Karty Afrykańskiej*.

Problematyka odpowiedzialności państwa za akty ekstraterytorialne pojawiła się w tle zaledwie czterech spraw rozpatrywanych przez AKmPCz. Co więcej, trzy spośród wskazanych rozstrzygnięć jedynie pośrednio sugerują, że państwo może ponosić odpowiedzialność za naruszenie *Karty Afrykańskiej* w związku z aktem ekstraterytorialnym, natomiast żadne z nich nie pozwala na dokładniejsze określenie warunków takiej odpowiedzialności. Opublikowane przez AKmPCz w 2015 r. uwagi ogólne do jednego z przepisów *Karty* co prawda wyraźnie już potwierdzają pogląd wyłaniający się z wcześniejszego orzecznictwa, lecz zarazem w stosunkowo niewielkim stopniu poza owo potwierdzenie wychodzą.

Ocena aktu ekstraterytorialnego była kanwą pierwszego zawiadomienia wniesionego przez państwo i ocenionego co do meritum przez AKmPCz[70]. Zawiadomienie dotyczyło wydarzeń z 1998 r., gdy oddziały wojskowe Burundi, Rwandy i Ugandy wkroczyły na terytorium DRK w celu udzielenia zbrojnego wsparcia rebeliantom dążącym do obalenia prezydenta L. Kabili. Oddziały interwencyjne sprawowały efektywną kontrolę nad częścią terytorium DRK bądź to samodzielnie, bądź wspólnie z ugrupowaniami rebeliantów[71]. Członkowie armii interweniujących państw mieli przy tym dopuszczać się, na kontrolowanych przez siebie terenach, poważnych zbrodni oraz destabilizować sytuację wewnętrzną z naruszeniem praw wszystkich generacji, gwarantowanych przez *Kartę Afrykańską*[72].

---

ties, by Sir Humphrey Waldock, *Special Rapporteur*, UN Doc. A/CN.4/186 and Add. 1–7, s. 66, pkt. 3–5; Komisja Prawa Międzynarodowego (KPM), *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries*, YBILC, 1996, Vol. 2, s. 214.

69 MTS, opinia doradcza z dnia 21 czerwca 1971 r. w sprawie *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*, pkt 131; opinia doradcza z dnia 9 lipca 2004 r. w sprawie *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, pkt. 111–113; wyrok z dnia 19 grudnia 2005 r. w sprawie *Armed Activities on the Territory of the Congo*, pkt 219; zarządzenie z dnia 15 października 2009 r. w sprawie *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, pkt 109.

70 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*, zawiadomienie nr 227/99.

71 *Ibidem*, pkt 72, 79, 91.

72 AKmPCz stwierdziła naruszenie m.in. prawa do opieki medycznej, prawa do edukacji, prawa do opieki nad rodziną, prawa do samostanowienia, prawa do swobodnego dysponowania zasobami naturalnymi, prawa do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz prawa do pokoju i bezpieczeństwa.

AKmPCz stwierdziła, że Burundi, Rwanda oraz Uganda ponoszą odpowiedzialność za akty członków własnych sił zbrojnych, dokonane na terytorium DRK. Jednak pomimo że zarówno stan faktyczny, jak i precedensowy charakter sprawy wręcz zachęcały, by wyraźnie odnieść się do problemu ekstraterytorialnego charakteru zobowiązań traktatowych, ani państwa uczestniczące w postępowaniu, ani AKmPCz nie uczyniły tego. Termin „jurysdykcja" pojawia się w orzeczeniu zaledwie raz, przy czym nie odnosi się do władztwa sprawowanego przez państwo jako warunku brzegowego ponoszenia odpowiedzialności, ale do właściwości AKmPCz w zakresie rozpatrywania zawiadomień dotyczących naruszeń praw człowieka w toku konfliktów zbrojnych[73]. Tym samym Komisja nie wyjaśniła, czy obowiązek respektowania *Karty Afrykańskiej* wobec ofiar naruszeń, znajdujących się poza terytorium każdego z trzech wskazanych państw, powstał w związku ze sprawowaniem przez te państwa jurysdykcji nad częścią terytorium DRK, w związku z wykonywaniem jurysdykcji o charakterze personalnym wobec ofiar, czy może w związku z inną jeszcze okolicznością. AKmPCz nie sprecyzowała również, w jaki sposób zakres traktatowych zobowiązań państwa zależy od charakteru władztwa realizowanego poza jego terytorium. W braku wyraźnych motywów, którymi kierowała się AKmPCz, znaczenie przedstawionego rozstrzygnięcia dla wykładni *Karty Afrykańskiej* jest zatem ograniczone do okoliczności rozpatrywanego przypadku. Decyzja oznacza nie więcej niż to, że państwo ponosi odpowiedzialność za akty dokonywane, co prawda, poza jego granicami, ale w przestrzeni i wobec osób podlegających jego efektywnej kontroli, gdy akty te naruszają wynikający z *Karty* obowiązek powstrzymywania się od działań naruszających gwarantowane prawa człowieka.

Z problematyką odpowiedzialności państwa za ekstraterytorialny skutek aktu dokonanego na jego terytorium AKmPCz została skonfrontowana jeszcze w trakcie tej samej sesji, podczas której zapadło orzeczenie w omówionej uprzednio sprawie[74]. Nie powinno zatem dziwić, że Komisja również i w tym przypadku do zagadnienia nie odniosła się wprost.

Autorem zawiadomienia była belgijska organizacja pozarządowa[75]. Podnosiła, że sankcje ekonomiczne nałożone przez siedem państw afrykańskich na Burundi, w następstwie zamachu stanu przeprowadzonego przez juntę P. Buyoya i obalenia przez nią demokratycznego rządu, naruszały m.in. prawo do edukacji, prawo do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz prawo do pokoju i bezpieczeństwa. Tak, jak w pierwszej przedstawionej sprawie, żadne z państw biorących udział w postępowaniu nie podniosło zarzutu nawiązującego do ekstraterytorialnego charakteru aktu.

---

73 *Ibidem*, pkt 65.

74 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie *Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi v. Tanzania, Kenia, Uganda, Rwanda, Zair (DRK), Etiopia i Zambia*, zawiadomienie nr 57/96.

75 Na temat *actio popularis* na gruncie *Karty Afrykańskiej*, zob. *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*ii*).

AKmPCz uznała zawiadomienie za dopuszczalne, stwierdzając następnie, że nałożenie sankcji doprowadziło do naruszenia traktatu w stosunku do osób przebywających na terytorium Burundi. W kluczowym dla ostatecznego rozstrzygnięcia fragmencie rozważań, AKmPCz stwierdziła, że:

> Kwestią kluczową dla określenia legalności działania jest to, czy może być ono określone jako nadmierne i nieproporcjonalne, dokonane bez rozróżniania oraz zmierzające do wywołania skutków wykraczających poza uprawniony cel. Sankcje nie mogą być nieograniczone, ich skutek należy staranie monitorować, a stosowane środki powinny być dobrane albo w taki sposób, by nie godzić w podstawowe potrzeby najuboższych, albo w sposób pozwalający na selektywne wpływanie na interesy tych, których działania doprowadziły do nałożenia sankcji[76].

Przy czym ocena sankcji dokonana z punktu widzenia zobowiązań płynących z *Karty*, w zacytowanym fragmencie *implicite* wskazuje na możliwą odpowiedzialność państwa za akty dokonane na jego terytorium, ale wywołujące skutek ekstraterytorialny, gdy naruszają one wynikający z traktatu obowiązek powstrzymywania się od działań godzących w gwarantowane prawa człowieka.

Okazja do dokładniejszego rozważenia problemu łączącego cechy obu przedstawionych powyżej zagadnień pojawiła się w praktyce AKmPCz jeszcze raz, dziesięć lat później, na gruncie sprawy *Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw*[77].

Skarżący twierdzili, że decyzje ZGPR Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju (*Southern African Development Community*, SADC), podjęte podczas dwóch szczytów, które odbyły się w Windhuk[78] i Maputo[79], doprowadziły do faktycznego paraliżu prac trybunału tej organizacji subregionalnej. Państwa członkowskie organizacji miały zatem naruszyć, m.in., spoczywający na nich obowiązek zagwarantowania niezawisłości władzy sądowniczej (art. 26 *Karty Afrykańskiej*). Spośród 14 państw biorących udział w postępowaniu, zaledwie dwa (Seszele oraz Tanzania) przedstawiły swoje stanowiska w przedmiocie dopuszczalności zawiadomienia. Żadne nie podniosło jednak zarzutu braku jurysdykcji wobec ofiar rzekomego naruszenia, do którego miało dojść na skutek aktu *stricte* ekstraterytorialnego (w przypadku 12 państw, z wyjątkiem Namibii i Mozambiku) lub aktu wywołującego skutek ekstraterytorialny (w przypadku dwóch państw, w stolicach których decyzje polityczne prowadzące do sparaliżowania prac trybunału zostały podjęte). Jedynie Tanzania wskazała, niezwykle ogólnikowo, że brak jurysdykcji

76 Pkt 75 orzeczenia w sprawie *Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi v. Tanzania, Kenia, Uganda, Rwanda, Zair (DRK), Etiopia i Zambia*.

77 AKmPCz, orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r., zawiadomienie nr 409/12.

78 *Communiqué Extraordinary Summit Heads of State and Government of the Southern Africa Development Community, 20 May 2011*.

79 *Final Communiqué of the 32nd Summit of SADC Heads of State and Government, 18 August 2012*.

ratione loci nie pozwala AKmPCz na merytoryczne rozpatrzenie zawiadomienia[80]. Ponownie zatem kwestia ekstraterytorialnego stosowania *Karty Afrykańskiej* nie została dostrzeżona przez uczestników postępowania, a spór sprowadzono zaledwie do kwestii terytorialnego obowiązywania traktatu. AKmPCz oddaliła zresztą zarzut podniesiony przez Tanzanię zauważając, że decyzje organu politycznego SADC wywierają skutki na terytoriach wszystkich państw będących uczestnikami postępowania i jednocześnie stronami *Karty Afrykańskiej*, a zatem rozpatrzenie zawiadomienia mieści się w granicach kompetencji terytorialnej, przysługującej jej w świetle art. 56(2) *Karty*[81].

Nie są jasne powody, dla których państwa uczestniczące w trzech przedstawionych sprawach skrzętnie omijały argument dotyczący ekstraterytorialnego obowiązywania traktatu. Można natomiast przyjąć, że milczenie samej AKmPCz odzwierciedlało pasywne stanowisko stron w tym przedmiocie. Staje się to bardziej zrozumiałe, gdy zważymy, że Komisja zwykle wykazuje skłonność do zwięzłego prezentowania motywów własnych rozstrzygnięć[82], co z kolei bywa tłumaczone przewagą wpływu praktyki francuskiej nad rozwlekłym stylem *common law*[83]. Wbrew jednak takiemu minimalistycznemu podejściu, zaledwie pół roku później AKmPCz uznała za stosowne, by podsumować swój wątły dorobek w zakresie omawianej tu problematyki. I, co godne podkreślenia, doszło do tego na gruncie przypadku, w którym pojawiło się nie tyle zagadnienie ekstraterytorialnego obowiązywania traktatu, ile raczej kwestia jurysdykcji państwa jako warunku brzegowego odpowiedzialności.

W sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti* autor zawiadomienia twierdził, że w związku z przetrzymywaniem go w amerykańskiej bazie wojskowej Camp Lemonnier, na terytorium Dżibuti, władze tego państwa naruszyły szereg postanowień *Karty Afrykańskiej*. Mimo że w toku wyjątkowo rozbudowanego postępowania w przedmiocie dopuszczalności zawiadomienia żadna ze stron nie nawiązała do zagadnienia istnienia jurysdykcji państwa, Komisja potwierdziła ekstraterytorialny wymiar zobowiązań na gruncie *Karty*, zauważając, że:

> [W] pewnych przypadkach po stronie państwa może powstać obowiązek wykraczający poza granice jego jurysdykcji terytorialnej, gdy państwo sprawuje efektywną kontrolę nad terytorium innego państwa (przestrzenny model jurysdykcji) lub gdy

80 Pkt 53 orzeczenia w sprawie *Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi v. Tanzania, Kenia, Uganda, Rwanda, Zair (DRK), Etiopia i Zambia*.

81 *Ibidem*, pkt. 89–90.

82 Taka skłonność była szczególnie wyraźna we wczesnym okresie funkcjonowania AKmPCz. Znamiennym przykładem jest jednozdaniowe rozstrzygnięcie w sprawie *Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, w której stwierdzono niedopuszczalność zawiadomienia w związku z niewyczerpaniem krajowych środków odwoławczych, orzeczenie z dnia 4 października 1990 r., zawiadomienie nr 45/90.

83 F. Viljoen, *Admissibility...*, s. 63–64.

> wykonuje kontrolę, lub władztwo (*control or authority*) wobec jednostki (personalny model jurysdykcji)[84].

Z uwagi na stan faktyczny rozpatrywanego przypadku AKmPCz nie uznała jednak za konieczne, by wyjaśnić, w jaki sposób oba modele pojmuje[85].

Rozważane tu zagadnienie doczekało się dalszego, choć jedynie częściowego, wyjaśnienia na gruncie przygotowanych przez AKmPCz *Uwag ogólnych No 3 do Karty Afrykańskiej*[86]. Jakkolwiek dokument prezentuje wykładnię obowiązków państw-stron, które powstają na gruncie jednego tylko przepisu, gwarantującego prawo do życia, to jednak poczynione w nim spostrzeżenia na temat ekstraterytorialnego stosowania traktatu wydają się mieć szersze znaczenie. Przede wszystkim AKmPCz wyraźnie potwierdziła, że państwo może ponosić odpowiedzialność za akty dokonane lub wywołujące skutki poza jego terytorium:

> Państwo powinno respektować prawo do życia jednostek, które znajdują się poza jego terytorium. W takich przypadkach spoczywa na nim również obowiązek ochrony życia[87].

AKmPCz wyjaśniła dalej, że w takich przypadkach treść spoczywających na państwie obowiązków zależy od zakresu realnie sprawowanego władztwa ekstraterytorialnego. Ogólnie opisując zakres zobowiązań państwa dotyczących prawa do życia, Komisja zauważyła, że:

> Charakter tych zobowiązań zależy np. od zakresu sprawowanej przez państwo jurysdykcji albo w inny sposób wykonywanego efektywnego władztwa, kompetencji bądź kontroli wobec sprawcy naruszenia lub jego ofiary (albo praw ofiary), względnie od sprawowanej przez to państwo efektywnej kontroli nad terytorium, na którym doszło do naruszenia praw ofiary [...][88].

AKmPCz nie wyjaśniła przy tym, dlaczego jurysdykcja została przeciwstawiona władztwu wykonywanemu w inny sposób; można jedynie przypuszczać, że takie rozróżnienie ma odzwierciedlać różnicę między, odpowiednio, władztwem

---

84 Pkt 134.

85 Niewielką pomoc stanowią tu przypisy towarzyszące wzmiankom o obu modelach sprawowania jurysdykcji. Wykorzystywane przez AKmPCz odniesienia do praktyki MTS czy ETPCz oraz literatury przedmiotu wskazują zaledwie na dość ogólną akceptację stosowania tych konstrukcji, nie ułatwiają jednak zdekodowania ich parametrów na gruncie *Karty Afrykańskiej*.

86 AKmPCz, *General Comment No 3 on The African Charter on Human and Peoples' Rights: The Right To Life (Article 4), adopted during the 57th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights held from 4 to 18 November 2015 in Banjul, The Gambia*.

87 *Ibidem*, pkt 14.

88 *Ibidem*.

sprawowanym *de iure* na własnym terytorium oraz *de facto*, poza własnym terytorium. Niezależnie od tego, oczywiste jest, że AKmPCz nie postrzega zobowiązań spoczywających na państwach-stronach *Karty* jako ograniczonych do kręgu podmiotów przebywających na terytorium danego państwa. Treść przywołanego fragmentu *Uwag ogólnych* może także dawać asumpt do twierdzenia, że dają się już wyróżnić zalążki dwóch podstawowych modeli ekstraterytorialnego stosowania *Karty Afrykańskiej*. Pierwszy z nich (model personalny) obejmuje przypadki, w których państwo realizuje swe władztwo bezpośrednio wobec jednostki przebywającej poza jego terytorium. Drugi zaś (model przestrzenny) związany jest z rozciągnięciem przez państwo-stronę efektywnej kontroli nad obszarem znajdującym się poza jego terytorium. Wybór jednego z modeli ma zależeć, rzecz jasna, od okoliczności danej sprawy i charakteru władztwa sprawowanego przez państwo. Należy również sądzić, że dopiero dalsza praktyka stosowania *Karty* pozwoli na sprecyzowanie parametrów obu modeli.

III. Obowiązywanie w wymiarze temporalnym

III.1. Początek obowiązywania. Zagadnienie tzw. naruszenia ciągłego

W zamyśle twórców *Projektu M'baye* oraz *Projektu Dakarskiego*, po przyjęciu *Karty Afrykańskiej* przez ZGPR OJA miała być ona stosowana tymczasowo, do momentu osiągnięcia liczby ratyfikacji wymaganych do wejścia traktatu w życie[89]. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na niezwłoczne zainicjowanie prac Komisji, która mogłaby być utworzona jeszcze przed złożeniem depozytariuszowi, tj. SG OJA, pierwszego dokumentu ratyfikacyjnego[90]. W czasie konferencji ministerialnych w Bandżulu zrezygnowano jednak z propozycji tymczasowego stosowania traktatu, wprowadzając do jego tekstu nowy przepis, tj. obecny art. 63(3) *Karty*. Znacząco spowalniał on tempo procesu tworzenia instytucjonalnych podstaw systemu afrykańskiego, stanowiąc, że umowa wejdzie w życie dopiero z upływem trzech miesięcy od chwili otrzymania przez SG OJA dokumentów ratyfikacji bądź przystąpienia do niej zwykłej większości państw członkowskich OJA. W związku z tym AKmPCz rozpoczęła działalność nie w 1981 r., ale dopiero sześć lat później, w listopadzie roku 1987[91].

89 Zob. art. 57(1) *Projektu M'baye* oraz art. 62(1) *Projektu Dakarskiego*.

90 Zob. art. 62 *Projektu M'baye* oraz art. 61(1) *Projektu Dakarskiego*.

91 R. Mackenzie, C.P.R. Romano, Y. Shany, P. Sands, *The Manual on International Courts and Tribunals*, Oxford University Press, 2010, s. 388.

Zgodnie z ogólną zasadą prawa (lub zasadą międzynarodowego prawa zwyczajowego)[92] wyrażoną w art. 28 KPT, postanowienia *Karty Afrykańskiej* nie wiążą w odniesieniu do żadnej czynności lub zdarzenia, które miały miejsce, ani w odniesieniu do żadnej sytuacji, która przestała istnieć przed dniem wejścia w życie tego traktatu wobec państwa-strony[93]. Co prawda wskazana zasada może być uchylona, gdy odmienny zamiar wynika z traktatu albo jest ustalony w inny sposób, to jednak w przypadku *Karty* sytuacja taka z pewnością nie występuje. W konsekwencji, państwo-strona nie ponosi odpowiedzialności za naruszenie *Karty* aktem, który wystąpił zanim traktat wszedł wobec niego w życie[94], tj. przed złożeniem przez państwo na ręce SG OJA dokumentu ratyfikacyjnego lub dokumentu przystąpienia[95].

Należy wszakże wspomnieć o dwóch przypadkach, w których taki akt może prowadzić do powstania odpowiedzialności państwa na gruncie *Karty*; w warunkach tzw. naruszenia ciągłego AKmPCz zidentyfikowała te przypadki w sposób następujący:

> [...] wzięcie pod uwagę naruszenia, które nastąpiło przed wejściem w życie *Karty*, jest dopuszczalne, o ile [a] *trwa ono* lub [b] *wywiera skutki* [podkr. – MJW], które same w sobie stanowią naruszenie po wejściu *Karty* w życie [...][96].

AKmPCz została skonfrontowana z pierwszą z wymienionych sytuacji, w sprawie *Annette Pagnoulle (on behalf of Abdoulaye Mazou) v. Kamerun*[97], dotyczącej przypadku przedłużenia okresu odbywania kary pozbawienia wolności na podstawie arbitralnej decyzji władz więziennych. Ofiara naruszenia została skazana wyrokiem sądu krajowego na karę pięciu lat pozbawienia wolności. Pomimo że powinna zakończyć jej odbywanie w kwietniu 1989 r., była przetrzymywana w zakładzie karym aż do dnia 23 maja 1991 r. W związku z tym, że Kamerun stał się stroną *Karty Afrykańskiej* z dniem 20 września 1989 r., AKmPCz stwierdziła naruszenie prawa do wolności osobistej, prawa do rzetelnego procesu sądowego oraz prawa do pracy wyłącznie na skutek nieprawidłowości w zakresie czynności penitencjarnych, do których doszło po tej dacie[98].

---

92 Na wątpliwości dotyczące źródła tej normy wskazuje np. (powołując liczne przykłady odmiennych opinii): K. Odendahl, *Non-retroactivity of treaties*, [w:] O. Dörr, K. Schmalenbach, *Vienna Convention...*, s. 478.

93 Zob. także np. MTS, wyrok z dnia 1 lipca 1952 r. w sprawie *Ambatielos*, s. 19.

94 Zob. np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun*, zawiadomienie nr 266/03, pkt 71; orzeczenie z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie *Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana*, zawiadomienie nr 277/03, pkt 100.

95 Art. 63(2) *Karty Afrykańskiej* w zw. z art. 16(b) KPT.

96 AKmPCz, pkt 91 orzeczenia w sprawie *Malawi African Association et al. v. Mauretania*.

97 Orzeczenie z dnia 24 kwietnia 1997 r., zawiadomienie nr 39/90_AR.

98 *Ibidem*, pkt 15.

Kanwę innego rozstrzygnięcia AKmPCz stanowił pokrewny problem odpowiedzialności państwa za trwające skutki naruszenia, które w całości zmaterializowało się zanim *Karta Afrykańska* weszła wobec niego w życie. W sprawie *John K. Modise v. Botswana*[99] skarżący został wydalony z Botswany do RPA, jako nielegalny imigrant, w 1978 r., pomimo że zgodnie z prawem Botswany z chwilą urodzenia uzyskał obywatelstwo tego państwa na zasadzie *ius sanguinis*. Podstawę wydalenia stanowiła decyzja administracyjna, która nie podlegała kontroli sądowej, natomiast wszczęte później postępowanie w przedmiocie ustalenia obywatelstwa nie zostało zakończone w ciągu 16 lat. Nie będąc obywatelem RPA i nie posiadając paszportu, skarżący został pozbawiony możliwości przekroczenia granicy Botswany. W związku z tym przez osiem lat przebywał w południowoafrykańskim bantustanie Bophuthatswana, a następnie przez siedem lat w przygranicznym pasie oddzielającym terytoria tego bantustanu i Botswany. Rozpatrując zawiadomienie AKmPCz zauważyła, że Botswana stała się stroną *Karty Afrykańskiej* dopiero w 1986 r., a zatem nie mogła ponosić odpowiedzialności za niezgodną ze zobowiązaniami traktatowymi deportację. Jednocześnie jednak organ wskazał, że niekorzystne dla autora zawiadomienia skutki deportacji występowały także po tej dacie. W związku z tym, że państwo nie podjęło żadnych działań zmierzających do usunięcia *trwających* skutków deportacji, Komisja stwierdziła naruszenie przez Botswanę prawa do rzetelnego procesu sądowego[100].

III.2. Dopuszczalność wypowiedzenia *Karty*

W odróżnieniu od EKPCz[101] oraz AKPCz[102], *Karta Afrykańska* nie zawiera postanowień dotyczących możliwości jej wypowiedzenia, co pozostaje zresztą w zasadniczej zgodności z afrykańską praktyką traktatową w dziedzinie praw człowieka[103]. Zgodnie zatem z art. 56 KPT[104], *Karta Afrykańska* nie podlega wypowiedzeniu, o ile nie będzie ustalone, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia bądź że prawo do wypowiedzenia może być domniemywane w świetle charakteru tego traktatu.

Przeciwko ustaleniu istnienia woli państw-stron w przedmiocie dopuszczalności wypowiedzenia zdaje się przemawiać, *prima facie*, fakt, że zaproponowana

99 Orzeczenie z dnia 24 kwietnia 1997 r., zawiadomienie nr 97/93_AR.

100 *Ibidem*, pkt 29.

101 Art. 58 EKPCz.

102 Art. 78 AKPCz.

103 Szczególnym przypadkiem jest dopuszczający wypowiedzenie art. 19 *Konwencji o ochronie i pomocy uchodźcom wewnętrznym w Afryce*, który nakazuje m.in. wskazać jego przyczynę.

104 Na zwyczajowy charakter wyrażonej w tym przepisie zasady oraz wyjątku, określonego w ust. 1(a), wskazują np. T. Giegerich, *Invalidity, Termination and Suspension of the Operation of Treaties*, [w:] O. Dörr, K. Schmalenbach, *Vienna Convention...*, s. 986 oraz A. McNair, *The Law of Treaties*, Clarendon Press, 1961, s. 511–513.

przez M'baye formuła, pozwalająca na wypowiedzenie *Karty* po upływie okresu pięciu lat od chwili wejścia jej w życie[105], została trwale usunięta z projektu przedstawionego przez komitet ekspertów w Dakarze. Co więcej, odrzucona została także propozycja zgłoszona podczas konferencji w Bandżulu przez Kongo, Niger i Republikę Środkowoafrykańską, postulująca wprowadzenie do tekstu traktatu przepisu, określającego warunki jego wypowiedzenia[106].

Na tym tle zdziwienie mógł budzić pogląd wyrażony przez samego M'baye już po przyjęciu *Karty*, jakoby bezsprzecznie zamiarem państw-stron było dopuszczenie wypowiedzenia traktatu na warunkach określonych w art. 56 KPT[107]. Pomimo że istnienia takiej intencji nie da się w żaden sposób ani potwierdzić, ani wykluczyć w świetle istniejących źródeł dokumentujących *travaux préparatoires*, to jednak pogląd M'baye wydaje się ostatecznie zgodny z późniejszą (szczątkową, co prawda) praktyką stosowania traktatu. Wprawdzie żadne z państw-stron nie podjęło próby wypowiedzenia *Karty Afrykańskiej*, ale w sprawie *Civil Liberties Organisation v. Nigeria*[108] AKmPCz nawiązała *implicite* do rozważanego tu zagadnienia. Odnosząc się do decyzji Nigerii w przedmiocie zawieszenia, na gruncie prawa krajowego, inkorporacyjnego skutku aktu ratyfikacji *Karty*, stwierdziła ona, że:

> Jeżeli celem działania Nigerii było wycofanie ratyfikacji, to należało wszcząć procedurę międzynarodową, której elementem byłaby stosowna notyfikacja [...] Nigeria nie może uchylić się od [międzynarodowych – MJW] skutków ratyfikacji działaniem na poziomie krajowym[109].

Takie stanowisko AKmPCz, które nie spotkało się z jakąkolwiek reakcją ze strony państw afrykańskich, zdaje się pośrednio potwierdzać wcześniejszą, dość enigmatyczną opinię M'baye, że wypowiedzenie *Karty* zostało przez strony dopuszczone[110]. Przy czym, w braku stosownych postanowień samej *Karty*, określających procedurę wypowiedzenia, należy przyjąć, że zastosowanie znajduje tu art. 56(2) KPT, zgodnie z którym strona powinna notyfikować co najmniej na dwanaście miesięcy naprzód swój zamiar wypowiedzenia traktatu lub wycofania się z niego.

---

105 Art. 61 *Projektu M'baye*.

106 OAU Doc. *Amendment No 7*, 2nd session, Banjul, 7–21 January 1981.

107 K. M'baye, *Keynote Address...*, s. 34; krytycznie na temat tego poglądu wypowiada się np. F. Ouguergouz, *The African Charter on Human and People's Rights. A Comprehensive Agenda for Human Dignity and Sustainable Democracy in Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, s. 789.

108 Orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr 129/94.

109 *Ibidem*, pkt 13.

110 Podobnie zob. G.J. Naldi, K.D. Magliveras, *Human Rights and the Denunciation of Treaties and Withdrawal from International Organisation*, „Polish Yearbook of International Law" 2013, Vol. 23, s. 115–116.

IV. Obowiązywanie w wymiarze podmiotowym

Zgodnie z art. 63(1) *Karty Afrykańskiej*, przystąpić do niej mogą jedynie państwa członkowskie panafrykańskiej organizacji regionalnej, tj. OJA, współcześnie zaś (począwszy od lipca 2002 r.) UA[111]. Jedynym państwem członkowskim UA, które nie jest związane *Kartą*, pozostaje Maroko. W przypadku złożenia przez nie depozytariuszowi dokumentu przystąpienia, traktat wejdzie wobec niego w życie z upływem trzech miesięcy od daty przekazania dokumentu[112].

V. Mechanizmy wprowadzania zmian reżimu traktatowego

Wiadomo już, że *Karta Afrykańska* stanowiła szczególny wyraz dążenia jej twórców do tego, by sprawdzone rozwiązania materialnoprawne i instytucjonalne zostały wkomponowane w swoisty pejzaż uwarunkowań historycznych, społecznych i politycznych kontynentu afrykańskiego. Gdy latem 1981 r. ten oryginalny traktat został przyjęty przez OJA, nie sposób było przewidzieć, na ile funkcjonowanie *Karty* będzie odzwierciedlało jej przedmiot i cel oraz na ile tworzony przez nią system odzwierciedli oczekiwania państw afrykańskich, niechętnych przecież nadmiernemu ingerowaniu w ich stosunki wewnętrzne. Ta właśnie niepewność przesądziła o umieszczeniu w materii *Karty Afrykańskiej* mechanizmów pozwalających na kalibrowanie systemu w zależności od potrzeb jej stron. I jakkolwiek w praktyce stosowania traktatów chroniących prawa człowieka kluczową funkcję w procesie ucieleśniania stypulacji umownych pełnią zwykle organy monitorujące respektowanie nałożonych zobowiązań[113], to państwom-stronom *Karty Afry-*

111 *Akt Konstytucyjny UA* wszedł w życie 30 dni po przekazaniu SG OJA trzydziestego szóstego dokumentu ratyfikacyjnego, tj. (zgodnie z art. 28 *Aktu Konstytucyjnego UA*) dnia 26 maja 2001 r. ZGPR OJA proklamowało utworzenie UA decyzją z dnia 1–2 maja 2001 r., podjętą podczas nadzwyczajnego szczytu w Syrcie (AU Doc. EAHG/Dec.1[V]), jednak (zgodnie z art. 33 *Aktu Konstytucyjnego UA*) OJA funkcjonowała w dalszym ciągu w okresie przejściowym. Okres ten zakończył się dnia 8 lipca 2002 r. w chwili rozpoczęcia w Durbanie pierwszej sesji ZGPR UA (zob. AU Doc. Ass/AU/Dec.1[I]).

112 Art. 65 *Karty Afrykańskiej*.

113 Zob. np. P. Alston, G. Quinn, *The Nature and Scope of States Parties' Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, HRQ, 1987, Vol. 9, s. 163; G. Letsas, *Intentionalism and the Interpretation of the ECHR*, [w:] P. Merkouris, O.A. Elias, M. Fitzmaurice (eds.), *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years on, Queen Mary Studies in International Law*, BRILL|Nijhoff, 2010, Vol. 1, s. 257–272;

kańskiej wyraźnie zagwarantowano możliwość bezpośredniego wpływania na kształt reżimu traktatowego przez wprowadzanie poprawek oraz przyjmowanie protokołów dodatkowych.

V.1. Poprawki

Zamieszczenie w *Karcie Afrykańskiej* przepisu traktującego o możliwości wprowadzania do niej poprawek[114] (art. 68), stanowi znamienny przykład nieczęstego wyraźnego nawiązania do *Projektu M'baye*[115], a zarazem odrzucenia rozwiązania zaproponowanego w *Projekcie Dakarskim*, który kwestię poprawek przemilczał. Należy przy tym zauważyć, że rozwiązanie ostatecznie zaakceptowane podczas konferencji w Bandżulu zmodyfikowało propozycję M'baye w sposób rozszerzający możliwość wprowadzania w *Karcie* zmian.

Inicjatywa w przedmiocie wprowadzania poprawek przysługuje każdemu państwu-stronie, które powinno złożyć pisemną propozycję zmian na ręce SG OJA (obecnie SG UA)[116]. Po jej zakomunikowaniu pozostałym stronom oraz po sporządzeniu przez AKmPCz opinii na temat proponowanych zmian poprawka zostanie przyjęta po zaakceptowaniu jej zwykłą większością głosów państw-stron. Przyjęta w takim trybie poprawka wejdzie w życie wobec każdego z nich po upływie trzech miesięcy od otrzymania przez depozytariusza stosownej notyfikacji. Większość potrzebna do przyjęcia poprawki została zatem obniżona w stosunku do *Projektu M'baye*, który wymagał aprobaty aż 2/3 państw-stron.

Procedura zmiany *Karty* w trybie art. 68 nigdy nie została zainicjowana, co przedstawiane jest niekiedy jako wyraz przeświadczenia państw afrykańskich o jej nieefektywności oraz skomplikowaniu[117].

B. Schlütter, *Aspects of human rights interpretation by the UN bodies*, [w:] H. Keller, G. Ulfstein, L. Grover (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, CUP, 2012, s. 261–319; D.L. Shelton, *Advanced Introduction to International Human Rights Law*, Edward Elgar Publishing, 2014, s. 106–117.

114 Należy zauważyć, że art. 40 KPT, traktujący o poprawkach do traktatów wielostronnych, nie stanowił odzwierciedlenia wcześniejszej normy prawa zwyczajowego. Natomiast podzielone są zdania co do tego, czy na podstawie jego *stricte* proceduralnych postanowień doszło do krystalizacji takiej normy, zob. np. K. Ardault, D. Dormoy, Komentarz do artykułu 40 KPT, [w:] O. Corten, P. Klein (eds.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traites: commentaire article par article*, Bruylant, 2006, nb. 8; M.E. Villinger, *Commentary on the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s. 526.

115 Art. 59 *Projektu M'baye*.

116 Na podstawie art. 59(1) *Projektu M'baye*, inicjatywa przysługiwała również AKmPCz.

117 M. Hansungule, *The African Charter on Human and Peoples Rights: A Critical Review*, AYIL, 2000, Vol 8, s. 316.

V.2. Protokoły i specjalne porozumienia

Znacznie większą rolę w procesie modelowania ustanowionego *Kartą Afrykańską* reżimu odegrał w praktyce inny przepis (art. 66), przewidujący możliwość zawierania „protokołów lub specjalnych porozumień uzupełniających postanowienia [traktatu]".

Sposób sformułowania tej regulacji, zwłaszcza zaś wzmianka o „uzupełnianiu postanowień traktatu", dość jednoznacznie wskazuje na jej progresywny charakter, zapobiegając jednocześnie wykorzystywaniu przepisu dla ograniczania zakresu ochrony przewidzianej w *Karcie*. Takie rozumienie art. 66 nawiązuje zresztą do treści obu projektów. *Projekt M'baye* przewidywał możliwość zawierania dodatkowych porozumień „dla stopniowego włączania w system ochrony innych praw i wolności"[118], natomiast *Projekt Dakarski* niemal dosłownie prefigurował[119] rozwiązanie, które ostatecznie znalazło się w art. 66 *Karty Afrykańskiej*.

Praktyka stosowania *Karty* potwierdza zresztą taką wykładnię przepisu. Przyjęte dotąd dwa protokoły dodatkowe zmierzają bowiem zarówno do rozwinięcia oferowanej ochrony w aspekcie materialnym (*Protokół o prawach kobiet w Afryce*), jak i do jej wzmocnienia w wymiarze instytucjonalnym (*Protokół o ustanowieniu AfTPCz*). Co więcej, ustalenie stosunkowo niskiego progu ratyfikacji koniecznych do wejścia obu porozumień w życie (zaledwie 15 ratyfikacji, w każdym z tych przypadków)[120], wydaje się odzwierciedlać postrzeganie przez państwa afrykańskie przepisu art. 66 *Karty* jako dogodnego mechanizmu poszerzania zakresu ochrony praw człowieka gwarantowanej przez ten traktat.

V.3. Dopuszczalność składania zastrzeżeń

O ile wprowadzanie poprawek do umowy międzynarodowej oraz uzupełnianie jej protokołami dodatkowymi wymaga inicjowania procesów porównywalnych, pod względem ich złożoności, z zawieraniem traktatu, o tyle składanie zastrzeżeń jawi się jako relatywnie mało skomplikowany mechanizm, pozwalający na indywidualizowanie zakresu zobowiązań umownych. Te jednostronne oświadczenia składane są przez państwo przy podpisaniu, ratyfikacji, przyjęciu, zatwierdzeniu lub przystąpieniu do umowy i zmierzają do wykluczenia bądź modyfikacji skutku prawnego pewnych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do tego państwa[121]. Zastrzeżenia podważają spójność tworzonego reżimu umownego, stąd w praktyce ich składanie nie zawsze jest dopuszczane przez strony.

---

118 Art. 60(1) *Projektu M'baye*.

119 Art. 64 *Projektu z Dakaru*.

120 Art. 34(3) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*; art. 29(1) *Protokołu o prawach kobiet w Afryce*; podobnie zresztą art. 32(1) *Protokołu o prawach osób niepełnosprawnych*.

121 Art. 2(1)(d) KPT.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie o dopuszczalność składania zastrzeżeń na gruncie *Karty Afrykańskiej* utrudnia fakt, że nie zamieszczono w niej żadnej wzmianki na ten temat. Z tego powodu różni się ona m.in. od dwóch podobnych, regionalnych umów międzynarodowych chroniących prawa człowieka, które zawierają stosowne klauzule zezwalające[122]. Jednocześnie jednak *Karta* powiela rozwiązania przyjęte np. na gruncie *Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa*[123] oraz obu *Paktów* z roku 1966, podobnie milczących w przedmiocie zastrzeżeń. W tym stanie rzeczy ocena dopuszczalności składania zastrzeżeń do *Karty Afrykańskiej* powinna być dokonana w świetle art. 19(c) KPT[124], który w przypadku milczenia traktatu dopuszcza je, o ile nie są sprzeczne z przedmiotem i celem danej umowy.

Na marginesie należy jedynie zwrócić uwagę na wyrażany w literaturze pogląd, jakoby zawarte w art. 19–23 KPT ogólne zasady dotyczące zastrzeżeń nie przystawały do specyfiki traktatów dotyczących ochrony praw człowieka. W szczególności zauważa się, że takie traktaty nie określają wzajemnych (synalagmatycznych) zobowiązań stron, które będąc refleksem konkretnych stosunków bilateralnych, z natury są bardziej podatne na modyfikacje, lecz w obiektywny sposób kreują obowiązki każdego państwa-strony wobec podmiotów uprawnionych. Między innymi w związku z tym dalece niesatysfakcjonujący ma być jedyny przewidziany przez KPT system kontroli dopuszczalności zastrzeżeń, oparty na składaniu wobec nich sprzeciwów przez poszczególne państwa-strony[125]. Niezależnie od trafności powyższych uwag nie wydaje się jednak, by w istotny sposób wpłynęły one na praktykę międzynarodową. Należy zwłaszcza zauważyć, że jakkolwiek takie wątpliwości były artykułowane już podczas prac KPM dotyczących omawianej tu problematyki[126], to jednak ostatecznie w ich toku przeważył pogląd, że reżim ustanowiony przez

122 Zob. art. 75 AKPCz (dopuszczający składanie zastrzeżeń, zgodnie z KPT) oraz art. 57 EKPCz (dopuszczający zastrzeżenia odnośnie do każdego z przepisów traktatu w takim zakresie, w jakim ustawa obowiązująca na terytorium danego państwa jest z tym przepisem niezgodna).

123 Paryż, 9 grudnia 1948 r., UNTS, Vol. 78, s. 277.

124 Już w toku prac przygotowawczych, zmierzających do przyjęcia KPT, czynione były uwagi wskazujące na prawdopodobnie zwyczajowy charakter normy wyrażonej w tym przepisie, zob. H. Waldock, *United Nations Conference on the Law of Treaties, Twenty-Fourth Meeting, 16 April 1968, Official Records (of the Vienna Conference on the Law of Treaties of 1968/1969)*, UN Doc. A/CONF.39/11, s. 126. Współcześnie nie brak jednak opinii odmiennych, zob. C. Walter, *Formulation od Reservations*, [w:] O. Dörr, K. Schmalenbach, *Vienna Convention...*, s. 285.

125 W. Schabas, *Reservations to Human Rights Treaties: Time for Innovation and Reform*, „Canadian Yearbook of International Law" 1994, Vol. 32, s. 39–80; R. Baratta, *Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties be Disregarded?*, EJIL, 2000, Vol. 11, s. 413–425; R. Goodman, *Human Rights Treaties, Invalid Reservations and State Consent*, AJIL, 2002, Vol. 96, s. 531–560; E. Neumayer, *Qualified Ratification: Explaining Reservations to International Human Rights Treaties*, „Journal of Legal Studies" 2007, Vol. 36, s. 397–430.

126 Vol. II (1997) YBILC, UN Doc. A/CN.4/SER.A/1997/Add.l (Part 2), s. 53–54.

art. 19–23 KPT jest odpowiedni dla *wszystkich* traktatów[127]. Tym samym uprawnione będzie stwierdzenie, że składanie zastrzeżeń do *Karty Afrykańskiej* jest dopuszczone, o ile nie są one sprzeczne z przedmiotem i celem tego traktatu. Jakkolwiek wniosek taki nie może być ani potwierdzony, ani podważony na podstawie *travaux preparatoires*, to już praktyka stosowania traktatu zdaje się go wspierać.

Projekt M'baye przewidywał dopuszczalność składania zastrzeżeń zgodnie z KPT[128], ale zaproponowana w nim klauzula nie została przejęta przez autorów *Projektu Dakarskiego*. Co więcej, pomimo że w czasie konferencji w Bandżulu przedstawiciele poszczególnych państw wyraźnie kontestowali treść niektórych postanowień *Projektu Dakarskiego*[129], to jednak zgłoszona przez Kongo, Niger i Republikę Środkowoafrykańską propozycja wyraźnego uregulowania w nim kwestii zastrzeżeń została odrzucona[130]. Zdaniem M'baye, nie oznaczało to jednak wykluczenia dopuszczalności składania zastrzeżeń do *Karty Afrykańskiej* zgodnie z prawem międzynarodowym[131]. Przy czym nawet jeżeli taki pogląd senegalskiego prawnika może się jawić jako mało obiektywna próba obrony przezeń własnej propozycji, to pośrednio przemawia za nim skromna praktyka stosowania traktatu.

Zastrzeżenia do *Karty Afrykańskiej* złożyły dwa państwa: Egipt oraz Zambia, przy czym oba dotyczyły zarówno kwestii materialnoprawnych, jak i instytucjonalnych. Zgodnie ze zwięzłym oświadczeniem Egiptu:

> Art. 8 [prawo do wolności sumienia i wyznania – MJW] oraz paragraf 3 art. 18 [zakaz dyskryminacji kobiet – MJW] będą stosowane w sposób zgodny i niesprzeczny z Islamskim Prawem Szariatu; Egipt będzie interpretował paragraf 1 art. 9 [prawo do uzyskiwania informacji – MJW] w taki sposób, że dotyczy on jedynie informacji, których uzyskiwanie jest zgodne z prawem Egiptu[132].

Oświadczenie zambijskie było nieco bardziej rozbudowane i uzupełnione o wskazanie powodów, dla których poszczególne zastrzeżenia zostały poczynione:

> (i) Art. 13 paragraf 3 powinien stanowić, co następuje: „Każdy ma prawo dostępu do jakiegokolwiek miejsca, świadczeń oraz własności publicznej, przeznaczonych dla ogó-

127 *Preliminary Conclusions of the International Law Commission on Reservations to Normative Multilateral Treaties Including Human Rights Treaties*, *ibidem*, s. 57, pkt 2; zob. także: *Guide to Practice on Reservations to Treaties*, UN Doc. A/66/10, pkt 75, YBILC, 2011, Vol. II.

128 Art. 58 *Projektu M'baye*.

129 Uwagi zgłaszane do poszczególnych przepisów określano zresztą jako zastrzeżenia (*reservations*), zob. *Rapporteur's Report*, pkt. 121–125.

130 OAU Doc., *Amendment No 7*, 2nd session, Banjul, 7–21 January 1981.

131 K. M'baye, *Keynote Address on the African Charter on Human and Peoples' Rights*, [w:] *Report of a Conference held in Nairobi from 2 to 4 December 1985 convened by the International Commission of Jurists, International Commission of Jurists*, Geneva 1986, s. 34.

132 UNTS, Vol. 1520, s. 291.

łu społeczeństwa". [Wyjaśnienie: Celem tego zastrzeżenia jest wyłączenie prawa do powszechnego korzystania z wszystkich przedmiotów własności publicznej, które nie są do tego przeznaczone];
(ii) Art. 37 powinien stanowić: „Niezwłocznie po zakończeniu pierwszych wyborów [członków AKmPCz – MJW], przewodniczący Zgromadzenia Głów Państw Organizacji Jedności Afrykańskiej ogłosi nazwiska członków [AKmPCz – MJW], o których stanowi art. 36 [a zatem o skróconym terminie kadencji – MJW]". [Wyjaśnienie: Ma to na celu uwolnienie przewodniczącego, który jest przede wszystkim Głową Państwa, od wykonywania służebnej czynności ciągnięcia losów [przewidzianej w art. 37 *Karty Afrykańskiej* dla wyłonienia członków AKmPCz, których kadencja jest skrócona – MJW]. Należy przyjąć, że losy będą ciągnięte przez Sekretarza Generalnego Organizacji Jedności Afrykańskiej];
(iii) Powinien zostać wprowadzony dodatkowy artykuł o następującej treści: „Po ustanowieniu Komisji, wszyscy członkowie OJA, którzy ani nie ratyfikowali, ani nie przystąpili do *Karty*, będą w odpowiednich odstępach czasu przedkładać Komisji sprawozdania dotyczące prawa i praktyki krajowej w odniesieniu do kwestii regulowanych przez *Kartę*, przedstawiające działania legislacyjne i administracyjne podejmowane bądź proponowane w celu urzeczywistnienia postanowień *Karty* oraz wskazujące na okoliczności, które uniemożliwiają bądź opóźniają ratyfikację lub przystąpienie do *Karty*". [Wyjaśnienie: Zważywszy na konieczność zagwarantowania uniwersalnej akceptacji *Karty* przez państwa członkowskie Organizacji Jedności Afrykańskiej, biorąc także pod uwagę, że wszystkie Głowy Państw OJA będą wspólnie rozwiązywać problemy związane z wykonywaniem oraz wprowadzaniem *Karty* w życie, a zwłaszcza będą krytykować tych Przywódców, którzy *Kartę* naruszyli, konieczne jest, by na wszystkich członkach OJA spoczywały, na gruncie *Karty*, pewne obowiązki w zakresie praw człowieka][133].

Już na wstępie należy zauważyć, że pkt (ii) oraz pkt (iii) oświadczenia Zambii nie stanowią w istocie ani zastrzeżeń w rozumieniu art. 2(1)(d) KPT, ani deklaracji interpretacyjnych. W szczególności celem pkt. (ii) tego oświadczenia nie było wykluczenie lub modyfikacja skutku prawnego przepisu art. 37 *Karty Afrykańskiej* w jego zastosowaniu do Zambii, ale wprowadzenie poprawki do traktatu, pozbawiającej przewodniczącego ZGPR OJA przyznanej mu prerogatywy. Pomijając już oczywistą bezskuteczność takiej próby jako poprawki do traktatu (w świetle omawianego wyżej art. 68 *Karty*), propozycja zambijska została zignorowana w praktyce: podczas 23. zwyczajnej sesji ZGPR OJA wyboru członków AKmPCz dokonano „zgodnie z art. 36 i 37 Karty"[134].

Podobnie pkt (iii) oświadczenia Zambii nie może być traktowany jako zastrzeżenie lub deklaracja interpretacyjna, lecz stanowi niewywołujący skutków prawnych polityczny apel, skierowany do państw niebędących stronami *Karty Afry-*

133 *Ibidem*, s. 291–292.
134 AKmPCz, *1st Activity Report*, pkt 6.

kańskiej i niezwiązanych z tworzonym przez nią reżimem prawnym (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)[135].

Oceniając natomiast skutek zastrzeżenia Egiptu oraz zastrzeżenia z pkt. (i) oświadczenia Zambii – zarówno w kwestii dopuszczalności składania zastrzeżeń, jak też w kontekście ich ewentualnego wpływu na kształt reżimu traktatowego – należy odnieść się do dalszej praktyki na gruncie tego traktatu.

Przede wszystkim żadne ze złożonych zastrzeżeń nie spotkało się ze sprzeciwem państw-stron. Przy czym afirmatywny wyraz takiego milczenia może być osłabiony, jeśli zważyć, że sprzeciwy wobec zastrzeżeń są niemal nieobecne w praktyce traktatowej państw afrykańskich. Wystarczy wskazać, że na gruncie żadnego z podstawowych siedmiu traktatów tworzących fundament uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka[136], ani razu nie wniosły one sprzeciwu do zgłaszanych zastrzeżeń. Biorąc natomiast pod uwagę, że *Karta Afrykańska* ustanawia własny system kontroli jej przestrzegania, można było oczekiwać, że AKmPCz (wzorem np. KtPCz[137], AmTPCz[138] czy EKPCz[139]) odniesie się do problematyki zastrzeżeń w wymiarze generalnym lub w kontekście złożonych oświadczeń Egiptu i Zambii. Tak się jednak nie stało, co częściowo jedynie tłumaczyć można faktem nieistotności poczynionych zastrzeżeń na gruncie stanów faktycznych w rozpatrywanych przez AKmPCz zawiadomieniach[140], tym bardziej że treść oświadczenia Egiptu, rodząca *prima facie* istotne wątpliwości co do jego zgodności z przedmiotem i celem *Karty Afrykańskiej*, powinna skłaniać organ kontrolny do zajęcia jasnego stanowiska w tej mierze[141].

---

135 Art. 34 KPT.

136 *Konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej*; MPPOP; MPPGSK; *Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*; *Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania*, Nowy Jork, 10 grudnia 1984 r., UNTS, Vol. 1465, s. 85; *Konwencja o prawach dziecka*; *Konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin*, Nowy Jork, 18 grudnia 1990 r., UNTS, Vol. 2220, s. 3.

137 KtPCz, *General Comment 24(52) on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 1994.

138 AmTPCz, opinia doradcza z dnia 24 września 1982 r. w sprawie *The Effect of Reservations on the Entry into Force of the American Convention on Human Rights (Arts. 74 and 75)*.

139 Np. ETPCz, wyrok z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie *Loizidou v. Turcja*, skarga nr 15318/89, pkt. 76–77.

140 W jednej ze spraw AKmPCz stwierdziła co prawda naruszenie przez Egipt art. 18(3) *Karty Afrykańskiej*, ale odnotowane przypadki dyskryminującego traktowania dziennikarki nie miały podłoża religijnego, orzeczenie z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS v. Egipt*, zawiadomienie nr 323/06.

141 Pod względem merytorycznym zastrzeżenie Egiptu przypomina np. zastrzeżenie Bahrajnu do *Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, które spotkało się z licznymi sprzeciwami, wskazującymi na jego niezgodność z przedmiotem i celem umowy: Austrii (oświadczenie z dnia 14 sierpnia 2003 r.), Danii (oświadczenie z dnia 27 maja 2003 r.), Finlandii (oświadczenie z dnia 17 czerwca 2003 r.), Francji (oświadczenie z dnia 21 lipca 2003 r.), Niemiec (oświadczenie z dnia 25 sierpnia 2003 r.), Grecji (oświadczenie

Reasumując: nie jest możliwe absolutnie jednoznaczne rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z problematyką zastrzeżeń do *Karty Afrykańskiej*. Jednak stosunkowo wątła praktyka stosowania traktatu skłania do wniosku, że mogą być one składane zgodnie z art. 19(c) KPT, tzn. podstawowym kryterium ich dopuszczalności będzie zgodność z przedmiotem i celem traktatu.

Na koniec dodać należy, że ubogą listę oświadczeń składanych w związku z przystąpieniem do *Karty* uzupełnia *stricte* polityczna deklaracja RPA, wskazująca na konieczność wprowadzenia w przyszłości do reżimu traktatowego pewnych zmian:

> Przyjmując *Afrykańską Kartę Praw Człowieka i Ludów*, Republika Południowej Afryki jest zdania, że należy przeprowadzić konsultacje między państwami-stronami *Karty* w celu, m.in., (i) wzmocnienia mechanizmów egzekwowania postanowień *Karty*; (ii) sprecyzowania warunków dopuszczalności ograniczania praw i wolności gwarantowanych w *Karcie*; (iii) dostosowania postanowień *Karty* do rezolucji Narodów Zjednoczonych, gdy chodzi o postrzeganie syjonizmu[142].

O ile pkt (iii) deklaracji odnosi się do praktycznie nieistotnego reliktu, świadczącego o nastrojach politycznych epoki, w której *Karta* została przyjęta, o tyle pkt. (i)-(ii) nawiązują do niezwykle doniosłych problemów, wpływających na skuteczność instrumentu traktatowego. Praktyka stosowania *Karty Afrykańskiej* dobitnie potwierdziła zresztą trafność refleksji wyrażonej w oświadczeniu RPA: *Protokół o ustanowieniu AfTPCz* ostatecznie wzmocnił mechanizmy egzekwowania zobowiązań wynikających z *Karty*, podczas gdy AKmPCz czyniła wysiłki w celu sprecyzowania parametrów dopuszczalnej limitacji oraz derogacji gwarantowanych praw.

VI. Dopuszczalność ograniczania przez państwo gwarantowanych praw

Zakres przedmiotowy traktatowej ochrony praw człowieka jest wyznaczony nie tylko treścią poszczególnych postanowień o charakterze gwarancyjnym, ale również przez te stypulacje umowne, które pozwalają na dokonywanie przez państwo limitacji oraz derogacji praw.

---

z dnia 4 marca 2004 r.), Holandii (oświadczenie z dnia 27 maja 2003 r.), Szwecji (oświadczenie z dnia 11 lipca 2003 r.), Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (oświadczenie z dnia 17 sierpnia 2005 r.); teksty oświadczeń dostępne na stronie internetowej: <https://treaties.un.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Na temat praktyki traktatowej państw muzułmańskich, dotyczącej składania zastrzeżeń związanych prawem szariatu, zob. np. N. Abiad, *Sharia, Muslim States and International Human Rights Treaty Obligations: A Comparative Study*, British Institute of International and Comparative Law, 2008.

142 C. Heyns, *Human Rights Law in Africa, 1997*, Kluwer Law International, 1999, s. 10.

VI.1. Limitacja praw człowieka

Prawa człowieka niezwykle rzadko są gwarantowane w traktatach w sposób absolutny. Przeciwnie, ich strony zwykle godzą się na to, by w szczególnych przypadkach państwa były uprawnione do dokonywania ingerencji w korzystanie z konkretnego prawa, a tym samym, by przyznana ochrona mogła być ograniczana. Stosowne postanowienia dopuszczające limitowanie zakresu ochrony na ogół przybierają postać klauzul generalnych, tj. odnoszących się do wszystkich (lub prawie wszystkich) postanowień traktatu gwarantujących prawa podlegające ograniczeniu[143], jak również klauzul szczegółowych, z których każda związana jest z konkretnym prawem[144]. Przy czym w obu przypadkach określone zostają warunki, które muszą być przez państwo spełnione, by jego akt ingerujący w korzystanie z danego prawa nie stanowił pogwałcenia obowiązku traktatowego.

Twierdzi się niekiedy, że w *Karcie Afrykańskiej* występują nie dwa, lecz trzy typy klauzul limitacyjnych: oprócz dwóch już wymienionych, wyodrębnia się tzw. *clawback clauses* jako szczególny przypadek klauzul szczegółowych[145]. Z formalnego punktu widzenia pogląd taki jest bezsprzecznie możliwy do utrzymania o tyle, że istotnie dają się zaobserwować pewne charakterystyczne cechy zewnętrzne, uzasadniające wyróżnienie trzech typów klauzul limitacyjnych. Jednak z materialnego punktu widzenia taka klasyfikacja wydaje się stosunkowo mało przydatna dla wyjaśnienia mechanizmu limitacji na gruncie *Karty*. Analiza praktyki stosowania traktatu prowadzi bowiem do wniosku, że ocena dopuszczalności limitacji będzie *in casu* dokonywana nie tyle wyłącznie na gruncie właściwej klauzuli szczegółowej albo wyłącznie klauzuli generalnej, ile w świetle systemowej, holistycznej wykładni *wszystkich* klauzul limitacyjnych zawartych w traktacie. Wydaje się przy tym, że taki sposób interpretacji, wyłaniający się z orzecznictwa AKmPCz i AfTPCz, ma swe źródło w niezbyt fortunnym sposobie sformułowania klauzul limitacyjnych w tekście *Karty Afrykańskiej*.

---

143 Zob. np. art. 30 AKPCz: „Ograniczenia, które w myśl niniejszej Konwencji mogą być nałożone na korzystanie lub wykonywanie praw lub wolności niniejszym uznanych, nie mogą być stosowane inaczej, jak zgodnie z ustawami uchwalonymi w interesie ogólnym oraz zgodnie z celem, dla którego takie ograniczenia zostały ustanowione".

144 Np. typowy dla EKPCz art. 8(2): „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa [do prywatności – MJW] z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób".

145 Zob. np. A.J. Ali, *Derogation from constitutional rights and its implication under the African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Law, Democracy & Development" 2013, Vol. 17, s. 15; F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 329.

VI.1.1. *Clawback clauses* (klauzule zgodności z prawem)

Clawback clauses występują w sześciu podstawowych jednostkach redakcyjnych traktatu. Jakkolwiek różnią się nieco od siebie sposobem sformułowania, to jednak mają wyraźną cechę wspólną: wszystkie bowiem wskazują, że gwarantowana w nich wartość przysługuje „zgodnie z prawem". A zatem: (a) nikt nie może być pozbawiony prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, chyba że z powodów i na warunkach wcześniej określonych przez prawo („*laid down by the law*")[146]; (b) środki ograniczające prawo do wolności sumienia i wyznania mogą być podejmowane wyłącznie w granicach prawa i porządku („*subject to law and order*")[147]; (c) wyrażanie i rozpowszechnianie poglądów może być dokonywane jedynie w granicach prawa („*within the law*")[148]; (d) wolność stowarzyszania się przysługuje jednostce o tyle, o ile przestrzega ona prawa („*provided that he abides by the law*")[149]; (e) prawo do uzyskania azylu politycznego przysługuje zgodnie z prawem krajowym („*in accordance with the laws of those countries*")[150], jak również prawo do tego, by nie być wydalanym z terytorium danego państwa może być ograniczone jedynie na podstawie decyzji podjętej zgodnie z prawem („*in accordance with the law*")[151]; (f) prawo do uczestniczenia w życiu publicznym przysługuje zgodnie z przepisami prawa danego państwa („*in accordance with the provisions of the laws*")[152].

Znamienna powtarzalność warunku zgodności z prawem, występująca w powołanych przepisach, zdaje się uzasadniać przywołany już wyżej pogląd, że z formalnego punktu widzenia zasługują one na wyodrębnienie jako osobliwy przypadek klauzul szczegółowych. Należy jednocześnie zauważyć, że lektura przepisów należących do tej kategorii może również *prima facie* skłaniać do przyjęcia wniosku o ich niezwykłej odrębności materialnej. Treść klauzul zdaje się bowiem sugerować, że nie tyle precyzują one warunki legalności ograniczenia przez państwo danego prawa człowieka, ile zapewniają niesprzeczność materialnej zawartości tego prawa z treścią porządku prawnego państwa-strony. Wykładnia taka byłaby jednak ewidentnie niezgodna z praktyką stosowania traktatu.

Geneza omawianych tu klauzul zgodności z prawem jest nieoczywista. Pojawiły się one w pracach nad projektem *Karty Afrykańskiej* dopiero w *Projekcie Dakarskim*, a nic w dostępnych materiałach dokumentujących ich przebieg nie pozwala na zrekonstruowanie motywów, którymi się w tej mierze kierowano. Podobnie zresztą sama treść *Karty* nie zawiera wyraźnych wskazówek ułatwiających wyłożenie ich znaczenia[153]. Przypuszcza się jedynie, że mogły one stanowić odzwier-

146 Art. 6 *Karty Afrykańskiej*.
147 Art. 8 *Karty Afrykańskiej*.
148 Art. 9(2) *Karty Afrykańskiej*.
149 Art. 10(1) *Karty Afrykańskiej*.
150 Art. 12(3) *Karty Afrykańskiej*.
151 Art. 12(4) *Karty Afrykańskiej*.
152 Art. 13(1) *Karty Afrykańskiej*.
153 E.G. Bello, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Recueil des Cours de l'Académie de La Haye" 1985/1986, Vol. 194, s. 70.

ciedlenie stanowisk negocjacyjnych tych państw, które niechętnie podchodziły do idei traktatu regionalnego, ustanawiającego wysokie standardy w dziedzinie ochrony praw człowieka, podczas gdy ich regulacje krajowe dotyczące praw obywatelskich i politycznych wciąż były obarczone dziedzictwem restrykcyjnych regulacji okresu kolonialnego[154].

Należy zwrócić uwagę, że sama *Karta Afrykańska* nie posługuje się terminem *clawback clauses*, który z kolei wręcz nagminnie używany jest przez anglojęzycznych komentatorów tego traktatu. W prawniczym języku angielskim zwrot ten ma dość szeroki zakres znaczeniowy, lecz w praktyce zwykle odnosi się albo do szczególnych postanowień kontraktów prywatnoprawnych (tzw. klauzul zwrotu funduszy), albo do postanowień prawa podatkowego, pozwalających na odebranie podatnikowi przysługującego mu zwolnienia[155]. Zdecydowanie rzadziej natomiast używany jest w doktrynie prawa międzynarodowego praw człowieka, gdzie poza kontekstem *Karty Afrykańskiej* odnosi się ogólnie do klauzul, które zezwalają na naruszenie zobowiązania, gdy spełnione są określone warunki. Innymi słowy *clawback clauses*, w tym ostatnim znaczeniu, to *wszelkie* klauzule limitacyjne określające kryteria legalności ograniczenia danego prawa człowieka, nie zaś swoisty, pod względem treści, przypadek klauzul szczegółowych[156]. Tymczasem jednak widoczna odrębność, stosunkowo jednolity charakter oraz szczególna treść rozważanych przepisów, skłaniały wielu wczesnych komentatorów *Karty Afrykańskiej* do czynienia ich przedmiotem odrębnej analizy w ramach dyskusji nad warunkami limitacji praw gwarantowanych w traktacie. Jednocześnie – w związku z tym, że przedmiotowe klauzule wyczerpywały w zasadzie merytoryczny dyskurs na temat klauzul limitacyjnych na gruncie tego traktatu – termin *clawback clause* przylgnął jedynie do nich. O pozostałych przypadkach klauzul limitacyjnych (tak generalnej, jak i szczegółowych) wspominano znacznie rzadziej, opisując je terminem „*limitations*"[157]. Przy tej okazji formułowano gorzkie uwagi pod adresem *clawback clauses*. Podnoszono zwłaszcza brak praktycznego znaczenia umowy międzynarodowej, która relatywizuje zakres ochrony praw człowieka w zależności od treści przepisów prawa krajowego. Czynić to miało dopuszczalność limitacji kwestią niemal całkowicie dyskrecjonalną i, w konsekwencji, wyłączać możliwość kontrolowania sposobu, w jaki państwa respektują część zagwarantowanych praw obywatelskich i politycznych[158]. Istotnie, przy operowaniu w granicach wykład-

154 M. Mutua, *The African Human Rights System: A Critical Evaluation*, Human Development Report 2000 – Background Papers, 2000, s. 6.

155 B.A. Garner, *A Dictionary of Modern Legal Usage*, OUP, 2001, s. 160.

156 R. Higgins, *Derogations under Human Rights Treaties*, „British Yearbook of International Law" 1976/1977, Vol. 48, s. 281; zob. także: J.H. Knox, *Horizontal Human Rights Law*, AJIL, 2008, Vol. 102, s. 12 i n.

157 A.J. Ali, *Derogation...*, s. 91; F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 329; inaczej jednak F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 431.

158 R. Gittleman, *The African Charter...*, s. 691–692; P. Kunig, *The Protection of Human Rights by*

ni tekstualnej, sygnalizowane tu obawy wydawały się w pełni uzasadnione, tym bardziej że państwa taką właśnie interpretację forsowały w trakcie toczących się przed AKmPCz postępowań w przedmiocie zawiadomień indywidualnych.

Pierwszoplanowe znaczenie w kontekście ratowania kruchych fundamentów powstającego dopiero regionalnego systemu ochrony miało odegrać orzecznictwo AKmPCz. Kwestią kluczową pozostawał zwłaszcza sposób udzielenia przez Komisję odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób należy interpretować węzłowe dla rozumienia *clawback clauses* pojęcie „prawa", niezdefiniowane przecież przez samą *Kartę*. Współcześnie praktyka stosowania traktatu nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że *clawback clauses* nie mogą być rozumiane jako przyznające porządkowi prawnemu państwa-strony rolę dodatkowego parametru, pozwalającego na wyznaczanie granic gwarantowanego prawa.

Pierwsza sposobność wypowiedzenia się na temat znaczenia niepokojących *clawback clauses* nadarzyła się w sprawie *Civil Liberties Organisation (in respect of the Nigerian Bar Association) v. Nigeria*, dotyczącej granic wolności stowarzyszania się[159]. W związku z ograniczeniem przez władze nigeryjskie niezawisłości samorządu adwokackiego, AKmPCz stwierdziła naruszenie art. 10 *Karty Afrykańskiej*. Wskazała przy tym, że:

> Wolność stowarzyszania się jest prawem jednostki, zatem nadrzędnym i fundamentalnym obowiązkiem państwa w tej mierze jest powstrzymanie się od ingerencji w proces formowania stowarzyszeń. [...] Określając granice korzystania z tego prawa, władze państwowe nie powinny stanowić przepisów ograniczających gwarantowaną wolność. Nie powinny zwłaszcza lekceważyć postanowień konstytucyjnych lub podważać praw gwarantowanych przez Konstytucję i standardy międzynarodowe w dziedzinie ochrony praw człowieka[160].

Jakkolwiek AKmPCz wyraźnie nie odniosła się do fragmentu art. 10(1) *Karty Afrykańskiej*, zgodnie z którym „wolność stowarzyszania się przysługuje jednostce o tyle, o ile przestrzega ona prawa", to jednak z powołanego fragmentu rozstrzygnięcia pośrednio wynika, że treść prawa krajowego państwa-strony nie może być traktowana jako wyznacznik zakresu ochrony traktatowej.

International Law in Africa, „German Yearbook of International Law" 1982, Vol. 25, s. 155; R.M. D'Sa, *Human and Peoples' Rights: Distinctive Features of the African Charter*, JAL, 1985, Vol. 29, s. 75; E. Bondzie-Simpson, *A Critique of the African Charter on Human and People's Rights*, „Howard Law Journal" 1988, Vol. 31, s. 660–661; C.R.M. Dlamini, *Towards a Regional Protection of Human Rights in Africa: The African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Comparative and International Law Journal of South Africa" 1991, Vol. 24, s. 196; podsumowanie krytyki, zob. G.J. Naldi, *Limitation of Rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights: The Contribution of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, „South African Journal on Human Rights" 2001, Vol. 17, s. 111–112.

159 Orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr 101/93.

160 *Ibidem*, pkt. 15–16.

W kolejnych orzeczeniach AKmPCz utrwaliła ten pogląd, podkreślając, że odnosi się on do *wszystkich* praw gwarantowanych w *Karcie*, a zatem także do tych, które kwalifikowane zostały przez *clawback clauses*[161]. Wykładając motywy takiego stanowiska, AKmPCz wyraźnie odwoływała się do wykładni celowościowej traktatu. Tak zatem w sprawie *Amnesty International v. Zambia*[162] państwo utrzymywało, że decyzja w kwestii wydalenia dwóch polityków partii opozycyjnej została podjęta zgodnie z prawem krajowym, a spełnienie warunku zawartego w *clawback clause* art. 12 *Karty Afrykańskiej* oznacza, że Zambia nie naruszyła zobowiązania na gruncie tego przepisu[163]. Nawiązując do tego argumentu, AKmPCz stwierdziła jednak, że:

> [...] klauzule 'claw-back' nie mogą być interpretowane w sposób niezgodny z zasadami niniejszej *Karty*. Nie można, powołując się na nie, usprawiedliwiać naruszeń wyraźnych postanowień tego traktatu. [...] Jest rzeczą dla Komisji szczególnie istotną, by przestrzec przed zbyt pochopnym odwoływaniem się do klauzul limitacyjnych [...][164].

Zdecydowane odrzucenie przez AKmPCz poglądu, jakoby *clawback clauses* uzależniały zakres ochrony traktatowej od treści przepisów prawa krajowego państwa-strony, prowadziło jednak do dalszych pytań. Należało zwłaszcza wyjaśnić znaczenie tych klauzul w procesie wykładni *Karty* oraz sprecyzować warunki dopuszczalnej limitacji poszczególnych, gwarantowanych praw. Pewną sugestię w tej mierze AKmPCz przedstawiła w sprawie *Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria*[165], dotyczącej ograniczenia prawa do wolności wyrażania opinii. Po anulowaniu wyborów z 1993 r. i po obaleniu tymczasowego rządu cywilnego, junta S. Abachy szeregiem dekretów praktycznie uniemożliwiła wydawanie krytycznie do niej nastawionych tytułów prasowych. W toku postępowania przed AKmPCz przedstawiciele Nigerii podnosili, nawiązując do *clawback clause* art. 9(2) *Karty Afrykańskiej*, że ograniczenie wolności wyrażania opinii zostało dokonane na podstawie przepisów prawa krajowego[166]. Odnosząc się do tego argumentu AKmPCz poczyniła szereg uwag odnoszących się do kwestii granic dozwolonej limitacji:

---

161 AKmPCz, pkt 59 orzeczenia w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*.

162 Orzeczenie z dnia 5 maja 1999 r., zawiadomienie nr 212/98.

163 *Ibidem*, pkt 25.

164 *Ibidem*, pkt 50; podobne rozumowanie, choć nie wyrażone wprost, zob. AKmPCz, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r. w sprawie *Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda*, zawiadomienia nr 27/89, 46/91, 49/91, 99/93.

165 Orzeczenie z dnia 31 października 1998 r., zawiadomienia nr 105/93, 128/94, 130/94, 152/96.

166 *Ibidem*, pkt 13.

> Państwa powinny unikać ograniczania praw człowieka i dbać o nie zgodnie z postanowieniami konstytucji oraz międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka. Nie ma takich sytuacji, które by uzasadniały masowe ich łamanie. W istocie rzeczy bowiem, generalne ograniczanie tych praw wiedzie do podważenia społecznego zaufania do zasady rządów prawa i, koniec końców, zwykle prowadzi do skutków odwrotnych do zamierzonych. Zgodnie z art. 9(2) *Karty*, wyrażanie i rozpowszechnianie poglądów może być dokonywane jedynie w granicach prawa. Nie znaczy to jednak, że prawem krajowym można tę wolność uchylić; gdyby tak było, to gwarancje [udzielone przez *Kartę* – MJW] byłyby bezskuteczne. Gdyby prawo krajowe przeważało nad prawem międzynarodowym, wyrażonym w *Karcie*, byłoby to niezgodne z celem, dla którego poszczególne prawa i wolności zostały w tym traktacie zagwarantowane. Międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka zawsze przeważa nad niezgodnym z nim prawem krajowym. Wszelkie ograniczenia praw zagwarantowanych w *Karcie* powinny pozostawać w zgodzie z samą *Kartą*. [...] Uprawnione przyczyny ograniczania praw i wolności wyrażonych w *Karcie Afrykańskiej* można odnaleźć jedynie w art. 27(2), zgodnie z którym prawa te 'będą realizowane z uwzględnieniem praw innych, bezpieczeństwa zbiorowego, moralności oraz interesu ogólnego'. Powody możliwych ograniczeń muszą być związane z uprawnionym interesem państwowym, powinny być ściśle proporcjonalne i absolutnie konieczne dla osiągnięcia zamierzonych korzyści. Co jednak najistotniejsze, takie ograniczenia nigdy nie mogą prowadzić do unicestwienia prawa[167].

Z zacytowanego, obszernego fragmentu rozstrzygnięcia AKmPCz wyprowadzić można dwa istotne wnioski. Po pierwsze, *clawback clauses*, stanowiąc o korzystaniu przez jednostki z przysługujących im wolności „zgodnie z prawem", nie odnoszą się do prawa krajowego, lecz do prawa międzynarodowego[168]. W tym duchu AfTPCz dodał później, w swym pierwszym wyroku merytorycznym, że na państwie stającym się stroną *Karty*, spoczywa obowiązek dokonania takich zmian w krajowym porządku prawnym, by zapewniał on jednostkom możliwość pełnego korzystania z gwarancji traktatowych[169].

Po drugie, generalna klauzula limitacyjna art. 27(2) sprowadza do wspólnego mianownika dość chaotycznie rozrzucone w tekście *Karty*, różnorakie formuły klauzul szczegółowych, wskazujących na uprawnione cele ograniczenia[170] bądź na wymóg zgodności ograniczenia z prawem[171]. W jednym z późniejszych rozstrzygnięć AKmPCz wyraźnie wskazała na systemowy charakter limitacji praw,

---

167 *Ibidem*, pkt. 65–70. Zob. także: AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie *Garreth Anver Prince v. RPA*, zawiadomienie nr 255/02, pkt 43.

168 AKmPCz wyraźnie wyłożyła tę myśl w pkt. 92 orzeczenia w sprawie *Article 19 v. Erytrea*.

169 AfTPCz, wyrok z dnia 14 czerwca 2013 r. w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*, skargi nr 009/2011 – 011/2011, pkt 109.

170 Art. 8, art. 10(2), art. 11, art. 12(2), art. 14 *Karty Afrykańskiej*.

171 Art. 6, art. 8, art. 9(2), art. 10(1), art. 12(3)(4) oraz art. 13(1) *Karty Afrykańskiej*.

stwierdzając, że „*Karta* powinna być interpretowana holistycznie, a poszczególne, zawarte w niej klauzule wzmacniają się wzajemnie”[172]. AfTPCz podkreślił z kolei swoiście programowy wymiar art. 27(2) *Karty Afrykańskiej*, który ma stanowić wzorzec dla określania wzajemnych relacji między jednostką a zbiorowością[173].

VI.1.2. Klauzule szczegółowe niezaliczane do *clawback clauses*

Podobnie jak *clawback clauses*, pozostałe klauzule szczegółowe występują wyłącznie w przepisach gwarantujących prawa obywatelskie i polityczne. Wyróżnia je jednak nieobecność warunku zgodności z prawem oraz rażąca ogólnikowość, dająca wręcz wrażenie przypadkowości w doborze stosowanych terminów. Ingerencja w korzystanie z praw zagwarantowanych w *Karcie* jest zatem dozwolona, o ile państwo nie działa arbitralnie[174], chroni solidarność grupową[175], działa w ściśle określonym, uprawnionym celu[176] lub działa na rzecz interesu społecznego[177].

VI.1.3. Generalna klauzula limitacyjna

Zgodnie z art. 27(2) *Karty Afrykańskiej*, „prawa i wolności każdej jednostki będą realizowane z uwzględnieniem praw innych, bezpieczeństwa zbiorowego, moralności oraz interesu ogólnego”. Z orzecznictwa AKmPCz wynika przy tym, że ochrona każdej z czterech wartości wymienionych w tym przepisie, stanowi jedyny uprawniony cel ograniczenia przez państwo praw i wolności jednostek zagwarantowanych w *Karcie*[178].

Treść przedmiotowej regulacji w dość oczywisty sposób przypomina o właściwym kulturze afrykańskiej i wyrażonym także w art. 27(1) *Karty* (wskazującym na obowiązki człowieka względem zbiorowości) podporządkowaniu jednostki interesom grupy. Jednocześnie jednak przepis ten określa granice tego podporządkowania. Pozbawia go absolutnego charakteru oraz sprawia, że materializuje się ono w wymiarze uprawnionym, zgodnie z art. 27(2) *Karty*:

---

172 Pkt 70 orzeczenia w sprawie *Legal Resources v. Zambia*.

173 Pkt 107.2 orzeczenia w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*.

174 Art. 4 *Karty Afrykańskiej*.

175 Art. 10(2) *Karty Afrykańskiej*.

176 Art. 11 oraz art. 12(2) *Karty Afrykańskiej*.

177 Art. 14 *Karty Afrykańskiej*.

178 AKmPCz, pkt 68 orzeczenia w sprawie *Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria*; zob. także inne rozstrzygnięcia AKmPCz: orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r. w sprawie *Interights, Institute for Human Rights and Development in Africa, and Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*, zawiadomienie nr 242/01, pkt 78; orzeczenie z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie *Kenneth Good v. Botswana*, zawiadomienie nr 313/05, pkt 189; pkt 243 orzeczenia w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS v. Egipt*.

> Art. 27(2) *Karty* pozwala na ograniczanie praw i wolności jednostek z uwagi na ochronę praw innych, bezpieczeństwo zbiorowe, moralność oraz interes ogólny. Potrzeby [zbiorowości – MJW], którym podporządkowane są prawa jednostek, muszą być jednak, jak sądzimy, zgodne i odpowiadające obowiązkom jednostki, wyrażonym w art. 27(2) i związanym z bezpieczeństwem, moralnością, interesem ogólnym i solidarnością[179].

Wykładnia literalna przepisu prowadzi do wniosku, że generalna klauzula art. 27(2) znajduje zastosowanie do wszystkich praw jednostek zagwarantowanych w *Karcie*, a zatem także do tych, które nie są kwalifikowane stosowną klauzulą szczegółową, tj. równości wobec prawa[180], prawa do godności, zakazu niewolnictwa oraz zakazu tortur[181], a także prawa do rzetelnego procesu sądowego[182]. AKmPCz wyraźnie odrzuciła ten pogląd jedynie w odniesieniu do art. 5 *Karty*, stwierdzając, że ustanowiony w tym przepisie zakaz tortur, jak również zakaz okrutnego, nieludzkiego czy poniżającego traktowania bądź karania, ma charakter absolutny i nie podlega ograniczaniu[183]. Natomiast pomimo podkreślania przez AKmPCz fundamentalnego znaczenia gwarancji z art. 3 oraz art. 7 *Karty Afrykańskiej* dla ochrony udzielanej także na gruncie innych przepisów tego traktatu[184], nigdy nie wyraziła ona poglądu o absolutnym charakterze związanych z nimi praw (tj. równości wobec prawa i prawa do rzetelnego procesu sądowego).

VI.1.4. Limitacja w praktyce stosowania *Karty Afrykańskiej*. Interpretacja holistyczna

W związku z niezwykle ogólnym sformułowaniem uprawnionych celów limitacji w art. 27(2) *Karty Afrykańskiej*, absolutnie rudymentarnym charakterem poszczególnych klauzul szczegółowych oraz mglistą sugestią o konieczności „holistycznej wykładni przepisów limitujących"[185], doprecyzowanie formuły limitacji wciąż dokonuje się w procesie oceny przez AKmPCz i AfTPCz poszczególnych stanów faktycznych i zarzutów naruszania konkretnych praw. Pomimo to praktyka obu organów pozwala także na poczynienie kilku generalnych spostrzeżeń.

---

179 AfTPCz, pkt 107.2 orzeczenia w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*.

180 Art. 3 *Karty Afrykańskiej*.

181 Art. 5 *Karty Afrykańskiej*.

182 Art. 7 *Karty Afrykańskiej*.

183 AKmPCz, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r. w sprawie *Huri-Laws v. Nigeria*, zawiadomienie nr 225/98, pkt 41; podobnie nt. zakazu tortur zob. pkt 69 orzeczenia w sprawie *Abdel Hadi, Ali Radi & Others v. Sudan*.

184 AKmPCz, pkt 159 orzeczenia w sprawie *Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana*; orzeczenie z dnia 22 października 2012 r. w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia*, zawiadomienie nr 301/05, pkt. 237–239.

185 *Supra*, cz. druga, VI.1.1, *in fine*.

Jak już wcześniej wielokrotnie wskazywano, egzystencja jednostki w społeczeństwie afrykańskim postrzegana jest, przede wszystkim, w jej wymiarze wspólnotowym. Nie może wobec tego dziwić, że cztery uprawnione cele limitacji, wymienione w art. 27(2) *Karty* (a zatem: ochrona praw innych, ochrona bezpieczeństwa zbiorowego, ochrona moralności oraz ochrona interesu ogólnego), ewidentnie związane są z funkcjonowaniem człowieka w ramach zbiorowości. W praktyce rzeczą konieczną stało się zatem udzielenie odpowiedzi na pytanie o to, na ile przy badaniu merytorycznej zawartości interesu grupowego, dla ochrony którego dokonywana jest ingerencja w gwarantowane prawo, należy kierować się stanowiskiem opinii publicznej.

W sprawie *Legal Resources v. Zambia* państwo argumentowało, że wprowadzenie poprawki do konstytucji, zgodnie z którą prezydentem Zambii mogła zostać jedynie osoba, której oboje rodzice posiadali obywatelstwo tego państwa, stanowiło wyraz woli narodu, by zachować urząd prezydenta dla osoby lokalnego pochodzenia. AKmPCz stwierdziła jednak naruszenie m.in. prawa do uczestniczenia w życiu publicznym wskazując, że uzasadnienie potrzeby ograniczenia prawa gwarantowanego w *Karcie Afrykańskiej* nie może opierać się *wyłącznie* na woli ogółu danej społeczności[186]. Państwo powinno zatem ocenić w sposób obiektywny, czy ograniczenie jest *celowe*.

W sprawie *Garreth Anver Prince v. RPA* AKmPCz konsekwentnie uznała, że wprowadzenie przez władze zakazu korzystania z substancji odurzających nie naruszało praw członka społeczności rastafariańskiej. Przeświadczenie wyrażane przez osoby związane z tą grupą co do korzyści płynących z używania narkotyku nie może przeważać nad interesem wspólnotowym, którego ochronie służył zakaz wprowadzony przez władze[187]. Na marginesie należy zauważyć, że w tym rozstrzygnięciu AKmPCz wyraźnie nawiązała do koncepcji marginesu swobody oceny (*margin of appreciation*)[188], stwierdzając, że do państwa należy określanie środków, które powinno wykorzystać w celu pogodzenia sprzecznych interesów, związanych z podlegającymi ochronie wartościami[189].

Wypływający z art. 27(2) *Karty Afrykańskiej* warunek *celowości* nie jest jedynym, który musi zostać spełniony, by ograniczenie prawa było zgodne z traktatem. Ograniczenie powinno być także *legalne* oraz *konieczne*, a AKmPCz podejmuje próby sprecyzowania znaczenia tych pojęć na gruncie poszczególnych przypadków.

---

186 Pkt. 69–70.

187 Pkt 48.

188 Na ten temat zob. np. A. Legg, *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law: Deference and Proportionality*, OUP Oxford, 2012; Y. Arai, Y. Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia, 2002; H.C. Yourow, *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

189 Pkt. 50–52 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Garreth Anver Prince v. RPA*; zob. także pkt 106.3 orzeczenia AfTPCz w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*.

Dostrzegając zatem, że ograniczanie wszystkich praw podlegających limitacji może być dokonane jedynie na podstawie przepisów prawa krajowego, AKmPCz zaczęła wskazywać warunki, jakie to prawo musi spełniać, by pozostawało w zgodzie z *Kartą* i standardami prawa międzynarodowego w ogóle[190].

A zatem rozstrzygnięcie organów krajowych w indywidualnej sprawie powinno być, przede wszystkim, dokonane na podstawie normy generalnej i abstrakcyjnej, gdyż w przeciwnym razie istnieje niebezpieczeństwo naruszenia ogólnego zakazu dyskryminacji, wyrażonego w art. 3 *Karty Afrykańskiej*[191]. Ponadto, prawo powinno być dostatecznie precyzyjne i dostępne, by, z jednej strony wykluczyć możliwość arbitralnego ograniczania gwarantowanego prawa[192], z drugiej zaś zagwarantować przewidywalność zapadających na jego podstawie rozstrzygnięć[193].

Oceniając wreszcie związek zachodzący między działaniem podejmowanym przez państwo na podstawie przepisów jego prawa wewnętrznego a uprawnionym celem dokonywanego ograniczenia, AKmPCz stwierdza, że ograniczenie to musi być konieczne, aby doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu. W jednej ze spraw dotyczących ograniczenia prawa do wolności wyrażania opinii, AKmPCz dokonała zresztą kwalifikacji tego warunku, mówiąc o „konieczności ograniczenia w społeczeństwie demokratycznym"[194], co stanowi znamienne odbicie aktywności UA, promującej praktyki demokratyczne i rządy prawa[195]. Tak-

190 AKmPCz, pkt 84 orzeczenia w sprawie *John K. Modise v. Botswana*; pkt 79 orzeczenia w sprawie *Abdel Hadi, Ali Radi & Others v. Republic of Sudan*.

191 AKmPCz, orzeczenie z dnia 31 października 1998 r. w sprawie *Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Media Rights Agenda v. Nigeria*, zawiadomienia nr 140/94, 141/94, 145/95, pkt 44.

192 Nie spełnia zatem tego warunku np. prawo zakazujące tworzenia stowarzyszeń o charakterze przestępczym, które jednak nie wskazuje obiektywnych kryteriów pozwalających na dokonanie stosownej kwalifikacji (zob. pkt 107 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauritania*); prawo zezwalające na dyskrecjonalne ograniczanie prawa do wolności osobistej (zob. pkt 59 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v. Sudan*) oraz prawo do życia (zob. pkt 137 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Gabriel Shumba v Republic of Zimbabwe*).

193 Ogólne uwagi na ten temat, zob. np. pkt 203 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Kenneth Good v. Botswana*.

194 AKmPCz, orzeczenie z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie *Monim Elgak, Osman Hummeida and Amir Suliman (represented by FIDH and OMCT) v. Sudan*, zawiadomienie nr 379/09, pkt 114.

195 Na forum UA wypracowano, m.in. *Afrykańską Kartę Demokracji, Wyborów i Rządów*, Addis Abeba, 30 stycznia 2007 r. (według stanu na dzień 1 kwietnia 2016 r. jej stronami były 24 państwa członkowskie UA, <https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7790-sl-african_charter_on_democracy_elections_and_governance.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. W kontekście wolności wyrażania opinii, zob. zwłaszcza: AKmPCz, *Deklaracja zasad dotyczących wolności wypowiedzi* (*Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, African Commission on Human and Peoples' Rights*), AU Doc. ACHPR/Res.62(XXXII)2002.

że AfTPCz, powołując obficie orzecznictwo AKmPCz, AmTPCz oraz ETPCz, wskazał na ukształtowaną zasadę, zgodnie z którą ograniczenie praw człowieka może być legalnie dokonane wyłącznie na podstawie przepisów krajowych, gdy jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym oraz w sposób racjonalny proporcjonalne w kontekście uprawnionego celu[196]. Istnienie warunku konieczności implikuje z kolei dalsze, bardziej szczegółowe warunki prawnomiędzynarodowej legalności ograniczenia prawa.

Państwo jest zobowiązane do *udowodnienia* celowości limitacji. AKmPCz w sprawie *Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. DRK*[197] stwierdziła zatem naruszenie prawa do wolności sumienia i wyznania świadków Jehowy w związku z tym, że państwo nie przedstawiło dowodów świadczących, że podlegające ograniczeniu praktyki w jakikolwiek sposób naruszały prawo i porządek publiczny[198].

Środek wykorzystany na potrzeby legalnej limitacji musi być ponadto ściśle *proporcjonalny* do jej celu[199], co oznacza, że państwo powinno wykorzystać najmniej inwazyjny z dostępnych instrumentów. Dla dokonania oceny, czy warunek proporcjonalności został spełniony, należy w szczególności zbadać, w jaki sposób charakter i skutki zastosowanego instrumentu służą osiągnięciu konkretnego, uprawnionego celu. Na przykład w sprawie *Interights, Institute for Human Rights and Development in Africa, and Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*, AKmPCz stwierdziła naruszenie art. 10 *Karty Afrykańskiej*, wskazując, że państwo dysponowało całą gamą środków dyscyplinujących partię polityczną (rzekomo zagrażającą interesowi publicznemu), w mniejszym stopniu godzących w prawo do wolności stowarzyszania się niż te, które zostały zastosowane w praktyce[200]. Z kolei w sprawie *Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria*, dotyczącej naruszenia prawa do wolności wyrażania opinii, zauważono, że konfiskata całego nakładu tytułu prasowego przed jego wydaniem, nie może być uznana za proporcjonalną odpowiedź na rzekome znieważenie głowy państwa zawarte w skierowanym do druku artykule. Środkiem właściwszym byłoby tu, zdaniem AKmPCz, wszczęcie postępowania sądowego przeciwko autorowi publikacji[201].

---

196 Pkt 106 orzeczenia w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*.

197 Orzeczenie z dnia 11 października 1995 r., zawiadomienia nr 25/89, 47/90, 56/91, 100/93.

198 *Ibidem*, pkt 45; zob. także pkt 107 i pkt 111 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauritania*.

199 Pkt 43 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Garreth Anver Prince v. Republic of South Africa*.

200 Pkt 82.

201 Pkt 75.

VI.2. Derogacja praw człowieka

Karta Afrykańska nie zawiera klauzuli derogacyjnej, pozwalającej na generalne, lecz przejściowe uchylanie stosowania zobowiązań traktatowych w przypadku niebezpieczeństwa publicznego. Co prawda, takie rozwiązanie odróżnia *Kartę* od AKPCz i EKPCz[202], ale jednocześnie nie sposób uznać, by miało ono charakter absolutnie wyjątkowy na tle innych traktatów chroniących prawa człowieka.

Materiały dokumentujące *travaux préparatoires* nie pozwalają na precyzyjne zrekonstruowanie motywów, którymi kierowali się w tej mierze twórcy *Karty*. Artykuł 33 *Projektu M'baye*, który zawierał klauzulę derogacyjną, nawiązującą do art. 4 MPPOP, został bez jakiegokolwiek komentarza porzucony w trakcie przygotowywania *Projektu Dakarskiego*. Taka decyzja mogła budzić zdziwienie o tyle, że pominięcie klauzuli zezwalającej na czasowe zawieszenie zobowiązań traktatowych, gdy wymaga tego nadrzędny interes publiczny, zdawało się być pośrednio nie do pogodzenia ze stanowiskiem większości państw afrykańskich, które w toku długotrwałego procesu prowadzącego do przyjęcia *Karty* wielokrotnie akcentowały prymat interesu społecznego nad jednostkowym[203]. Co więcej, derogacja była dobrze znana praktyce konstytucyjnej państw afrykańskich[204], które na co dzień doświadczały stanów i sytuacji dających się zakwalifikować jako niebezpieczeństwo publiczne, uzasadniające uchylanie praw podstawowych (np. konflikty zbrojne, powstania, poważne kryzysy ekonomiczne, katastrofy naturalne)[205]. Paradoksalnie zatem nie sposób wykluczyć, że pominięcie przepisu zezwalającego na derogację mogło stanowić wyraz dążenia państw afrykańskich do jeszcze efektywniejszego zabezpieczania ich interesów, kosztem skutecznej ochrony praw człowieka[206]. Oto bowiem w braku szczegółowego postanowienia traktatowego, określającego materialne i proceduralne warunki czasowego uchylenia stosowania zobowiązań, państwo może odwołać się do międzynarodowego prawa zwyczajowego, wskazującego na okoliczności wyłączające bezprawność naruszenia. Nie ulega przy tym wątpliwości, że skuteczne powołanie się przykładowo na

202 Art. 27 AKPCz; art. 15 EKPCz.

203 *Supra*, cz. pierwsza, III.2.3., V.3.1., V.3.1.1.

204 A.J. Ali, *Derogation...*, s. 93 i n.

205 Wystarczy wskazać, że w ciągu pierwszych 35 lat obowiązywania MPPOP deklaracje derogacyjne zostały złożone 586 razy przez 33 państwa, zob. E.M. Hafner-Burton, L.R. Helfer, C.J. Fariss: *Emergency and escape: Explaining derogations from human rights treaties*, „International Organization" 2011, Vol. 65, s. 673, 679.

206 T. Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, OUP, 1989, s. 218–219; zob. także F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 427. Inaczej do problemu przyczyn braku klauzuli derogacyjnej podchodzi jednak A.J. Ali argumentując, że jej pominięcie stanowiło wyraz troski państw afrykańskich o wzmocnienie ochrony praw człowieka, *Derogation...*, s. 84 i n.

działanie w stanie konieczności[207] oraz *force majeure*[208], nie jest rzeczą łatwą z uwagi na wyjątkowy charakter zdarzeń, których wystąpienie musi być dowiedzione. Z drugiej jednak strony przeniesienie ciężaru argumentacji na grunt prawa zwyczajowego pozwala na uniknięcie kłopotliwych ograniczeń zwykle wynikających z klauzul derogacyjnych zarówno o charakterze proceduralnym (obowiązek notyfikacji), jak i materialnym (zakaz derogacji określonych zobowiązań). Praktyka państw afrykańskich na gruncie MPPOP potwierdza zresztą, że sformalizowane mechanizmy derogacyjne nie są przez nie postrzegane jako istotne elementy traktatowego reżimu ochrony praw człowieka – pomimo powszechności deklarowania stanów nadzwyczajnych w Afryce[209], państwa tego kontynentu jedynie trzykrotnie złożyły deklaracje derogacyjne na podstawie art. 4(3) MPPOP[210]. Nie można wykluczyć wreszcie, że klauzulę derogacyjną pominięto jako zbędną, sądząc, że do podobnych jak ona skutków prowadzić będzie wpisanie w *Kartę Afrykańską* obowiązków jednostki wobec społeczności, w której funkcjonuje[211].

Jeżeli jednak założyć, że klauzulę derogacyjną pominięto w tekście *Karty* po to, by pozostawić państwom większą swobodę manewru na gruncie międzynarodowego prawa zwyczajowego, to w kalkulacjach nie wzięto pod uwagę niezwykle istotnego czynnika, a mianowicie stanowiska AKmPCz w praktyce stosowania traktatu. Gdy w sprawie *Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés v. Czad* państwo podniosło, że w związku toczącą się wojną domową nie ponosi odpowiedzialności za zarzucane mu naruszenia praw człowieka[212], AKmPCz pryncypialnie stwierdziła, że:

---

207 Co do zwyczajowego charakteru tej okoliczności wyłączającej bezprawność, zob. np. orzeczenie arbitrażowe z dnia 30 kwietnia 1990 r., dotyczące *Case concerning the difference between New Zealand and France concerning the interpretation or application of two agreements, concluded on 9 July 1986 between the two States and which related to the problems arising from the Rainbow Warrior Affair*, RIAA, 2006, Vol. XX, s. 254; MTS, wyrok z dnia 25 września 1997 r. w sprawie *Gabčíkovo-Nagymaros Project*, ICJ Reports, 1997, pkt 51; pkt 140 opinii doradczej MTS w sprawie *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*; Międzynarodowy Trybunał Prawa Morza, wyrok z dnia 1 lipca 1999 r., dotyczący *The M/V „SAIGA" Case*, wyrok z dnia 1 lipca 1999 r., pkt. 129, 133.

208 Zwyczajowy charakter tej okoliczności wyłączającej bezprawność potwierdził pośrednio już STSM w wyroku z dnia 12 lipca 1929 r. w sprawie *Brazilian Loans*, s. 120 oraz w wyroku z dnia 15 czerwca 1939 r. w sprawie *Société Commerciale de Belgique*, s. 21–22. Wyraźne potwierdzenie odnaleźć można np. w orzeczeniu arbitrażowym z dnia 19 maja 1931 r. w sprawie *John Gill* (*Great Britain v. Meksyk*), wyrok z dnia 19 maja 1931 r., s. 159–160; oraz wyroku Irańsko-Amerykańskiego Trybunału do spraw Roszczeń z dnia 10 grudnia 1986 r. w sprawie *Anaconda Iran Ltd. v. Iran*, pkt 41.

209 Zob. np. A.J. Ali, *Derogation...*, s. 87–90.

210 *Supra*, przyp. 36.

211 Tak np. E.J. Criddle, E. Fox-Decent, *Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law*, HRQ, 2012, Vol. 34, s. 46, przyp. 30.

212 Pkt 19 orzeczenia.

> W odróżnieniu od innych instrumentów międzynarodowych, chroniących prawa człowieka, *Karta Afrykańska* nie pozwala państwu na derogację obowiązków traktatowych w sytuacjach nadzwyczajnych. W związku z tym Czad nie może skutecznie powołać się na trwającą wojnę domową jako usprawiedliwienie naruszania lub zgody na naruszanie *Karty Afrykańskiej*[213].

Stanowisko to zostało podtrzymane w sprawie *Article 19 v. Erytrea,* dotyczącej uwięzienia i przetrzymywania bez kontroli sądowej grupy dziennikarzy:

> Ani stan wojny [...], ani innego rodzaju sytuacja nadzwyczajna na terytorium państwa-strony nie uzasadniają [...] naruszenia jakiegokolwiek prawa wyrażonego w *Karcie*, w związku z tym postępowanie Erytrei powinno być oceniane w świetle tego traktatu, niezależnie od panującego w niej zamieszania [...] Nie istnieje taka sytuacja polityczna, która usprawiedliwiałaby powszechne naruszenia praw człowieka; w gruncie rzeczy wprowadzanie ogólnych ograniczeń [...] prawa do wolności wyrażania opinii [...] podważa społeczne zaufanie do rządów prawa i, w efekcie, nie tyle zapobiega, ile zwykle zwiększa niepokoje publiczne[214].

W innej wreszcie sprawie (w znamienny sposób związanej z zawiadomieniem złożonym przez byłego prezydenta Gambii, który uprzednio aktywnie uczestniczył w procesie tworzenia *Karty Afrykańskiej*) AKmPCz odniosła się do skutków zawieszenia przez juntę Y. Jammeha postanowień konstytucji z 1970 r., gwarantujących podstawowe prawa człowieka. Stwierdziła m.in., że zawieszenie postanowień prawa krajowego nie wpływa na zawieszenie postanowień *Karty* i wynikających z niej zobowiązań oraz skutkuje naruszeniem ogólnego obowiązku przestrzegania tego traktatu, statuowanego przez art. 1 *Karty*[215].

Przedstawione wyżej stanowisko Komisji oznacza, że wykazanie przez państwo istnienia niebezpieczeństwa publicznego nie będzie prowadzić do skutku derogacyjnego na gruncie *Karty Afrykańskiej*. Jest przy tym rzeczą godną podkreślenia, że chociaż taka praktyka zdaje się podnosić skuteczność traktatowej ochrony praw człowieka, to jednak nierzadko jest krytykowana przez komentatorów, wskazujących na możliwość wystąpienia skutków niepożądanych. Twierdzą oni, że oderwana od realiów[216] postawa organu kontrolnego może prowadzić do igno-

---

213 *Ibidem*, pkt 21. Podobnie zob. AKmPCz, orzeczenie z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*, zawiadomienia nr 279/03, 296/05, pkt. 167–168; orzeczenie z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie *Liesbeth Zegveld and Mussie Ephrem v. Erytrea*, zawiadomienie nr 250/02, pkt 60.

214 Pkt. 87, 108 orzeczenia w sprawie *Article 19 v. Erytrea*.

215 Pkt. 49–50 orzeczenia w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*.

216 R. Ago, specjalny sprawozdawca KPM ds. odpowiedzialności państw, znacząco zauważył, że „koncepcja stanu konieczności jest tak głęboko zakorzeniona w świadomości członków społeczności międzynarodowej, że wyrzucona drzwiami, powróci oknem – w innej postaci, jeżeli potrzeba", *Addendum to the Eighth Report on State Responsibility – The Internationally*

rowania postanowień traktatu przez państwa stojące w obliczu nadzwyczajnego niebezpieczeństwa publicznego. Skutkiem zaś tego będzie osłabienie regionalnego systemu ochrony praw człowieka[217]. Jak dotąd jednak, takie negatywne skutki nie zostały zaobserwowane.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę na inny jeszcze aspekt problemu. Otóż z rozstrzygnięcia w sprawie *Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés v. Czad*[218] daje się wyprowadzić obraz *Karty Afrykańskiej* jako traktatu, który nie tylko nie pozwala na derogację, ale wręcz całkowicie wyklucza możliwość skutecznego powoływania przez państwa-strony okoliczności wyłączających bezprawność w celu uchylenia odpowiedzialności za konkretne naruszenie zobowiązania. Wniosek taki nie byłby jednak poprawny.

Traktatowe wyłączenie albo zmiana wtórnych norm międzynarodowego prawa zwyczajowego, dotyczących zasad ponoszenia przez państwo odpowiedzialności za akty bezprawne jest, bez wątpienia, dozwolone (*lex specialis derogat legi generali*)[219]. Tym niemniej nic w treści *Karty Afrykańskiej* nie wskazuje ani w sposób wyraźny, ani dorozumiany, by jej strony zamierzały pozbawić się możliwości powołania np. stanu konieczności czy *force majeure* dla uniknięcia odpowiedzialności za naruszenie wypływającego z traktatu zobowiązania. W szczególności zaś nie sposób takiej intencji wywodzić z faktu pominięcia w traktacie klauzuli derogacyjnej. Przeciwnie, jak już wcześniej zauważono, brak klauzuli derogacyjnej daje się wytłumaczyć wolą państw, by sytuacje niebezpieczeństwa publicznego traktować jako okoliczności wyłączające bezprawność w rozumieniu międzynarodowego prawa zwyczajowego[220]. Także przedmiot i cel *Karty* nie uzasadniają wniosku odmiennego, skoro traktaty chroniące prawa człowieka zwykle zawierają klauzule derogacyjne, pozwalające na uchylenie stosowania wynikających z nich

---

Wrongful Act of the State, Source of International Responsibility (Part 1, concluded) by Ago, Roberto (UNILC Special Rapporteur), UN Doc A/CN.4/318/Add.5–7, YBILC, 1980, Vol. II, Chapter V, Circumstances Precluding Wrongfulness (concluded), State of Necessity, pkt 80.

217 C. Heyns, *The African regional human rights system: In need of reform?*, AHRLJ, 2001, Vol. 2, s. 161–162; F. Cowell, *Sovereignty and the Question of Derogation: An Analysis of Article 15 of the ECHR and the Absence of a Derogation Clause in the ACHPR*, „Birkbeck Law Review" 2013, Vol. 1, s. 139; L. Sermet, *The absence of a derogation clause from the African Charter on Human and Peoples' Rights: A critical discussion*, AHRLJ, 2007, Vol. 7, s. 153–154.

218 *Supra*, przyp. 61.

219 Komentarz KPM do projektu *Konwencji o odpowiedzialności państw*, UN Doc. A/56/10, § 4 komentarza do art. 55.

220 Dostrzegając szereg odrębności między międzynarodowym prawem ochrony praw człowieka i międzynarodowym prawem inwestycyjnym, warto na marginesie wskazać, że nieobecność w bilateralnym traktacie inwestycyjnym standardowej klauzuli wyłączenia odpowiedzialności państwa na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, nie skutkuje uchyleniem możliwości powołania okoliczności wyłączających bezprawność, zob. np. Międzynarodowe Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych, decyzja w sprawie dopuszczalności z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie *Suez and ors v. Argentyna*, pkt. 249 i n.; oraz wyrok Trybunału *ad hoc* UNCITRAL z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie *BG Group plc v. Argentyna*, pkt. 388–390.

zobowiązań w obliczu sytuacji nadzwyczajnych, nawet wówczas, gdy nie spełniają zwyczajowych przesłanek stanu konieczności czy *force majeure*[221].

Dla AKmPCz bezpośrednia okazja do zmierzenia się z tym problemem pojawiła się zaledwie raz, na gruncie sprawy *Association of Victims of Post Electoral Violence & Interights v. Kamerun*[222]. Zdaniem rządu, jego odpowiedzialność za przypadki naruszeń praw człowieka, do jakich doszło w związku z powyborczymi zamieszkami, w których wzięli udział zwolennicy wrogich partii politycznych, została wyłączona w związku z wystąpieniem *force majeure*[223]. AKmPCz nie zakwestionowała samej możliwości podniesienia tej okoliczności. Stwierdziła jednak, że nie zostały spełnione jej zwyczajowe przesłanki, tj. nieprzewidywalność i przemożność zjawiska[224]. Wydaje się zatem, że wystąpienie okoliczności wyłączających bezprawność aktu państwa będzie traktowane przez AKmPCz jako uchylające odpowiedzialność międzynarodową państwa na gruncie *Karty Afrykańskiej*.

Należy w końcu zauważyć, że AKmPCz odniosła się również do problematyki wpływu, jaki wystąpienie sytuacji nadzwyczajnych może wywierać na limitację praw człowieka w konkretnych przypadkach. Na przykład w sprawie *Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Media Rights Agenda v. Nigeria* rząd podnosił, że wydanie dekretów prowadzących do zamknięcia kilkunastu tytułów prasowych było uzasadnione szczególnymi okolicznościami, związanymi z niekonstytucyjnym przejęciem władzy przez reżim Abachy[225]. Nietrudno zauważyć, że argument ten stanowił próbę przemycenia skutku derogacyjnego, co dostrzegła AKmPCz stwierdzając, że:

> Ograniczanie praw i wolności zawartych w *Karcie* nie może być usprawiedliwione wystąpieniem zagrożenia lub innych szczególnych okoliczności. Powodem ograniczania praw i wolności zagwarantowanych w *Karcie Afrykańskiej* mogą być jedynie cele wskazane w art. 27(2) [...][226].

Wystąpienie sytuacji nadzwyczajnej nie stanowi zatem okoliczności, która sama przez się pozwalałaby na dokonanie ingerencji w korzystanie z praw wymienionych w *Karcie Afrykańskiej*. Bez wątpienia natomiast może ono konstytuować ważny element stanu faktycznego, który AKmPCz weźmie pod uwagę przy ocenie konieczności ingerencji.

---

221 Por. A.L. Svensson-McCarthy, *The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and the Case-law of the International Monitoring Organs*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, s. 348.

222 AKmPCz, orzeczenie z dnia 25 listopada 2009 r., zawiadomienie nr 272/03.

223 *Ibidem*, pkt 114.

224 *Ibidem*, pkt. 117–118.

225 Punkty 14, 39 orzeczenia w sprawie *Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Media Rights Agenda v. Nigeria*.

226 *Ibidem*, pkt 41.

VII. *Karta Afrykańska* w krajowych porządkach prawnych

Dokonując opisu oraz oceny efektywności danego reżimu traktatowego, chroniącego prawa człowieka, przeprowadza się zazwyczaj analizę funkcjonowania ustanowionego przezeń mechanizmu kontrolnego. Jest to zrozumiałe o tyle, że umowa międzynarodowa zawiera jedynie ogólną formułę ochrony, która materializuje się i uszczegółowia (tak pod względem instytucjonalnym, jak i materialnoprawym) dopiero w procesie tworzenia i działania organów danego systemu. Żaden opis i żadna ocena nie mogą być zatem odbiciem utrwalonego *in aeternum* kształtu stanu systemu na dzień jego powstania, ale winny stanowić próbę uchwycenia tego kształtu takim, jakim on jest w chwili, w której przeprowadzane jest badanie.

Siłą rzeczy dynamika rzeczywistości zmusza do patrzenia na *Kartę Afrykańską* przez pryzmat rozstrzygnięć AKmPCz oraz AfTPCz, odzwierciedlających te elementy zmienne (np. tworzący się regionalny konsensus)[227], które wpływają na zmianę parametrów ochrony gwarantowanych praw. Nie ulega zatem wątpliwości, że ukazanie afrykańskiego systemu regionalnego w oderwaniu od rozstrzygnięć właściwych komisji i trybunałów międzynarodowych byłoby z góry skazane na niepowodzenie, dając obraz co najmniej niepełny.

Ułomny byłby jednak również stosowny opis traktatu w działaniu, niewykraczający poza granice wytyczone przez praktykę organów międzynarodowych. Skuteczność chroniącej prawa człowieka umowy międzynarodowej mierzyć bowiem należy nie tylko liczbą czy jakością rozstrzygnięć międzynarodowych komisji, komitetów czy trybunałów, ale także wpływem, jaki dany traktat wywiera na sytuację jednostek podległych władztwu państw-stron. W istocie rzeczy, wykonywanie zobowiązań traktatowych przez państwo w taki sposób, by międzynarodowe mechanizmy rozpoznawania petycji indywidualnych nie musiały być uruchamiane, należy traktować jako sytuację idealną i wzorcową.

O ile w danym przypadku traktat realnie wpływa na sytuację jednostek, to zasadniczo dzieje się to w sposób, który stanowi pochodną realizacji przez państwo spoczywających na nim zobowiązań umownych[228]. Znamienny jest w tej mierze art. 1 *Karty Afrykańskiej*, który nakłada na państwa-strony powinność „uznawania zapisanych w niej praw, obowiązków i wolności" oraz „zapewnienia ich skuteczności dzięki środkom ustawodawczym lub innym". Nie ulega przy tym wątpliwości, że precyzyjne zrekonstruowanie zakresu zobowiązań, jakie powołany przepis tworzy dla państw, nie jest możliwe bez odniesienia się do orzecznictwa

227 AKmPCz, pkt 151 orzeczenia w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia*.

228 Więcej zob. np. B. Conforti, F. Francioni (eds.), *Enforcing International Human Rights in Domestic Courts*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997; D. Weissbrodt, F. Ní Aoláin, J. Fitzpatrick, F.C. Newman, *International Human Rights: Law, Policy, and Process*, LexisNexis, 2009.

AKmPCz oraz AfTPCz na gruncie poszczególnych postanowień materialnoprawnych *Karty*, co wykracza poza ramy niniejszego opracowania. W tym miejscu warto natomiast zająć się problemem ogólniejszej natury.

Otóż wejście w życie umowy międzynarodowej, gwarantującej przestrzeganie praw człowieka, jest zjawiskiem należącym do przestrzeni prawa i stosunków międzynarodowych, oddziałującym bezpośrednio głównie na sferę powinności suwerennych państw. Złożenie przez państwo depozytariuszowi w Addis Abebie informacji o wyrażeniu ostatecznej zgody na związanie się *Kartą Afrykańską* jedynie zapoczątkowuje proces realizacji zobowiązań traktatowych[229]. Celem tego procesu jest zapewnienie, by impuls nadany przez wejście w życie *Karty*, wywarł trwały wpływ na sytuację każdej jednostki podlegającej władztwu państwa-strony, docierając np. do posterunku policji w buszmeńskiej wiosce Xade, zagubionej pośród bezmiernych przestrzeni Kalahari. Sposób przeniesienia tego impulsu, pomiędzy sferą powinności międzynarodowych a konkretną sytuacją jednostki, zależy od wielu czynników, pośród których kluczowe jest to, jaką rolę przyznają *Karcie* porządki konstytucyjne państw afrykańskich. W tym kontekście należy postawić dwa kluczowe pytania: o wybór metody stosowania tego traktatu w porządkach krajowych oraz o to, w jaki sposób sądy krajowe odnoszą się do *Karty* w swym orzecznictwie.

VII.1. Regulacje konstytucyjne wyznaczające miejsce *Karty* w systemach prawa krajowego państw afrykańskich

Wybór stosownej metody wprowadzenia normy zawartej w traktacie do porządku wewnętrznego należy do zainteresowanego państwa. W praktyce będzie on uzależniony od dominującej w danym przypadku teorii, opisującej wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Co do zasady wyróżnia się dwie takie teorie, które w różny sposób wpływają na występujące rozwiązania.

Zgodnie z teorią dualistyczną prawo międzynarodowe i porządki krajowe są odrębne względem siebie, w związku z czym traktat może obowiązywać w porządku krajowym dopiero po dokonaniu jego recepcji, sprowadzającej się do transpozycji (tj. przepisania normy traktatowej do aktu krajowego) lub transformacji (tj. przekształcenia normy traktatowej w normę krajową na mocy aktu krajowego). Teoria monistyczna zakłada natomiast, że prawo międzynarodowe i porządki krajowe to dwa podzbiory norm w ramach jednego systemu prawa. W związku z tym normy traktatowe mogą być stosowane przez organy krajowe

229 Na temat wieloaspektowości tego procesu w kontekście afrykańskim, zob. np. F. Viljoen, *Contemporary challenges to international human rights law and the role of human rights education*, „De Jure" 2011, Vol. 44, s. 207.

bezpośrednio, na podstawie odesłania zawartego w akcie prawa krajowego albo w związku z dokonaniem ich inkorporacji, polegającej na uznaniu bezpośredniej skuteczności takich norm w krajowym porządku prawnym.

Obie koncepcje wykrystalizowały się na przełomie XIX i XX w. jako rezultat wysiłku doktrynalnego. Zmierzał on do opisania wzajemnych relacji między prawem międzynarodowym a porządkami krajowymi po to, by sformułować dodatkowe argumenty w sporze między zwolennikami pozytywistycznej i naturalistycznej teorii prawa[230]. Przy czym wcielenie jednego z tych poglądów w życie za pośrednictwem postanowień konstytucji krajowych (jakkolwiek zwykle nie w postaci czystej, lecz zabarwionej odcieniami zapożyczonymi ze stanowiska przeciwnego) nie dokonywało się, jak można założyć, na skutek jakichś szczególnych upodobań intelektualnych członków tej czy innej konstytuanty, ale miało swe podłoże w kalkulacji interesu państwowego. Rezultat tej kalkulacji zależał również, w pewnej mierze, od przyjętej tradycji konstytucyjnej. Tak zatem w państwach, których systemy prawne kształtowane były przez wpływy prawa rzymskiego, przyjęcie koncepcji monistycznej wydawało się naturalną kontynuacją rzymskiego poglądu, że *ius gentium* oraz *ius civile* były jednako oparte na rozumie[231]. Z kolei angielska tradycja konstytucyjna bazowała na odmiennym założeniu, wynikającym z innych potrzeb. Dla zapewnienia pożądanej równowagi między dziedzinami władzy państwowej należało tam ograniczyć możliwość wprowadzania do systemu krajowego norm wynikających z zawieranych przez rząd traktatów. Było to zaś możliwe dzięki zastosowaniu filtrów konstytucyjnych, pozwalających władzy ustawodawczej na zachowanie decydującego zdania w zakresie skutku norm prawa międzynarodowego w porządkach krajowych[232].

Gdy dostrzegamy tak wyraźnie przenikanie zamierzchłych tradycji prawnych do współczesności, zrozumiałe się staje, że także ślady rozwiązań konstytucyjnych państw, które kolonizowały Afrykę, pozostają do dziś widoczne w systemach prawnych państw tego kontynentu.

---

230 C. Miéville, *Between Equal Rights: A Marxist Theory of International Law*, Haymarket Books, 2006, s. 32–33; B. Cali, *The Authority of International Law: Obedience, Respect, and Rebuttal*, OUP, 2015, s. 139; M. Kanetake, A. Nollkaemper, *The Rule of Law at the National and International Levels: Contestations and Deference*, Bloomsbury Publishing, 2016, s. 37, przyp. 123.

231 „Wszystkie narody, które rządzą się ustawami i zwyczajami, posługują się prawem częściowo swoim, a częściowo wspólnym wszystkim ludziom. Bowiem to prawo, które naród sam sobie ustanowił, jest jego własnym prawem i nazywa się *ius civile*; to zaś, które ustanowił porządek naturalny między ludźmi, przestrzegane jest na równi przez wszystkie narody i nazywa się *ius gentium*, jak gdyby tym prawem posługiwały się wszystkie narody. Naród rzymski posługuje się zatem częściowo swoim własnym prawem, częściowo prawem wspólnym wszystkim ludziom" – Gaius, Justinian I (Emperor of the East), [w:] T.L. Mears (ed.), *Institutiones*, The Lawbook Exchange, Ltd., 1882, s. 4, tłumaczenie za: M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne: Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, 2013, s. 23; zob. także: B. Nicholas, *An Introduction to Roman Law*, Clarendon Law Series, 1962, s. 54–59.

232 D. Feldman, *The Internationalization of Public Law and its Impact on the UK*, [w:] J. Jowell, D. Oliver, *The Changing Constitution*, OUP, 2011, s. 137–139.

VII.1.1. Rozwiązania dualistyczne

Konstytucje państw, które w okresie kolonialnym pozostawały pod wpływem prawa angielskiego (mowa tu o państwach, które należą dziś do *The Commonwealth*, wyjąwszy Mozambik, Namibię, Rwandę oraz częściowo Kamerun), co do zasady reprezentują tradycję dualistyczną. Jakkolwiek nie każda z nich zawiera przepisy traktujące wyraźnie o miejscu prawa międzynarodowego w porządku wewnętrznym[233], to jednak tam, gdzie takie regulacje występują, wyrażają zasadę, zgodnie z którą traktat staje się częścią krajowego porządku prawnego dopiero po dokonaniu recepcji aktem parlamentu. Akt taki jest niezależny od ostatecznego wyrażenia przez państwo zgody na związanie się traktatem w płaszczyźnie międzynarodowej[234]. Powyższa zasada jest niekiedy uzupełniana o wskazanie, że traktat może być bezpośrednio stosowany w porządku krajowym dopiero po wprowadzeniu go doń odrębnym, szczegółowym aktem władzy ustawodawczej[235]. Należy przy tym podkreślić, że do indywidualnej transformacji *Karty Afrykańskiej* doszło jedynie w Nigerii, i to w okolicznościach dość zaskakujących. Podczas burzliwego okresu rządów wojskowych, w 1990 r. przyjęty został dekret w sprawie ratyfikacji i nadania jej mocy prawnej w porządku wewnętrznym[236].

VII.1.2. Rozwiązania monistyczne

W przypadku pozostałych państw afrykańskich stosowne regulacje konstytucyjne stanowią zwykle bardzo wierny refleks art. 55 *Konstytucji Republiki Francuskiej* z 1958 r., który z kolei odzwierciedla wzorzec kontynentalny, oparty na podejściu monistycznym. Przepis ten przewiduje automatyczną inkorporację właściwie przyjętego i opublikowanego traktatu, stanowiąc, że „traktaty lub umowy należycie ratyfikowane bądź zatwierdzone, zyskują z chwilą ich ogłoszenia moc wyższą niż ustawy [...]”[237]. Rozwiązanie takie można odnaleźć zarówno w afrykańskich

---

233 Milczą na ten temat: *Konstytucja Botswany* z dnia 30 września 1966 r.; *Konstytucja Tanzanii* z dnia 26 kwietnia 1977 r. oraz *Konstytucja Lesotho* z dnia 25 marca 1993 r. O ile nie wskazano inaczej, teksty wszystkich powołanych dalej konstytucji państw afrykańskich zamieszczone są w *The African Law Library*, <http://www.africanlawlibrary.net> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

234 Art. 75(2) *Konstytucji Ghany* z dnia 8 maja 1992 r.; art. 34(f) *Konstytucji Liberii* z dnia 19 października 1983 r.; art. 64(4) *Konstytucji Seszeli* z dnia 8 czerwca 1993 r.

235 Art. 12(1) *Konstytucji Nigerii* z dnia 5 maja 1999 r.; art. 211(1) *Konstytucji Malawi* z dnia 18 maja 1994 r.; art. 231 *Konstytucji RPA* z dnia 18 grudnia 1996 r.; art. 238(2) *Konstytucji Suazi* z dnia 26 lipca 2005 r.; art. 34 i 237(2) *Konstytucji Zimbabwe* z dnia 22 maja 2013 r.

236 *African Charter on Human and Peoples' Rights (Ratification and Enforcement) Decree*; obecnie *African Charter on Human and Peoples' Rights (Ratification and Enforcement) Act*, zob. Chapter 10 Laws of the Federation of Nigeria 1990.

237 Tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

konstytucjach państw frankofońskich[238], luzofońskich[239], należących do kręgu kultury arabskiej[240], jak również niedających się zaliczyć do żadnej z tych kategorii[241]. Wyróżnia się na tym tle konstytucja Beninu, która niezależnie od klasycznej klauzuli, przejętej z powołanego wyżej rozwiązania francuskiego, stanowi w art. 7, że „prawa i obowiązki gwarantowane w *Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów* [...] stanowią nieodłączną część *Konstytucji* i prawa Beninu". Tekst *Karty Afrykańskiej* został zresztą dołączony do *Konstytucji Beninu* jako aneks. Analogicznie, art. 19 *Konstytucji Burundi* wskazuje na *Kartę Afrykańską* jako integralną jej część[242]. Do podobnego skutku zmierzają również konstytucje Sudanu oraz Sudanu Południowego, które odpowiednio w art. 27(3) i art. 9(3) stwierdzają, że prawa człowieka zagwarantowane w ratyfikowanych traktatach stanowić będą część konstytucyjnej karty praw[243].

VII.2. Orzecznictwo sądów krajowych

Nie ulega wątpliwości, że przedstawiony wyżej podział państw afrykańskich na dwie kategorie jest dość umowny, przede wszystkim ze względu na złożoność występujących regulacji konstytucyjnych, w których rozwiązania oparte na teorii dualistycznej splatają się z założeniami teorii monistycznej[244]. Wydaje się on jednak

238 Art. 147 *Konstytucji Beninu* z dnia 11 grudnia 1990 r.; art. 151 *Konstytucji Burkina Faso* z dnia 27 stycznia 1997 r.; art. 45 *Konstytucji Kamerunu* z dnia 18 stycznia 1996 r.; art. 72 *Konstytucji Republiki* Środkowoafrykańskiej z dnia 27 grudnia 2004 r.; art. 221 *Konstytucji Czadu* z dnia 31 marca 1996 r.; art. 215 *Konstytucji DRK* z dnia 18 lutego 2006 r.; art. 184 *Konstytucji Konga* z dnia 13 maja 2002 r.; art. 87 *Konstytucji Wybrzeża Kości Słoniowej* z dnia 24 lipca 2000 r.; art. 116 *Konstytucji Mali* z dnia 25 lutego 1992 r.; art. 132 *Konstytucji Nigru* z dnia 9 sierpnia 1999 r.; art. 190 *Konstytucji Rwandy* z dnia 4 czerwca 2003 r.; art. 98 *Konstytucji Senegalu* z dnia 22 stycznia 2001 r.; art. 138 *Konstytucji Togo* z dnia 14 października 1992 r.

239 Art. 13(2) *Konstytucji Angoli* z dnia 21 stycznia 2010 r.; art. 12(4) *Konstytucji Zielonego Przylądka* z dnia 3 maja 2010 r. (<http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/CV/cape-verde-constitution-2010/view> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]); art. 18 *Konstytucji Mozambiku* z dnia 16 listopada 2004 r.

240 Art. 10 *Konstytucji Komorów* z dnia 23 grudnia 2001 r. (<https://www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2009.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]); art. 70 *Konstytucji Dżibuti* z dnia 4 września 1992 r.; art. 93 *Konstytucji Egiptu* z dnia 18 stycznia 2014 r.; art. 80 *Konstytucji Mauretanii* z dnia 12 lipca 1991 r.; art. 20 *Konstytucji Tunezji* z dnia 26 stycznia 2014 r. (<https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]).

241 Np. art. 9(4) *Konstytucji Etiopii* z dnia 8 grudnia 1994 r.

242 *Konstytucja Burundi* z dnia 18 marca 2005 r.

243 *(Tymczasowa) Konstytucja Sudanu* z dnia 6 lipca 2005 r.; *(Tymczasowa) Konstytucja Sudanu Południowego* z dnia 7 lipca 2011 r. (<https://www.constituteproject.org/constitution/South_Sudan_2011.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]).

244 Tak zatem na gruncie prawa angielskiego, opartego przecież na teorii dualistycznej, międzynarodowe prawo zwyczajowe stanowi automatycznie część krajowego porządku praw-

pożyteczny o tyle, że wskazuje na systemy prawa krajowego oparte na modelu monistycznym jako potencjalnie bardziej podatne na wpływy *Karty Afrykańskiej* niż systemy prawa krajowego, oparte na modelu dualistycznym. W tym duchu jeden z sędziów Sądu Najwyższego Ghany zauważył, że „sądownictwo oparte na *common law* 'ma zdecydowanie pod górę', gdy chodzi o stosowanie prawa międzynarodowego"[245]. Analiza orzecznictwa sądów afrykańskich[246] nie potwierdza jednak poprawności takiego wstępnego założenia. W szczególności nie można przeprowadzić dowodu na to, że *Karta Afrykańska* ma większe znaczenie w praktyce orzeczniczej sądów krajowych systemu monistycznego.

Należy przede wszystkim zauważyć, że odwołania do *Karty Afrykańskiej* oraz innych traktatów chroniących prawa człowieka generalnie pojawiają się w orzecznictwie afrykańskich sądów krajowych niezwykle rzadko. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy wskazuje się przede wszystkim na: wynikającą z niewiedzy skłonność sędziów do wykorzystywania raczej prawa krajowego niż prawa międzynarodowego; niepowoływanie przez przedstawicieli stron argumentów opartych na prawie międzynarodowym czy wreszcie prozaiczny fakt braku dostępu do źródeł prawa międzynarodowego[247]. Znamienny jest pogląd wyrażony przez rząd rwandyjski, który w jednym ze sprawozdań okresowych przedłożonych AKmPCz wskazał, że sędziowie i adwokaci rzadko powołują *Kartę Afrykańską* z uwagi na „własną ignorancję oraz ogólną obojętność systemu prawa cywilnego na prawo

---

nego, zob. np. stanowisko Lorda Denninga wyrażone w wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 13 stycznia 1977 r. w sprawie *Trendtex Trading v. Bank of Nigeria*. Podobnie zatem, o ile *Konstytucja Malawi* z 1994 r. przyjmuje w przypadku traktatów rozwiązanie recepcyjne, to już międzynarodowe prawo zwyczajowe zostało inkorporowane do porządku krajowego, zob. art. 211(3) *Konstytucji Malawi* z dnia 18 maja 1994 r.

245 M. Ocran, *Access to Global Jurisprudence and Problems in the Domestic Application of International Legal Norms, Keynote Address, 2nd West African Judicial Colloquium 8 October 2007 – Accra*, [w:] *The West African Judicial Colloquia*, s. 32, <http://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/WAfricaColloq.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

246 Liczba dostępnych, kompleksowych analiz na ten temat jest stosunkowo skromna, zob. w szczególności: R. Hayfron-Benjamin, *Courts and the Vindication of Human Rights in Africa*, „Law & Justice" 1982, Vol. 72/73, s. 31; F. Viljoen, *Application of the African Charter on Human and Peoples' Rights by Domestic Courts in Africa*, JAL, 1999, Vol. 43; M. Killander, *The role of international law in human rights litigation in Africa*, [w:] E. Quansah, W. Binchy (eds.), *The judicial protection of human rights in Botswana*, Clarus Press, 2009; M. Killander (ed.), *International Law and Domestic Human Rights Litigation in Africa*, PULP, 2010; F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 517 i n.; R. Murray, D. Long, *The Implementation of the Findings of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, CUP, 2015. Dogodnym źródłem, pozwalającym na analizę orzeczeń sądów krajowych w sprawach związanych z ochroną praw człowieka, są *African Human Rights Law Reports* (AHRLR), wydawane w latach 2000–2011 przez Centrum Praw Człowieka Uniwersytetu w Pretorii i dostępne na <http://www.chr.up.ac.za/index.php/ahrlr-english-editions.html> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

247 R. Murray, D. Long, *The Implementation*..., s. 94–95.

międzynarodowe"[248]. Do rzadkości należą również przypadki, w których prawo krajowe zezwala sądom krajowym na wznowienie postępowania na podstawie orzeczenia organu międzynarodowego[249].

Na tym tle wydaje się, że państwa, w których przyjęto rozwiązanie dualistyczne, wykazują relatywnie nieco większą przychylność prawu międzynarodowemu oraz *Karcie Afrykańskiej*. Jakkolwiek bowiem rozwiązanie dualistyczne zasadniczo „izoluje" nierecypowane traktaty od krajowego porządku prawnego, to jednak czyniąc tak, z większą mocą stawia przed sędziami pytanie o znaczenie zawieranych przez państwo umów międzynarodowych. To zaś z kolei skłoniło, np. brytyjską Izbę Lordów, do rozwoju linii orzeczniczej, dopuszczającej branie takich umów pod uwagę w procesie wykładni przepisów prawa krajowego[250].

VII.2.1. Państwa systemu dualistycznego

W praktyce państw afrykańskich, które *zasadniczo* przyjęły rozwiązanie dualistyczne, wyróżnić można dwie formuły afirmacji nierecypowanych traktatów, sprowadzające się do bezpośredniego oraz pośredniego ich stosowania.

VII.2.1.1. Bezpośrednie stosowanie traktatu

Bezpośrednie stosowanie umowy międzynarodowej przez sądy krajowe (a zatem sytuacja, w której norma zawarta w traktacie stanowi podstawę rozstrzygnięcia) możliwe jest w praktyce zarówno na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucji, jak i wtedy, gdy konstytucja stosownej podstawy nie zawiera. W obu tych przypadkach dochodzi do uzupełnienia dualistycznej zasady o ewidentnie monistyczny wyjątek, co skutkuje rozwiązaniem o charakterze hybrydowym. Należy przy tym zaznaczyć, że występowanie wyraźnych klauzul konstytucyjnych, zezwalających na bezpośrednie stosowanie traktatu, niekoniecznie znajduje przełożenie na orzecznictwo sądów krajowych. Przykładem takiej sytuacji jest praktyka południowoafrykańska.

Artykuł 231(4) *Konstytucji RPA* statuuje dualistyczną zasadę, zgodnie z którą wiążąca „umowa międzynarodowa staje się prawem Republiki po dokonaniu recepcji aktem władzy ustawodawczej". Jednak nawet w braku recepcji, „samo-

248 *Republic of Rwanda, Ministry of Justice, The 9th & 10th Periodic Report of the Republic of Rwanda under the African Charter on Human and Peoples' Rights (2005–2009)*, w zbiorach autora, s. 8–9.

249 Taki wyjątkowy charakter ma regulacja zawarta w art. 43(5) burundyjskiego Loi No 1/07 Regissant la Cour Supreme, Republique du Burundi Cabinet du President, dostępne na: <http://www.assemblee.bi/IMG/pdf/loi%20n%C2%B01_07_du_25_fevrier_2005.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

250 G. Drewry, B. Dickson, L.J. Blom-Cooper, *The Judicial House of Lords 1876–2009*, OUP, 2011, s. 460–464.

wykonalne przepisy takich umów, zaakceptowanych przez Parlament, są prawem Republiki z zastrzeżeniem niesprzeczności z *Konstytucją* i ustawami"[251]. Zgoda władzy ustawodawczej na związanie się traktatem przez egzekutywę (tj. akceptacja w rozumieniu powołanego przepisu) prowadzi zatem, w przypadku norm samowykonalnych, do ewidentnie monistycznego skutku[252]. Precyzyjne określenie parametrów samowykonalności normy traktatowej wymaga jednak w każdym przypadku stosownej inicjatywy judykatury krajowej[253], a tej sądy RPA dotychczas nie wykazały[254]. W konsekwencji nie jest jasne, czy normy zawarte w *Karcie Afrykańskiej* są samowykonalne w południowoafrykańskim porządku prawnym. W praktyce nie zdarzyło się, by bezpośrednio stanowiła ona podstawę rozstrzygnięcia[255], a jej przepisy stosowane są zaledwie pośrednio, tj. w procesie wykładni prawa krajowego. Przykładem może tu być wyrok Trybunału Konstytucyjnego RPA w sprawie *DE v. RH*[256]. Trybunał Konstytucyjny występował w sprawie jako instancja odwoławcza od wyroku sądu niższej instancji, oddalającego powództwo deliktowe o odszkodowanie przeciwko pozwanemu, który dopuścił się cudzołóstwa z małżonką powoda i, rzekomo, doprowadził do rozpadu związku mał-

---

251 *Konstytucja RPA* z dnia 18 grudnia 1996 r. Na dopuszczalność bezpośredniego stosowania postanowień traktatu wskazał Trybunał Konstytucyjny RPA w wyroku z dnia 4 października 2000 r. w sprawie *The Government of the Republic of South Africa and Others v. Irene Grootboom and Others*, No CCT 11/00, pkt 26; to oraz inne powoływane dalej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego RPA dostępne są na jego stronie <http://www.constitutionalcourt.org.za>.

252 M.P. van Alstine, *The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement: Summary and Conclusions*, [w:] D. Sloss (ed.), *The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement: A Comparative Study*, CUP, 2009, s. 574.

253 W kontekście praktyki południowoafrykańskiej pewne problemy w tej mierze przewidywano już wkrótce po przyjęciu konstytucji tego państwa – J. Dugard, *International Law and the South African Constitution*, EJIL, 1997, Vol. 8, s. 83.

254 Np. Trybunał Konstytucyjny RPA, orzekając w przedmiocie dopuszczalności ekstradycji do USA na podstawie traktatu bilateralnego, *implicite* przyjął, że jego postanowienia są samowykonalne w rozumieniu art. 231(4) *Konstytucji RPA*. Nie wyjaśnił jednak, jakie znaczenie w tej mierze należy przypisać elementom subiektywnym (tj. woli stron traktatu oraz woli Parlamentu RPA), a także obiektywnym (precyzyjność, jasność, bezwarunkowość), zob. wyrok z dnia 21 stycznia 2009 r. w sprawie *The President of the Republic of South Africa and Others v Quagliani*, No CCT24/08, pkt. 34–37. Zob. też: G. Ferreira, W. Scholtz, *Has the Constitutional Court found the lost ball in the high weeds? The interpretation of section 231 of the South African Constitution*, „The Comparative and International Law Journal of Southern Africa" 2009, Vol. 42, s. 264–271; M. Swart, *Can Regional and Sub-Regional African Courts Strengthen the Rule of Law in Africa? Questions of Impact and Enforcement*, [w:] C.C. Jalloh, O. Elias (eds.), *Shielding Humanity: Essays in International Law in Honour of Judge Abdul G. Koroma*, BRILL, 2015, s. 716.

255 Więcej na ten temat, zob. G. Ferreira, A. Ferreira-Snyman, *The Incorporation of Public International Law into Municipal Law and Regional Law against the Background of the Dichotomy between Monism and Dualism*, „Potchefstroom Electronic Law Journal" 2014, Vol. 17, s. 1471.

256 Orzeczenie z dnia 19 czerwca 2015 r., No CCT 182/14.

żeńskiego. Analizując postanowienia *Konstytucji RPA* dotyczące ochrony małżeństwa, Trybunał odniósł się do treści art. 18 *Karty Afrykańskiej*, dochodząc do wniosku, że nic w treści tego przepisu nie wspiera żądań powoda. W innej sprawie rozpatrywanej przez ten sam Trybunał (*Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa*) osią sporu pozostawała odpowiedź na pytanie, czy po stronie rządu RPA istniał obowiązek wystąpienia z opieką dyplomatyczną przeciwko Zimbabwe, w którym pochodzący z RPA najemnicy zostali skazani na karę śmierci. Trybunał odniósł się do *Karty Afrykańskiej* dla wykazania, że prawo do opieki dyplomatycznej nie stanowi prawa człowieka podlegającego ochronie na gruncie konstytucji krajowej[257].

Regulację podobną do omówionej powyżej zawiera także konstytucja Suazi z 2005 r.[258], przy czym praktyka tamtejszych sądów sprzed jej przyjęcia zdawała się przemawiać przeciwko możliwości bezpośredniego stosowania *Karty Afrykańskiej*. W sprawie *Gwebu and Another v. Rex* rozważano zasadność argumentu strony skarżącej, że ustawowe wyłączenie możliwości zastosowania poręczenia majątkowego w przypadku tymczasowego aresztowania narusza m.in. zasadę domniemania niewinności, wyrażoną w art. 7(1)(b) *Karty Afrykańskiej*. Sąd, przywołując art. 1 *Karty*, zgodnie z którym państwo-strona ma obowiązek „uznawania zapisanych w nim praw, obowiązków i wolności" oraz „zapewnienia im skuteczności dzięki środkom ustawodawczym lub innym", stwierdził pryncypialnie, że:

> [...] nierecypowane umowy międzynarodowe mogą być wykorzystywane jako środek pomocniczy w procesie wykładni, natomiast nie można ich stosować do rozstrzygania sporów przed sądami krajowymi[259].

W przypadku Malawi, jakkolwiek umowy międzynarodowe zasadniczo wymagają recepcji, to jednak traktaty, których stroną państwo stało się przed wejściem w życie konstytucji (a zatem także *Karta Afrykańska*), są inkorporowane do krajowego porządku prawnego, chyba że parlament postanowi inaczej[260]. Jednak sądy krajowe w Malawi, wzorem sądów RPA i Suazi, nie przejawiają skłonności do bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych. Przy czym w równej mierze stanowi to wynik niesatysfakcjonującej znajomości prawa międzynarodowego, jak i właściwego tradycji *common law* upodobania do kazuistyki oraz posiłkowania się orzecznictwem sądów obcych (np. ETPCz)[261]. Sądy Malawi, podobnie jak sądy RPA, odnoszą się natomiast do prawa międzynarodowego przy dokony-

257 Orzeczenie z dnia 4 sierpnia 2004 r., No CCT 23/04.

258 Art. 238(4) *Konstytucji Suazi* z 2005 r.

259 Sąd Apelacyjny, wyrok z dnia 22 listopada 2002 r., AHRLR, 2002, No 19/2002, s. 229, pkt 17.

260 Art. 211(2) *Konstytucji Malawi* z 1994 r.

261 Na takie przyczyny wskazują wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych wśród prawników-praktyków, zob. T. Trier Hansen, *Implementation of International Human Rights Standards Through the National Courts in Malawi*, JAL, 2002, Vol. 46, s. 39–41.

waniu wykładni przepisów krajowych. W interesujący sposób *Karta Afrykańska* została zatem wykorzystana w sprawie *Chakuamba and Others v. Attorney General and Others*, w której przedmiotem sporu był sposób interpretacji art. 80(2) *Konstytucji Malawi*. Stanowi on, że „Prezydent zostaje wybrany przez większość elektoratu w wyborach, które są bezpośrednie, powszechne i równe". Skarżący, kandydaci w wyborach prezydenckich 1999 r. twierdzili, że sformułowanie „elektorat" odnosi się do wszystkich osób uprawnionych do głosowania, nie zaś jedynie do tych, którzy wzięli udział w wyborach. Sąd stwierdził w wyroku, że znaczenie zwrotu „elektorat" powinno być dekodowane, m.in. na podstawie treści art. 13(1) *Karty Afrykańskiej*, który gwarantuje prawo do uczestniczenia w życiu publicznym. Osoba, która nie bierze udziału w wyborach, pomimo posiadania praw wyborczych, nie uczestniczy w życiu publicznym i nie powinna być zaliczana do „elektoratu" w rozumieniu art. 80(2) *Konstytucji Malawi*[262].

Przykłady bezpośredniego stosowania *Karty Afrykańskiej* można natomiast znaleźć w orzecznictwie nigeryjskim, który jest tu jednak przypadkiem szczególnym o tyle, że (jak już uprzednio wskazano) traktat ten został recypowany na podstawie postanowień konstytucyjnych. W sprawie *Abacha and Others v. Fawehinmi,* dotyczącej bezprawnego pozbawienia wolności prawnika nigeryjskiego przez funkcjonariuszy państwowych, członków służb specjalnych (State Security Service), sąd odniósł się m.in. do zarzutu naruszenia art. 6 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) i art. 7 (prawo do rzetelnego procesu) *Karty Afrykańskiej*. Dostrzegając, że w chwili zatrzymania obowiązywały przepisy dekretu pozwalającego na podejmowanie tego rodzaju działań prewencyjnych, sąd stwierdził, że:

> [*Karta Afrykańska*] została włączona do prawa krajowego [...], ma moc wiążącą, a zatem nasze sądy powinny ją stosować [...]. *Karta* przyznaje obywatelom państw członkowskich Organizacji Jedności Afrykańskiej prawa i obowiązki, które powinny być wprowadzane w życie [...]. [J]eżeli dochodzi do kolizji między [postanowieniami *Karty Afrykańskiej* – MJW] a innym aktem krajowym, postanowienia traktatu przeważają o tyle, że założyć należy zamiar legislatury pozostania w zgodzie z prawem międzynarodowym[263].

---

262 Sąd Najwyższy Malawi, wyrok z dnia 23 października 2000 r., MSCA Civil Appeal No 20/2000.

263 Sąd Najwyższy Nigerii, *General Sani Abacha, Attorney-General of the Federation, State Security Service and Inspector-General of the Police v. Chief Gani Fawehinmi*, wyrok z dnia 28 kwietnia 2000 r., No SC 45/97, pkt. 14–15. Zob. także inne orzeczenia sądów nigeryjskich: Wysoki Trybunał (Port Harcourt Judicial Division), wyrok z dnia 23 lutego 2004 r. w sprawie *Odafe and Others v. Attorney-General and Others*, No FHC/PH/CS/680/2003, AHRLR, 2004, s. 205; Wysoki Trybunał (Benin Judicial Division), wyrok z dnia 14 listopada 2005 r. w sprawie *Gbemre v. Shell Petroleum Development Company Nigeria Limited and Others*, No FHC/B/CS/53/05, AHRLR, 2005, s. 151; Sąd Apelacyjny w Abudży, wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie *Inspector-General of Police v. All Nigeria Peoples Party and Others*, No CA/A/193/M/05.

Przypadkiem osobliwym jest wreszcie Namibia, która przed uzyskaniem niepodległości pozostawała pod wpływami zarówno tradycji monistycznej (do 1914 r., jako kolonia niemiecka) oraz dualistycznej (znajdując się do 1990 r. pod administracją RPA). Artykuł 144 konstytucji z 1990 r.[264] przewiduje rozwiązanie ewidentnie monistyczne stanowiąc, że zarówno międzynarodowe prawo zwyczajowe, jak i wiążące Namibię traktaty są częścią krajowego porządku prawnego. Podkreślił to sąd namibijski w sprawie *Kauesa v. Minister of Home Affairs and Others*, zaznaczając jednocześnie, że jasno sformułowane postanowienia konstytucyjne w razie kolizji przeważają nad postanowieniami traktatu[265].

Do bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej przez sądy krajowe może natomiast dochodzić także w braku zarówno stosownej klauzuli konstytucyjnej, jak i aktu recypującego. Częściowo przekonuje o tym orzecznictwo sądów zambijskich.

Przedmiotem sporu w sprawie *Longwe v. Intercontinental Hotels* była ocena zarzutu dyskryminacji z uwagi na płeć. Powódka podnosiła, że do aktu dyskryminacji, rzekomo niezgodnego z prawem zambijskim, miało dojść w związku z niewpuszczeniem jej do hotelowego baru ze względu na brak towarzyszącego mężczyzny. Pozwany uzasadniał wprowadzenie stosownego zakazu wskazując m.in., że „samotne kobiety miały zwyczaj bić się między sobą o mężczyzn". Sąd, odnosząc się do zagadnienia powszechności praw człowieka, gwarantowanych przez umowy międzynarodowe, stwierdził, że:

> ratyfikacja stosownych instrumentów przez państwo bez żadnych zastrzeżeń jest wyraźnym znakiem woli tego państwa, by stać się związanym jego postanowieniami. Skoro tak, to jeżeli sąd krajowy orzeka w sprawie, w której nie mają zastosowania przepisy krajowe, ale mogłyby być aplikowane postanowienia takich instrumentów międzynarodowych, wówczas należałoby je wziąć pod uwagę, by rozstrzygnąć spór[266].

Tym niemniej w innej, późniejszej sprawie, odnosząc się do kwestii zgodności decyzji o deportacji z art. 13 MPPOP, inny sąd zambijski stwierdził, że w procesie stosowania prawa możliwe jest wzięcie pod uwagę traktatów, których Zambia jest stroną. Mają one jednak zaledwie wymiar perswazyjny, o ile nie zostały wyraźnie włączone do krajowego porządku prawnego[267].

Problem dyskryminacji ze względu na płeć stanowił kanwę innego, istotnego w tym kontekście, rozstrzygnięcia sądu kenijskiego. Odnosząc się do zarzutu

---

264 Konstytucja z dnia 21 marca 1990 r.

265 Wysoki Trybunał, wyrok z dnia 15 czerwca 1994 r., No A125/94, s. 86.

266 Wysoki Trybunał, wyrok z dnia 4 listopada 1992 r.

267 Sąd Najwyższy Zambii, wyrok z dnia 24 stycznia 2008 r. w sprawie *Attorney-General v. Clarke*, No 96A/2004. Co do roli traktatów w procesie wykładni przepisów prawa krajowego Zambii, zob. także: Wysoki Trybunał, wyrok z dnia 27 maja 2010 r. w sprawie *Stanley Kingaipe, Charles Cookole v. Attorney-General*, No 2009/HL/86.

dyskryminacji w toku postępowania spadkowego, w którym sąd niższej instancji dokonał podziału majątku na niekorzyść żeńskich spadkobierców (zakładając, że po przyszłym zamążpójściu wzbogacą się raz jeszcze, dziedzicząc w ramach nowej rodziny), organ odwoławczy odniósł się bezpośrednio do monistyczno-dualistycznej dychotomii, stwierdzając, że:

> Są dwie teorie co do tego, kiedy należy stosować prawo międzynarodowe; Kenia przywiązana jest do stanowiska *common law*, zgodnie z którym prawo międzynarodowe staje się częścią porządku krajowego dopiero wtedy, gdy doszło do jego recypowania. W państwach związanych z tradycją kontynentalną (*civil law*) przyjmuje się natomiast, że prawo międzynarodowe staje się automatycznie częścią prawa krajowego, pod warunkiem niesprzeczności z tym prawem. Należy jednak zauważyć, że współczesny pogląd na temat teorii *common law* zakłada, że zarówno międzynarodowe prawo zwyczajowe, jak również traktaty mogą być stosowane przez sądy krajowe pod warunkiem niesprzeczności z prawem krajowym, nawet wtedy, gdy nie przyjęto implementujących aktów prawa krajowego[268].

Karta Afrykańska (art. 18) została dalej powołana jako jeden z kilku traktatów, które (jak to enigmatycznie ujęto) wywarły wpływ na decyzję sądu w przedmiocie uznania apelacji[269].

VII.2.1.2. Pośrednie stosowanie traktatu

Rozstrzygnięcia sądów w Zambii i Kenii, wskazujące na możliwość bezpośredniego stosowania traktatów nierecypowanych, mają charakter izolowanych wyjątków. Praktyczne znaczenie *Karty Afrykańskiej* w systemach prawnych państw, w których przyjęto rozwiązanie dualistyczne, zmierza natomiast w kierunku stosowania pośredniego, dokonywanego w toku interpretacji normy krajowej. Stanowi to odzwierciedlenie wprost wyrażanego przekonania środowiska sędziowskiego państw, należących do kręgu *common law*, że wiążące umowy międzynarodowe powinny być brane pod uwagę w procesie stosowania prawa. Refleks takiego przeświadczenia można zresztą odnaleźć w tzw. Zasadach z Bangalore, przyjętych podczas kolokwium zorganizowanego w 1988 r. przez Sekretariat *The Commonwealth*. Zasada 7 stanowi, że:

> w zgodzie z naturą procesu stosowania prawa oraz uznanymi funkcjami judykatury pozostaje powinność sądów krajowych, by brać pod uwagę zobowiązania międzynaro-

268 Sąd Apelacyjny, wyrok z dnia 29 kwietnia 2005 r. w sprawie *Mary Rono v. Jane and William Rono*, pkt 21, AHRLR, 2005. Art. 2(6) *Konstytucji Kenii* z dnia 28 sierpnia 2010 r. stwierdza już zresztą, że ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część kenijskiego porządku prawnego.

269 Pkt 24, 31 wyroku w sprawie *Mary Rono v. Jane and William Rono*.

dowe, które państwo zaciąga, w celu usuwania niejasności obecnych w konstytucjach, ustawach oraz *common law* – niezależnie od tego, czy zobowiązania te zostały wcielone do prawa wewnętrznego[270].

Rozbudowane rozdziały poświęcone prawom i wolnościom obywatelskim (*bills of rights*) znajdują się współcześnie w konstytucjach wszystkich państw, które niegdyś pozostawały pod brytyjskim władztwem kolonialnym. Nie stanowią już przy tym „wiernych kopii EKPCz"[271], co w pierwszych latach niepodległości było zjawiskiem notorycznym i zrozumiałym, zważywszy na to, że traktat ten obowiązywał uprzednio w stosunku do ich terytoriów[272]. W związku z tym, naturalnym punktem odniesienia w procesie interpretacji przedmiotowych postanowień konstytucyjnych wydaje się *Karta Afrykańska* jako podstawowy instrument regionalny. Analiza orzecznictwa sądów państw afrykańskich, pozostających pod wpływem teorii dualistycznej[273], wskazuje, że odniesienia komparatystyczne (do rozstrzygnięć sądów krajowych innych państw) oraz do treści traktatów chroniących prawa człowieka mogą służyć dwóm celom. Z jednej strony wykorzystywane są dla uzasadnienia progresywnej, teleologicznej wykładni postanowień prawa krajowego, gwarantujących prawa człowieka, z drugiej zaś pozwalają na sprecyzowanie i dookreślenie materialnej zawartości poszczególnych praw i wolności.

Przykładem zastosowania *Karty Afrykańskiej* dla osiągnięcia pierwszego z przedstawionych celów jest wyrok sądu Botswany w sprawie *Attorney-General v. Dow*[274]. Przedmiotem sporu pozostawała w niej zgodność z konstytucją ustawy o obywatelstwie, stanowiącej, że osoba urodzona ze związku małżeńskiego na terytorium Botswany uzyskuje obywatelstwo tego państwa, jeżeli w chwili przyjścia na świat obywatelem Botswany był jej ojciec; obywatelstwo matki pozostawało w takim przypadku bez znaczenia. Konstytucja z 1966 r. (w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2005 r.) zakazywała dyskryminacji, ale wyliczając jej nieuprawnione powody, po-

270 *Developing Human Rights Jurisprudence: Sixth Judicial Colloquium on the Domestic Application of International Human Rights Norms*, Commonwealth Secretariat, 1995, s. 199–200. Wśród 11 uczestników kolokwium dwóch reprezentowało państwa afrykańskie: Mauritius i Zimbabwe.

271 C. Heyns, *African human rights law and the European Convention*, „South African Journal on Human Rights" 1995, Vol. 11, s. 257.

272 W związku z dwoma oświadczeniami rządu brytyjskiego, dokonanymi na podstawie ówczesnego art. 63 (obecnie art. 56) EKPCz, traktat ten obowiązywał na terytoriach zamorskich Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii, zob. *Declaration contained in a letter from the Permanent Representative, dated 23 October 1953, registered at the Secretariat General on 23 October 1953*; *Declaration contained in a letter from the Permanent Representative, dated 9 June 1964, registered at the Secretariat General on 10 June 1964*.

273 Zob. M.E. Adjami, *African Courts, International Law, and Comparative Case Law: Chimera or Emerging Human Rights Jurisprudence?*, „Michigan Journal of International Law" 2002–2003, Vol. 24, s. 103.

274 Sąd Apelacyjny (Lobatse), wyrok z dnia 3 lipca 1992 r., nr 4/91.

mijała płeć. Zdaniem występujących w sprawie władz, sformułowanie przepisu wynikało z zamiaru ustawodawcy i przesądzało o konstytucyjności regulacji zawartej w ustawie o obywatelstwie. Sąd jednak odrzucił taki argument, przywołując art. 12 (prawo do swobodnego poruszania się) w zw. z art. 2 *Karty Afrykańskiej* (zakaz dyskryminacji, m.in. ze względu na płeć) i wskazując, że traktat ten:

> [nie jest] w Botswanie wiążący tak, jak akty Parlamentu. [...] Botswana jest [jednak] członkiem wspólnoty narodów cywilizowanych, które wzięły na siebie obowiązek postępowania zgodnie z pewnymi standardami. W związku z tym, nie byłoby rzeczą właściwą, by interpretować prawo krajowe w sposób niezgodny ze zobowiązaniami międzynarodowymi[275].

Granicą progresywnej wykładni prawa krajowego jest jednak treść samej konstytucji: pośrednie stosowanie *Karty Afrykańskiej* nie może prowadzić do zagwarantowania w krajowym porządku prawnym tych praw i wolności, które nie zostały w konstytucji wymienione. Ten sam sąd, w późniejszej sprawie, stwierdził zatem, że: „podstawowe prawa i wolności istnieją tylko o tyle, o ile są wymienione w *Konstytucji*"[276]. W podobny sposób do *Karty Afrykańskiej* nawiązywały także sądy Lesotho (stwierdzając konstytucyjność regulacji wprowadzającej parytet płci na listach wyborczych)[277] i Tanzanii (stwierdzając bezskuteczność lokalnego prawa zwyczajowego, pozwalającego na uchylenie skutków prawnych czynności dokonanej przez kobietę)[278].

Z drugiej strony jednak nie należą do rzadkości przypadki, w których rozstrzygnięcia dotyczące oceny tradycyjnych praktyk kulturowych w kontekście zmieniających się wzorców społecznych nie zawierają jakichkolwiek odniesień do regulacji traktatowych. Tak zatem ugandyjski Trybunał Konstytucyjny orzekł w przedmiocie zgodności z konstytucją prawa zwyczajowego, zgodnie z którym przekazanie daru ślubnego rodzinie kobiety stanowi warunek *sine qua non* zawarcia związku małżeńskiego[279], a sąd zambijski stwierdził niekonstytucyjność przepisu lokalnego kodeksu karnego, pozwalającego na stosowanie kar cielesnych[280].

---

275 *Ibidem*, pkt 109.

276 Sąd Apelacyjny (Lobatse), wyrok z dnia 23 listopada 2001 r. w sprawie *Shikati Calvin Keene Kamanakao I, Kamanakao Association, Motsamai Keyecwe Mpho v. Attorney-General of Botswana and Kgosi Tawana Moremi II*, No 377/99, pkt. 32–33.

277 Sąd Apelacyjny Lesotho, wyrok z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Molefi Ts'epe v. The Independent Electoral Commission, The Returning Officer, Litjotjela no 5 electoral division, The Minister of Justice, Human Rights and Constitutional Affairs, The Minister of Local Government, The Attorney-General*, No 11/05, pkt. 16–22.

278 Wysoki Trybunał Tanzanii (Mwanza), wyrok z dnia 22 lutego 1990 r. w sprawie *Ephraim v. Pastory*, nr 70/1989.

279 *Mifumi (U) Ltd & 12 Others v. Attorney General, Kenneth Kakuru*, wyrok z dnia 26 marca 2010 r., nr 12/2007.

280 Wysoki Trybunał, wyrok z dnia 29 listopada 1999 r. w sprawie *John Banda v. The People*, nr HPA/6/1998.

Jak już wcześniej wspomniano, argument komparatystyczny stosowany jest także wówczas, gdy w procesie subsumpcji konieczne staje się dookreślenie konstytucyjnego wzorca prawa podlegającego ochronie. Należy jednak zauważyć, że odniesienia do *Karty Afrykańskiej* oraz orzecznictwa AKmPCz także tu należą do rzadkości, ustępując miejsca odwołaniom do praktyki innych organów międzynarodowych oraz sądów krajowych. Naturalnym wyjaśnieniem takiej sytuacji wydaje się szczupłość dorobku Komisji, ale dokładniejsza analiza rozstrzygnięć sądów krajowych skłania do poszukiwania innych jeszcze przyczyn. Można bowiem zaobserwować, że nawiązują one do praktyki zagranicznej, ignorując istniejące rozstrzygnięcia AKmPCz. Oto np. Sąd Najwyższy Zimbabwe stwierdził, że usunięcie ze szkoły podstawowej ucznia z powodu noszenia przezeń niezgodnych z regulaminem rastafariańskich dredów, jest niezgodne z konstytucją. Wyrok, w części dotyczącej ustalenia treści prawa do wolności myśli, sumienia i wyznania, zawiera odniesienia do orzecznictwa brytyjskiego[281], pomija jednak (niesprzeczne z powyższym) wcześniejsze stanowisko AKmPCz[282]. Podobnie Sąd Najwyższy Namibii, orzekając na temat prawa do bezpłatnego obrońcy z urzędu, obficie czerpał z praktyki państw obcych[283], nie uwzględniając jednak (również zgodnych z powołanymi wyrokami) rozstrzygnięć organu regionalnego[284]. Taki stan rzeczy można próbować wyjaśnić zarówno nieznajomością prawa międzynarodowego, jak i neoficką skłonnością sędziów, by ustanawiać cywilizowane standardy ochrony praw człowieka. Powoływanie praktyki państw obcych oraz innych niż afrykańskie organów międzynarodowych, kosztem unikania odniesień do orzeczeń AKmPCz, miałoby wzmacniać uniwersalny wymiar rozumowania, towarzyszącego rozstrzygnięciu[285].

Niezależnie od powyższego, przykładem wykorzystania *Karty Afrykańskiej* oraz orzecznictwa AKmPCz dla zdefiniowania materialnoprawnej zawartości praw gwarantowanych w konstytucji, jest wyrok Sądu Najwyższego Gambii w sprawie *Ousman Sabally v. Inspector General of Police, Secretary of State for*

281 Wyrok z dnia 10 stycznia 2007 r. w sprawie *Dzvova v. Minister of Education, Sports and Culture and Others*, nr 291/06, pkt 31.

282 Zob. np. powoływane już uprzednio orzeczenie AKmPCz w sprawie *Garreth Anver Prince v. RPA*.

283 Wyrok z dnia 7 czerwca 2002 r., *Government of the Republic of Namibia and Others v. Mwilima and all other accused in the Caprivi treason trial*, No SA29/01, pkt. 69–75.

284 Zob. np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r. w sprawie *Krischna Achuthan (on behalf of Aleke Banda), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa) v. Malawi*, zawiadomienia nr 64/92, 68/92, 78/92_8AR, pkt. 9–10; orzeczenie z dnia 22 listopada 1997 r. w sprawie *William A. Courson v. Gwinea Równikowa*, zawiadomienie nr 144/95, pkt 22; orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r. w sprawie *Avocats Sans Frontières (on behalf of Gaëtan Bwampamye) v. Burundi*, zawiadomienie nr 231/99, pkt. 24–31.

285 Zob. M.E. Adjami, *African Courts*, s. 152.

Interior and Religious Affairs and Attorney-General[286]. Badając zgodność z konstytucją retroaktywnego, ustawowego przyznania immunitetu jurysdykcyjnego funkcjonariuszom państwowym, pozwanym *uprzednio* w postępowaniu cywilnym, sąd stwierdził niezgodność takiego aktu z art. 100(2)(c) konstytucji z 1996 r. Przepis ten mówi, że parlament nie może stanowić prawa, które zmieniałoby zapadłe rozstrzygnięcia sądowe albo retroaktywnie pozbawiałoby jednostkę nabytych przez nią praw. Formułując *in casu* wzorzec konstytucyjny, sąd przyjął, powołując się na orzecznictwo AKmPCz, dotyczące prawa do rzetelnego procesu sądowego[287], że w przypadku wszczęcia przez jednostkę postępowania sądowego w sprawie cywilnej powstają po jej stronie prawa podlegające ochronie na gruncie powołanego wyżej przepisu. Podobnie, choć w sposób bardziej zdawkowy, nawiązano do praktyki AKmPCz w sprawie *Ocansey and Others v. The Electoral Commission and Another*[288]. Sąd w Ghanie rozważał w niej, m.in., czy pozbawienie osób osadzonych w zakładach karnych prawa do udziału w wyborach narusza prawo do godności osobistej, gwarantowane w art. 15(1) konstytucji z 1992 r. Powołując art. 5 *Karty Afrykańskiej* oraz bliżej niezidentyfikowane orzecznictwo AKmPCz, jeden z sędziów stwierdził, że sytuacja pozbawienia wolności jest niezwykle często źródłem naruszeń godności osobistej. Wskazał przy tym, że rozstrzygnięcia Komisji, ukazujące różne aspekty przyrodzonej godności człowieka, nie są jednak wiążące dla sądu krajowego, stanowiąc zaledwie odzwierciedlenie minimalnego standardu ochrony, ustanowionego *Kartą Afrykańską*[289].

VII.2.2. Państwa systemu monistycznego

Mogłoby się wydawać, że znaczenie *Karty Afrykańskiej* w praktyce stosowania prawa przez sądy krajowe będzie donioślejsze w państwach tej części kontynentu afrykańskiego, która pozostając poza sferą wpływów angielskiego dualizmu, oparła swoje rozwiązania konstytucyjne na wzorcu kontynentalnym. W istocie nie ma jednak przekonującego dowodu na to, by zasadniczo bardziej przychylne prawu międzynarodowemu założenia koncepcji monistycznej znalazły odzwierciedlenie w orzecznictwie. Przy czym jedynie częściowo brak takiego dowodu daje się usprawiedliwić szczupłością dostępnego materiału badawczego, zrozumiałą zresztą o tyle, że systematyczna publikacja wyroków sądowych nie stanowi reguły w porządkach prawnych państw systemu kontynentalnego[290].

---

286 Orzeczenie z dnia 5 grudnia 2001 r., nr 2/2001.

287 *Ibidem*, pkt. 12–14.

288 Sąd Najwyższy Ghany, orzeczenie z dnia 23 marca 2010 r., nr JI/4/2008, s. 39–40.

289 Opinia sędziego Date-Bah.

290 M. Hoffman, M. Rumsey, *International and Foreign Legal Research: A Coursebook*, BRILL| Nijhoff, 2012, s. 12.

VII.2.2.1. Bezpośrednie stosowanie traktatu

Przypadki bezpośredniego stosowania *Karty Afrykańskiej* przez sądy krajowe należą tu do rzadkości. Wyjątkiem od przeważającej zasady wyrażającej „pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia monizm"[291] jest przede wszystkim orzecznictwo benińskie. Tak zatem Trybunał Konstytucyjny Beninu w sprawie *Le collectif des enfants Okpeitcha Mathieu associés à leur mére Aline Okpeitcha v. Okpeitcha Mathieu* stwierdził, że ojciec powstrzymujący się od opłacania czesnego w stosunku do swych nieletnich dzieci naruszył art. 29(1) *Karty Afrykańskiej*, statuujący po jego stronie obowiązek przyczyniania się do harmonijnego rozwoju rodziny[292]. W sprawie *Taïrou v. Tribunal de Kandi* ten sam sąd uznał, że w związku z przewlekłością trwającego jedenaście lat postępowania sądowego doszło do naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego, zagwarantowanego w art. 7 *Karty Afrykańskiej*[293]. Bezpośrednie zastosowanie traktatu było w obu przypadkach uzasadnione o tyle, że *Konstytucja Beninu* nie zawiera przepisów, z których jasno wynikałyby obowiązki jednostki wobec rodziny, jak również prawo do przeprowadzonego w rozsądnym terminie postępowania sądowego[294]. W innej natomiast sprawie – w której Trybunał stwierdził niekonstytucyjność regulacji ustawowej zezwalającej na praktyki poligamiczne, z wyłączeniem poliandrii[295] – podstawę rozstrzygnięcia stanowiły już wyłącznie postanowienia konstytucji, statuujące wyraźny zakaz dyskryminacji ze względu na płeć. Klarowność dyspozycji wypływającej z regulacji konstytucyjnej zbędnym czyniła zarówno bezpośrednie zastosowanie *Karty Afrykańskiej*, jak i odniesienie się do niej w procesie wykładni.

Interesujące przykłady bezpośredniego stosowania innych umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym można odnaleźć również w orzecznictwie sądów DRK oraz Mozambiku. Sąd wojskowy DRK w sprawie *Ituri District Military Prosecutor v. Kahwa Panga Mandro (Ives)* skazał na karę 20 lat pozbawienia wolności zatrzymanego, przy współudziale żołnierzy MONUC, przywódcę grupy partyzanckiej, destabilizującej sytuację w regionie Ituri. Jedną z podstaw wydania wyroku skazującego za popełnione zbrodnie przeciwko ludzkości stanowiły w tym przypadku m.in. postanowienia Statutu MTK[296].

Natomiast Sąd Najwyższy Mozambiku orzekając w sprawie *Presidente da República de Moçambique v. Bernardo Sacarolha Ngomacha* wykorzystał normy trak-

---

291 F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 520.

292 Wyrok z dnia 17 sierpnia 2001 r., nr DCC 01–082, pkt. 8–11.

293 Wyrok z dnia 20 września 2005 r., nr DCC 05–114, pkt 6.

294 Art. 17 *Konstytucji Beninu* z dnia 11 grudnia 1990 r., traktujący o prawie do rzetelnego procesu sądowego, gwarantuje jedynie niektóre jego elementy: domniemanie niewinności, prawo do obrony, zakaz retroaktywnego stosowania ustawy karnej.

295 Orzeczenie z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie *Contrôle de constitutionnalité Loi n° 2002*–07, nr DCC 02–144.

296 *Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego*, 1 lipca 2002 r., UNTS, Vol. 2187, s. 3; Trybunał Wojskowy (Ituri), orzeczenie z dnia 2 sierpnia 2006 r., nr 227/PEN/2006.

tatowe dla dokonania oceny decyzji podjętej na podstawie miejscowego zwyczaju przez organ tradycyjnej władzy lokalnej (*justiça tradicional*). Skarżący kwestionował zgodność z prawem wyroku sądu niższej instancji, którym skazany został na karę pozbawienia wolności w związku ze zgwałceniem 9-letniej dziewczynki. Twierdził, że dopuszczając się czynu, działał opierając się na wcześniejszym rozstrzygnięciu *justiça tradicional*, przyznającej mu dziecko, tytułem rekompensaty, od rodziny odpowiedzialnej za przyczynienie się do śmierci jego córki. Zgodnie z decyzją *justiça tradicional*, utrata dziecka pozbawiała skarżącego przyszłych korzyści finansowych, związanych z darem ślubnym (*lobolo*), przekazywanym rodzicom wychodzącej za mąż kobiety. Uzyskał on tym samym prawo do utrzymywania stosunków seksualnych z przyznaną mu dziewczynką, do momentu wydania przez nią żeńskiego potomstwa i, tym samym, usunięcia skutków naruszenia jego interesu finansowego. Sąd Najwyższy zakwestionował skutek prawny decyzji *justiça tradicional* stwierdzając, że narusza ona art. 3 *Konwencji o prawach dziecka* oraz art. 8, art. 23 i art. 24 MPPOP[297].

VII.2.2.2. Pośrednie stosowanie traktatu

Rozstrzygnięcia sądów krajowych tych państw afrykańskich, które pozostają w kręgu prawa kontynentalnego, na tle orzecznictwa sądów znajdujących się pod wpływem *common law*, cechują się większą zwięzłością. W konsekwencji zazwyczaj w nich nie występują nie tylko odniesienia komparatystyczne do praktyki obcej, ale również znacznie rzadziej zdradzają one przejawy pośredniego stosowania traktatu. Co więcej, w tych nielicznych przypadkach, w których postanowienia aktów międzynarodowych stanowią element subsumpcji, miejsce *Karty Afrykańskiej* zajmują inne dokumenty; przy czym nie tyle służą one wykładni normy krajowej, ile raczej wzmocnieniu wniosku już sformułowanego na podstawie takiej normy[298].

VII.2.2.3. Wnioski

Paradoksalnie znikome znaczenie, jakie odgrywa *Karta Afrykańska* (i prawo międzynarodowe w ogóle) w orzecznictwie sądów państw, które zasadniczo przyjęły rozwiązanie monistyczne, stanowi rezultat co najmniej trzech okoliczności.

Po pierwsze, konstytucje krajowe z reguły uzależniają bezpośrednie stosowanie traktatu od dokonania jego urzędowej publikacji. Na przykład art. 98 *Konstytu-*

297 Sprawa nr 5/2004-A; omówienie orzeczenia zob. Open Society Initiative for Southern Africa, *Moçambique. O Sector da Justiça e o Estado de Direito*, 2006, s. 115–116.

298 W taki sposób kameruński Sąd Pierwszej Instancji przywołał treść PDPCz w orzeczeniu z dnia 29 października 2001 r. w sprawie *The People v Nya Henry & 4 Others*, pkt 8; natomiast Sąd Najwyższy Czadu odniósł się do *Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, w wyroku z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie *Société des Femmes Tchadiennes Transitaires v. Ministère des Finances*, nº 024/05, pkt 14.

cji Senegalu stanowi, że umowy międzynarodowe, które zostały ratyfikowane, *od dnia publikacji* przeważają w razie kolizji nad ustawami. Publikacja w organie promulgacyjnym nie ma tu wymiaru recepcyjnego, jak w przypadku systemów dualistycznych, ale realizuje jeden z fundamentalnych postulatów zasady praworządności, zgodnie z którym treść prawa obowiązującego i stosowanego przez organy państwa powinna być powszechnie dostępna. Praktyka dotycząca promulgacji nie jest przy tym jednolita. *Karta Afrykańska* bywa bowiem publikowana jednocześnie z aktem ratyfikacyjnym[299], publikowana niezależnie, już po wydaniu tego aktu[300], bądź nie jest publikowana w ogóle[301]. Sądy Wybrzeża Kości Słoniowej[302] i Beninu[303] stwierdzały przy tym, że w braku publikacji traktat chroniący prawa człowieka nie może być bezpośrednio zastosowany.

Po wtóre, przeszkodą w bezpośrednim stosowaniu traktatu może być sposób, w jaki jego postanowienia zostały sformułowane. Jakkolwiek zatem ani art. 55 *Konstytucji Francji* z 1958 r., ani wzorowane na nim postanowienia konstytucji państw afrykańskich nie formułują *explicite* przesłanki samowykonalności, to jednak w praktyce sądy krajowe nie będą stosowały bezpośrednio normy zawartej w umowie międzynarodowej, gdy stwierdzą, że nie jest to możliwe bez wydania ustawy[304]. Przykładem takiej sytuacji jest wyrok senegalskiego Trybunału Kasa-

299 Tak np. w praktyce algierskiej, *Décret nº 87–37 du 3 février 1987 portant ratification de la Charte africaine de de droits de l'homme et des peuples, adoptée a Nairobi en 1981*, „Journal Officiel de la Republique Algerienne", 26ème annee, 4 février 1987, nº 6, s. 126.

300 Tak w praktyce togijskiej, *Décret nº 82–232 du 8 novembre 1982, Ordonnant la publication de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée lors de la 18 session ordinaire de la conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA signée par le Togo le 26 Février 1982, Addis Abéba*, „Journal Officiel de la Republique Togolaise", 1er Janvier 1983, s. 2.

301 Akt ratyfikacji z dnia 14 czerwca 1986 r. został opublikowany w „Journal Officiel de la Republique Islamique de Mauritanie", 28éme annee, nº 664–665, 25 juin 1986, s. 299. Tekst *Karty Afrykańskiej* nie został opublikowany, w przeciwieństwie, np. do tekstu *Konwencji telekomunikacyjnej OJA*, towarzyszącej aktowi ratyfikacji tego traktatu, *ibidem*, s. 300.

302 Zob. S. Sidibé, *Communication introductive generale*, [w:] *Les Actes du Colloque International sur l'Application du Droit International dans l'Ordre Juridique Interne des Etats Africains Francophones, Ouagadougou 24–26 Juin 2003*, s. 54.

303 Trybunał Konstytucyjny, orzeczenie z dnia 19 lutego 2003 r. w sprawie *Contrôle de constitutionnalité l'arrêté no. 175/MFPTRA/DC/DACAD/SAD de 24 juillet 2002*, nº DCC 03–009. Przedmiotem rozstrzygnięcia była konstytucyjność decyzji administracyjnej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Beninu w sprawie środków dyscyplinarnych w przypadku niesubordynacji służbowej pracownika resortu. Skarżąca, zatrudniona w ambasadzie Beninu w Paryżu, odmówiła wykonania polecenia służbowego i powrotu do kraju argumentując, że mogłoby to mieć negatywny wpływ na zdrowie jej dziecka, pozostającego we Francji pod specjalistyczną opieką medyczną. Trybunał odmówił wzięcia pod uwagę postanowień *Konwencji o prawach dziecka*, powoływanej przez skarżącą, wskazując, że nieopublikowany traktat nie jest częścią pozytywnego porządku prawnego Beninu, s. 2.

304 A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, CUP, 2013, s. 164.

cyjnego w sprawie *Souleymane Guengueng et autres v. Hissène Habré*[305], kończący krajową część, mającej trwać jeszcze ponad dekadę, sądowej epopei z udziałem byłego dyktatora Czadu[306]. Trybunał miał, m.in., odpowiedzieć na pytanie o właściwość sądów krajowych do orzekania w sprawie karnej, gdy zarzucane cudzoziemcowi akty tortur miały być popełnione w latach 1982–1990 poza terytorium Senegalu, a ich ofiarami nie byli obywatele tego państwa. Dnia 21 sierpnia 1986 r. Senegal stał się stroną *Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania*. Był zatem zobowiązany, zgodnie z art. 4(1) tego traktatu, „aby wszelkie akty tortur stanowiły przestępstwa w rozumieniu jego prawa karnego". Ponadto, na podstawie art. 5(1)(a), spoczywał na nim obowiązek podjęcia niezbędnych działań dla ustanowienia właściwości w odniesieniu do aktów tortur, zważywszy na to, że domniemany sprawca znajdował się na terytorium pozostającym pod jego jurysdykcją i nie został wydany państwu uprawnionemu. Tekst konwencji został opublikowany w dzienniku urzędowym w 1986 r., ale do znowelizowania senegalskiego kodeksu karnego, w sposób zgodny z art. 4(1) konwencji, doszło dopiero w sierpniu 1996 r. Zmieniony przepis krajowej ustawy karnej nie mógł być zatem zastosowany do aktów dokonanych przed tą datą. Podstawą właściwości sądów senegalskich w *sprawie Habré* mogła być, przynajmniej w teorii, sama konwencja. Stała się ona częścią krajowego porządku prawnego z chwilą jej opublikowania w 1986 r. i w świetle art. 98 *Konstytucji Senegalu* nadawała się do bezpośredniego stosowania. Sąd Kasacyjny był jednak innego zdania, zauważając, że warunkiem realizacji postanowień przedmiotowego traktatu jest uprzednie podjęcie przez państwo odpowiednich działań legislacyjnych. W ich braku, same przepisy konwencji nie mogą stanowić dla sądów podstawy orzekania w sprawie[307]. Jakkolwiek wątek samowykonalności norm traktatowych nie został przez senegalski Sąd Kasacyjny rozwinięty, to jednak powołane rozstrzygnięcie *implicite* sygnalizuje możliwość podobnego traktowania norm *Karty Afrykańskiej*[308].

Po trzecie wreszcie, o ile bezpośrednie stosowanie *Karty Afrykańskiej* przez sądy krajowe napotyka przedstawione powyżej przeszkody natury konstytucyj-

---

305 Orzeczenie nr 14 z dnia 20 marca 2001 r.

306 Zob. także: MTS: wyrok z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite*. Wyrokiem Specjalnej Izby Afrykańskiej (Chambre Africaine Extraordinaire) z dnia 30 maja 2016 r. Habré został skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności za zbrodnie przeciwko ludzkości, akty tortur oraz przestępstwa o charakterze seksualnym. Stał się, tym samym, pierwszym byłym wysokim urzędnikiem państwa afrykańskiego, osądzonym i skazanym przez obcy sąd krajowy w Afryce.

307 Pkt. 37–40 wyroku w sprawie *Souleymane Guengueng et autres v. Hissène Habré*. Na ten temat zob. także: F.K. Marone, *La Convention contre la torture et son application au niveau national: Le cas du Sénégal dans l'affaire Hissène Habré*, [w:] M. Killander (ed.), *International Law...*, s. 193–204.

308 Na taki pogląd wskazuje np. R. Sarkar, *International Development Law: Rule of Law, Human Rights, and Global Finance*, OUP, 2009, zob. przykładowo s. 233, przyp. 441.

nej, o tyle jej stosowanie pośrednie bywa ograniczane przez splot zjawisk związanych z praktyką stosowania prawa. Przegląd konstytucji państw afrykańskich należących do kręgu monistycznego może sugerować powszechność wykorzystywania *Karty* w procesie wykładni prawa krajowego. Oto bowiem w preambułach większość konstytucji państw frankofońskich podkreślane jest przywiązanie do wartości wyrażanych przez ten traktat. Takim zapewnieniom towarzyszy zwykle wymienienie w treści preambuły listy stosownych praw i wolności[309] albo ujęcie ich w formie (często niezwykle obszernej) karty praw podstawowych jako jednego z rozdziałów konstytucji[310]. Praktyka nie jest co prawda jednolita, gdy chodzi o znaczenie preambuły w procesie stosowania prawa, tym niemniej – odrzucając nawet pogląd o mocy wiążącej wstępu do konstytucji – nie ulega wątpliwości, że stanowi ona istotną wskazówkę celowościową[311]. W tym duchu konstytucje Angoli i Mozambiku wskazują już wyraźnie, że postanowienia prawa krajowego gwarantujące prawa człowieka powinny być interpretowane w świetle *Karty Afrykańskiej* oraz innych wiążących traktatów[312]. W tym stanie rzeczy szczupłość nawiązań do *Karty* w praktyce stosowania prawa można próbować wyjaśnić dwojako. Z jednej strony dostrzegalne w państwach Afryki Północno-Zachodniej i Środkowej zmiany ustrojowe zmierzają w kierunku tworzenia systemów prezydenckich, w których przemożnie dominująca rola głowy państwa (wyjątkiem jest tu Benin, którego ustrój nawiązuje do liberalnego modelu Piątej Republiki)[313] przejawia się m.in. w jej relacjach z organami władzy sądowniczej. W przypadkach, w których głowa państwa może stosować środki dyscyplinarne w stosunku do sędziów trybunałów konstytucyjnych lub wpływać na wybór większości ich członków, organy te zajmują postawę pasywną w procesie kontroli konstytucyjności aktów władzy wykonawczej[314]. Tym samym są mniej skłonne do szerszego zakreślania granic praw i wolności jednostek, na podstawie postanowień traktatu regionalnego. Z drugiej zaś strony nie sposób abstrahować od braku merytorycznego przygotowania prawników-praktyków. Międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka (w przeciwieństwie do ogólnego prawa międzynarodowego) rzadko stanowi przedmiot kursów uniwersyteckich. Może to wpływać na powściągliwość sędziów, nieskłonnych do rozstrzygania spraw lub interpretowania prawa

309 Zob. np. *Konstytucja Mauretanii* z 1991 r..

310 Np. art. 1–22 Konstytucji Wybrzeża Kości Słoniowej z 2000 r.; art. 7–42 *Konstytucji Konga* z 2002 r.; art. 10–34 *Konstytucji Nigru* z 1999 r.; art. 1–24 *Konstytucji Mali* z 1992 r.; art. 12–48 *Konstytucji Czadu* z 1996 r.; art. 1–17 *Konstytucji Republiki Środkowoafrykańskiej* z 2004 r.; art. 19–61 *Konstytucji Burundi* z 2005 r.

311 S.D. Kamga, *An assessment of the possibilities for impact litigation in Francophone African countries*, AHRLJ, 2014, Vol. 14, s. 462–463.

312 Art. 26(2) *Konstytucji Angoli* z 2010 r.; art. 43 *Konstytucji Mozambiku* z 2004 r.

313 J. Fowkes, C.M. Fombad, *Introduction*, [w:] C.M. Fombad (ed.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, OUP, 2016, s. 2; C.M. Fombad, *The Evolution of Modern African Constitutions: A Retrospective Perspective*, [w:] *ibidem*, s. 29.

314 S.D. Kamga, *An assessment...*, s. 455–462.

krajowego w świetle treści instrumentów międzynarodowych. To zaś, z kolei, rzutuje na postawę przedstawicieli stron, którzy pomijają argumenty oparte na *Karcie Afrykańskiej*, z góry zakładając ich niewielką moc perswazyjną. Wagę edukacji prawniczej dla wzrostu praktycznego znaczenia *Karty* w orzecznictwie państw afrykańskich pośrednio potwierdza fakt, że przeprowadzane w państwach frankofońskich szkolenia dla sędziów z zakresu stosowania międzynarodowych regulacji dotyczących prawa handlowego zaowocowały częstym i poprawnym ich stosowaniem w praktyce orzeczniczej[315].

VIII. Mechanizmy ochrony gwarantowanych praw w ramach systemu afrykańskiego

Gdy traktat lub inny dokument międzynarodowy chroniący prawa człowieka określa pożądany sposób postępowania państwa w stosunku do jednostki, to już samo wskazanie lub zagwarantowanie w nim minimalnego standardu traktowania, wyrażające współczesną moralność, pełni funkcję bezsprzecznie cywilizującą[316]. Uwidacznia to przykład PDPCz – fundamentalnej, lecz niewiążącej prawnie rezolucji ZO ONZ, która stała się zaczynem powszechnej, nasyconej humanitaryzmem praktyki państw[317]. Jednak umowy międzynarodowe zazwyczaj nie ograniczają się do wyliczenia zawarowanych praw człowieka, lecz uzupełniają stosowny katalog o podstawowe parametry międzynarodowych mechanizmów promocji oraz kontroli respektowania tych praw. Mechanizmy takie nie tylko pozwalają monitorować sposób, w jaki państwa wywiązują się z nałożonych na nie zobowiązań, ale zazwyczaj odgrywają również istotną rolę w procesie dookreślania materialnej zawartości poszczególnych praw, ich upowszechniania oraz precyzowania zasad odpowiedzialności państw[318]. *Karta Afrykańska* nie stanowi tu wyjątku; przy czym próba opisania związanych z nią stosownych mechanizmów wyłącznie na podstawie postanowień tego traktatu dawałaby obraz niepełny. Pewna nieadekwatność rzeczywistości oraz obrazu, który wyłania się z treści *Karty*, wynika z trzech powodów.

---

315 M. Killander, H. Adjolohoun, *International law and domestic human rights litigation in Africa: An introduction*, [w:] M. Killander (ed.), *International Law...*, s. 18.

316 MTS, opinia doradcza z dnia 28 maja 1951 r. w sprawie *Reservations to the Convention on Genocide*, s. 12.

317 MTS, opinia doradcza z dnia 21 czerwca 1971 r. w sprawie *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, zdanie odrębne sędziego M. Ammoun, s. 64.

318 A. Mavrommatis, *Foreword*, [w:] J.T. Moller, A. de Zayas, *United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008*, N.P. Engel, Publisher, 2009, s. xix–xxi.

Przede wszystkim struktura instytucjonalna, służąca szeroko rozumianej ochronie praw człowieka w Afryce, uzyskała swój współczesny kształt dzięki uzupełnieniu tego traktatu *Protokołem o ustanowieniu AfTPCz* oraz w związku z przyjęciem *Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka*. W konsekwencji, AKmPCz (a zatem jedyny organ utworzony na podstawie *Karty Afrykańskiej*) otrzymała wsparcie dwóch nowych instytucji, wyspecjalizowanych w dziedzinie ochrony praw człowieka: AfTPCz oraz Afrykańskiego Komitetu Praw i Dobrobytu Dziecka (AKtPDD)[319]. Zważywszy jednak, że mandat AKtPDD jest ograniczony do promocji, interpretacji oraz ochrony praw wymienionych w *Afrykańskiej Karcie Praw i Dobrobytu Dziecka*, jego działalność została pominięta w niniejszym opracowaniu[320].

Po wtóre, powołując AKmPCz oraz wyznaczając ogólne ramy jej funkcjonowania, *Karta Afrykańska* przyznała pewne kompetencje pomocnicze dwóm organom ustanowionym wcześniej, na podstawie *Karty OJA*, tj. SG oraz ZGPR organizacji regionalnej. Oznaczało to, że zaprojektowana formuła systemu ochrony praw człowieka została wbudowana w porządek OJA, a tym samym, że jej kształt będzie podlegał zmianom dotykającym całej architektury instytucjonalnej organizacji. W konsekwencji zastąpienie OJA przez UA w 2002 r. prowadziło do włączenia AKmPCz w strukturę UA[321], a także powiązania jej z SG oraz ZGPR UA. Stosowne prerogatywy SG i ZGPR UA zostaną omówione na marginesie dalszych rozważań o kompetencjach AKmPCz oraz AfTPCz.

Należy wreszcie zauważyć, że w porównaniu z praktyką OJA, wzbogaceniu struktury instytucjonalnej UA towarzyszy nieco większe zaangażowanie tej organizacji w aktywności związane z ochroną praw człowieka[322]. Fakt ten pozosta-

---

319 Jego mandat określają art. 32–46 *Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka*.

320 Należy wszakże zauważyć, że interpretując *Afrykańską Kartę Praw i Dobrobytu Dziecka*, AKtPDD odwołuje się zarówno do treści *Karty Afrykańskiej*, jak i do orzecznictwa AKmPCz. Podstawę prawną do takiego czerpania inspiracji z traktatu będącego fundamentem regionalnego systemu ochrony praw człowieka stanowi tu art. 46 *Afrykańskiej Karty Praw i Dobrobytu Dziecka*. Zob. np.: AKtPDD, orzeczenie z dnia 2 marca 2011 r. w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative (on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya) v. Kenia*, zawiadomienie nr 002/Com/002/2009, pkt 25; orzeczenie z dnia 15–19 kwietnia 2013 r. w sprawie *Hansungule and Others (on behalf of children in Northern Uganda) v Uganda*, zawiadomienie nr 001/Com/001/2005, pkt 73.

321 Zob. pkt (xi) decyzji Zgromadzenia Głów Państw i Rządów UA w przedmiocie okresu przejściowego, AU Doc. Ass/AU/Dec.1(I).

322 Nowe instytucje UA to m.in. Komitet Stałych Przedstawicieli, Parlament Panafrykański, Komisja Prawa Międzynarodowego, Rada Wykonawcza, Komisja UA, Rada Pokoju i Bezpieczeństwa oraz Rada Gospodarcza, Społeczna i Kulturalna; por. art. 5 *Aktu Konstytucyjnego UA* oraz art. VII *Karty OJA*. Na temat roli praw człowieka w mandatach poszczególnych organów UA, zob. np. A. Lloyd, R. Murray, *Institutions with responsibility for human rights protection under the African Union*, JAL, 2004, Vol. 48, s. 165. Dostrzegając potrzebę zharmonizowania ich wysiłków na rzecz wzmocnienia regionalnego systemu ochrony praw człowieka, UA przyjęła w 2011 r. dokument zawierający wytyczne do osiągnięcia pożądanej synergii,

je w ścisłym związku ze zmianą modelu współpracy regionalnej, jaka dokonała się na progu XXI w. Jak już wspomniano[323], OJA była organizacją uformowaną w szczególnych warunkach procesu dekolonizacyjnego. W jego toku młode państwa, których terytoria zostały wpisane w polityczną mapę kolonialnej Afryki, stworzonej przez mocarstwa funkcjonujące według zasad ładu westfalskiego, przejęły jednocześnie ścisłe rozumienie związanych z nim paradygmatów: politycznej niezależności i zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne[324]. Jakkolwiek już w początkach lat sześćdziesiątych XX w. wyraźnie dostrzegano potrzebę rozwoju współpracy w wymiarze subregionalnym[325], to jednak większość przywódców państw nie była jeszcze skłonna do przychylnego przyjęcia idei ściślejszej integracji panafrykańskiej. Pogląd o zasadności utworzenia organizacji kontynentalnej, która pełniłaby zaledwie funkcję agory, gdzie wspólne sprawy są dyskutowane, przeważył zatem ostatecznie nad koncepcją organizacji wspierającej integrację w dziedzinie współpracy ekonomicznej i politycznej, posiadającej organy wyposażone w silne kompetencje decyzyjne[326]. *Karta OJA* tworzyła, w związku z tym, niewiele więcej niż dość monotematyczne forum debat przywódców afrykańskich nad formowaniem wspólnego frontu politycznego w zmaganiach z dziedzictwem kolonializmu. Zaledwie pobieżny przegląd tematów rezolucji ZGPR OJA z lat sześćdziesiątych oraz siedemdziesiątych potwierdza, że organi-

---

dzięki współpracy instytucji regionalnych, subregionalnych oraz krajowych, Komisja UA, *Human Rights Strategy for Africa (2012–2016)*, <https://www.au.int/en/documents/30179/human-rights-strategy-africa> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Praktykę wymienionych organów UA w dziedzinie ochrony praw człowieka przedstawia skrupulatnie F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 149–212.

323 *Supra*, cz. pierwsza, II.2.

324 A.A. Yusuf, *Pan-Africanism and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014, s. 45.

325 Świadczą o tym podejmowane w tamtym czasie próby tworzenia unii i federacji regionalnych. Były one nieudane albo prowadziły do powstawania efemerycznych tworów: Unii Gwinei i Ghany (1959), Federacji Malijskiej (Senegal, Benin, Sudan i Górna Wolta, 1959–1960), Unii Sahelu i Beninu (Górna Wolta, Niger, Benin, Wybrzeże Kości Słoniowej, 1959) czy Unii Celnej Afryki Równikowej (Republika Środkowoafrykańska, Czad, Gabon, Kongo Brazzaville, 1959).

326 W 1963 r. Afryka była politycznie podzielona na trzy bloki państw zajmujących odmienne stanowiska w sprawach związanych przede wszystkim z przebiegiem procesu dekolonizacyjnego (rozbieżności dotyczyły np. problemu niepodległości Algierii i Mauretanii). W dziedzinie integracji członkowie tzw. Grupy z Casablanki (m.in. Egipt, Ghana i Gwinea) popierali ideę integracji politycznej jako warunku dalszej, ściślejszej współpracy na płaszczyźnie gospodarczej. Tezę o pierwszeństwie współpracy ekonomicznej lansowali natomiast członkowie Grupy z Monrovii (m.in. Liberia i Nigeria) oraz Grupy z Brazzaville (m.in. Kongo i Tanzania); zob. Z. Červenka, *The Unfinished Quest for Unity. Africa and the OAU*, Julian Friedmann Publishers Ltd., 1977, s. 1; E. Ike Udogu, *Confronting the Challenges and Prospects in the Creation of a Union of African States in the 21st Century*, Cambridge Scholars Publishing, 2010, s. 72–73; M. Bedjaoui, *Brief Historical Overview of Steps to African Unity*, [w:] A. Yusuf, F. Ouguergouz (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework, a Manual on the Pan-African Organization*, BRILL, 2012, s. 16; F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 151 i n.

zacja koncentrowała się wówczas na zagadnieniach związanych z procesem dekolonizacyjnym, apartheidem oraz sporami terytorialnymi. Już jednak po upływie niespełna dwóch dekad odczuwalna stała się potrzeba zmiany *Karty OJA*, która w ciągu tego okresu zmieniła się w instrument przestarzały i nieodzwierciedlający wyzwań pojawiających się w związku ze zmianą okoliczności geopolitycznych[327]. W szczególności zakończenie okresu zimnowojennego oznaczało utratę zarówno politycznych, jak i ekonomicznych korzyści związanych z bipolarnym podziałem świata[328], a jednocześnie rosnąca liczba konfliktów wewnętrznych zwracała uwagę na konieczność zmierzenia się z wyzwaniami dotyczącymi bezpieczeństwa zbiorowego, jak również z problemami natury społecznej i ekonomicznej. Również utworzenie Światowej Organizacji Handlu oraz postęp w dziedzinie nowych technologii uzmysłowiły członkom OJA niezbędność podjęcia kroków zapobiegających marginalizacji państw afrykańskich w ramach międzynarodowej wymiany handlowej[329]. Refleksem takiego stanu rzeczy stało się powołanie przez członków OJA w 1991 r. Afrykańskiej Wspólnoty Gospodarczej[330] oraz stopniowe tworzenie, włączanych w jej strukturę, ośmiu subregionalnych wspólnot gospodarczych, tzw. RECs (*The Regional Economic Communities*)[331]. Na marginesie warto zauważyć, że prawo pierwotne sześciu z nich przewiduje utworzenie trybunałów subregionalnych jako organów wymiaru sprawiedliwości, właściwych do orzekania w sporach dotyczących wykładni traktatów tworzących wspólnoty. O ile dwa z nich (jeszcze) nie powstały (sądy ECCAS oraz AMU), ustanowiono już cztery inne trybunały (COMESA, EAC, ECOWAS oraz SADC). W związku ze *stricte* politycznym i ekonomicznym wymiarem integracji subregionalnej, w traktatach tworzących RECs można odnaleźć jedynie zdawkowe odwołania do praw człowieka oraz zasady rządów prawa, które zazwyczaj zamieszczone zostały w zestawieniach „zasad" oraz „celów" danej organizacji[332]. Naturalną koleją rzeczy trybunały sub-

---

327 Już w lipcu 1997 r. ZGPR OJA podjęło decyzję o utworzeniu Komitetu ds. zmian w *Karcie OJA*, OAU Doc. AHG/Dec.111(XVI). Obradując sporadycznie, nie przedstawił on jednak konkretnych propozycji w przedmiocie modyfikacji *Karty*, zob. T. Maluwa, *The Transition from the Organization of African Unity to the African Union*, [w:] A. Yusuf, F. Ouguergouz, *The African Union...*, s. 27–29.

328 G.K. Kieh, *Africa and the New Globalization*, Routledge, 2008, s. 164.

329 Zob. np. ZGPR OJA, *Declaration on the New Common Initiative (MAP and OMEGA)*, pkt 2, OAU Doc. AHG Decl.1(XXXVII) (2001).

330 *Treaty Establishing the African Economic Community*, Abuja, 3 czerwca 1991 r., ILM, 1991, Vol. 30, s. 1241.

331 Do grupy tej należą: Arabska Unia Maghrebu (AMU), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), Wspólnota Wschodnioafrykańska (EAC), Międzyrządowa Władza ds. Rozwoju (IGAD), Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju (SADC), Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (COMESA), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej (ECCAS) oraz Wspólnota Państw Sahelu i Sahary (CENSAD).

332 Np. *The Revised Treaty of ECOWAS*, Cotonou, 24 lipca 1993 r., w art. 4(g) stanowi, że: *„ [The High Contracting Parties adheres to the principle on] recognition promotion and protection*

regionalne nie były zatem (z wyjątkiem Trybunału ECOWAS[333]) zaprojektowane jako instytucje ochrony praw człowieka. W praktyce jednak znaczenie niektórych z nich dla procesu impregnacji afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka jest nie do przecenienia[334].

Z powodów przedstawionych już powyżej[335] problematyka ochrony praw człowieka zaczęła zajmować stałe miejsce także w debacie panafrykańskiej dwóch ostatnich dekad XX w. W konsekwencji wejście w życie *Aktu Konstytucyjnego UA* wiązało się z przyjęciem nowej listy celów, stojących przed państwami członkowskimi, wyrażających m.in. konieczność promocji integracji politycznej i gospodarczej, praworządności, praw człowieka oraz zasad demokracji[336]. Dostrzeżenie zależności między rozwojem gospodarczym a szeroko rozumianą praworządnością legło zresztą u podwalin UA, gdy w przeddzień inauguracyjnej sesji ZGPR tej organizacji ostatnie Zgromadzenie OJA dokonało symbolicznego włączenia koncepcji zrównoważonego i skoncentrowanego na jednostce rozwoju do flagowego projektu stworzonego przez OJA, tj. Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki (NEPAD)[337]. Wymiernym efektem tego aktu było m.in. utworzenie w 2002 r.

---

of human and peoples' rights in accordance with the provisions of African Charter […]", ILM, 1996, Vol. 35, s. 660. Zgodnie z art 6(e) *The Treaty Establishing COMESA*, Kampala, 5 listopada 1993 r.: „*[Members States adhere to the following principles]: recognition, promotion and protection of human and peoples' rights in accordance with the provisions of the African Charter on Human and Peoples' Rights* […]", ILM, 1994, Vol. 33, s. 1067.

333 Trybunał ECOWAS ma jurysdykcję w zakresie orzekania o przypadkach naruszeń praw człowieka, do których dochodzi w państwach członkowskich organizacji, zob. art. 3(4) Supplementary Protocol A/SP.1/01/05 Amending the Preamble and Articles 1, 2, 9, and 30 of Protocol A/P.1/7/91 Relating to the Community Court of Justice and Article 4 Paragraph 1 of the English Version of the Said Protocol, <http://www.courtecowas.org/site2012/pdf_files/supplementary_protocol.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

334 Na znaczenie *Karty Afrykańskiej* w procesie wykładni traktatów tworzących organizacje subregionalne wskazuje orzecznictwo: Trybunał EAC, wyrok z dnia 1 listopada 2007 r. w sprawie *Katabazi & Others v. Secretary-General of the East African Community & Another*, nr 1/2007; Trybunał EAC, wyrok z dnia 17 maja 2013 r. w sprawie *Samuel Mukira Mohochi v. The Attorney General of the Republic of Uganda*, nr 5/2011; Trybunał SADC, wyrok z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie *Mike Campbell (Pvt) Ltd. and Others v. The Republic of Zimbabwe*, nr SADC (T) 02/2007; Trybunał ECOWAS, wyrok z dnia 14 grudnia 2012 r. w sprawie *SERAP v. Nigeria*, nr ECW/CCJ/JUD/18/12. W praktyce rozstrzygnięcia trybunałów EAC oraz SADC, w których stwierdzano naruszenie postanowień traktatów założycielskich w związku z pogwałceniem praw człowieka, wywoływały niezadowolenie zainteresowanych państw. W związku z tym podejmowane były próby ograniczania zakresu kompetencji tych trybunałów oraz wpływania na ich niezależność. W przypadku trybunału SADC doszło zresztą do sparaliżowania jego prac przez organ polityczny organizacji. Zob. np. K.J. Alter, J.T. Gathii, L.R. Helfer, *Backlash against International Courts in West, East and Southern Africa: Causes and Consequences*, EJIL, 2016, Vol. 27, s. 293.

335 *Supra*, cz. pierwsza, V.

336 Art. 3(e)(g)(h) *Aktu Konstytucyjnego UA*.

337 Zob. np. ZGPR OJA, *Declaration on the New Common Initiative...*, pkt. 3

Afrykańskiego Mechanizmu Oceny Wzajemnej (APRM – African Peer Review Mechanism), który jest organizacją wyspecjalizowaną UA[338], służącą wspieraniu szeroko rozumianej idei dobrego gospodarowania[339]. Uczestniczące państwa wyrażają zgodę[340], by ich praktyka w tej mierze stała się przedmiotem periodycznej analizy i oceny, dokonywanej przez innych uczestników APRM. Obszerne sprawozdania, sporządzane przy tej okazji przez panele oceniające APRP, stanowią istotne źródło informacji o stanie respektowania praw człowieka w danym państwie[341].

Nie ulega przy tym wątpliwości, że biorąc pod uwagę tak zakres przyznanych kompetencji, jak również podejmowane działania, instytucjami kluczowymi dla promocji oraz ochrony praw człowieka, gwarantowanych w *Karcie Afrykańskiej*, pozostają AKmPCz oraz AfTPCz. Prerogatywy oraz sposób funkcjonowania tych organów zostały dokładnie przedstawione w dwóch kolejnych częściach tej książki.

---

338 Do jej włączenia w strukturę UA doszło w czerwcu 2014 r., zob. ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec.527(XXIII).

339 ZGPR UA, *New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Declaration on Democracy, Political, Economic and Corporate Governance*, AU Doc. AHG/235(XXXVIII), Annex I, pkt 28 (2011 r.).

340 W czerwcu 2016 r. uczestnikami APRM było 35 państw afrykańskich. Akcesja następuje w związku z podpisaniem niewiążącego porozumienia (*memorandum of understanding*) z dnia 9 marca 2003 r., przyjętego przez ZGPR Komitetu Organizacyjnego NEPAD, NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/MOU, <http://aprm-au.org/admin/pdfFiles/aprm_mou.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

341 Sprawozdania dostępne są na stronie: <http://aprm-au.org/publications?nXerGdt=10> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]

CZĘŚĆ TRZECIA

AFRYKAŃSKA KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA I LUDÓW

I. Ogólne omówienie

AKmPCz została utworzona na podstawie art. 30 *Karty Afrykańskiej* jako niesądowy organ ekspercki, chroniący prawa człowieka w Afryce, promujący ich respektowanie oraz interpretujący postanowienia traktatu. Działa nieprzerwanie od listopada 1987 r., a jej siedziba mieści się pod następującym adresem:

African Commission on Human and Peoples' Rights
31 Bijilo Annex Layout
Kombo North District, Western Region
PO Box 673
Banjul
The Gambia
Tel: 220 4410 505-6
Fax: 220 4410504
Email: au-banjul@africa-union.org
Strona internetowa: <http://www.achpr.org/>

Sferę kompetencji ochronnej AKmPCz wyznaczają dwie szczegółowe prerogatywy. Pierwsza z nich sprowadza się do przyjmowania oraz rozpoznawania zawiadomień ze strony państw[1] tudzież podmiotów indywidualnych[2], twierdzących, że doszło do naruszenia praw i wolności gwarantowanych w *Karcie Afrykańskiej*. Druga związana jest z organizowaniem misji ochronnych; przy czym misje takie mogą mieć związek z rozpatrywaniem konkretnego zawiadomienia, jak też odnosić się do zarzutów ogólniejszej natury[3].

1 Art. 47 *Karty Afrykańskiej*.
2 Art. 55 *Karty Afrykańskiej*.
3 Art. 46 *Karty Afrykańskiej*.

W wymiarze promocyjnym AKmPCz: (a) przyjmuje i analizuje sprawozdania okresowe, składane przez państwa-strony[4]; (b) wykorzystuje mechanizmy specjalne, ustanawiając specjalnych sprawozdawców oraz Komitety i Grupy robocze[5]; (c) organizuje wizyty propagujące ideę ochrony praw człowieka; (d) przygotowuje seminaria i konferencje; (e) publikuje i rozpowszechnia informacje oraz (f) wydaje rezolucje nt. praw człowieka[6].

Z formalnego punktu widzenia uprawnienia AKmPCz w dziedzinie interpretacji *Karty Afrykańskiej* zostają uaktywnione jedynie w przypadku otrzymania przez nią wniosku o dokonanie wykładni, złożonego przez państwo-stronę, organ OJA/UA albo organ organizacji afrykańskiej uznanej przez OJA/AU[7]. W praktyce jednak, odkrywając znaczenie poszczególnych postanowień *Karty*, nie sposób pominąć wydawanych przez AKmPCz orzeczeń, kończących postępowania w sprawach zawiadomień[8], a także ogólnych komentarzy tematycznych (*general comments*).

II. Podstawowe zagadnienia organizacyjne

II.1. Kluczowe akty prawne

Podstawowe parametry instytucjonalne AKmPCz zostały ustanowione w Części II *Karty Afrykańskiej*, która przedstawia: strukturę organizacyjną (Rozdział I), procedurę (Rozdział III) oraz ogólne zasady funkcjonowania organu (Rozdział IV). Rozwinięcie rudymentarnie zakreślonej formuły przewiduje natomiast art. 42(2) traktatu, nakazujący Komisji sformułowanie szczegółowego regulaminu. Stosowny dokument (*Regulamin* z 1988 r.) został przyjęty niezwłocznie, już na drugiej sesji zwyczajnej AKmPCz, która odbyła się w Dakarze w dniach od 8 do 13 lutego 1988 r., zaledwie trzy miesiące po zaprzysiężeniu członków AKmPCz[9].

4 Art. 62 *Karty Afrykańskiej*.

5 Art. 45(1)(a) *Karty Afrykańskiej*.

6 Art. 45(1)(a) *Karty Afrykańskiej*.

7 Art. 45(3) *Karty Afrykańskiej*.

8 Znaczenie orzecznictwa AKmPCz w procesie wykładni postanowień *Karty Afrykańskiej* potwierdził m.in. MTS w wyroku z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie *Ahmadou Sadio Diallo Case*, pkt 67. W wymiarze komparatystycznym na praktykę AKmPCz powołują się również w swym orzecznictwie m.in.: AmTPCz, wyrok z dnia 24 lutego 2011 r. w sprawie *Gelman v. Urugwaj*, pkt 214; ETPCz (Wielka Izba), wyrok z dnia 15 marca 2012 r. w sprawie *Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Grecja*, skarga nr 42202/07, pkt 31; Trybunał SADC na s. 31 wyroku w sprawie *Mike Campbell (Pvt) Ltd. and Others v. Zimbabwe*; oraz Trybunał EAC w wyroku w sprawie *Katabazi & Others v. Secretary-General of the East African Community & Another*.

9 AKmPCz, *1st Activity Report*, pkt 6, Annex V, s. 3, 8.

Był on zmieniany dwukrotnie. Po raz pierwszy do rewizji doszło w 1995 r. podczas osiemnastej sesji zwyczajnej AKmPCz (*Regulamin* z 1995 r.)[10]. Wprowadzone wówczas zmiany miały, na pierwszy rzut oka, charakter kosmetyczny. W rzeczywistości jednak stanowiły wymowny dowód dokonującej się emancypacji AKmPCz. W szczególności doszło do przesunięcia ciężaru administrowania działalnością organu w ten sposób, że w jego gestii znalazły się czynności wykonywane dotąd poza Komisją[11], usprawniono procedowanie instytucji[12] oraz wprowadzono rozwiązania mogące potencjalnie doprowadzić do zwiększenia liczby zawiadomień rozpatrywanych co do meritum[13]. Zmiany dokonane w 2010 r. (*Regulamin* z 2010 r.), podczas czterdziestej siódmej sesji zwyczajnej AKmPCz[14], związane były bezpośrednio z powstaniem AfTPCz i zmierzały głównie do określenia zasad współpracy obu instytucji.

II.2. Siedziba

Karta Afrykańska nie wskazuje miejsca, w którym ma się znajdować siedziba AKmPCz. Niepewności w tej mierze nie rozwiał zresztą również *Regulamin* z 1988 r., zawierający ledwie lapidarną wzmiankę o organizowaniu sesji „zwykle w siedzibie Komisji", która mogła jednak, po konsultacji z SG OJA, „podjąć decyzję o przeniesieniu sesji w inne miejsce"[15].

Brak stosownej regulacji z pewnością nie był wynikiem przeoczenia, skoro twórcy *Karty* dostrzegali potrzebę wskazania miejsca, w którym miało się odbyć pierwsze posiedzenie AKmPCz. Artykuł 64(2) traktatu nakładał zatem na SG OJA obowiązek zwołania pierwszego posiedzenia organu w siedzibie OJA w ciągu trzech miesięcy od jego ukonstytuowania. Sądzić można natomiast, że w braku stosownego porozumienia twórcy *Karty Afrykańskiej* celowo nie wskazali siedziby Komisji, licząc na rozwiązanie problemu w praktyce stosowania traktatu.

---

10 AKmPCz, *9th Activity Report*.

11 Np. zgodnie z art. 6(1) *Regulaminu* z 1988 r., projekt agendy każdej sesji zwyczajnej AKmPCz miał być przygotowywany przez SG OJA w porozumieniu z przewodniczącym Komisji, podczas gdy zgodnie z art. 6(1) *Regulaminu* z 1995 r. ta prerogatywa została przyznana sekretarzowi AKmPCz.

12 Np. zgodnie z art. 18(1) *Regulaminu* z 1988 r. ustanowienie przez AKmPCz Grupy roboczej wymagało konsultacji z SG OJA; wymóg ten został usunięty na gruncie *Regulaminu* z 1995 r.

13 Np. zgodnie z art. 114(1)(a) *Regulaminu* z 1988 r., zawiadomienie mogło być złożone wyłącznie przez ofiarę rzekomego naruszenia, chyba że ze względu na szczególne okoliczności nie było to możliwe. Ograniczenie to zostało usunięte na gruncie *Regulaminu* z 1995 r., co w praktyce doprowadziło do dopuszczalności zawiadomień w interesie ogólnym, zob. także *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*ii*). Na ten temat zob. więcej K.O. Kufuor, *The African Human Rights System. Origin and Evolution*, Palgrave MacMillan, 2010, s. 82–98.

14 AKmPCz, *28th Activity Report*, *passim*.

15 Art. 4 *Regulaminu* z 1988 r.

Pierwsze pięć sesji zwyczajnych AKmPCz odbyło się zatem w różnych miastach afrykańskich (Addis Abeba, Dakar, Libreville, Kair i Bengazi), a „bezdomność" organu pozostawała (obok problemu jego finansowania[16]) jednym z głównych powodów troski komisarzy. Przewlekła pasywność organizacji regionalnej, która nie podejmowała żadnych widomych działań zmierzających do rozwiązania problemu, ostatecznie skłoniła AKmPCz do sformułowania – podczas trzeciej sesji zwyczajnej, zorganizowanej w 1988 r. – apelu pod adresem ZGPR OJA, wzywającego do ustanowienia stałej siedziby. Wskazano w nim, m.in., że siedziba Komisji powinna mieścić się w państwie, które jest stroną *Karty*, zdolnym zagwarantować odpowiednie warunki funkcjonowania organu oraz niegoszczącym innych politycznych i administracyjnych agend OJA. To ostatnie zastrzeżenie było zarówno naturalnym rezultatem dążenia, by zagwarantować Komisji niezależność względem innych organów OJA, jak również przekonania o potrzebie posiadania przez nią własnego (nie zaś współdzielonego) aparatu administracyjnego[17].

Wezwanie wywarło oczekiwany skutek o tyle, że zaledwie miesiąc później ZGPR OJA podjęło decyzję o przyjęciu oferty Gambii, która wyraziła gotowość goszczenia Komisji[18]. Mogło, rzecz jasna, budzić wątpliwości, czy niewielkie państwo dotknięte kryzysem ekonomicznym i uzależnione od pomocy zagranicznej[19] zdoła zapewnić komisarzom pożądane warunki pracy i pobytu. Z drugiej jednak strony, za przyjęciem tej propozycji przemawiały: brak innych ofert, rola Jawary (prezydenta Gambii) w procesie tworzenia *Karty*, symboliczne znaczenie samego Bandżulu w pracach nad traktatem czy wreszcie stosunkowo stabilna sytuacja wewnętrzna (od chwili uzyskania niepodległości w 1965 r. Gambia doświadczyła zaledwie jednej próby zamachu stanu). Nie sposób przy tym wykluczyć, że zlokalizowanie siedziby AKmPCz w dość prowincjonalnym mieście, położonym na uboczu głównych szlaków komunikacyjnych kontynentu i dysponującego ograniczoną infrastrukturą, mogło stanowić, dla polityków niechętnych Komisji, dogodną okazję do zmarginalizowania nowego organu OJA[20].

W związku z zawarciem przez OJA i Gambię traktatu o siedzibie AKmPCz, ceremonia otwarcia tymczasowego lokum Komisji, położonego na przedmieściach Bandżulu i mieszczącego się na trzech piętrach czteropiętrowego gmachu, odbyła się dnia 12 czerwca 1989 r., a zatem po blisko dwóch latach od zainaugurowania działalności tego organu[21]. Wbrew oczekiwaniom członków Komisji, wydarzenie

16 AKmPCz, *1st Activity Report*, pkt. 18–22. Zob. *infra*, cz. trzecia, II.3.

17 AKmPCz, *Recommendation on the Headquarters of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, *ibidem*, Annex VI.

18 ZGPR OJA, OAU Doc. AHG/Res.176(XXIV).

19 O.A. Touray, *The Gambia and the World: A History of the Foreign Policy of Africa's Smallest State, 1965–1995*, GIGA-Hamburg, 2000, s. 131.

20 Tak np. F. Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, OUP, 2012, s. 291.

21 W uroczystości wzięli udział m.in. prezydent Gambii oraz przedstawiciele ONZ, AmKPCz, a także EKmPCz, zob. AKmPCz, *2nd Activity Report*, pkt. 13–15.

to jedynie w niewielkim stopniu wpłynęło na poprawę warunków codziennej pracy. Jeszcze jesienią 1991 r. siedziba AKmPCz w dalszym ciągu nie dysponowała ani odpowiednio wyposażoną biblioteką, ani właściwie przygotowanymi salami posiedzeń[22]. Do dziś niektóre aktywności organu są nadal realizowane w Bandżulu, lecz poza jego siedzibą[23].

Istotnym problemem pozostaje także jakość łączności z AKmPCz oraz jej Sekretariatem. Jak stwierdziła sama Komisja w 2014 r.:

> Trudności w komunikowaniu z Komisją i Sekretariatem stanowią ogromne wyzwanie, a jednocześnie utrudniają efektywne realizowanie przez Komisję jej mandatu. Naziemne linie telefoniczne nie funkcjonują, w związku z czym pozostaje korzystanie z lokalnego systemu telefonii bezprzewodowej, nazywanej Jamano, który nie jest jednak wydajny [...] i nie obsługuje numerów wewnętrznych; nie funkcjonuje fax; występujące problemy z Internetem wciąż stanowią istotny problem dla Komisji; nawet Microsoft Outlook, zainstalowany [...] w celu ułatwienia kontaktów między organami UA działa, w najlepszym razie, kapryśnie [...]; wysyłanie i odbiór dokumentów przy użyciu poczty elektronicznej są zatem utrudnione, a niekiedy wręcz niemożliwe – zarówno państwa członkowskie, jak i inne podmioty wielokrotnie dawały wyraz swej frustracji w związku z trudnościami w przesyłaniu dokumentów do Komisji[24].

Możliwość usunięcia sygnalizowanych wyżej problemów infrastrukturalnych pozostaje ograniczona[25], m.in. z uwagi na tymczasowy charakter obecnego lokum. Rząd Gambii, wykonując postanowienia traktatu o siedzibie AKmPCz, podjął co prawda decyzję o wzniesieniu nowego budynku i przekazaniu go Komisji, lecz od chwili położenia kamienia węgielnego 24 października 2001 r.[26] żadne prace konstrukcyjne nie zostały podjęte[27]. Wysiłki dyplomatyczne, podejmowane przez AKmPCz, by skłonić władze Gambii do realizacji spoczywających na nich zobowiązań, przez długi czas nie przynosiły żadnych rezultatów[28]. Jakkolwiek ogłoszenie przez rząd gambijski w 2015 r. informacji o powołaniu międzyresorto-

---

22 S.B.O. Gutto, *Non-Governmental Organizations, Peoples' Participation and the African Commission on Human and Peoples' Rights: Emerging Challenges to Regional Protection of Human Rights*, [w:] *Human Rights in Developing Countries Yearbook*, Scandinavian University Press, 1999, s. 49.

23 Np. czerwcowa sesja zwyczajna 2016 r. została zorganizowana w pięciogwiazdkowym *Kairaba Beach Hotel* w pobliżu Badżulu, AKmPCz, *58th Ordinary Session: Information for Participants*.

24 AKmPCz, *37th Activity Report*, pkt 46.

25 W 2015 r. Komisja uzyskała wsparcie techniczne w dziedzinie komunikacji, co stanowiło odpowiedź na dramatyczny, cytowany wcześniej raport dotyczący sytuacji w 2014 r., zob. AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt 45.

26 AKmPCz, ACHPR/Res.58(XXX)2001.

27 M. du Plessis, *A court not found?*, AHRLJ, 2007, Vol. 2, s. 531.

28 AKmPCz, *31st Activity Report*, pkt 16.

wego komitetu ds. budowy siedziby AKmPCz mogłoby się wydawać niewielkim krokiem naprzód, to jednak prace projektowe wciąż nie wykroczyły poza analizę kosztową[29], pomimo nacisków ze strony Rady Wykonawczej UA[30].

Przez długi czas znaczącej poprawy takiego stanu rzeczy nie sposób było racjonalnie oczekiwać, biorąc pod uwagę sytuację wewnętrzną Gambii oraz pełen dystansu stosunek jej władz do AKmPCz. Było to zrozumiałe o tyle, że po zamachu stanu, który w lipcu 1994 r. doprowadził do obalenia demokratycznie wybranego prezydenta Jawara i objęciu urzędu przez Y. Jammeha[31], AKmPCz wielokrotnie wyrażała zaniepokojenie naruszeniami praw człowieka, do których dochodziło w Gambii[32]. Rząd gambijski z kolei w niedwuznaczny sposób sygnalizował potrzebę zmiany dotychczasowej formuły współpracy z organizacją regionalną, gdy chodzi o siedzibę Komisji oraz opóźniał działania zmierzające do wzniesienia dla niej nowego gmachu. Jesienią 2006 r. Gambia zaprotestowała przeciwko spoczywającym na niej obciążeniom finansowym, związanym z organizacją 40. sesji zwyczajnej, niemal doprowadzając do jej odwołania[33]. Podczas ceremonii uroczystego zakończenia tej sesji, przedstawiciel wiceprezydenta Gambii podkreślił zresztą, że wydatki związane z pracami AKmPCz stanowią nadmierny ciężar dla budżetu państwa i wezwał UA do partycypowania w kosztach organizacji kolejnych sesji[34]. Gdy trzy lata później Jammeh oświadczył, podczas audycji transmitowanej przez telewizję publiczną, że „zabiłby każdego, szczególnie obrońców praw człowieka oraz ich popleczników, o ile uznałby ich za sabotażystów lub wichrzycieli", Komisja potraktowała groźbę jako godzącą m.in. w bezpieczeństwo swych komisarzy. Wezwała ponadto UA do zagwarantowania środków koniecznych do zorganizowania 46. sesji zwyczajnej poza Bandżulem oraz rozważenia potrzeby zmiany siedziby AKmPCz w związku z niestabilną sytuacją w Gambii[35]. W świetle przedstawionych tu okoliczności za dokonaniem zmiany zdawały się zresztą przemawiać przyjęte przez UA w 2005 r. wytyczne, dotyczące warunków, które powinno spełniać państwo goszczące jeden z jej z organów[36]. Stanowią one m.in., że państwo siedziby powinno zapewnić odpowiednie do potrzeb pomiesz-

29 AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt 46.

30 W czerwcu 2016 r., Rada Wykonawcza UA upomniała Gambię, by ta przyspieszyła proces budowy nowej siedziby AKmPCz, AU Doc. EX.CL/Dec.922(XXIX), pkt 7.

31 „Africa Research Bulletin" 2012, Vol. 48, s. 19090B–19090C.

32 AKmPCz potępiła m.in. przeprowadzony w 1994 r. zamach stanu oraz stwierdziła szereg naruszeń *Karty Afrykańskiej*, do których doszło w jego następstwie, zob. ACHPR/Res.13(XVI)1994. Ogólną krytykę braku poszanowania praw człowieka w Gambii zawierają kolejne rezolucje przyjmowane w latach 1995–2015: ACHPR /Res.17(XVII)1995, ACHPR /Res.134(XLIV)2008, ACHPR/Res.299 (EXT.OS/XVII)2015.

33 F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 291.

34 AKmPCz, *Final Communique of the 40th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights Held in Banjul*, The Gambia, 15–29 November, 2006.

35 AKmPCz, ACHPR/Res.145(EXT.OS/VII)2009.

36 Rada Wykonawcza UA, UA Doc. EX.CL/195 (VII) Rev.1, Annex III.

czenia, efektywny system komunikacyjny oraz sprzyjającą atmosferę polityczną. Zważywszy jednak, że aż 21 z kolejnych 26 sesji Komisji zostało zorganizowanych w Bandżulu, a w styczniu 2017 r. nowym prezydentem Gambii został prodemokratyczny A. Barrow, przeniesienie siedziby AKmPCz do innego państwa wydaje się obecnie mało prawdopodobne.

II.3. Finansowanie

Obowiązek pokrywania kosztów związanych z wypłatą wynagrodzeń członków AKmPCz, zatrudnianiem personelu pomocniczego oraz wszelkimi świadczeniami niezbędnymi dla efektywnego realizowania przez Komisję jej zadań spoczywa na macierzystej organizacji regionalnej[37]. Tym samym sytuacja finansowa organu będzie zwykle stanowić bezpośrednie odzwierciedlenie stanu budżetu UA, który w części tworzą składki państw członkowskich, w części zaś świadczenia partnerów zewnętrznych. Podkreślenia wymaga przy tym wręcz rażące uzależnienie finansowe UA od darczyńców, które w latach 2015 i 2016 wyrażało się udziałem tych ostatnich w finansowaniu działalności organizacji sięgającym odpowiednio 81,3 oraz 78,8% całości budżetu organizacji[38]. Jednocześnie istotnym problemem UA jest stosunkowo niski współczynnik wykonywania przez państwa członkowskie spoczywających na nich zobowiązań finansowych. Na koniec 2015 r. jedynie 19 państw wywiązało się z nich w pełni, a organizacja otrzymała zaledwie 68% kwoty przewidzianej z tytułu składek członkowskich[39].

Zależność organizacji regionalnej od pomocy zagranicznej oraz trudności w egzekwowaniu przez nią świadczeń składających się na wewnętrzną część budżetu, wywierają obecnie[40] dwojaki, negatywny wpływ na funkcjonowanie AKmPCz. Przede wszystkim od początku swego istnienia Komisja boryka się z problemem niedostatku środków zarówno na pokrycie wydatków operacyjnych (tj. związanych z codziennym funkcjonowaniem jej aparatu urzędniczego), jak i programowych (chodzi tu m.in. o realizację projektów badawczych i szkoleniowych, organizację konferencji naukowych oraz wizyt promujących respek-

37 Art. 42 i art. 44 *Karty Afrykańskiej*.

38 Komisja UA, *2017 Budget Overview Paper*, s. 16.

39 *Ibidem*, s. 6.

40 W kontekście historycznym warto natomiast zwrócić uwagę na fakt, że dopiero począwszy od 2008 r. AKmPCz uzyskała uprawnienie do przedstawiania i uzasadniania własnego budżetu w ramach procedury tworzenia budżetu UA. Poprzednio budżet Komisji włączony był do budżetu Departamentu Spraw Politycznych UA, co mogło stanowić dodatkowy czynnik wpływający na niedofinansowanie tego organu, zob. Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/Dec.344 (X), pkt 2(iv). W związku z powyższą zmianą, w 2009 r. AKmPCz utworzyła Komitet Doradczy ds. Budżetu i Personelu (Advisory Committee on Budgetary and Staff Matters), którego zadaniem jest m.in. przygotowywanie projektu budżetu Komisji w celu przedstawienia go właściwym organom UA, zob. AKmPCz, ACHPR /Res.142(XLV)2009.

towanie prawa człowieka). Wysokość budżetu Komisji w latach 1989–2012 fluktuowała między kwotą 407,700 USD (sic!) w 2003 r. a kwotą blisko 8 mln USD w 2011 r.[41], co stanowiło odpowiednio 1,8 i 3,9% budżetu UA[42]. Należy zwrócić przy tym uwagę na fakt, że np. kwota przeznaczona w budżecie UA na działalność AKmPCz w 2007 r., była blisko pięciokrotnie niższa od jej szacowanych potrzeb[43]. Komisja otrzymała wówczas zaledwie 1,2 mln USD, podczas gdy, zdaniem przedstawicieli Sekretariatu, do sprawnego funkcjonowania organu potrzebna była kwota 5,5 mln USD. Istnienie deficytu potwierdził zresztą raport z audytu przeprowadzonego przez UA, w którym zwrócono m.in. uwagę na związane z niedofinansowaniem ograniczenia w dziedzinie zatrudniania personelu Komisji[44].

W raporcie dostrzeżono również inny problem natury finansowej, związany ze strukturą celowego podziału środków przyznanych Komisji z budżetu UA. Z kwoty 1,2 mln USD, zaledwie 47 000 USD (a zatem niespełna 4%) poświęcono na realizację zadań statutowych, związanych z ochroną i promocją praw człowieka, podczas gdy pozostałą jej część pochłonęły wydatki operacyjne. Przyznano jednocześnie, że bez wsparcia zagranicznych partnerów, w wysokości 530 000 USD, AKmPCz nie byłaby w stanie wykonywać swych zadań programowych[45].

Sposób finansowania aktywności programowych Komisji w ramach UA jest przyczyną ważkich zarzutów, kierowanych przeciwko temu organowi. Oto bowiem w zakresie środków alokowanych w budżecie organizacji regionalnej na potrzeby AKmPCz, środki pochodzące ze składek państw członkowskich UA pokrywają w ostatnich latach wyłącznie koszty operacyjne Komisji. Koszty realizacji programów, związanych z działalnością promocyjną i ochronną tego organu, finansowane są natomiast wyłącznie ze środków pochodzących od zagranicznych partnerów. AKmPCz w swych raportach okresowych regularnie zwraca uwagę na niewłaściwość takiego stanu rzeczy. Może on zwłaszcza budzić wątpliwości w kontekście autonomii decyzyjnej Komisji, gdy chodzi o wybór strategii prowadze-

41 W 2006 r. budżety w ramach trzech regionalnych systemów międzynarodowej ochrony praw człowieka wynosiły: ETPCz – 41 mln €; łączny budżet AmKPCz oraz AmTPCz – 4,1 mln USD; AKmPCz – 200 000 USD; zob. C. Heyns, D. Padilla, L. Zwaak, *A schematic comparison of regional human rights systems: An update*, AHRLJ, 2005, Vol. 5, s. 170.

42 AKmPCz, *32nd–33rd Activity Reports*, pkt 58.

43 AKmPCz, *22nd Activity Report*, pkt 100. Zob. także: M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System of Practice 1986–2000*, CUP, 2002, s. 339.

44 A. Adedeji, *The High Level Panel, Audit of the African Union*, Addis Ababa 2007, pkt 238.

45 *Ibidem*, pkt 239. Warto zauważyć, że w pierwszych latach funkcjonowania AKmPCz środki przyznawane z budżetu OJA nie wystarczały nawet na pokrycie kosztów operacyjnych, a funkcjonowanie Sekretariatu było możliwe jedynie dzięki pomocy zagranicznych darczyńców, zob. C.E. Welch, jr, *The African Commission on Human and Peoples' Rights: A Five-Year Report and Assessment*, HRQ, 1992, Vol. 14, s. 54.

nia przez nią aktywności promocyjnych i ochronnych[46]. Takie zastrzeżenia zostały zresztą podniesione przez audytorów UA, którzy wyrazili zaniepokojenie udziałem przedstawicieli jednego z darczyńców (chodziło w tym przypadku o duński Institut for Menneske Rettigheder) w projektowaniu strategicznego planu działania Komisji oraz korzystaniem przez nią z usług doradców technicznych, pozostawionych do jej dyspozycji przez jedną z kanadyjskich organizacji pozarządowych[47]. Problem został dostrzeżony także przez UA, która w roku 2014 podjęła decyzję o podwyższeniu środków asygnowanych na potrzeby AKmPCz, by zapobiec uzależnieniu tego organu od pomocy zagranicznej[48]. W praktyce jednak budżet Komisji w kolejnych latach był przyjmowany przez ZGPR UA w kwocie znacząco niższej niż w 2013 r., gdy wyniósł on blisko 8,5 mln USD[49] (tj. 5,6 mln USD w 2014 r.[50], 5,9 mln USD w 2015 r.[51], 5,5 mln USD w 2016 r.[52]). Co więcej, utrzymano dotychczasowy sposób finansowania aktywności programowych Komisji, opierając go w całości na świadczeniach pochodzących z pomocy partnerskiej. Taka sytuacja nie sprzyja budowie wizerunku AKmPCz, stanowiąc dogodny pretekst do formułowania wobec niej zarzutów sugerujących wręcz neokolonialne uwikłanie organu. Gdy zatem AKmPCz przyjęła w 2005 r. rezolucję potępiającą naruszenia praw człowieka w Zimbabwe[53], minister ds. informacji tego państwa skomentował ją wymowną diatrybą: „Czego można się po nich [tj. członkach AKmPCZ – MJW] spodziewać? Chodzi im wyłącznie o [zagraniczne – MJW] pieniądze, a te najłatwiej zdobyć, oczerniając Zimbabwe"[54]. Nie można przy tym wykluczyć, że obawy o zachowanie niezależności Komisji (pomijając w tym miejscu, na ile są one zasadne) legły u podstaw porzucenia przez UA idei utworzenia funduszu, na którym gromadzone byłyby środki przekazywane przez zagranicznych darczyńców na rzecz ochrony praw człowieka w Afryce (Voluntary Contributions Fund for African Human Rights)[55].

---

46 AKmPCz, *34th Activity Report*, pkt 25; *35th Activity Report*, pkt 31; *37th Activity Report*, pkt 49; *38th Activity Report*, pkt. 44–45.

47 A. Adedeji, *The High Level Panel...*, pkt 240.

48 Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/856(XXV), pkt 10.

49 ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec.438(XIX).

50 Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/802(XXIV).

51 ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec.544(XXIII).

52 ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec.577(XXV).

53 AKmPCz, ACHPR/Res.89(XXXVIII)2005.

54 The Zimbabwean, *AU commission condemns Zimbabwe*, z dnia 13 stycznia 2006 r., dostępne na <http://www.thezimbabwean.co/2006/01/au-commission-condemns-zimbabwe/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

55 O utworzeniu funduszu wspominał już pkt 23 tzw. Deklaracji z Kigali, przyjętej dnia 8 maja 2003 r. podczas *Pierwszej Ministerialnej Konferencji UA nt. praw człowieka w Afryce*; tekst w: C. Heyns, M. Killander, *Compendium of the Key Human Rights Documents of the African Union*, PULP, 2013, s. 169. W 2007 r. Rada Wykonawcza UA zwróciła się do Komisji UA, by ta wraz z AKmPCz, AfTPCz oraz AKtPDD podjęły działania na rzecz utworzenia funduszu – był to zarazem ostatni oficjalny dokument UA na ten temat; zob. Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/Dec.344(X), pkt 2(vi).

II.4. Skład

W skład AKmPCz wchodzi jedenastu komisarzy[56], wybieranych w tajnym głosowaniu przez ZGPR UA spośród kandydatów przedstawianych przez państwa-strony *Karty Afrykańskiej*[57]. Kadencja trwa sześć lat, przy czym możliwa jest wielokrotna reelekcja[58].

Karta Afrykańska zwięźle przedstawia wymagane kwalifikacje kandydatów na komisarzy. Stanowi, że będą wybierani spośród cieszących się najwyższą reputacją osobistości afrykańskich, uznanych ze względu na ich moralność, uczciwość, bezstronność oraz posiadane kompetencje w dziedzinie ochrony praw człowieka. Uprzednie doświadczenie prawnicze jest preferowane, lecz nie stanowi warunku *sine qua non*. W praktyce stosowania traktatu, ZGPR UA (dążąc do zagwarantowania odpowiedniego poziomu merytorycznego)[59] przyjęło zasadę wybierania wyłącznie komisarzy legitymujących się formalnym wykształceniem prawniczym[60]; we wrześniu 2016 r. posiadali je wszyscy członkowie AKmPCz. Jest zarazem rzeczą godną podkreślenia, że większość z nich, przed wyborem na stanowisko komisarza, pełniła funkcje związane z ochroną praw człowieka w przestrzeni krajowej lub międzynarodowej[61].

Członkowie AKmPCz nie reprezentują poszczególnych państw, lecz działając we własnym imieniu[62] zobowiązani są do wykonywania spoczywających na nich zadań w sposób sumienny i bezstronny[63]. Jednocześnie jednak *Karta Afrykańska* nie zawiera postanowień wyłączających określone kategorie funkcjonariuszy państwowych z kręgu kandydatów na komisarzy. Jest to istotne o tyle, że nie będąc pełnoetatowymi pracownikami AKmPCz, zwykle łączą oni swe aktywności w tym organie z działalnością zawodową. W przeszłości prowadziło to niekiedy do sytuacji, w których niezależność i bezstronność członków Komisji, a także ich zdolność do jednoczesnego wykonywania obowiązków komisarza oraz pełnienia obowiązków urzędowych, były podawane w wątpliwość. Zarzut stronniczości i wywierania nie-

56 Art. 31(1) *Karty Afrykańskiej*.

57 Art. 33 *Karty Afrykańskiej*.

58 Art. 36 *Karty Afrykańskiej*. Najdłużej sprawującym swój urząd komisarzem pozostaje Egipcjanin I.A. Badawi El-Sheikh, który na to stanowisko wybierany był czterokrotnie (1987–2011).

59 W przeszłości podnoszone były zarzuty braku kwalifikacji komisarzy, przy czym kontekst tej krytyki nakazuje podchodzić do niej z pewną ostrożnością. Np. w 2011 r. przedstawiciel jednego z państw, które (zdaniem AKmPCz, wyrażonym w orzeczeniu) naruszyło *Kartę Afrykańską*, miał stwierdzić, że „w Komisji nie zasiadają prawdziwi eksperci"; R. Murray, D. Long, *The Implementation of the Findings of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, CUP, 2015, s. 25.

60 F. Viljoen, *Promising profiles: An interview with the four new members of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2006, Vol. 6, s. 240.

61 Spośród członków AKmPCz we wrześniu 2016 r., wcześniejszego doświadczenia w dziedzinie ochrony praw człowieka nie mieli: L. Asuagbor (Kamerunu) oraz S.A. Dersso (Etiopia).

62 Art. 31(2) *Karty Afrykańskiej*.

63 Art. 38 *Karty Afrykańskiej* oraz art. 9 *Regulaminu* z 2010 r.

rzetelnego wpływu na postępowanie AKmPCz kierowano np. pod adresem komisarza A. Chigovery, który w latach 2000–2003 pełnił jednocześnie urząd Prokuratora Generalnego Zimbabwe[64]. W czerwcu 2002 r. reprezentował on rząd zimbabwejski wobec innych członków AKmPCz, biorących udział w misji ochronnej, zorganizowanej w związku z doniesieniami o masowych naruszeniach praw człowieka w tym państwie. Działalność misji zakończyła się przyjęciem zaskakująco wstrzemięźliwego raportu, w którym unikano formułowania wyraźnych zarzutów pod adresem władz Zimbabwe, szczególnie w kontekście politycznie drażliwej kwestii reformy agrarnej[65]. Zarzuty innego rodzaju kierowano pod adresem komisarza M.H. Ben Salema, który w kwietniu 1994 r. został mianowany specjalnym sprawozdawcą AKmPCz ds. pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji, z zaleceniem szczególnego śledzenia sytuacji w Rwandzie[66]. W toku dwóch kolejnych sesji zwyczajnych Komisji Ben Salem ograniczył się zaledwie do naszkicowania własnych refleksji na temat udzielonego mu mandatu oraz sposobu organizacji urzędu[67]. Sporządzony przezeń raport, odnoszący się do rwandyjskiego ludobójstwa (kwiecień–lipiec 1994 r.), został przedstawiony dopiero w kwietniu 1998 r., a zatem po upływie blisko czterech lat od zakończenia tragicznych wydarzeń[68]. Niespieszne tempo prac nad dokumentem stanowiło powód oskarżeń o zbytnie zaangażowanie Ben Salema w aktywności tunezyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, którego pracownikiem miał pozostawać podczas pełnienia funkcji komisarza[69].

Jakkolwiek w żadnym z przedstawionych przypadków nie udowodniono istnienia bezpośredniego związku między realizacją funkcji urzędowych a wykonywaniem mandatu komisarza, to jednak fakt formułowania zarzutów nawiązujących do aktywności zawodowych członków Komisji wymownie świadczy o zasadności wprowadzenia przepisów określających warunki *incompatibilitas*.

Kwestia ta została wyraźnie uregulowana dopiero w *Regulaminie* z 2010 r.[70] Stanowi on, że funkcji członka AKmPCz nie można łączyć z żadną działalnością,

---

64 R. Murray, *Southern African Development Community within the region: the African Union approach to land issues*, [w:] B. Chigara, *Re-conceiving Property Rights in the New Millennium: Towards a New Sustainable Land Relations Policy*, Routledge, 2012, s. 188.

65 AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission, June 2002*, DOC/OS(XXXIV)/346a. W innym, wcześniejszym o dekadę przypadku co prawda nie doszło do zakwestionowania bezstronności komisarza, ale łączenie przez M.D. Mokama tej funkcji z urzędem ministra sprawiedliwości Botswany doprowadziło do niezręcznej sytuacji pozwania członka Komisji przed sądem krajowym w związku z treścią rzekomo dyskryminującej ustawy krajowej, zob. *In the High Court of Botswana Held at Lobaise*, HRQ, 1991, Vol. 13, s. 614–626.

66 AKmPCz, *7th Annual Activity Report*, pkt 26.

67 AKmPCz, *8th Annual Activity Report*, pkt. 17–21.

68 AKmPCz, *11th Annual Activity Report*, pkt 29.

69 T. Mentan, *Africa: Facing Human Security Challenges in the 21st Century*, Langaa RPCIG, 2014, s. 328–329.

70 Należy jedynie wspomnieć, że już w 2005 r. podobne wytyczne w tej mierze zostały przyjęte przez samą Komisję: AKmPCz, *note verbale* nr BC/OLC/66/Vol.XVIII.

której charakter mógłby wpływać na niezależność i bezstronność. Podane przykładowo wyłączenia dotyczą członków rządu, przedstawicieli dyplomatycznych, dyrektorów w ministerstwach oraz osób im podległych[71]. Czuwanie nad respektowaniem tego przepisu spoczywa na Biurze AKmPCz[72], przy czym *Regulamin* z 2010 r. nie określa procedury postępowania w przypadku zgłoszenia przez państwo kandydatury w sposób niezgodny z przepisem dotyczącym *incompatibilitas*. W praktyce stosowania traktatu Komisja UA, informując państwa członkowskie o możliwości zgłaszania kandydatur na wakujące miejsca[73], wzywa je do przedstawiania możliwie szczegółowych informacji biograficznych. Zachęca przy tym, by w toku selekcji kandydatur na poziomie krajowym stosować kryteria odpowiadające wyborom na najwyższe stanowiska w judykaturze danego państwa oraz zapewnić przejrzystość procesu, m.in. przez zagwarantowanie udziału w nim organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie[74].

W przypadku urzędujących już komisarzy stwierdzenie naruszenia *incompatibilitas* następuje na podstawie jednomyślnej decyzji wszystkich pozostałych członków AKmPCz, którzy w takim samym trybie mogą stwierdzić również fakt zaprzestania wykonywania przez komisarza jego obowiązków z innych powodów[75]. W przypadku podjęcia decyzji przewodniczący AKmPCz informuje o niej przewodniczącego Komisji UA, który ogłaszając wakat, rozpoczyna procedurę wyboru nowego członka[76]. Jest to zresztą jedyna możliwość usunięcia komisarza z urzędu, w innym razie pozostaje on funkcjonariuszem Komisji do chwili wygaśnięcia mandatu, rezygnacji albo śmierci[77].

Obok przedstawionych przepisów dotyczących wymaganych kwalifikacji kandydatów na komisarzy oraz regulacji określających przesłanki *incompatibilitas*, *Karta Afrykańska* wprowadza dodatkowe ograniczenie, związane z obywatelstwem. Każde państwo-strona może przedstawić[78] nie więcej niż dwóch kandydatów, przy czym powinni oni posiadać obywatelstwo jednego z państw-stron traktatu. W przypadku nominowania przez państwo dwóch kandydatów jeden z nich nie może być obywatelem tego państwa[79].

---

71 Art. 7(1) *Regulaminu* z 2010.

72 Art. 7(2) *Regulaminu* z 2010 r.

73 Art. 35(1) *Karty Afrykańskiej*.

74 AKmPCz, *note verbale* nr BC/OLC/4227.11 z dnia 31 marca 2011 r. Należy przy tym podkreślić, że biogramy komisarzy urzędujących we wrześniu 2016 r. nie wskazują na istnienie jakichkolwiek wątpliwości, co do ich niezależności i bezstronności.

75 Art. 39(2) *Karty Afrykańskiej*. W praktyce nigdy nie doszło do odwołania komisarza z urzędu.

76 Art. 39(2)(3) *Karty Afrykańskiej*.

77 Art. 39(1) *Karty Afrykańskiej*.

78 Byłoby przesadą stwierdzenie, że państwa afrykańskie przywiązują do tego uprawnienia istotną wagę. Wystarczy wspomnieć, że w 2011 r. czterech członków Komisji było wybieranych spośród zaledwie dziewięciu kandydatów, Rada Wykonawcza UA, *Report on the Election of Members of the African Commission on Human and Peoples' Right*, AU Doc. EX.CL/683 (XIX), pkt VII.

79 Art. 34 *Karty Afrykańskiej*.

Wybór członków Komisji nie jest natomiast ograniczony ani parytetem geograficznym, ani parytetem płci. AKmPCz jedynie nieformalnie zachęca państwa członkowskie do zagwarantowania równowagi, gdy idzie o reprezentację kobiet i mężczyzn[80]. Nie ulega wątpliwości, że źródłem zrozumiałej troski w tej mierze był fakt początkowego zdominowania Komisji przez mężczyzn[81]. Wysiłki podejmowane przez AKmPCz, by doprowadzić do zniwelowania owej dysproporcji, przyniosły skutek o tyle, że we wrześniu 2016 r. urząd komisarza sprawowało już siedem kobiet. Natomiast w braku podobnych starań, gdy chodzi o równomierną dystrybucję geograficzną stanowisk komisarzy, stosunkowo niewielkie zainteresowanie ich wyborem wśród państw-stron *Karty Afrykańskiej* prowadzi do widocznych nierówności. We wrześniu 2016 r. aż pięciu komisarzy reprezentowało Afrykę Wschodnią, trzech Afrykę Zachodnią, po jednym zaś Afrykę Północną, Środkową i Południową. Zważywszy na pewne różnice w kulturze prawnej między poszczególnymi regionami, wynikające z dziedzictwa epoki kolonialnej, nie sposób wykluczyć, że pochodzenie członków Komisji może mieć pewien wpływ na jej orzecznictwo[82]; temat ten nie był jednak nigdy przedmiotem szczegółowych badań.

II.5. Struktura wewnętrzna

AKmPCz jest niewielkim[83] organem o charakterze plenarnym[84], co znajduje odzwierciedlenie w jego skromnej strukturze wewnętrznej. Jedynym trwałym elementem tej struktury pozostaje Biuro, złożone z przewodniczącego oraz jego zastępcy[85].

Członkowie prezydium wybierani są przez AKmPCz zwykłą większością głosów na dwuletnią kadencję, z możliwością jednokrotnej reelekcji[86]. Jego podstawowym zadaniem jest koordynowanie aktywności Komisji w zakresie promocji i ochrony praw człowieka, a także nadzorowanie pracy Sekretariatu, zwłaszcza

80 Zob. np. Rada Wykonawcza UA, *Report on the Election of Members...*, pkt VI.9.

81 W oryginalnym składzie AKmPCz zasiadali wyłącznie mężczyźni.

82 V.O. Nmehielle, *The African Human Rights System: Its Laws, Practice, and Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, s. 174.

83 Na potrzebę powiększenia liczby komisarzy z jedenastu do piętnastu albo osiemnastu zwracała uwagę (bez rezultatu) sama Komisja już w 2006 r.; zob. AKmPCz, *Report of the meeting of the Brainstorming Meeting on the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR): 9–10 May 2006, Banjul, The Gambia*, AU Doc. EX.CL/279(IX), Annex II, pkt 17, Recommendation (e).

84 Art. 42(3) *Karty Afrykańskiej*.

85 Art. 10 *Regulaminu* z 2010 r. We wrześniu 2016 r., Biuro AKmPCz tworzyły: F.P. Tlakula (RPA) oraz S. Maiga (Mali).

86 Art. 11–12 *Regulaminu* z 2010 r.

gdy chodzi o tworzenie planu działań organu[87]. W ramach tej prerogatywy praktycznie doniosłą rolę odgrywa układanie przez Biuro tymczasowej agendy sesji zwyczajnych Komisji (a tym samym kierunkowanie uwagi organu na wybrane problemy)[88] oraz ogłaszanie sytuacji kryzysowych, gdy dochodzi do poważnych bądź masowych naruszeń praw człowieka w okresie pomiędzy sesjami zwyczajnymi[89] (gdy Komisja *in pleno* sprawą zająć się nie może[90]). O ogłoszeniu sytuacji kryzysowej AKmPCz powiadamia ZGPR UA[91].

Uwagi na temat struktury wewnętrznej Komisji należy uzupełnić o dwie wzmianki, związane z tzw. mechanizmami specjalnymi oraz procedurą rozpatrywania zawiadomień. Te pierwsze mają związek z ustanawianiem przez AKmPCz specjalnych sprawozdawców, Komitetów albo Grup roboczych[92], których ściśle określony mandat tematyczny mieści się w zakresie realizowania przez Komisję jej kompetencji ochronnej. Mechanizmy specjalne zostaną omówione dokładniej w innym miejscu[93], podobnie jak kwestia organizacji pracy organu w związku z rozpatrywaniem wpływających doń zawiadomień[94].

II.6. Sekretariat

Sekretariat jest odpowiedzialny za stronę administracyjną funkcjonowania AKmPCz. Do jego zadań należą m.in. prowadzenie oraz publikowanie dokumentacji, a także przygotowywanie, w porozumieniu z przewodniczącym Komisji, tymczasowej agendy poszczególnych sesji oraz strategicznego planu działań i budżetu organu[95].

Na czele Sekretariatu stoi sekretarz, powoływany przez przewodniczącego Komisji UA, po uprzedniej konsultacji z przewodniczącym AKmPCz[96]. Jego skład uzupełniają członkowie personelu technicznego i administracyjnego. Kompetencję do kształtowania struktury Sekretariatu posiada AKmPCz, przy czym jej decyzja w tej mierze wymaga zatwierdzenia przez Komisję UA[97].

87 Art. 13 *Regulaminu* z 2010 r.
88 Art. 32 *Regulaminu* z 2010 r.
89 Art. 79(3) *Regulaminu* z 2010 r. w zw. z art. 58(1) *Karty Afrykańskiej*.
90 Art. 79(2) *Regulaminu* z 2010 r.
91 Ta formuła działania została po raz pierwszy wykorzystana w 1995 r., gdy dzięki staraniom AKmPCz oraz SG OJA doszło do zawarcia porozumienia między Senegalem i Togo w przedmiocie organizacji terenowej misji badawczej, zob. AKmPCz, *Final Communique, 17th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 12–22 March 1995 Lome, Togo*, pkt 10.
92 Art. 23 *Regulaminu* z 2010 r.
93 *Infra*, cz. trzecia, III.2.
94 *Infra*, cz. trzecia, IV.1.2.4.
95 Art. 18 *Regulaminu* z 2010 r.
96 Art. 41 *Karty Afrykańskiej* w zw. z art 17(3) *Regulaminu* z 2010 r.
97 Art 17(1) *Regulaminu* z 2010 r.

Sygnalizowana już uprzednio niewydolność finansowa AKmPCz odbija się wyraźnie na kondycji Sekretariatu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że środki przekazywane przez UA na jego potrzeby są dalece niewystarczające do zagwarantowania efektywnego funkcjonowania całej Komisji. Podkreśla się przy tym, że w ciągu dwóch dekad administrowanie systemem ochrony praw człowieka wobec ponad 50 państw, zamieszkiwanych przez około 800 mln osób, spoczywało na barkach niewielkiego personelu[98], do którego dyspozycji pozostawała bardzo skromna infrastruktura[99]. Co prawda, w 2009 r. Komisja UA wyraziła zgodę na powiększenie Sekretariatu o trzydzieści trzy osoby, przy czym zatrudniono jedynie dziesięć, a liczba prawników zwiększyła się zaledwie o dwie osoby[100]. W kolejnych latach AKmPCz apelowała do UA o kontynuowanie procesu powiększania Sekretariatu, wskazując, że jego sytuacja kadrowa stanowi powód „ogromnego zaniepokojenia"[101]. Jakkolwiek w 2014 r. zespół prawny Sekretariatu został poszerzony, to w dalszym ciągu powodem troski Komisji był brak zastępcy sekretarza, doradców prawnych posługujących się językami: arabskim i portugalskim oraz tłumaczy i redaktorów tekstów. Biorąc pod uwagę zwiększającą się liczbę kierowanych do AKmPCz zawiadomień, sporządzanych w tych językach, usługi tłumaczenia tekstów zamawiane były u zewnętrznych dostawców, co zwiększało koszty funkcjonowania organu[102]. W 2015 r. proces rekrutacji pracowników zdawał się zmierzać w kierunku dalszego zaspokajania potrzeb AKmPCz, przy czym daleki był od zakończenia[103].

II.7. Przebieg sesji

AKmPCz jest organem sesyjnym zbierającym się dwukrotnie w ciągu roku w czasie sesji zwyczajnych: wiosennej (między marcem a czerwcem) oraz jesiennej (między październikiem a grudniem)[104]. Trwają one zazwyczaj około dwóch tygodni, chyba

98 W maju 2007 r. w skład Sekretariatu wchodziły 23 osoby, w tym dziewięciu prawników oraz specjalista ds. prowadzenia dokumentacji. Skład Sekretariatu uzupełniał personel techniczny: recepcjonista, sprzątaczka, tłumacze, informatycy, sekretarki, kierowcy oraz pracownicy ochrony, zob. M. Hansungule, *African courts and the African Commission on Human and Peoples' Rights*, [w:] A. Bösl, J. Diescho (eds.), *Human Rights in Africa. Legal Perspectives on their Protection and Promotion*, Konrad Adenauer Stiftung, 2009, s. 253.

99 *Supra*, cz. trzecia, II.2 oraz II.3.

100 Zatrudniono wówczas trzech kierowców, protokolanta, dwóch asystentów oraz czterech doradców prawnych. Jednocześnie jednak dwóch dotychczasowych starszych doradców prawnych opuściło Sekretariat, AKmPCz, *34th Activity Report*, pkt 24.

101 AKmPCz, *35th Activity Report*, pkt 30.

102 AKmPCz, *38th Activity Report*, pkt 46.

103 *Ibidem*, pkt 48.

104 Art. 26(1) *Regulaminu* z 2010 r. Tylko raz, w 1988 r., AKmPCz zbierała się trzykrotnie podczas sesji zwyczajnych, zgodnie z art. 1 *Regulaminu* z 1988 r. Stanowił on, że sesje zwyczajne będą organizowane „w miarę potrzeb".

że Komisja postanowi inaczej[105]. Tak zatem np. długość dziewiątej sesji zwyczajnej, zorganizowanej w Lagos w marcu 1991 r., została skrócona do ośmiu dni z uwagi na ograniczenia budżetowe[106]. Posiedzenia zamknięte, poświęcone m.in. rozpatrywaniu zawiadomień, odbywają się zazwyczaj w drugim tygodniu sesji.

Przewodniczący może zwoływać członków Komisji na sesje nadzwyczajne, gdy zażąda tego większość komisarzy lub gdy ze stosownym wnioskiem wystąpi przewodniczący Komisji UA[107]. Począwszy od 2008 r., takie sesje odbywają się zazwyczaj (z wyjątkiem lat 2010 oraz 2014) dwa razy w roku i trwają od dwóch do jedenastu dni[108].

Przebieg sesji zwyczajnych i nadzwyczajnych w założeniu (głównie w związku z odmiennym sposobem przygotowywania ich agend) powinien być różny. Wstępny harmonogram prac AKmPCz podczas sesji zwyczajnej przygotowywany jest przez Sekretariat w porozumieniu z Biurem Komisji i standardowo obejmuje analizę wpływających zawiadomień[109]. Ponadto zagwarantowana jest ciągłość prac AKmPCz o tyle, że agenda tymczasowa może obejmować tematy zaproponowane przez Komisję podczas sesji poprzedniej[110]. Sesje zwyczajne stanowią jednocześnie dogodną okazję do zwrócenia uwagi na problemy sygnalizowane przez indywidualnych członków AKmPCz oraz inne podmioty, tj. państwa-strony *Karty Afrykańskiej*, organy UA, wyspecjalizowane organizacje ONZ, których członkami są państwa-strony *Karty*, organizacje uznane przez UA oraz inne organizacje zajmujące się ochroną praw człowieka w Afryce[111]. Do tej ostatniej kategorii należą organizacje pozarządowe posiadające status obserwatora[112], a także krajowe komisje praw człowieka, ustanawiane przez rządy państw-stron *Karty Afrykańskiej* i afiliowane przy AKmPCz[113]. W przypadku organizacji pozarządowych, posiada-

105 *Ibidem*.

106 F. Ouguergouz, *The African Charter on Human and People's Rights. A Comprehensive Agenda for Human Dignity and Sustainable Democracy in Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, s. 506.

107 Art. 27 *Regulaminu* z 2010 r.

108 Do września 2016 r. odbyło się 20 takich sesji, przy czym w ciągu pierwszych dwóch dekad funkcjonowania AKmPCz, zwoływano je zaledwie trzykrotnie.

109 Art. 32(1)(2) *Regulaminu* z 2010 r.

110 Art. 32(3a) *Regulaminu* z 2010 r.

111 Art. 32(3c–f) *Regulaminu* z 2010 r.

112 Art. 68 *Regulaminu* z 2010 r. We wrześniu 2016 r. taki status posiadało 498 organizacji pozarządowych, zajmujących się problematyką ochrony praw człowieka w Afryce (85 z nich nie miało siedziby w państwach afrykańskich). Bierność wielu organizacji, które uzyskały status obserwatora w pierwszej dekadzie funkcjonowania AKmPCz (nierzadkie były przypadki ubiegania się o taki status wyłącznie w celu gromadzenia środków na działalność statutową), skłonił Komisję do sformułowania kryteriów jego przyznawania, zob. AKmPCz, ACHPR/Res.30(XXIV)1998.

113 Art. 67 *Regulaminu* z 2010 r. Do września 2016 r. stosowną afiliację uzyskało 27 instytucji. Warunki przyznawania afiliacji zostały określone w roku 1998: AKmPCz, ACHPR/Res.31(XXIV)1998. Na temat znaczenia tych podmiotów w praktyce AKmPCZ, zob. B.R. Dino-

jących status obserwatora, można wręcz mówić o tworzeniu się zrębów sformalizowanego systemu współpracy między nimi a Komisją. Każda sesja zwyczajna tego organu poprzedzona jest tzw. Forum Organizacji Pozarządowych[114], pozwalającym uczestnikom na omówienie zagadnień tematycznych[115] i uzgodnienie stanowisk przed rozpoczęciem sesji AKmPCz[116]. Warunkiem umieszczenia tematu w agendzie tymczasowej Komisji na wniosek organizacji pozarządowej lub komisji krajowej jest jego zgłoszenie Sekretariatowi AKmPCz nie później niż 60 dni przed rozpoczęciem sesji[117]. Ostateczną decyzję co do agendy podejmuje Komisja[118]. Typowy harmonogram prac AKmPCz podczas sesji zwyczajnej obejmuje m.in. rozpatrywanie zawiadomień, analizę sprawozdań okresowych państw oraz dyskusję nt. stanu praw człowieka w Afryce (wieńczoną przyjęciem stosownych rezolucji) oraz panele tematyczne.

Agenda tymczasowa sesji nadzwyczajnych powinna być, w założeniu, bardziej ograniczona, gdyż składają się na nią jedynie punkty przedstawione przez przewodniczącego AKmPCz[119].

W praktyce, wbrew temu, co mogłoby wynikać z analizy przepisów *Regulaminu* z 2010 r., sesje nadzwyczajne nie służą wyłącznie dyskusji nad nagłymi przypadkami masowych i poważnych naruszeń praw człowieka. Przeciwnie, zazwyczaj

---

kopila, *Beyond paper-based affiliate status: National human rights institutions and the African Commission on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2010, Vol. 10, s. 26.

114 Jego organizatorem jest gambijska organizacja pozarządowa *African Center for Democracy and Human Rights Studies*, zob. <http://thecommonwealth.org> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

115 Np. obrady forum w dniach 17–19 października 2016 r., poprzedzające 59. sesję zwyczajną AKmPCz, obejmowały trzy grupy tematyczne: (a) sytuację praw człowieka i demokracji w Afryce; (b) wybrane 17 problemów szczegółowych; (c) zagadnienia związane ze współpracą organizacji pozarządowych w Afryce.

116 Podczas sesji Komisji dochodzi niekiedy do przedstawiania stanowisk organizacji pozarządowych, przyjętych podczas Forum, zob. np. AKmPCz, *28th Activity Report*, pkt 16. Niekiedy wpływ Forum na prace Komisji jest bardziej wymierny, np. w maju 2010 r. Forum przyjęło 23 projekty rezolucji, z których cztery znalazły odzwierciedlenie w uchwałach podjętych przez Komisję podczas kolejnej sesji, M. Killander, *The African Commission on Human and Peoples' Rights*, [w:] M. Ssenyonjo (ed.), *The African Regional Human Rights System: 30 Years After the African Charter on Human and Peoples' Rights*, Leiden, BRILL, 2012, s. 244.

117 Art. 32(4) *Regulaminu* z 2010 r. Biorąc pod uwagę, że Sekretariat może poinformować o terminie i miejscu organizacji sesji na 60 dni przed jej rozpoczęciem, zainteresowane podmioty powinny zgłaszać problemy do umieszczenia w harmonogramie sesji, nie czekając na jej formalne ogłoszenie, zob. Art. 29(1) *Regulaminu* z 2010 r. W praktyce oficjalne zaproszenia do udziału w sesjach przesyłane są zainteresowanym podmiotom znacznie później niż 60 dni przed rozpoczęciem sesji. Np. skierowane do organizacji pozarządowych zaproszenie do udziału w 58. sesji zwyczajnej, która miała się rozpocząć dnia 6 kwietnia 2016 r., nosi datę 4 marca 2016 r., zob. nota AKmPCz nr ACHPR/STC/OS/58/NGOs/01/238/16 (w zbiorach autora).

118 Art. 34 *Regulaminu* z 2010 r.

119 Art. 32(6) *Regulaminu* z 2010 r.

stanowią one dla Komisji dogodną sposobność do zajmowania się problemami, które z uwagi na ograniczone ramy sesji zwyczajnych nie zostały załatwione uprzednio. W szczególności, podczas sesji nadzwyczajnych rozpatrywane są zawiadomienia i sprawozdania okresowe państw oraz dyskutowane inne sprawy związane z realizacją przez AKmPCz jej zadań. Zasygnalizowana już uprzednio praktyka organizowania dwóch sesji nadzwyczajnych w ciągu roku, w połączeniu z zatarciem różnic między dwoma rodzajami spotkań, prowadzi do wniosku, że Komisja zasadniczo funkcjonuje w trybie czterosesyjnym. W okresie pozasesyjnym działa Sekretariat, natomiast członkowie AKmPCz podejmują czynności w ramach mechanizmów specjalnych jako specjalni sprawozdawcy oraz przewodniczący Grup roboczych i Komitetów.

Obrady AKmPCz są otwarte, chyba że ograniczenie jawności wynika wyraźnie z przepisu albo sama Komisja tak postanowi[120]. Warto przy tym zauważyć zmianę, która dokonała się w tej mierze zważywszy, że art. 32 *Regulaminu* z 1988 r. wprowadzał zasadę tajności postępowania, co w oczywisty sposób zacierało transparentność działania organu. O ile zatem pierwsze sesje AKmPCz stanowiły dla zewnętrznych obserwatorów rodzaj zamkniętych, eksperckich misteriów, o tyle współcześnie są one znaczącymi wydarzeniami, promującymi respektowanie praw człowieka na kontynencie[121]. Mówiąc o transparentności obrad organu, nie sposób jednak nie zauważyć, że jeden z wyjątków od zasady jawności dotyczy prawdopodobnie najbardziej spektakularnego aspektu funkcjonowania organu, a mianowicie rozpatrywania złożonych zawiadomień. Przebieg dyskusji na temat każdego zawiadomienia jest poufny, natomiast ostateczna decyzja AKmPCz w tym przedmiocie zostaje opublikowana, gdy zgodę wyrazi ZGPR UA[122] (w praktyce decyzję taką podejmuje jednak obecnie Rada Wykonawcza UA[123]). Sytuacja, w której organ polityczny (a zatem przedstawicie-

120 Art. 25(2) *Regulaminu* z 2010 r.

121 Np. w 58. sesji zwyczajnej (kwiecień 2016 r.) wzięło udział 498 delegatów: 166 przedstawicieli państw, przedstawiciel UA, 17 reprezentantów krajowych komisji praw człowieka, pięciu delegatów organizacji rządowych, 280 aktywistów organizacji pozarządowych oraz 29 niezależnych obserwatorów i dziennikarzy, AKmPCz, *Final Communiqué of the 58th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, pkt 13.

122 Art. 59 *Karty Afrykańskiej* w zw. z art. 110 *Regulaminu* z 2010 r. Znaczenie pierwszego z powołanych przepisów wykracza zresztą poza problematykę rozpatrywania przez Komisję zawiadomień. Stanowi on, że: „Jakiekolwiek środki przedsięwzięte na podstawie postanowień niniejszego Rozdziału [tzn. Rozdziału III *Karty Afrykańskiej*, traktującego o procedurze Komisji – MJW] pozostaną poufne do chwili, gdy Zgromadzenie [...] zdecyduje inaczej".

123 W lipcu 2003 r. ZGPR UA upoważniło Radę Wykonawczą UA do zapoznawania się z *Activity Reports* AKmPCz (zawierającymi m.in. informacje o rozpatrywanych zawiadomieniach) oraz do przedkładania ich Zgromadzeniu celem przyjęcia, ZGPR UA, AU Doc. Assembly/Au /7(II), pkt 5. O ile początkowo Rada Wykonawcza UA jedynie rekomendowała przyjmowanie przez ZGPR UA sprawozdań Komisji oraz ich publikację, to w 2006 r. samodzielnie przyjęła

le zainteresowanych państw) decyduje o publikacji dokumentów, zdecydowanie nie sprzyja budowaniu wiarygodności AKmPCz. Nie ma zresztą wątpliwości co do tego, że w przeszłości naciski polityczne stanowiły tło wstrzymania publikacji dokumentów Komisji[124]. Z kolei kilkunastomiesięczna zwłoka między podjęciem orzeczenia w przedmiocie zawiadomienia a jego publikacją utrudnia promocję aktywności organu oraz negatywnie wpływa na ocenę przejrzystości jego działań[125].

Językami roboczymi AKmPCz są „o ile to możliwe, języki: afrykańskie, arabski, angielski, francuski i portugalski"[126], przy czym nie jest jasne, czy przez „języki afrykańskie" należy tu rozumieć tylko języki urzędowe państw afrykańskich, czy też wszystkie dialekty używane na kontynencie. Zrozumiałe, z punktu wiedzenia dążeń do odbudowy afrykańskiej tożsamości, wyniesienie wszystkich języków afrykańskich do rangi języków roboczych Komisji, mogłoby w praktyce torpedować prace organu – rzeczą niemożliwą byłoby bowiem zagwarantowanie tłumaczy dla blisko tysiąca dialektów. Okazało się jednak, że problem ten, pomimo potencjalnych, istotnych implikacji, nie ma większego znaczenia w praktyce[127]. Zwrot „o ile to możliwe", stanowi bowiem dogodną podstawę do opierania prac

---

20th Activity Report, wyrażając zgodę na publikację wraz z załącznikami; Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/Dec.310 (IX), pkt 1.

124 Gdy w 2004 r. AKmPCz przedstawiła *17th Activity Report*, zawierający m.in. zalecenia sformułowane pod adresem Zimbabwe po zakończeniu terenowej misji rozpoznawczej, rząd tego państwa sprzeciwił się publikacji twierdząc, że nie dano mu sposobności, by ustosunkował się do zarzutów zawartych w dokumencie. Sprawozdanie zostało opublikowane dopiero w 2005 r., gdy uzupełniono je o stanowisko państwa; AKmPCz, *17th Activity Report*, Annex II; ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec 49 (III). Zob. także M. Killander, *Confidentiality versus publicity: Interpreting article 59 of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, AHRL, 2006, Vol. 2, s. 572–581. W styczniu 2015 r. Rada Wykonawcza UA zażądała od Komisji, by z treści *37th Activity Report* zostały usunięte wzmianki o postępowaniach toczących się w sprawach *Agnes Uwimana-Nkusi and Sadata Mukakibibi v. Rwanda*, 426/12 oraz *Muhayeyezu Théogene v. Rwanda*, 392/10. Publikacja miałaby nastąpić dopiero po umożliwieniu Rwandzie przedstawienia przed Komisją swego stanowiska, Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/Dec.864(XXVI), pkt 8. Kwestia legalności tej decyzji Rady Wykonawczej UA stanowi przedmiot zawisłego postępowania w sprawie wniosku o wydanie przez AfTPCz opinii doradczej, zob. AfTPCz, *The Centre for Human Rights, University of Pretoria (CHR) & The Coalition of African Lesbians (CAL)*, No 002/2015.

125 Np. sprawa *Interights & Ditshwanelo v. Botswana*, zawiadomienie nr 319/06, została rozstrzygnięta co do meritum w czasie 57. sesji zwyczajnej, która odbyła się w dniach 4–18 listopada 2015 r. Przygotowany przez AKmPCz *39th Annual Report*, obejmujący okres od maja do listopada 2015 r. (a zatem 57. sesję zwyczajną oraz 18. sesję nadzwyczajną) został w styczniu 2016 r. przyjęty i skierowany do publikacji przez Radę Wykonawczą UA, Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/Dec.902(XXVIII)Rev.1, pkt 2. Tekst decyzji został opublikowany na stronie internetowej AKmPCz dnia 28 czerwca 2016 r., a zatem ponad siedem miesięcy od daty podjęcia decyzji.

126 Art. 36(1–2) *Regulaminu* z 2010 r. w zw. z art. 25 *Aktu Konstytucyjnego UA*.

127 F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 511.

AKmPCz na pozostałych czterech, wyraźnie wymienionych językach. Przy czym w praktyce większość dokumentów Komisji dostępnych jest wyłącznie w trzech językach: angielskim, francuskim i portugalskim.

Aby osiągnąć kworum potrzebne do podejmowania decyzji konieczna jest obecność siedmiu komisarzy[128], przy czym w przeszłości zdarzały się przypadki licznych absencji, paraliżujących zdolności operacyjne organu[129]. Poza przypadkami wyraźnie wymienionymi w *Karcie Afrykańskiej* oraz w *Regulaminie* z 2010 r., gdy nie doszło do wypracowania konsensusu, Komisja podejmuje decyzje zwykłą większością obecnych i głosujących komisarzy[130]. W przypadku równej liczby głosów, rozstrzyga głos przewodniczącego[131].

III. Funkcje w zakresie promocji praw człowieka

Twórcy *Karty Afrykańskiej* umieścili realizację zadań w zakresie promocji praw człowieka na pierwszym miejscu wśród obowiązków spoczywających na AKmPCz[132]. *Prima facie* wybór takiej formuły otwierającej przepis kompetencyjny może jawić się zarówno jako wyraz szczególnego podkreślenia roli organu w dziele rozpowszechniania wiedzy o prawach człowieka, jak i jako odzwierciedlenie tendencji obecnych w toku wydarzeń prowadzących do przyjęcia traktatu. Sama Komisja postrzega jednak swą rolę promocyjną nie tyle jako dominującą, co jako logicznie poprzedzającą funkcję ochronną. Propagowanie poszanowania praw człowieka ma, przede wszystkim, wspierać państwa-strony *Karty* w dziele realizacji zobowiązań traktatowych na poziomie krajowym. Uruchomienie mechanizmów ochronnych następuje dopiero wówczas, gdy pojawia się sygnał o możliwym pogwałceniu tych zobowiązań.

Karta Afrykańska, nie definiując istoty funkcji promocyjnej, niezwykle ogólnie wskazuje przykłady możliwych aktywności AKmPCz[133]. W kontekście praktyki organu zasadne wydaje się wyróżnienie czterech podstawowych typów działań, które podejmowane są przez Komisję na tyle regularnie, że można je uznać za stabilne elementy komisyjnego *modus operandi*.

---

128 Art. 42(3) *Karty Afrykańskiej* w zw. z art. 30 *Regulaminu* z 2010 r.

129 W czasie 9. sesji zwyczajnej, zorganizowanej w marcu 1991 r., obecnych było zaledwie sześciu komisarzy, AKmPCz, *4th Activity Report*, pkt 5. Przykładem rażącego braku zaangażowania w prace Komisji był w tamtym okresie malijski komisarz A.A. Beye, który w latach 1993–1998 opuścił dziewięć z dziesięciu sesji zwyczajnych.

130 Art. 52(1) w zw. z art. 51(1) *Regulaminu* z 2010 r.

131 Art. 51(3) *Regulaminu* z 2010 r.

132 Art. 30 oraz art. 45(1) *Karty Afrykańskiej*.

133 Art. 45(1)(a–c) *Karty Afrykańskiej*.

III.1. Badanie sprawozdań okresowych państw

Paradoksalnie, ta forma monitorowania stanu respektowania praw człowieka, która współcześnie stanowi stały i istotny element praktyki w dziedzinie ich promocji, w zamierzeniu twórców *Karty Afrykańskiej* nie mieściła się w zakresie kompetencji AKmPCz. Przede wszystkim obowiązek przedkładania przez państwa-strony sprawozdań okresowych nie został wymieniony w art. 45 *Karty Afrykańskiej* jako przykład aktywności promocyjnej, ochronnej bądź interpretacyjnej Komisji. Wynika on natomiast z art. 62 traktatu, który umieszczono w kończącym Część II *Karty Afrykańskiej* (traktującą o środkach ochrony gwarantowanych praw) Rozdziale IV (wskazującym na zasady ogólne). Jest przy tym rzeczą godną podkreślenia, że art. 62 *Karty* nie wskazał ani organu, któremu sprawozdania miały być przedkładane, ani procedury ich badania. Dopiero na zalecenie samej Komisji[134] ZGPR OJA podjęło w 1988 r. decyzję o przyznaniu AKmPCz kompetencji w zakresie rozpatrywania sprawozdań okresowych[135]. Natomiast procedurę postępowania w tej mierze określają postanowienia kolejnych *Regulaminów* Komisji[136]. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zaliczenie mechanizmu sprawozdawczego do kategorii działań promocyjnych, nie zaś ochronnych, jest w dużym stopniu kwestią ocenną. Przemawia jednak za taką kwalifikacją partnerski rodzaj relacji łączących w toku procedury sprawozdawczej AKmPCz oraz raportujące państwo, a także pogląd w tej mierze, wyrażony przez samą Komisję[137].

III.1.1. Cel oraz terminy obowiązku sprawozdawczego

Są to jedyne kluczowe elementy mechanizmu sprawozdawczości, uregulowane w art. 62 *Karty Afrykańskiej*.

Sprawozdania okresowe przedkładane są zatem przede wszystkim po to, by państwa-strony miały sposobność przeprowadzania swoistego remanentu własnych działań, podejmowanych w celu urzeczywistnienia praw i wolności zagwarantowanych w *Karcie*[138]. Jednocześnie dzięki raportom sama Komisja uzyskuje wgląd w stan respektowania praw człowieka na poziomie krajowym[139]. Zadaniem

134 AKmPCz, Recommendation on Periodic Reports, *1st Activity Report*, Annex IX.

135 ZGPR OJA, OAU Doc. AHG/Res. 176 (XXIV), pkt 5(c). Możliwą podstawę decyzji stanowił (nie wymieniony wyraźnie w jej treści) art. 45(4) *Karty Afrykańskiej*, zgodnie z którym AKmPCz będzie wykonywać zadania powierzone jej przez ZGPR OJA.

136 Obecnie art. 73–78 *Regulaminu* z 2010 r.

137 Przepisy proceduralne odnoszące się do realizacji obowiązku sprawozdawczego zostały zamieszczone w części drugiej *Regulaminu* z 2010 r., traktującej o prerogatywach promocyjnych AKmPCz.

138 Art. 62 *Karty Afrykańskiej*.

139 Zob. także: G.W. Mugwanya, *Examination of state reports by the African Commission: A critical appraisal*, AHRLJ, 2001, Vol. 1, s. 274.

AKmPCz jest przy tym nie tyle potępianie możliwych zaniedbań, ile wspieranie państwa w dziele ich usuwania[140], co potwierdza tezę o zasadniczo promocyjnym, komunikacyjnym i partnerskim[141] wymiarze mechanizmu sprawozdawczości.

Periodyczny charakter obowiązku sprawozdawczego mógłby przy tym ułatwiać nawiązywanie trwałego, intensywnego dialogu między Komisją a państwami, znacznie wykraczającego poza incydentalne wymiany poglądów w kontekście poszczególnych raportów. Państwa powinny bowiem składać raporty stosunkowo często: co dwa lata, począwszy od chwili wejścia traktatu w życie w stosunku do każdego z nich[142]. W praktyce jednak nagminne opóźnienia w składaniu sprawozdań lub wręcz ignorowanie obowiązku sprawozdawczego, uniemożliwiają osiągnięcie tego celu. Według stanu na listopad 2015 r., zaledwie 14 państw przesłało raporty za cały wymagany okres[143], natomiast sześć nigdy nie wykonało zobowiązania z art. 62 *Karty*[144]. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy można wyróżnić tak brak woli politycznej poszczególnych państw, jak również bardzo prozaiczne obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi na gruncie innych traktatów, w połączeniu z niewydolnością i brakiem koordynacji pracy między ministerstwami odpowiedzialnymi za opracowywanie raportów[145]. AKmPCz nie dysponuje przy tym żadnymi efektywnymi środkami wywierania presji na państwa pozostające w zwłoce lub lekceważące obowiązek sprawozdawczy[146]. Organizacje pozarzą-

140 Wystąpienia komisarza V.M. Chirwa w czasie 37. sesji zwyczajnej AKmPCz (kwiecień–maj 2005 r.), cyt. za F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 350, przyp. 7.

141 A. Danielsen, *State reporting procedure under the African Charter*, Danish Centre for Human Rights, 1994, s. 16.

142 Termin dwuletni przewiduje art. 9 *Konwencji w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej*; na termin czteroletni wskazują: art. 18 *Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet*, art. 19 *Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania* oraz art. 35 *Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*; termin pięcioletni ustanawia natomiast art. 44 *Konwencji o prawach dziecka*.

143 Do tej grupy zaliczane są m.in. państwa, które choć uprzednio pozostawały w zwłoce, nie składając w terminie jednego lub więcej raportów, obowiązek sprawozdawczy ostatecznie wykonały, składając jedno sprawozdanie. Np. Wybrzeże Kości Słoniowej przedłożyło takie sprawozdanie łączone (*combined report*) za lata 1994–2012. Sprawozdania państw oraz wnioski końcowe Komisji publikowane są na stronie: <http://www.achpr.org/states/reports-and-concluding-observations/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

144 Według stanu na listopad 2015 r., żadnego sprawozdania nie złożyło sześć państw: Komory, Erytrea, Gwinea Bissau, Gwinea Równikowa, Wyspy Św. Tomasza i Książęca oraz Somalia. W pozostałych przypadkach, zaległości sprawozdawcze są następujące: jeden zaległy raport – cztery państwa; dwa zaległe raporty – osiem państw; trzy zaległe raporty – pięć państw; więcej niż trzy zaległe raporty – 16 państw. Zob. AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt 25.

145 Wywiad z przewodniczącym AKmPCz I. Nguema, cyt. za: C. Heyns, *Human Rights Law in Africa, 1997*, Kluwer Law International 1999, s. 95, przyp. 264.

146 Zgodnie z art. 76 *Regulaminu* z 2010 r., AKmPCz może jedynie przypominać państwu o upływie terminu do złożenia raportu oraz opublikować informację o naruszeniu obowiązku sprawozdawczego w *Activty Report*.

dowe posiadające status obserwatora mogą przedkładać własne sprawozdania nt. stanu respektowania praw człowieka w danym państwie (*shadow reports*)[147]. O ile jednak takie raporty pozwalają Komisji na wstępne identyfikowanie zjawisk budzących zastrzeżenia, to jednak zasadniczo nie mogą stanowić podstawy konstruktywnego dialogu między organem a państwem.

Poza określonymi w traktacie celem oraz terminem składania sprawozdań, pozostałe elementy tego mechanizmu zostały wypracowane w praktyce AKmPCz. W szczególności omówienia wymagają: zawartość raportów, sposób procedowania nad nimi oraz problematyka kontynuacji dialogu między Komisją a państwem w okresie poprzedzającym złożenie kolejnego sprawozdania.

III.1.2. Zawartość sprawozdań

Podejmowane przez AKmPCz próby zuniformizowania treści raportów budziły wiele kontrowersji. Już w 1989 r. Komisja przyjęła przygotowany przez komisarza C.L.C. Mubanga-Chipoya dokument zawierający wytyczne na temat sprawozdań okresowych[148]. Wprowadzał on np. podział sprawozdań na: raporty wstępne, którymi państwo rozpoczynało dialog z Komisją, prezentując m.in. ogólny zarys panującej w nim sytuacji (*initial reports*) oraz kolejne, uzupełniające sprawozdania okresowe (*periodic reports*). Wytyczne, formułując kierowane do państw pytania, miały jednocześnie wyznaczać jednolity zarys struktury raportu. Jednak ten niezwykle obszerny, mało klarowny, dwudziestotrzystronicowy dokument, przypominający stylistyką szczytowe osiągnięcia brukselskiej biurokracji, uznano za „zbyt szczegółowy, zbytecznie skomplikowany"[149], a tym samym za niezachęcający do wykonywania obowiązku sprawozdawczego. Jednocześnie jednak podjęta w 1998 r. próba syntezy oryginalnych wytycznych w zwięzłej formie 11 punktów, zajmujących zaledwie pół stronicy znormalizowanego maszynopisu, doprowadziła do podobnych rezultatów. Owe uproszczone wytyczne (tzw. Dokument Umozurike)[150] okazały się materiałem nazbyt ogólnikowym i, tym samym, również niespełniającym swego zadania. Ostatecznie pewnym sukcesem zakończył się dopiero kolejny wysiłek ujęcia oryginalnych wytycznych w formie bardziej skondensowanej i przystępnej dla adresata. Tak zwany Dokument Dankwa, choć nieoficjalny, jest obecnie przesyłany przez Komisję zainteresowanym państwom[151]. Tę dość złożoną siatkę materiałów pomocniczych uzupełnia jeszcze jeden materiał: wytyczne przygotowane przez Grupę roboczą AKmPCz ds. praw gospodarczych,

147 AKmPCz, ACHPR/Res.30(XXIV)1998, pkt 5.

148 AKmPCz, Guidelines for National Periodic Reports, *2nd Activity Report*, Annex IV.

149 F. Viljoen, *State Reporting under the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Boost from the South*, JAL, 2000, Vol. 44, s. 111.

150 C. Heyns, M. Killander, *Compendium of the Key Human Rights Documents...*, s. 213.

151 F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 352. Dokładne omówienie *Dokumentu Dankwe*, zob. F. Viljoen, *State Reporting...*, s. 112–113.

społecznych i kulturalnych nt. sposobu sporządzania przez państwa sprawozdań w zakresie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych[152].

W świetle powyższego należy przyjąć, że sprawozdanie okresowe powinno składać się z pięciu głównych części, przedstawiających: (a) umowy międzynarodowe, których dane państwo jest stroną, wraz ze środkami podjętymi dla włączenia ich do krajowego porządku prawnego; (b) działania podjęte przez państwo w celu implementacji praw gwarantowanych przez *Kartę Afrykańską*; (c) kroki przedsiębrane przez państwo w celu promowania idei ochrony praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem aktywności edukacyjnych; (d) sposób wykorzystywania *Karty Afrykańskiej* w stosunkach międzynarodowych; oraz (e) jakiekolwiek inne informacje, które mogą być istotne dla oceny sposobu implementacji i promocji *Karty*.

W praktyce przedkładane sprawozdania różnią się jednak znacząco tak gdy chodzi o stopień szczegółowości zawartej w nich analizy, jak również o zgodność z wytycznymi AKmPCz. Co prawda, raporty rażąco ogólnikowe należą już do rzadkości[153], jednak większość z nich jedynie „z grubsza" opiera się na wytycznych Komisji[154], pomijając przy tym niektóre zagadnienia przez ten organ sugerowane.

III.1.3. Postępowanie Komisji w przedmiocie badania przedłożonych sprawozdań

Postępowanie takie ma, co do zasady, charakter publiczny. AKmPCz zwykła zresztą zachęcać państwa do zagwarantowania większej transparentności procesu przygotowywania raportów, w szczególności przez zapewnienie udziału w nim

152 AKmPCz, *State Party reporting guidelines for Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights* (Tunis Reporting Guidelines), <http://www.achpr.org/files/instruments/economic-social-cultural-guidelines/achpr_instr_tunis_reporting_guidelines_esc_rights_2012_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

153 Zob. np. wstępne i łączone sprawozdanie Konga za lata 2001–2007, w którym złożoną problematykę wyłożono na dwudziestu stronach, zapełnionych w znacznej części frazesami w rodzaju: „Prawo krajowe: Przyjęto wiele ustaw, dekretów i okólników, których celem jest doprecyzowanie przepisów związanych z ochroną praw człowieka i ludów. Dotyczą one także dzieci, sytuacji kongijskich kobiet, osób niepełnosprawnych oraz mniejszości narodowych", *Initial and Cumulative Report of the Republic of Congo*, s. 13. Gdy chodzi o zwięzłość, jedno z najkrótszych sprawozdań (dziewięciostronicowe), zostało przedłożone przez Suazi, *1st Periodic Report*, 1995–2000.

154 Zob. np. wstępne i łączone sprawozdanie Sierra Leone za lata 1983–2013, w którym przedstawiono zaledwie jedno z pięciu wskazanych przez wytyczne zagadnień (działania podjęte przez państwo w celu implementacji praw gwarantowanych przez *Kartę Afrykańską*), Sierra Leone, *Initial and Combined Reports*, 1983–2013. Charakter wręcz wzorcowy ma natomiast drugie i łączone sprawozdanie Nigru za lata 2003–2014, które podążając za wskazówkami Komisji przedstawia m.in. praktykę krajową zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i praktykę stosowania prawa, Niger, *Second Combined Periodic Reports*, 2003–2014.

przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego[155]. AKmPCz publikuje każdy otrzymany raport na swej stronie internetowej, wskazując termin jego rozpatrywania[156]. Każdy zainteresowany podmiot może wnieść własne uwagi lub własne sprawozdanie na temat stanu respektowania praw człowieka w danym państwie (*shadow report*), najpóźniej 60 dni przed wskazaną datą rozpoznania sprawozdania[157].

Raporty analizowane są podczas sesji AKmPCz w czasie publicznych posiedzeń, przy czym w każdym przypadku Komisja wyznacza sprawozdawcę, którego zadaniem jest referowanie dokumentu[158]. Zgodnie z przyjętym założeniem, mechanizm sprawozdawczy ma uruchamiać dialog między Komisją a państwem; w konsekwencji przedstawiciel tego ostatniego powinien być obecny w czasie posiedzenia i odpowiadać na pytania członków AKmPCz[159]. W przypadku jego nieobecności analiza sprawozdania zostaje odłożona do sesji następnej, przy czym kolejna absencja reprezentanta państwa nie wstrzymuje już procedury[160]. Wyraźne uregulowanie tej kwestii w *Regulaminie* z 2010 r. stanowi próbę rozwiązania problemów proceduralnych, z którymi Komisja musiała się mierzyć na gruncie poprzednich *Regulaminów*. Stanowiły one jedynie, że państwo „może" brać udział w posiedzeniu poświęconym analizie złożonego przez nie sprawozdania[161]. Gdy zatem podczas 9. sesji zwyczajnej w Lagos (marzec 1991 r.) przedstawiciel Nigerii nie zjawił się na posiedzeniu dotyczącym złożonego przez nią sprawozdania, członkowie AKmPCz byli podzieleni co do tego, czy taka absencja wstrzymuje postępowanie. Ostatecznie przeważył pogląd, że obecność reprezentanta zainteresowanego państwa jest konieczna, a badanie raportu nigeryjskiego przełożono na kolejną sesję[162]. Przyjęcie takiego stanowiska oznaczało w praktyce, że w braku,

---

155 Np. AKmPCz, *Concluding Observations and Recommendations on the Combined 3rd, 4th and 5th Periodic Report of the Republic of Togo*, pkt 46.

156 Art. 74(1) *Regulaminu* z 2010 r.

157 Art. 74(2) *Regulaminu* z 2010 r.

158 W przypadku nieobecności sprawozdawcy jego obowiązki wykonywał inny, nieprzygotowany merytorycznie członek AKmPCz; np. podczas 12. sesji zwyczajnej (październik 1992 r.), w związku z nieobecnością komisarza M.D. Mokama, jego obowiązki sprawozdawcy nt. raportu Zimbabwe przejął komisarz R.H. Kisanga, ktory otrzymał dokument w noc poprzedzającą posiedzenie AKmPCz, *Examination of State Reports, 12th session, October 1992, General Discussions*, stenogram posiedzenia, <http://hrlibrary.umn.edu/achpr/sess12-complete.htm#Zimbabwe> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Niekiedy, w związku z brakiem tłumaczenia, komisarze nie byli w stanie zapoznać się z raportem, zob. np. wypowiedź komisarza A.M.B. Beye nt. nieprzetłumaczonego na jęz. francuski sprawozdania Zimbabwe, AKmPCz, *Examination of State Reports, 12th session...*

159 Art. 75(2)(3) *Regulaminu* z 2010 r.

160 Art. 75(4) *Regulaminu* z 2010 r.

161 Art. 83 *Regulaminu* z 1988 r. oraz art. 83 *Regulaminu* z 1995 r.

162 Np. komisarz I.A. Badawi El-Sheikh wskazał, że: „Ten proces [tj. analizy sprawozdań – MJW] wymaga obecności państwa, będącej podstawą nawiązania dialogu", AKmPCz, *Examination of State Reports, 9th session, March 1991, General Discussions*, stenogram posiedzenia, <http://hrlibrary.umn.edu/achpr/sess9-generaldiscussions.htm> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

po stronie państwa, woli nawiązania dialogu w przedmiocie raportu, Komisja była zmuszona zawiesić inicjowanie dyskusji na jego temat. Gdy zatem podczas 13. sesji zwyczajnej (marzec–kwiecień 1993 r.) przedstawiciel Beninu po raz czwarty nie pojawił się na posiedzeniu, w którego agendzie znajdowała się dyskusja nt. przedłożonego przez to państwo sprawozdania, AKmPCz po raz kolejny przełożyła ten temat na następną sesję[163].

W przeszłości zastrzeżenia niektórych członków Komisji budziło niedostateczne przygotowanie merytoryczne przedstawicieli państw, którzy co prawda przedstawiali raport, ale nie byli w stanie nawiązać na jego temat rzeczowego dialogu[164]. Inna rzecz, że sami członkowie AKmPCz traktowali przedstawicieli państw w randze ambasadorów z nadmierną rewerencją, co z pewnością uniemożliwiało pragmatyczną wymianę poglądów[165]. Współcześnie sama Komisja sygnalizuje istotną poprawę poziomu merytorycznego delegacji, w skład których nie wchodzą już wyłącznie wysocy rangą funkcjonariusze państwowi, ale także członkowie parlamentów oraz krajowych komisji praw człowieka[166].

Debata nad sprawozdaniem przebiega wedle nieformalnego schematu. Rozpoczyna ją prezentacja sprawozdania przez przedstawiciela państwa. Następnie na jego temat wypowiada się sprawozdawca Komisji, który, podobnie jak inni jej członkowie, może formułować pytania pod adresem delegacji. Dyskusję kończy ponowne wystąpienie reprezentanta państwa, który ustosunkowuje się do poglądów i pytań komisarzy[167]. W następstwie takiej debaty AKmPCz formułuje wnio-

---

163 AKmPCz, *Examination of State Reports, 13th session, April 1993, General Discussions*, stenogram posiedzenia, <http://hrlibrary.umn.edu/achpr/sess13-complete.htm> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

164 Np. komisarz I. Nguema podnosił wątpliwości, czy „możliwe jest nawiązanie konstruktywnego dialogu, mając za partnerów wysokich rangą dyplomatów", AKmPCz, *Examination of State Reports, 12th session...*

165 Symptomatyczna jest w tej mierze inna wypowiedź komisarza Nguemy: „Chciałbym wyrazić opinię na temat dzisiejszego porannego posiedzenia, zwłaszcza zaś ze spotkania z dwoma ambasadorami. Sądzę, że miało ono zbyt dyplomatyczny charakter – posłuchaliśmy jednej strony, potem drugiej, a potem się rozeszliśmy. [...] Uważam, że powinniśmy poszukiwać dialogu, to znaczy, że nie możemy ich [tj. przedstawicieli państw – MJW] traktować tak jak przedstawicieli dyplomatycznych, ale raczej jak specjalistów w dziedzinie prawa, którzy potrafią udzielać odpowiedzi dotyczących kwestii technicznych. Mam wrażenie, że wzięliśmy dziś udział w rytualnym zgromadzeniu, pełnym okrągłych zdań, ale przecież nie o to chodzi; zamiast tego powinniśmy raczej dotknąć istoty problemu", AKmPCz, *Examination of State Reports, 9th session, March 1991, General Discussions*, stenogram posiedzenia, <http://hrlibrary.umn.edu/achpr/sess9-generaldiscussions.htm> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

166 AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt 21.

167 Niekiedy sposób prowadzenia dialogu między Komisją a delagacjami budzi pewne zastrzeżenia. Można zwłaszcza odnieść wrażenie, że jego uczestnicy zmierzają w kierunku niezamierzonej parodii studenckich konkursów krasomówczych, poświęcając niewiele uwagi zawartości merytorycznej wymiany poglądów, a koncentrując się na pokazach własnej erudycji. Krańcowym przykładem takiego trendu było posiedzenie AKmPCz poświęcone dyskusji nad sprawozdaniem okresowym Ugandy, w toku 40. sesji zwyczajnej (listopad

ski końcowe[168], które przekazywane są zainteresowanemu państwu oraz publikowane na stronie internetowej Komisji. Należy przy tym zaznaczyć, że obowiązek sporządzania wniosków końcowych został wprowadzony dopiero na gruncie *Regulaminu* z 2010 r., by zapewnić kontynuację dialogu z państwem. Uprzednio decyzja o spuentowaniu raportu stosownymi wnioskami pisemnymi zależała od Komisji[169], która korzystała z tego uprawnienia niezwykle rzadko[170].

Wnioski końcowe składają się zazwyczaj z pięciu głównych części: (a) krótkiego wprowadzenia; (b) wskazania pozytywnych aspektów stanu respektowania praw człowieka w danym państwie; (c) wymienienia okoliczności, które wpływają na ten stan negatywnie; (d) wyliczenia zjawisk stanowiących przedmiot szczególnej troski AKmPCz oraz (e) zwięzłych zaleceń końcowych[171]. Komisja unika przy tym stosowania retoryki mogącej sugerować, że celem mechanizmu sprawozdawczego jest weryfikacja sposobu respektowania przez państwo postanowień *Karty Afrykańskiej*. W szczególności w krytycznej części wniosków końcowych nie mówi się o naruszeniach konkretnych postanowień gwarancyjnych tego traktatu; wskazuje się natomiast na same fakty budzące zastrzeżenia AKmPCz[172].

III.1.4. Kontynuacja dialogu między Komisją a państwem w okresie postsprawozdawczym

Gdy chodzi o śledzenie sposobu wykonywania udzielonych zaleceń końcowych, kompetencje AKmPCz są dość ograniczone. Zgodnie z postanowieniami *Regulaminu* z 2010 r., Komisja: (a) wyznacza termin przedstawienia kolejnego sprawoz-

---

2006 r.). Przedstawicielowi państwa pozostawiono 30 min., w ciągu których miał odpowiedzieć na 95 pytań (co daje średnio niespełna 19 sekund na jedną odpowiedź), zob. F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 360.

168 W niektórych przypadkach AKmPCz odkłada jednak ich sporządzenie do chwili przedstawienia przez zainteresowane państwo dalszych, żądanych przez Komisję informacji, zob. np. AKmPCz, *27th Activity Report*, pkt 198.

169 Art. 85(3) *Regulaminu* z 1998 r. oraz art. 85(3) *Regulaminu* z 1995 r.

170 Do wyjątków należą tu wnioski końcowe sporządzone w odniesieniu do raportów wstępnych Kenii, Mauretanii, Nigru oraz pierwszego raportu okresowego Togo.

171 Np.: „Etiopia powinna wprowadzić moratorium na wykonywanie kary śmierci, przy czym dążyć należy do jej całkowitego zakazania [...] zagwarantować przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w przypadkach tortur oraz złego traktowania osadzonych tak, by doprowadzić do ukarania sprawców tych czynów [...] poinformować w kolejnym raporcie okresowym o środkach podjętych w celu efektywnego wykonania zaleceń zawartych w niniejszych wnioskach końcowych [...]", *Concluding Observations and Recommendations on the 5th and 6th Periodic Report of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, pkt. 54, 57, 58(i).

172 Np. „Artykuł 4 [*Karty Afrykańskiej* – MJW] [...] Niepołożenie kresu przypadkom samosądów"; „Artykuł 6 [*Karty Afrykańskiej* – MJW] [...] Brak dostatecznej infrastruktury penitencjarnej [...]", *Concluding Observations and Recommendations on the Second and Combined Periodic Report of the Republic of Mozambique on the Implementation of the African Charter on Human and Peoples' Rights* (1999–2010), pkt. 46, 51.

dania; (b) w ramach swych aktywności promocyjnych podejmuje kroki w celu implementacji udzielonych państwu zaleceń; (c) przekazuje swe wnioski na temat sprawozdania ZGPR UA[173].

Dostrzec można przy tym kształtującą się z wolna praktykę AKmPCz, by w zamykających wnioski końcowe zaleceniach wyraźnie określać ogólne ramy oczekiwanej przez Komisję współpracy. Zależnie od okoliczności, AKmPCz może zatem jedynie domagać się, by w kolejnym raporcie okresowym państwo wskazało na sposób realizacji udzielonych mu zaleceń[174], może jednak również przedstawić szerszy plan współpracy. Obejmuje on wówczas także organizację przez Komisję wizyty promocyjnej w danym państwie[175] oraz wymianę szczegółowych danych na temat stanu respektowania praw człowieka[176]. Należy jednak zauważyć, że w nielicznych opublikowanych wnioskach końcowych, podsumowujących drugie i kolejne sprawozdania poszczególnych państw, niemal nieobecne są nawiązania do poprzednich raportów oraz udzielonych uprzednio przez Komisję zaleceń. O ile nie musi to oznaczać fragmentacji mechanizmu sprawozdawczego i braku kontynuacji poczynań AKmPCz, to z pewnością nie ułatwia postrzegania całego procesu jako trwałego dialogu, wykraczającego poza ramy poszczególnych raportów.

Na zakończenie należy dodać, że w świetle art. 26 *Protokołu o prawach kobiet w Afryce*, sprawozdania składane na podstawie art. 62 *Karty Afrykańskiej* powinny również wskazywać na sposób wykonywania zobowiązań wynikających z tego *Protokołu*. Pomimo że wszedł on w życie w 2005 r., a jego stronami jest 37 państw, do września 2016 r. stosowne raporty złożyły zaledwie cztery państwa (Burkina Faso, Malawi, Nigeria oraz RPA)[177].

---

173 Art. 78 *Regulaminu* z 2010 r. Poprzednie regulaminy nie odnosiły się bezpośrednio do kwestii postępowania postsprawozdawczego, stanowiąc jedynie o możliwości przekazania wniosków końcowych organowi organizacji regionalnej; zob. art. 86(2) *Regulaminu* z 1988 r. oraz art. 86(2) *Regulaminu* z 1995 r.

174 AKmPCz, *Concluding Observations and Recommendations on the 5th Periodic State Report of the Republic of Uganda* (2010–2012), pkt 121.

175 *Infra*, cz. trzecia, III.3.

176 AKmPCz, *Concluding Observations and Recommendations on the 5th and 6th Periodic Report of the Federal Democratic Republic of Ethiopia*, pkt 58.

177 AKmPCz, *Status of Implementation of the Protocol to the African Charter on Human and People's Rights on the Rights of Women in Africa By Justice Lucy Asuagbor, Commissioner, Special Rapporteur on the Rights of Women in Africa* (African Commission on Human and Peoples' Rights), 18 March 2016, s. 11, <http://www.peaceau.org/uploads/special-rapporteur-on-rights-of-women-in-africa-presentation-for-csw-implementation.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Dokument ten nie wymienia jednak, z niejasnych powodów, sporządzonego w sierpniu 2015 r., a przedłożonego Komisji dnia 1 lutego 2016 r. sprawozdania RPA, *Combined Second Periodic Report under the African Charter on Human and People's Rights and Initial Report under the Protocol to the African Charter on the Rights of Women in Africa*.

III.2. Mechanizmy specjalne

Mechanizmy specjalne tworzone są przez AKmPCz w związku z podejmowaniem przez ten organ długookresowych, wielowymiarowych działań tematycznych w wymiarze panafrykańskim. Jakkolwiek *Karta Afrykańska* o nich nie wspomina, to podstawę ich powoływania wydaje się stanowić ogólna klauzula art. 46, zgodnie z którą: „Komisja może wykorzystywać wszelkie stosowne środki służące ustalaniu faktów (*method of investigation*)". Natomiast konkretne działania, zwykle podejmowane w ramach mechanizmów specjalnych, zasadniczo dają się zaklasyfikować jako aktywności promocyjne AKmPCz w rozumieniu art. 45(1) *Karty*[178].

Wbrew nazwie, pod szyldem „mechanizmów specjalnych" nie kryją się ustalone procedury postępowania, podobne przedstawionemu wyżej mechanizmowi sprawozdawczemu. Ich ustanowienie oznacza natomiast, że zdaniem AKmPCz dana problematyka wymaga pogłębionych badań, studiów oraz aktywności promocyjnych, dla przeprowadzenia których Komisja deleguje określoną osobę bądź grupę osób. Myląc może być zresztą samo mówienie o mnogości mechanizmów specjalnych i wyróżnianie trzech ich rodzajów. Jakkolwiek bowiem Komisja powołuje specjalnych sprawozdawców, Komitety oraz Grupy robocze, to jednak w praktyce, w każdym z tych przypadków zarówno *modus operandi*, jak i zestaw wykorzystywanych środków jest podobny, a główna różnica między nimi sprowadza się do składu osobowego. Specjalnym sprawozdawcą zostaje jeden z członków AKmPCz, natomiast Komitety oraz Grupy robocze złożone są z kilku komisarzy oraz, w miarę potrzeb, ekspertów zewnętrznych.

Komisja określa mandat danego mechanizmu, którego sprawozdania są przedstawiane w czasie kolejnych sesji zwyczajnych[179]. Należy przy tym zauważyć, że raporty takie zazwyczaj nie mają charakteru merytorycznego podsumowania, ale ograniczają się do wyliczenia podjętych aktywności promocyjnych, tj. np. pro-

178 AKmPCz zwykle unika wskazywania podstawy prawnej funkcjonowania mechanizmów specjalnych. Rzadkim wyjątkiem jest np. rezolucja z 1999 r. w sprawie wyznaczenia specjalnego sprawozdawcy ds. praw kobiet, w której jako podstawę prawną wskazano art. 45(1) *Karty Afrykańskiej*, ACHPR/Res.38(XXV)1999. W innym przypadku, dotyczącym ustanowienia Grupy roboczej ds. zawiadomień kierowanych do Komisji, wskazano na przepis art. 23(1) *Regulaminu* z 2010 r., traktujący o mechanizmach specjalnych, ACHPR/Res.194(L)2011. Na gruncie *Regulaminu* z 1988 r., obowiązującego w momencie ustanowienia pierwszego mechanizmu specjalnego (specjalnego sprawozdawcy ds. pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji), art. 28(1) upoważniał AKmPCz jedynie do ustanawiania Komitetów i Grup roboczych (złożonych z członków Komisji) dla badania tematów znajdujących się w agendzie AKmPCz. Zdania przedstawicieli doktryny na ten temat są podzielone; wskazują oni na art. 45 (np. F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 495) lub 46 *Karty Afrykańskiej* (np. E.G. Bello, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Recueil des Cours de l'Académie de La Haye" 1985/1986, Vol. 194, s. 79).

179 Art. 23(3) *Regulaminu* z 2010 r.

wadzonych badań, gromadzenia danych, organizowania misji badawczych, nagłaśniania przypadków szczególnie poważnych naruszeń praw człowieka, utrzymywania dialogu z państwami i podmiotami międzynarodowymi, przyjmowania zaleceń i wytycznych, organizowania seminariów oraz przygotowywania projektów rezolucji.

III.2.1. Specjalni sprawozdawcy

W okresie od kwietnia 1994 do grudnia 2004 r., AKmPCz ustanowiła sześciu specjalnych sprawozdawców, spośród których pięciu było aktywnych we wrześniu 2016 r.: (a) ds. więzień, warunków pozbawienia wolności oraz utrzymania porządku w Afryce[180]; (b) ds. praw kobiet[181]; (c) ds. obrońców praw człowieka[182]; (d) ds. uchodźców, azylantów, osób migrujących oraz uchodźców wewnętrznych[183]; (e) ds. wolności wypowiedzi oraz dostępu do informacji[184]. Najstarszy w ogóle mechanizm specjalny, związany z ustanowieniem specjalnego sprawozdawcy ds. pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji[185], znajduje się w stanie zawieszenia, odkąd pierwszy specjalny sprawozdawca zrezygnował z tej funkcji w 2001 r., a Komisja nie powołała jego następcy[186].

Pojawienie się w praktyce AKmPCz formuły specjalnych sprawozdawców (a tym samym także mechanizmów specjalnych), było w równej mierze pochodną szczególnych okoliczności geopolitycznych, występujących wiosną 1994 r., jak

180 Specjalnego sprawozdawcę powołano w październiku 1996 r. podczas 20. sesji zwyczajnej, AKmPCz, *10th Activity Report*, pkt 19. Funkcję tę sprawowało pięciu komisarzy: E.V.O. Dankwa (1996–2000), V.M. Chirwa (2000–2005), M. Malila (2005–2009), C.D. Atoki (2009–2011) oraz S.K. Kaggwa (od 2011 r.).

181 Specjalnego sprawozdawcę powołano w kwietniu 1998 r. w czasie 23. sesji zwyczajnej, AKmPCz, *11th Activity Report*, pkt 33. Funkcję tę sprawowało czterech komisarzy: J. Ondziel-Gnelenga (1998–2001), A. Melo (2001–2007), S. Maiga (2007–2015) oraz L. Asuagbor (od 2015 r.).

182 Specjalnego sprawozdawcę powołano w listopadzie 2003 r. w czasie 34. sesji zwyczajej, AKmPCz, *17th Activity Report*, pkt 34. Funkcję tę sprawowało pięciu komisarzy: J. Johm (2003–2005), R. Alapini-Gansou (2005–2009), M.B. Khalfallah (2009–2010), L. Asuagbor (2010–2011) oraz R. Alapini-Gansou (od 2011 r.).

183 Specjalnego sprawozdawcę powołano w listopadzie 2003 r. w czasie 34. sesji zwyczajej, AKmPCz, *17th Activity Report*, pkt 34. Funkcję tę sprawowało czterech komisarzy: M.T.M. Nyanduga (2003–2009), M. Fayek (2009–2011), Z.S. Kayitesi (2011) oraz M.S. Fadel (od 2011 r.).

184 Specjalnego sprawozdawcę powołano w grudniu 2004 r. w czasie 36. sesji zwyczajnej, AKmPCz, *18th Activity Report*, pkt 33. Funkcję tę sprawowało dwóch komisarzy: A.R. Chigovera (2004–2005) oraz F.P. Tlakula (od 2005 r.).

185 *Supra*, przyp. 66.

186 W czasie 30. sesji zwyczajnej (październik 2001 r.) temat wyboru nowego specjalnego sprawozdawcy ds. pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji stanowił przedmiot zamkniętego posiedzenia AKmPCz (*15th Activity Report*, Annex 1), ale żadna decyzja w tej mierze nie została podjęta.

również inicjatywy Amnesty International, która w kwietniu 1988 r. uzyskała, jako jedna z trzech pierwszych organizacji pozarządowych, status obserwatora przy Komisji[187]. W grudniu 1993 r., podczas 14. sesji zwyczajnej AKmPCz, Amnesty International zaproponowała powołanie specjalnego sprawozdawcy ds. egzekucji pozasądowych. Co prawda AKmPCz postanowiła odłożyć podjęcie decyzji w tej sprawie do kolejnej sesji zwyczajnej, ale jednocześnie poleciła senegalskiemu komisarzowi Y. Ndiaye, by nawiązał kontakt z B.W. Ndiaye (pochodzącym również z Senegalu specjalnym sprawozdawcą NZ ds. pozasądowych egzekucji) i uzyskał od niego podstawowe informacje nt. metod pracy. Po wykonaniu powierzonego mu zadania, sam Ndiaye podchodził sceptycznie do projektu Amnesty International, zauważając, że jego realizacja prowadziłaby do nieuzasadnionego powielania prac NZ oraz niepotrzebnych obciążeń finansowych po stronie Komisji. Inni członkowie tego organu dostrzegali jednak potrzebę poszerzenia jego instrumentarium, tym bardziej że napięta sytuacja w Rwandzie[188] wskazywała na konieczność podjęcia zdecydowanych działań w przedmiocie egzekucji pozasądowych[189].

Wątpliwości, dotyczące podstawy prawnej powołania specjalnego sprawozdawcy sprawiły jednak, że AKmPCz działała w sposób niezwykle zachowawczy i mało transparentny, co z kolei wpłynęło negatywnie na funkcjonowanie pierwszego mechanizmu specjalnego. Tak zatem decyzję o powołaniu specjalnego sprawozdawcy ds. pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji podjęto dyskretnie, podczas zamkniętego posiedzenia w czasie 15. sesji zwyczajnej (kwiecień 1994 r.), przekazując jedynie zwięzłą informację o tym fakcie w treści komunikatu końcowego[190]. Krąg kandydatów do objęcia stanowiska specjalnego sprawozdawcy ograniczono do grona komisarzy, co w oczach zewnętrznych obserwatorów nadawało jego ustanowieniu wymiar czysto administracyjny. Prowadziło to z kolei do ograniczenia rozgłosu wokół ustanowienia mechanizmu specjalnego, a jednocześnie w drastyczny sposób zawężało możliwości wyboru osoby o odpowiednich kwalifikacjach. Nie można wykluczyć, że jedynymi przymiotami komisarza Ben Salema, które zadecydowały o wyborze, były zdolności językowe oraz wola zajęcia się problematyką egzekucji pozasądowych[191]. Wątpliwości Komisji, co do treści mandatu sprawozdawcy, sprawiły również, że zwięzły, pięciopunktowy doku-

187 Zob. <http://www.achpr.org/network/ngo/18/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

188 Od 1989 r. AKmPCz zajmowała się zawiadomieniami, wskazującymi na przypadki fizycznej eksterminacji mniejszości etnicznych w Rwandzie. Orzeczenie w tej sprawie zapadło jednak dopiero w 1996 r., AKmPCz, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r., w sprawie *Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda*, zawiadomienia nr 27/89, 46/91, 49/91, 99/93.

189 J. Harrington, *Special rapporteurs of the African Commission on Human and Peoples'Rights*, AHRLJ, 2001, Vol. 1, s. 251–252.

190 AKmPCz, *Final Communique, 15th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights,* 18–27 April 1994 Banjul, The Gambia, pkt 20.

191 J. Harrington, *Special rapporteurs...*, s. 253–254.

ment, określający zadania mechanizmu, przyjęto dopiero jesienią 1995 r., a zatem osiemnaście miesięcy po decyzji o ustanowieniu specjalnego sprawozdawcy[192].

Brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego i wizji mechanizmu, w połączeniu z niedostatkiem środków finansowych na jego funkcjonowanie[193] oraz nieumiejętność pogodzenia funkcji specjalnego sprawozdawcy z własną działalnością zawodową sprawiły[194], że rezultaty misji Ben Salema trudno uznać za satysfakcjonujące. Podczas kolejnych sesji Komisji nie był obecny[195] albo ograniczał się do składania ustnych raportów, w których zakreślał plan realizacji mandatu[196], wskazując głównie na problemy związane z funkcjonowaniem mechanizmu[197]. W wymiarze *stricte* merytorycznym ograniczył się do przedłożenia raportu nt. sytuacji w Rwandzie oraz zwrócenia uwagi AKmPCz na budzące zaniepokojenie przypadki egzekucji sądowych w innych państwach afrykańskich[198].

Mimo że pierwszy specjalny sprawozdawca w ciągu siedmiu lat działalności nie osiągnął celów postawionych przed nim przez AKmPCz, w latach 1996–2004 powołano pięć kolejnych tego rodzaju mechanizmów. Efekty ich działalności okazały się na tyle istotne, że weszły one na stałe do promocyjnego instrumentarium Komisji. Można tym samym podjąć próbę zrekonstruowania kluczowych elementów tej praktyki.

Rolę specjalnych sprawozdawców powierza się wyłącznie członkom AKmPCz, określając jednocześnie termin (najczęściej dwuletni) udzielonego im mandatu, który podlega przedłużeniu na kolejne okresy dwuletnie. Inaczej niż w przypadku samej Komisji, nie funkcjonują oni w trybie sesyjnym, istotną część swoich aktywności podejmując między sesjami AKmPCz. Poza niefortunnym przypadkiem specjalnego sprawozdawcy ds. pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji, są to zatem mechanizmy funkcjonujące permanentnie. Podkreślenia wymaga zarazem, że w niektórych przypadkach ustanowienie specjalnych sprawozdawców stanowiło reakcję AKmPCz na postulaty organizacji pozarządowych, co uczyniło ten mechanizm widocznym symptomem interakcji między Komisją a społeczeństwem obywatelskim[199].

---

192 AKmPCz, *9th Activity Report*, pkt 17.

193 W pierwszym okresie działania mechanizmu wydatki związane z działalności specjalnego sprawozdawcy były pokrywane z darowizn, przekazanych przez podmioty prywatne: 7000 USD na zakup komputera i drukarki, 9000 USD na funkcjonowanie sekretariatu specjalnego sprawozdawcy, AKmPCz, *10th Activity Report*, Annex VI, pkt IV.

194 *Supra*, cz. trzecia, II.4.

195 AKmPCz, *9th Activity Report*, pkt 17.

196 AKmPCz, *8th Activity Report*, pkt. 18–20; *10th Activity Report*, Annex VI.

197 AKmPCz, *12th Activity Report*, pkt 25; *13th Activity Report*, pkt 23.

198 AKmPCz, *12th Activity Report*, pkt 24; *13th Activity Report*, pkt 24.

199 Np. dwie organizacje pozarządowe: Penal Reform International oraz Women in Law and Development in Africa są wymieniane w gronie akuszerów koncepcji utworzenia odpowiednio funkcji: specjalnego sprawozdawcy ds. więzień, warunków pozbawienia wolności oraz utrzymania porządku w Afryce oraz specjalnego sprawozdawcy ds. praw kobiet; zob. AKmPCz, *Final Communique, 17th Ordinary Session of the African Commission on Human and*

Ich mandaty są określane przez AKmPCz w sposób ramowy, wykorzystujący w dużej mierze terminologię art. 45(1) *Karty Afrykańskiej*, wskazującego na kompetencje Komisji w dziedzinie promocji praw człowieka. Aktywności specjalnych sprawozdawców obejmują zatem: (a) prowadzenie wizyt badawczych[200] i promocyjnych[201], organizowanych w poszczególnych państwach za zgodą ich władz[202], (b) przygotowywanie sprawozdań dla AKmPCz, przedstawiających aktywności specjalnych sprawozdawców w okresie międzysesyjnym; (c) opracowywanie wytycznych[203]

Peoples' Rights, 12–22 March 1995 Lome, Togo, pkt 22; F. Viljoen, *The Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa: Achievements and Possibilities*, HRQ, 2005, Vol. 27, s. 125–171; J.I. Levitt, *Black Women and International Law*, CUP, 2015, s. 68.

200 Największą aktywność w tej mierze przejawia specjalny sprawozdawca ds. więzień, warunków pozbawienia wolności oraz utrzymania porządku w Afryce, który w latach 1997–2004 przygotował 15 sprawozdań podsumowujących wizyty poświęcone badaniu sytuacji w placówkach odosobnienia, zob. <http://www.achpr.org/mechanisms/prisons-and-conditions-of-detention/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Dokumenty te mają formę technicznych raportów, w których przedstawiono kluczowe problemy sektorów penitencjarnych, pomijając jednak odniesienia do zobowiązań państw na gruncie *Karty Afrykańskiej*. Identyfikują one zagadnienia wymagające szczególnej uwagi ze strony państw oraz formułują pod ich adresem stosowne zalecenia.

201 Wizyty promocyjne poświęcone są zarówno gromadzeniu informacji tematycznych, jak również spotkaniom z przedstawicielami rządów, krajowych komisji praw człowieka oraz organizacji pozarządowych, zob. np. *Activity Report of Commissioner J. Ondziel-Gnelenga*, DOC/OS(XXIX)/217/5, s. 2.

202 Taka zgoda nie zawsze jest udzielana. Specjalny sprawozdawca ds. więzień, warunków pozbawienia wolności oraz utrzymania porządku w Afryce dwukrotnie (tj. w marcu 2015 oraz w lutym 2016 r.) bezskutecznie zwracał się do władz RPA i Zambii z propozycją zorganizowania wizyt promocyjnych, zob. S.K. Kaggwa, *Inter-Session Activity Report Presented at the 56th Ordinary Session 21 April to 7 May 2015 Banjul, The Gambia*, pkt 25; *Inter-Session Activity Report Presented at the 58th Ordinary Session 6–20 April 2016 Banjul, The Gambia*, pkt 13.

203 W 2015 r. AKmPCz przyjęła *Principles and Guidelines on Human and Peoples' Rights while Countering Terrorism in Africa*, których opracowanie uprzednio powierzono specjalnemu sprawozdawcy ds. obrońców praw człowieka, AKmPCz, ACHPR/Res.274(LV)2014, pkt 1; tekst wytycznych, zob. <http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/human-rights-defenders/principles_and_guidelines_on_human_and_peoples_rights_while_countering_terrorism_in_africa.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. W tym samym roku Komisja poleciła dwóm innym specjalnym sprawozdawcom: ds. obrońców praw człowieka oraz ds. wolności wypowiedzi i dostępu do informacji, by nadzorowali prace nad przygotowaniem wytycznych, dotyczących odpowiednio: wolności stowarzyszeń w Afryce oraz dostępu do informacji i wyborów; AKmPCz, ACHPR/Res.319(LVII)2015, pkt 2; ACHPR/Res.307(EXT.OS/ XVIII)2015, pkt 1. We wrześniu 2016 r. trwały prace nad obu dokumentami. Natomiast w czerwcu 2016 r., z inicjatywy specjalnego sprawozdawcy ds. więzień, warunków pozbawienia wolności oraz utrzymania porządku w Afryce, opublikowane zostały tzw. Wytyczne z Luandy (*Guidelines on the Conditions of Arrest, Police Custody and Pre-Trial Detention in Africa*), <http://www.refworld.org/docid/5799fac04.html> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Wytyczne przyjmowane są przez AKmPCz w ramach jej kompetencji związanych z interpretacją *Karty Afrykańskiej*. W odróżnieniu od sprawozdań podsumowujących wizyty specjalnych sprawozdawców, dokumenty te nawiązują wyraźnie do poszczególnych postanowień

i projektów traktatów[204], (d) przygotowywanie opracowań studyjnych[205], (e) udział w seminariach oraz panelach dyskusyjnych[206], a także (f) nagłaśnianie budzących zaniepokojenie przypadków, w których mogło dojść do naruszenia praw człowieka[207].

Działalność specjalnych sprawozdawców bez wątpienia pozwoliła Komisji przełamać jej statutowy, sesyjny model funkcjonowania, gwarantując permanentną aktywność organu w dziedzinach zakreślonych brzmieniem stosownych mandatów. Formułowanie mandatów tematycznych stanowiło z kolei istotny krok w kierunku uszczegółowienia i pogłębienia wysiłków Komisji na rzecz promocji praw człowieka. Aktywności promocyjne specjalnych sprawozdawców sprawiły jednocześnie, że w oczach opinii publicznej Komisja przestała jawić się jako odizolowany, biurokratyczny twór zamknięty w bandżulskiej „wieży z kości słoniowej". Stała się natomiast wyraźnym znakiem obecności w przestrzeni afrykańskiej organu międzynarodowego, aktywnie monitorującego stan respektowania przez państwa zobowiązań wynikających z *Karty*[208]. Z drugiej jednak strony funkcjono-

---

Karty i, w założeniu, mają stanowić pomoc dla państw w procesie realizacji zobowiązań wynikających z tego traktatu; zob. specjalny sprawozdawca ds. więzień, warunków pozbawienia wolności oraz utrzymania porządku w Afryce, *Guidelines on the Conditions of Arrest, Police Custody and Pre-Trial Detention in Africa*, s. 4. Podobną funkcję pełnią również komentarze do poszczególnych przepisów *Karty Afrykańskiej*, na ich temat, zob. *infra*, cz. trzecia, V.

204 Specjalny sprawozdawca ds. praw kobiet brał aktywny udział w przygotowywaniu wczesnych projektów *Protokołu o prawach kobiet w Afryce*, zob. M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights...*, s. 445. Podczas 55. sesji zwyczajnej, AKmPCz powierzyła specjalnemu sprawozdawcy ds. uchodźców, azylantów, osób migrujących oraz uchodźców wewnętrznych zadanie przygotowania projektu *Protokołu do Karty Afrykańskiej o prawie do obywatelstwa w Afryce*, ACHPR/Res.277(LV)2014.

205 Podczas 53. sesji zwyczajnej AKmPCz wyznaczyła specjalnego sprawozdawcę ds. uchodźców, azylantów, osób migrujących oraz uchodźców wewnętrznych jako osobę odpowiedzialną za przygotowanie studium nt. problemu „obywatelstwo w Afryce"; zob. ACHPR/Res.234(LIII)2013. Dokument zatytułowany *The Right to Nationality in Africa* został przyjęty przez AKmPCz podczas 55. sesji zwyczajnej, AKmPCz, *36th Activity Report*, pkt 14.

206 Np. podczas 58. sesji zwyczajnej Komisji, specjalny sprawozdawca ds. praw kobiet zorganizował trzy panele dyskusyjne: nt. kampanii w przedmiocie dekryminalizacji aborcji; wytycznych dotyczących sprawozdań na gruncie *Protokołu o prawach kobiet w Afryce*; a także praw seksualnych i reprodukcyjnych, specjalny sprawozdawca ds. praw kobiet, L. Asuagbor, *Inter-Session Activity Report (November 2015 – April 2016)*, pkt 23.

207 Środkami najczęściej w tym celu wykorzystywanymi są komunikaty prasowe oraz apele kierowane bezpośrednio do zainteresowanych państw (*letters of appeal*), zob. np. apel z dnia 20 lipca 2015 r., skierowany do prezydenta Gambii przez specjalnego sprawozdawcę ds. wolności wypowiedzi oraz dostępu do informacji, dotyczący bezpieczeństwa osobistego pracowników lokalnej rozgłośni radiowej w wiosce Sinchu Alhagie, AKmPCz, *Activity Report*, pkt 36.

208 Odpowiedź na pytanie, na ile działania specjalnych sprawozdawców stanowią podstawę do podjęcia rzeczowego dialogu między Komisją a poszczególnymi państwami, wykracza

wanie mechanizmu w praktyce ukazało szereg jego ograniczeń, spośród których najistotniejsze, współzależne znaczenie wydają się mieć trzy, związane z osobą specjalnego sprawozdawcy, jego mandatem oraz finansowaniem mechanizmu.

Po pierwsze zatem, komisarze działający w charakterze specjalnych sprawozdawców obciążeni zostają dodatkowymi obowiązkami, które łączą z członkostwem w AKmPCz oraz własną, pozakomisyjną aktywnością zawodową. O ile można było oczekiwać od komisarzy skrupulatnego realizowania okazjonalnie stawianych przed nimi zadań w ramach systemu sesyjnego, o tyle wymagające znacznego, stałego nakładu pracy działania specjalnych sprawozdawców stanowią poważniejsze wyzwania. Okoliczność ta wpływa z kolei na zawężenie kręgu członków AKmPCz, którzy gotowi są podjąć starania, by im podołać, co z kolei ogranicza pole manewru, gdy idzie o wybór odpowiednio wykwalifikowanego kandydata.

Po wtóre, zadania stawiane przez AKmPCz przed specjalnymi sprawozdawcami są nierzadko zakreślane zbyt szeroko i zbyt ogólnie. Na specjalnych sprawozdawcach spoczywają zatem np. obowiązki w zakresie analizowania praktyki państw-stron, podnoszenia ogólnej świadomości w danej dziedzinie czy współpracy z poszczególnymi rządami dla zagwarantowania tematycznej implementacji *Karty Afrykańskiej*. Jakkolwiek aktywności te są merytorycznie uzasadnione, to jednak ich właściwa realizacja wykracza poza możliwości pojedynczych członków Komisji, działających w niepełnym wymiarze czasu pracy i pozbawionych zaplecza administracyjnego. Co więcej, komisarz J. Ondziel-Gnelenga przyznała, że:

> kiedy ktoś zwraca się do mnie jako specjalnego sprawozdawcy [ds. praw kobiet – MJW], zachowuję dużą ostrożność, ponieważ nie wiem, czy zawiadomienie w tej sprawie nie wpłynie do Komisji i jaką rolę będę w niej ewentualnie odgrywać[209].

Po trzecie wreszcie, sprawna organizacja mechanizmu nie jest możliwa bez stałego, istotnego wsparcia finansowego ze strony AKmPCz. Przedstawione już wcześniej problemy budżetowe organu[210] sprawiły natomiast, że specjalni spra-

---

poza ramy niniejszego opracowania. Należy jednak zauważyć symptomy ignorowania interwencji specjalnych sprawozdawców (przejawiające się np. brakiem odpowiedzi na apele lub zdawkowymi zapewnieniami o zgodności z prawem kwestionowanych praktyk) oraz próby tworzenia przez władze nieprawdziwego obrazu rzeczywistości podczas przeprowadzanych wizyt. Kuriozalny przykład tej ostatniej postawy można odnaleźć w sprawozdaniu specjalnego sprawozdawcy ds. więzień, warunków pozbawienia wolności oraz utrzymania porządku w Afryce, zilustrowanym stosowną fotografią celi w jednym z południowoafrykańskich zakładów karnych i podpisem: „*The Special Rapporteur admires the way inmates at the Drakenstein Medium B Prison arrange their beds every morning before inspection*", V.M. Chirwa, *Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa Mission to the Republic of South Africa, 14–30 June 2004*, s. 19.

209 R. Murray, *Transcripts of 27th Session*, s. 48, cyt. za: M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights...*, s. 303.

210 *Supra*, cz. trzecia, II.3.

wozdawcy obok wykonywania zadań mieszczących się w ramach udzielonego im mandatu, są zmuszeni do poszukiwania finansowego wsparcia ze strony prywatnych darczyńców[211].

Sama Komisja dostrzegała, że formuła specjalnych sprawozdawców „nie była szczególnie udana"[212] w kontekście podejmowanych przez nią działań tematycznych. Na przełomie lat 2003–2004 wyraźnie sygnalizowała zatem potrzebę zmiany tej formuły, rozpoczynając jednocześnie moratorium na jej stosowanie. Co prawda nie odwołano mandatu istniejących pięciu specjalnych sprawozdawców, ale od tego czasu do prowadzenia tematycznych aktywności promocyjnych ustanawiano wyłącznie Komitety i Grupy robocze.

III.2.2. Komitety i Grupy robocze

Wszystkie wieloosobowe mechanizmy specjalne zostały ustanowione przez AKmPCz w okresie od listopada 1999 do listopada 2011 r. i, z wyjątkiem jednej Grupy roboczej, były aktywne we wrześniu 2016 r. Bliższa analiza kalendarium ich powstawania pokazuje przy tym, że poza trzema wyjątkami, tworzono je już po rozpoczęciu moratorium na powoływanie specjalnych sprawozdawców. Fakt ten zdaje się zatem potwierdzać, że zarówno Grupy robocze, jak i Komitety stanowią nowy etap w procesie ewolucji mechanizmów specjalnych Komisji.

Różnice między Komitetami a Grupami roboczymi są na tyle nieoczywiste, że można wręcz mówić o ich przedmiotowej oraz instytucjonalnej tożsamości. Z pewnością odmienności nie można się doszukiwać w płaszczyźnie merytorycznej, ukazującej daleko idącą zbieżność, gdy chodzi o określanie tematyki mandatów. Dwa Komitety zajmują się problematyką: (a) przeciwdziałania torturom w Afryce[213]; (b) ochrony praw osób dotkniętych HIV[214]. Osiem Grup roboczych utworzono natomiast w kontekście: (a) prawa do rzetelnego procesu sądowego[215];

211 A.R. Chigovera, specjalny sprawozdawca ds. wolności wypowiedzi oraz dostępu do informacji, w sprawozdaniu przedłożonym Komisji półtora roku po ustanowieniu specjalnego mechanizmu, przedstawił jego stan w następujący sposób: „W wymiarze merytorycznym uczyniono niewiele, z uwagi na to, że infrastruktura mechanizmu nie została jeszcze zbudowana. Podobnie jak w przypadku innych mechanizmów ustanowionych przez Komisję, środki finansowe nie zostały zagwarantowane z uwagi na to, że w ramach środków budżetowych przekazywanych Komisji przez UA nie przewidziano wydatków na funkcjonowanie tych mechanizmów", *Intersession Report of Special Rapporteur on Freedom of Expression in Africa presented at 37th Ordinary Session, 27 April – 11 May 2005*.

212 AKmPCz, *17th Activity Report*, pkt 32.

213 Komitet utworzono w październiku 2002 r. podczas 32. sesji zwyczajnej Komisji, AKmPCz, ACHPR/Res.61(XXXII)2002, pkt 1.

214 Komitet utworzono w maju 2010 r. podczas 47. sesji zwyczajnej, AKmPCz, ACHPR/Res.163(XLVII)2010.

215 Grupę roboczą utworzono w listopadzie 1999 r. podczas 26. sesji zwyczajnej, AKmPCz, ACHPR/Res.41(XXVI)1999, pkt 3.

(b) ludności i wspólnot rdzennych[216]; (c) praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych[217]; (d) szczególnych problemów związanych z funkcjonowaniem AKmPCz[218]; (e) kary śmierci oraz pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji[219]; (f) osób starszych oraz osób dotkniętych niepełnosprawnością[220]; (g) przemysłu wydobywczego, środowiska i naruszeń praw człowieka[221]; (h) zawiadomień kierowanych do Komisji[222].

Także pod względem składu, Komitety i Grupy robocze wykazują cechy wspólne: składają się one zazwyczaj zarówno z członków AKmPCz, jak i ekspertów zewnętrznych[223]. Jest przy tym rzeczą godną podkreślenia, że jakkolwiek eksperci występują we własnym imieniu, to jednak mogą być powiązani instytucjonalnie z organizacjami pozarządowymi[224]. W praktyce umożliwia to wykorzystanie in-

---

216 Grupę roboczą utworzono w listopadzie 2000 r. podczas 28. sesji zwyczajnej, AKmPCz, ACHPR/Res.51(XXVIII)2000, pkt 1.

217 Grupę roboczą utworzono w grudniu 2004 r. podczas 36. sesji zwyczajnej, AKmPCz, ACHPR/Res.73(XXXVI)2004, pkt 4.

218 Grupę roboczą utworzono w maju 2005 r. podczas 37. sesji zwyczajnej, AmPCZ, ACHPR/Res.77(XXXVII)2005.

219 Grupę roboczą utworzono *de facto* w maju 2005 r. podczas 37. sesji zwyczajnej, powołując dwóch komisarzy wspierających specjalnego sprawozdawcę ds. więzień, warunków pozbawienia wolności oraz utrzymania porządku w Afryce. W grudniu 2005 r., podczas 38. sesji zwyczajnej, określono mandat i skład tej grupy roboczej, AKmPCZ, ACHPR/Res.79(XXXVIII)2005.

220 Grupę roboczą utworzono w maju 2009 r. podczas 45. sesji zwyczajnej, AKmPCz, ACHPR/Res.143(XLV)2009.

221 Grupę roboczą utworzono w listopadzie 2009 r. podczas 46. sesji zwyczajnej, AKmPCz, ACHPR/Res.148(XLVI)2009.

222 Grupę roboczą utworzono w listopadzie 2011 r. podczas 50. sesji zwyczajnej, AKmPCz, ACHPR/Res.194(L)2011, pkt 1.

223 Liczbę członków danego mechanizmu determinują jego potrzeby. Do najliczniejszych należą: Komitet ds. ochrony praw osób dotkniętych HIV, utworzony jako organ dziewięcioosobowy (trzech członków AKmPCz oraz sześciu ekspertów) oraz Grupa robocza ds. praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (trzech członków AKmPCz oraz dziewięciu ekspertów). Z drugiej strony, w skład Grupy roboczej ds. przemysłu wydobywczego, środowiska oraz naruszeń praw człowieka, wchodzi zaledwie trzech komisarzy.

224 Posiadanie stosownej afiliacji nie jest, rzecz jasna, warunkiem powołania. Należy przy tym zauważyć, że znalezienie odpowiednio wykwalifikowanych ekspertów, gotowych do podjęcia aktywności *pro bono*, nastręcza pewne trudności, skłaniając tym samym AKmPCz do ogłaszania rekrutacji na te stanowiska. Np. niezależny specjalista, członek Grupy roboczej ds. przemysłu wydobywczego, środowiska oraz naruszeń praw człowieka powinien spełniać następujące warunki: (a) posiadać tematyczny dorobek naukowy; (b) dowieść umiejętności formułowania stanowisk w mowie i piśmie; (c) być zdolnym, by przez co najmniej pięć godzin w tygodniu poświęcać się pracy Grupy; (d) być w stanie odbywać podróże związane z aktywnościami w ramach mechanizmu; (e) mówić w języku angielskim lub francuskim; *Call for Applications for the Nomination of Expert Members to serve on the Working Group on Extractive Industries, Environment and Human Rights Violations in Africa*, <http://www.achpr.org/news/2014/03/d117> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

frastruktury danej organizacji na potrzeby mechanizmu specjalnego, np. w toku przygotowania pracochłonnych raportów analitycznych[225].

Nie sposób wreszcie doszukiwać się odrębności usprawiedliwiających różnicę terminologiczną w treści udzielanych mandatów, które, gdy chodzi o rodzaj stawianych przed mechanizmami zadań, powielają aktywności omówione w rozdziale dotyczącym specjalnych sprawozdawców.

Powiększenie składu osobowego oraz włączenie ekspertów zewnętrznych w prace mechanizmów specjalnych pozwoliło, przynajmniej częściowo, rozwiązać sygnalizowane uprzednio problemy, wpływające negatywnie na prace specjalnych sprawozdawców. Realizacja mandatów w ramach wieloosobowych mechanizmów specjalnych dała jednocześnie Komisji sposobność przeprowadzenia pogłębionych studiów tematycznych, prowadzących do wypracowania szczegółowych standardów postępowania w dziedzinie ochrony praw człowieka. Wskazać tu należy przede wszystkim na przyjęcie[226] trzech protokołów, które mają uzupełniać postanowienia *Karty Afrykańskiej*: *Protokołu odnoszącego się do kwestii wykonywania kary śmierci*, *Protokołu o prawach osób starszych* oraz *Protokołu o prawach osób niepełnosprawnych*. W pracach przygotowawczych nad projektem pierwszego z nich brała udział Grupa robocza ds. kary śmierci oraz pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji[227], natomiast Grupa robocza ds. osób starszych oraz osób dotkniętych niepełnosprawnością uczestniczyła w tworzeniu dwóch pozostałych dokumentów[228].

Niezależnie od podejmowania wysiłków zmierzających do tworzenia nowych instrumentów prawnych, w ramach omawianych tu mechanizmów specjalnych realizowano także projekty innego rodzaju. Godne podkreślenia jest zwłaszcza

---

225 Np. sprawozdanie nt. ludności i wspólnot rdzennych zostało wydane jako wspólna publikacja AKmPCz oraz duńskiej organizacji pozarządowej *International Work Group For Indigenous Affairs* (IWGIA). Od strony finansowej publikację wsparło m.in. duńskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Warto w tym kontekście zauważyć, że jednym z członków Grupy roboczej ds. ludności i wspólnot rdzennych była M. Jensen, związana z IWGIA; *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, Copenhagen 1995.

226 *Supra*, cz. druga, V.2.

227 Z.S. Kayitesi, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Working Group on the Death Penalty in Africa Viewed in 25 Years of Existence of the ACHPR, presented by Commissioner Kayitesi Zainabo Sylvie Chairperson of the Working Group on the Death Penalty in Africa, 52nd Ordinary Session October 2012, Yamoussukorro, Cote D'ivoire*, s. 14.

228 Y.K.J. Yeung Sik Yuen, *Intersession Activity Report of Commissioner Yeung Kam John Yeung Sik Yuen in his joint capacity as Commissioner and Chairperson of the Working Group on the Rights of Older Persons and People with Disabilities in Africa, presented on the occasion of the 54th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, pkt. 5–8; R. Alapini-Gansou, *Working Group on Rights of Older Persons and People with Disabilities, Intersession Activity Report presented by Reine Alapini-Gansou, 49th Ordinary Session, 28 April – 12 May 2011*, pkt. 42–43.

przygotowywanie i publikowanie[229] zbiorów wytycznych oraz materiałów komparatystycznych, pozwalających na wgląd w praktykę państw afrykańskich[230]. W kontekście tych pierwszych, szczególne zadanie powierzono Komitetowi ds. przeciwdziałania torturom w Afryce. Miał on promować respektowanie tzw. Wytycznych z Robben Island[231], które zostały sformułowane podczas spotkania eksperckiego, zorganizowanego w 2002 r. przez AKmPCz oraz współdziałającą z nią organizację pozarządową (Association for the Prevention of Torture)[232]. Jednak wycofanie się partnera Komisji z bezpośredniego finansowania działalności Komitetu doprowadziło do początkowego paraliżu tego mechanizmu, widocznego w dramatycznych apelach o alokację na jego rzecz dodatkowych środków[233].

III.2.3. Grupa studyjna

Na marginesie praktyki ustanawiania mechanizmów specjalnych wspomnieć należy o szczególnym przypadku Grupy studyjnej ds. wolności stowarzyszeń. Grupa została ustanowiona przez AKmPCz w 2011 r. jako ciało wspierające specjalnego sprawozdawcę ds. obrońców praw człowieka[234] w dziele badania problematy-

---

229 Grupa robocza ds. praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych przygotowała wytyczne nt. sposobu sporządzania przez państwa sprawozdań w zakresie praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, *supra*, cz. trzecia, III.1.2. oraz wytyczne nt. praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, zawartych w *Karcie Afrykańskiej*, AKmPCz, ACHPR/Res.73(XXXVI)2004. Przy udziale Grupy roboczej ds. prawa do rzetelnego procesu sądowego powstały *Wytyczne dot. prawa do rzetelnego procesu oraz pomocy prawnej w Afryce*, AKmPCz, ACHPR/Res.41(XXVI), pkt 4; AU Doc. DOC/OS(XXX)247. *Wytyczne nt. prawa do wody* zostały przygotowywane przez Grupę roboczą ds. praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, AKmPCz, ACHPR/Res.236 (LIII)2013, ACHPR/Res.300 (EXT.OS/XVI).

230 Grupa robocza ds. kary śmierci oraz pozasądowych, zbiorowych lub arbitralnych egzekucji, *Study on the Question of the Death Penalty in Africa in accordance with Resolution ACHPR/Res.79 (XXXVIII)2005*; Grupa robocza ds. ludności i wspólnot rdzennych, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*. Nieregularnie publikowane są dwa biuletyny informacyjne: „Africa Torture Watch", przygotowywany przez Komitet ds. przeciwdziałania torturom w Afryce (ukazało się sześć numerów), oraz „The Voice of Indigenous", przygotowywany przez Grupę roboczą ds. ludności i wspólnot rdzennych (ukazał się jeden numer).

231 *Guidelines and Measures for the Prohibition and Prevention of Torture, Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment in Africa*, <http://hrlibrary.umn.edu/instree/RobbenIslandGuidelines.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Warto zauważyć, że oryginalna nazwa Komitetu wyraźnie wskazywała na jego rolę w procesie implementacji wytycznych (Robben Island Guidelines Follow-Up Committee); z uwagi na jej niejednoznaczność, nazwę tą zmieniono w 2009 r. na obecną (Committee for the Prevention of Torture in Africa), AKmPCz, ACHPR/Res.158(XLVI)2009, pkt 1.

232 D. Long, *Ten years of the Robben Island Guidelines and prevention of torture in Africa: For what purpose?*, AHRLJ, 2012, Vol. 12, s. 311.

233 AKmPCz, *19th Activity Report*, pkt 46; *20th Activity Report*, pkt 39; *21st Activity Report*, pkt 56.

234 AKmPCz, ACHPR/Res.186(XLIX)2011.

ki związanej z respektowaniem wolności stowarzyszeń[235]. W skład grupy weszło osiem organizacji pozarządowych, zajmujących się przedmiotową problematyką, co czyniło z niej, pod względem składu, twór jakościowo różny od znanych do tej pory mechanizmów specjalnych. Jakkolwiek zatem AKmPCz zasadniczo utrzymała formułę ekspercką studiów nad konkretnym problemem tematycznym, to jednak poszerzyła ją w wymiarze instytucjonalnym, bezpośrednio angażując zainteresowane współpracą organizacje pozarządowe. Celem takiego działania, wskazującego na aktywne poszukiwanie przez AKmPCz nowych formuł realizowania przez nią misji promocyjnej, było, rzecz jasna, nie tylko dążenie do poszerzenia kręgu ekspertów, ale przede wszystkim pragnienie zagwarantowania stałego finansowania (albo raczej: samofinansowania) podejmowanych aktywności przez zaangażowane w nie organizacje pozarządowe. Co prawda w praktyce właściwe funkcjonowanie Grupy studyjnej napotkało pewne przeszkody[236], ale zakończyło się przyjęciem przez nią projektu wytycznych nt. wolności stowarzyszeń w Afryce[237].

Grupa studyjna nie została jednak zaklasyfikowana przez samą AKmPCz jako nowy mechanizm specjalny. W wymiarze *stricte* formalnym przejawem tego było nieodwoływanie się przez Komisję do formuły „udzielania mandatu". Zamiast tego posłużono się zwrotem mówiącym o „powołaniu organizacji w celu prowadzenia studiów pod kierunkiem specjalnego sprawozdawcy"[238]. W konsekwencji nie określono również konkretną datą okresu, na jaki Grupa specjalna została powołana, oznaczając czas jej funkcjonowania ściśle zadaniowo.

Powołanie Grupy studyjnej wydaje się zatem stanowić próbę faktycznego przekształcenia wybranego mechanizmu jednoosobowego w mechanizm bardziej złożony i autonomiczny pod względem materialnym, a tym samym przezwyciężenia przeszkód, utrudniających misje specjalnych sprawozdawców.

III.3. Wizyty promujące respektowanie praw człowieka

Organizowanie takich wizyt jest unikalną, w wymiarze panafrykańskim, praktyką AKmPCz. Co prawda misje promocyjne stanowią również jeden z elementów aktywności AfTPCz, jednak koncentruje się on na propagowaniu samej instytucji, zasadniczo pomijając inne aspekty promowania idei przestrzegania praw człowieka, wyraźnie obecne w omawianej tu praktyce Komisji[239].

235 AKmPCz podjęła w 2015 r. decyzję o zwieńczeniu prac studyjnych projektem wytycznych, AKmPCz, ACHPR/Res.319(LVII)2015, pkt 2.

236 Na temat problemów grupy studyjnej, niezwykle ogólnikowo zob. *Final Communique of the Second Meeting of the Study Group on Freedom of Association in Africa*, 12–14 August 2013, para 5.

237 *Press Release on the Third Meeting of the Study Group on Freedom of Association in Africa*, <http://www.achpr.org/press/2014/03/d195/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

238 AKmPCz, ACHPR/Res.186(XLIX)2011, tiret 6.

239 *Infra*, cz. czwarta, IV.

Karta Afrykańska nie zawiera żadnych postanowień traktujących *expressis verbis* o misjach promocyjnych, podobnie zresztą jak *Regulaminy* z lat 1988 i 1995. Milczą na ich temat również sprawozdania samego organu, podsumowujące pierwsze lata działalności. Ślady praktyki związanej z organizowaniem takich wizyt można odnaleźć dopiero w latach 1992–1993[240], przy czym AKmPCz niezmienne przyjmowała, że jej prerogatywa w tym zakresie wynika z ogólnej klauzuli art. 45 *Karty*[241]. Obecnie *Regulamin* z 2010 r. odnosi się do tej kwestii niezwykle zwięźle, stanowiąc[242], że Komisja organizuje wizyty promocyjne, których przebieg określany jest zgodnie ze stosownymi *Wytycznymi*[243], biorąc przy tym pod uwagę stan respektowania praw człowieka w danym państwie.

Należy zauważyć, że przebieg wizyt ewoluował w ciągu ostatniego ćwierćwiecza, a natura zmian wskazuje wyraźnie na wykorzystywanie tego instrumentu przez Komisję w coraz szerszym spektrum przypadków. Początkowo ich celem było zaledwie propagowanie znajomości *Karty Afrykańskiej* oraz rozpowszechnianie informacji na temat funkcjonowania AKmPCz[244]. Następnie dostrzeżono jednak, że misje promocyjne mogą odgrywać istotną rolę również w procesie utrzymywania dialogu między Komisją a państwem, gdy został on uprzednio nawiązany w kontekście innych aktywności podejmowanych przez AKmPCz. Tak zatem wizyty mogą być organizowane m.in. jako wsparcie procesu polubownego załatwienia sporów, zawisłych przed Komisją a sygnalizowanych zawiadomieniami indywidualnymi, składanymi w trybie art. 55 *Karty*[245], jak również dla zbadania sposobu, w jaki państwa realizują zalecenia AKmPCz, wydane po przeanalizowaniu sprawozdań okresowych[246]. Misje promocyjne stanowią również stały element funkcjonowania omówionych już mechanizmów specjalnych.

Misje promocyjne organizowane są za zgodą państwa przyjmującego, do którego Komisja uprzednio zwraca się ze stosowną propozycją[247]. Trwają one zazwyczaj

240 AKmPCz, *6th Activity Report*, pkt 13.

241 Zob. np. *Report of the Human Rights Promotion Mission to the Gabonese Republic, 13–18 January 2014*, pkt 2.

242 Art. 70 *Regulaminu* z 2010 r.

243 AKmPCz, *Guidelines for Missions and the Format for Pre-mission Reports*; niepublikowany.

244 AKmPCz, *6th Activity Report*, pkt 13.

245 Zob. np. AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to the Sudan, 1–7 December 1996*, pkt 3(a). Trudno przyjąć, by misja w tym przypadku zakończyła się sukcesem: sprawozdanie końcowe zawiera jedynie wzmianki o uzyskaniu od władz Sudanu informacji nt. aktualnej sytuacji ofiar rzekomych naruszeń, *ibidem*, pkt. 165–181.

246 Zob. np. AKmPCz, *Report of the Joint Promotion Mission Undertaken to the Republic of Uganda by Commissioner Lucy Asuagbor, Commissioner Faith Pansy Tlakula, Comissioner Med S..K.. Kaggwa & Commissioner Pacifique Manirakiza, 25–30 August 2013*, pkt 8(xv).

247 Zgoda nie zawsze jest udzielana. Np. w 2005 r. władze Zimbabwe wycofały, udzieloną wcześniej, akceptację planowanej wizyty, AKmPCz, *19th Activity Report*, pkt 34. Komisarz R. Alapini-Gansou wskazała, że jako specjalny sprawozdawca ds. obrońców praw człowieka dwunastokrotnie zwracała się z wnioskami o zgodę na organizację misji promocyjnej;

trzy–pięć dni[248], a bierze w nich udział dwu–czterech Komisarzy, którym towarzyszą pracownicy Sekretariatu.

Cel wizyt jest wyznaczany przez pięć zadań, związanych z: (a) promowaniem wiedzy o *Karcie Afrykańskiej*; (b) wzmacnianiem współpracy między AKmPCz a władzami państwa przyjmującego; (c) prowadzeniem dialogu między Komisją a państwem przyjmującym na temat sposobu realizacji zobowiązań wynikających z *Karty*; (d) wymianą poglądów między przedstawicielami AKmPCz a reprezentantami społeczeństwa obywatelskiego; (e) gromadzeniem informacji dotyczących sytuacji w określonych dziedzinach tematycznych. Dla ich zrealizowania przedstawiciele Komisji spotykają się z reprezentantami władz, krajowych komisji praw człowieka oraz społeczeństwa obywatelskiego i mediów. Stosunkowo stałym elementem aktywności komisarzy są również wizyty w lokalnych zakładach karnych; nieco rzadziej dochodzi natomiast do spotkań z przedstawicielami partii opozycyjnych.

Częstotliwość wizyt promocyjnych w danym państwie zależy od uznania AKmPCz[249], przy czym zarówno względy finansowe, jak i obciążenia poszczególnych komisarzy są czynnikami, które ograniczają liczbę misji możliwych do zrealizowania. Zwłaszcza ograniczenia budżetowe zmuszały w przeszłości Komisję do odwoływania już zaplanowanych wizyt[250]; współcześnie wyznaczają one minimalną liczbę tych aktywności na poziomie około trzech rocznie[251].

Istotną rolę dokumentującą przebieg wizyty odgrywają sprawozdania sporządzane po zakończeniu misji, przy czym ujednolicenie ich formy[252] znacznie

---

pozytywnie odpowiedziało zaledwie jedno państwo, dwa kolejne rozpoczęły rozmowy na temat warunków i przebiegu misji, w dziewięciu przypadkach wniosek pozostał bez odpowiedzi, *Intersession Activity Report (November 2011 – April 2012), by Special Rapporteur on Human Rights Defenders in Africa, 51st Ordinary Session, Banjul, 18 April 2012 – 2 May 2012*, pkt. 36–37. O wadze problemu świadczy fakt, że w 2016 r. Komisja wezwała państwa do wyrażania zgody na prowadzenie na ich terytoriach działań promocyjnych, apelując szczególnie do tych, które otrzymawszy propozycję zorganizowania misji, wciąż nie udzieliły odpowiedzi, AKmPCz, *40th Activity Report*, pkt 24.

248 Nieczęsty przypadek misji trwającej dłużej stanowi wizyta w Nigrze, przeprowadzona w dniach 18–27 lipca 2011 r. Fakt ten można tłumaczyć zbiegiem terminu wizyty z transformacją ustrojową w tym państwie, S. Maiga, *Report of the Human Rights Promotion Mission to the Republic of Niger by Commissioner Soyata Maiga*, 18–27 July, 2011, <http://www.achpr.org/files/sessions/51st/mission-reports/promo-2011/achpr51_misrep_niger_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

249 Najczęściej odwiedzanymi państwami są Republika Środkowoafrykańska oraz Namibia, w których Komisja przeprowadziła po cztery wizyty (zarówno o charakterze ogólnym, jak i związanym z działalnością mechanizmów specjalnych). Z drugiej strony spektrum, niektóre państwa (np. Madagaskar i Tunezja) nigdy nie stały się celem misji promocyjnych AKmPCz.

250 AKmPCz, *20th Activity Report*, pkt 22.

251 Szacunkowe koszty realizacji takiego planu misji w ciągu pięciu lat wynoszą 1,05 mln USD, zob. AKmPCz, *The African Commission's Strategic Plan, 2015–2019, Implementation Matrix*, s. 1.

252 Art. 70(2) *Regulaminu* z 2010 r.

ułatwia analizę komparatystyczną[253]. Raporty składają się zazwyczaj z trzech części, tj.: (a) wprowadzenia (skrótowo ukazującego cele danej misji na tle sytuacji panującej w odwiedzanym państwie); (b) opisu przebiegu wizyty; (c) analizy podsumowującej, zakończonej zaleceniami, kierowanymi do zainteresowanych podmiotów (m.in. władz państwa przyjmującego, aktywnych w nim organizacji pozarządowych, a także agend NZ)[254]. Podobnie jak w przypadku sprawozdań okresowych Komisja unika stosowania retoryki mogącej sugerować, że celem wizyt promocyjnych jest weryfikacja sposobu respektowania przez państwo postanowień *Karty Afrykańskiej*. Udzielane zalecenia nie wskazują zatem naruszeń konkretnych postanowień gwarancyjnych traktatu, lecz jedynie sygnalizują fakty budzące zastrzeżenia AKmPCz.

Umieszczanie zaleceń w raportach podsumowujących sprawia, że wizyty promocyjne stanowią przede wszystkim istotne uzupełnienie dialogu, prowadzonego między państwem a Komisją w ramach mechanizmu sprawozdań okresowych. W szczególności wnioski płynące z analizy tych sprawozdań często wyznaczają tematy węzłowe w toku wizyt promocyjnych. Z drugiej zaś strony obserwacje czynione podczas misji są pomocne w identyfikowaniu zagadnień, które zdaniem AKmPCz powinny zostać wyjaśnione w przyszłych sprawozdaniach okresowych[255]. Brak procedury kontroli następczej w ramach mechanizmu sprawozdawczego nie ułatwia jednak dokonania oceny, na ile wizyty promocyjne realnie wpływają na zmianę stanu respektowania praw człowieka[256]. Niepewność w tej mierze pogłębia zresztą fakt, że w raportach dokumentujących kolejne wizyty zazwyczaj nie sposób odnaleźć nawiązań do wniosków podsumowujących poprzednie misje. Pomimo to, stała praktyka monitorowania przez Komisję sytuacji

253 Niezależnie od tego, ich lektura stanowi nieocenione źródło często anegdotycznych informacji na temat przebiegu aktywności promocyjnych, związanych np. z niedostateczną organizacją (nieprzybycie członków misji na zaplanowane spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych) czy sposobem badania sytuacji w państwie (niedzielne wizyty w świątyniach Chartumu), zob. odpowiednio: AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to Nigeria, 7–14 March 1997*, pkt 20; *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to the Sudan*, pkt. 18–23.

254 Np. po zakończeniu wizyty w Czadzie, w raporcie podsumowującym zwrócono się do Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców z wezwaniem, by podjął działania na rzecz zmniejszenia klęski głodu, panującej w obozach dla uchodźców, znajdujących się na terytorium Czadu, AKmPCz, *Report of the Joint Human Rights Promotion Mission to the Republic of Chad, 11–19 March 2013*, s. 48.

255 Zob. np. AKmPCz, *Report of the Promotional Mission to the Republic of Namibia, 2nd to 6th July 2001*, s. 9, 12.

256 Znaczenia misji promocyjnych w tej mierze nie należy wyolbrzymiać. Np. podczas wizyty w Lesotho w 2012 r. komisarze wskazywali na potrzebę złożenia przez to państwo deklaracji o uznaniu kompetencji AfTPCz w zakresie rozpatrywania skarg indywidualnych. Pomimo zapewnień ministra sprawiedliwości, że zasugeruje odpowiednie kroki ministrowi spraw zagranicznych, Lesotho stosownej deklaracji nie złożyło; AKmPCz, *Mission Report of the Joint Promotion Mission to the Kingdom of Lesotho, 3–7 September 2012*, pkt 45.

wewnętrznej państw-stron *Karty Afrykańskiej* jawi się jako jeden z czynników pogłębiających ich świadomość co do istnienia konkretnych obowiązków wynikających z tego traktatu.

III.4. Przyjmowanie rezolucji

Odnosząc się do problematyki uchwał AKmPCz, rozpocząć należy od wyjaśnienia podstawowego problemu terminologicznego. Jest to istotne o tyle, że w praktyce Komisji można spotkać się nie tylko z „rezolucjami", ale również „decyzjami" oraz „zaleceniami". Przy czym, jak się wkrótce okaże, takie rozróżnienie nie nawiązuje do znanego z orzecznictwa MTS podziału uchwał organów organizacji międzynarodowych na niewiążące „zalecenia" oraz wiążące prawnie „decyzje"[257], lecz stanowi wyraz mało purystycznego stosunku Komisji do kwestii terminologicznych.

Sama *Karta Afrykańska*, odnosząc się do uchwał Komisji, używa wyłącznie terminu „zalecenia". Przy czym czyni to wyłącznie w trzech konkretnych sytuacjach: (a) „zaleceń" kierowanych przez AKmPCz do państw w ramach realizowania przez nią funkcji promocyjnej[258]; (b) „zaleceń" przyjmowanych przez AKmPCz po rozpoznaniu zawiadomienia, w którym państwo podnosiło zarzut naruszenia traktatu przez inną jego stronę[259]; (c) „zaleceń" formułowanych przez organ w kontekście stwierdzenia poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka[260]. W innych przypadkach *Karta*, wskazując na kompetencje decyzyjne Komisji, nie stosuje wobec aktu organu żadnego miana[261]. Traktat nie reguluje przy tym problematyki mocy wiążącej uchwał AKmPCz.

Regulaminy z lat 1988 oraz 1995 wyróżniały jeszcze, obok „zaleceń", także „rezolucje" oraz „inne oficjalne decyzje", przy czym rozróżnienie takie miało charakter ewidentnie incydentalny[262] i nie rodziło, jak można sądzić, jakichkolwiek implikacji o charakterze proceduralnym czy materialnoprawnym. Z kolei *Regulamin* z 2010 r. obok „zaleceń" wymienia jeszcze „decyzje" AKmPCz, o „rezolucjach" wspominając zaledwie raz, w szczególnym kontekście przyznania statusu obserwatora.

Sama Komisja nieco porządkuje ten terminologiczny zamęt, dość konsekwentnie określając swoje rozstrzygnięcia w przedmiocie zawiadomień dotyczą-

257 MTS, opinia doradcza z dnia 20 lipca 1962 r. w sprawie *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter)*, s. 16.

258 Art. 45(1)(a) *Karty Afrykańskiej*.

259 Art. 53 *Karty Afrykańskiej*.

260 Art. 58(2) *Karty Afrykańskiej*.

261 Zob. zwłaszcza: art. 39(2), art. 42(1), art. 42(3), art. 46, art. 50, art. 52, art. 55(2), art. 58 *Karty Afrykańskiej*.

262 Art. 37 *Regulaminu* z 1988 r. oraz art. 37 *Regulaminu* z 1995 r.: „Języki, w jakich mają być sporządzone rezolucje oraz inne oficjalne decyzje: Wszystkie oficjalne decyzje i dokumenty Komisji będą sporządzane w językach roboczych".

cych naruszeń praw człowieka mianem decyzji (mogących zawierać skierowane pod adresem państwa zalecenia). Wszelkie inne rozstrzygnięcia, dotyczące zarówno kwestii *pro foro interno*, jak i *pro foro externo*, określa natomiast mianem rezolucji[263].

Podążając za praktyką AKmPCz oraz pozostawiając poza zakresem bieżących rozważań rozstrzygnięcia (orzeczenia) ewidentnie związane z misją ochronną Komisji[264], tak rozumiane rezolucje można, z uwagi na ich przedmiot, podzielić na trzy kategorie: (a) rezolucje dotyczące mechanizmów specjalnych; (b) rezolucje tematyczne; (c) rezolucje dotyczące respektowania praw człowieka w poszczególnych państwach. O ile te pierwsze, dotyczące struktury wewnętrznej Komisji[265], wiążą prawnie *pro foro interno*, o tyle w pozostałych dwóch przypadkach zawierają wyłącznie niewiążące prawnie zalecenia, kierowane pod adresem państw oraz innych podmiotów.

Rezolucje tematyczne są przyjmowane przez AKmPCz od początków jej istnienia, przy czym do 1994 r. aktywności uchwałodawcze organu materializowały się wyłącznie w tej formie. Początkowo Komisja wykorzystywała tego rodzaju uchwały jedynie w wymiarze ściśle promocyjnym, wskazując, przede wszystkim, na pożądane formy zaangażowania państw w proces kształtowania kultury respektowania praw człowieka w Afryce[266]. Wkrótce jednak dostrzeżono, że niewiążące prawnie uchwały mogą stanowić dogodną formę reagowania przez Komisję na zjawiska budzące jej zaniepokojenie lub wywołujące potrzebę wykładni

---

263 Wyjątkami są tu przyjęte podczas trzeciej (kwiecień 1988 r.) i piątej (kwiecień 1989 r.) sesji zwyczajnej AKmPCz cztery akty, nazwane przez nią „zaleceniami". Stanowiło to zapewne refleks intencji Komisji, by wiernie podążać za językiem *Karty*. Dziś, bez wątpienia, AKmPCz określiłaby je mianem „rezolucji" (na co zresztą wskazuje sposób zakwalifikowania stosownych dokumentów (jako „rezolucji") w wyszukiwarce aktów prawnych AKmPCz, <http://www.achpr.org/>): ACHPR/Recom.3(III)1988: *Recommendation on Periodic Reports*; ACHPR/Recom.2(III)1988: *Recommendation on the Financial Rules and Regulations Governing the Functioning of the African Commission on Human and Peoples' Rights*; ACHPR/Recom.1(III)1988: *Recommendation on the Headquarters of the African Commission on Human and Peoples' Rights*; ACHPR/Recom.4(V)1989: *Recommendation on Modalities for Promoting Human and Peoples' Rights*.

264 *Infra*, cz. trzecia, IV.1.3.5.(*ii*).

265 Do tej kategorii należą rezolucje w przedmiocie: ustanowienia mechanizmów specjalnych, wyznaczenia specjalnych sprawozdawców oraz członków Grup roboczych i Komitetów, a także określenia oraz przedłużenia ich mandatów, zob. *supra*, cz. trzecia, III.2.2.

266 Należy tu wskazać np. rezolucje AKmPCz dotyczące: form promocji praw człowieka, ACHPR/Recom.4(V)1989; ustanowienia Afrykańskiego Dnia Praw Człowieka, ACHPR/Res.1(V)1989; tworzenia krajowych komisji praw człowieka, ACHPR/Res.2(V)1989; wprowadzania przepisów chroniących prawa człowieka do porządków prawnych państw-stron *Karty Afrykańskiej*, ACHPR/Res.3(V)1989; edukacji w dziedzinie praw człowieka, ACHPR/Res.6(XIV)1993; uruchomienia mechanizmu AfTPCz, ACHPR/Res.86(XXXVIII)2005; respektowania rozstrzygnięć Komisji w sprawach zawiadomień dotyczących naruszeń praw człowieka, ACHPR/Res.97(XL)2006.

postanowień *Karty Afrykańskiej*. Komisja odnosi się zatem w ten sposób zarówno do kwestii poszczególnych praw człowieka[267], wzywając do ich poszanowania bądź interpretując *Kartę*, jak również do sytuacji określonych grup[268], zagrożonych naruszeniami oraz do wydarzeń i sytuacji mogących pośrednio wpływać na stan respektowania praw człowieka[269]. Przy czym środki wykorzystywane przez AKmPCz na gruncie rezolucji tematycznych nie są, z formalnego punktu widzenia, szczególnie zróżnicowane. Komisja używa ich zatem głównie dla ustanawiania mechanizmów specjalnych i kierowania nimi, wzywania państw do podejmowania określonych działań w dziedzinie stanowienia i egzekwowania prawa krajowego oraz wskazywania organom OJA (AU) na potrzebę podejmowania studiów tematycznych i przyjmowania nowych instrumentów traktatowych.

O ile zarówno przedmiot, jak i treść rezolucji tematycznych nie budziły nigdy szczególnych kontrowersji, o tyle przyjmowanie przez AKmPCz, począwszy od 1994 r.[270], rezolucji dotyczących stanu przestrzegania praw człowieka w poszczególnych państwach spotykało się niekiedy z ostrym sprzeciwem tych ostatnich.

---

267 Zob. np. rezolucje AKmPCz dotyczące: wolności stowarzyszania się, ACHPR/Res.5(XI)1992; prawa do rzetelnego procesu sądowego, ACHPR/Res.4(XI)1992; poszanowania niezależności władzy sądowniczej, ACHPR/Res.21(XIX)1996; procesu wyborczego i samorządności, ACHPR/Res.23(XIX)1996; moratorium na wykonywanie kary śmierci, ACHPR/Res.42(XXVI)1999; wolności wypowiedzi, ACHPR/Res.54(XXIX)2001; zdrowia i praw reprodukcyjnych kobiet w Afryce, ACHPR/Res.110(XLI)2007; zapobiegania torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu i karaniu, ACHPR/Res.105(XLI)2007; prawa do mieszkania, ACHPR/Res.231(LII)2012; prawa do obywatelstwa, ACHPR/Res.234(LIII)2013; prawa do pokojowych zgromadzeń, ACHPR/Res.281(LV)2014; prawa ofiar tortur do zadośćuczynienia, ACHPR/Res.303(LVI)2015; prawa do wody, ACHPR/Res.300 (EXT.OS/XVII)2015.

268 Zob. np. rezolucje AKmPCz dotyczące: praw ludności rdzennej, ACHPR/Res.51(XXVIII)2000; sytuacji kobiet i dzieci w Afryce, ACHPR/Res.66(XXXV)2004; sytuacji obrońców praw człowieka, ACHPR/Res.104(XLI)2007; sytuacji osób starszych w Afryce, ACHPR/Res.106(XLI)2007; sytuacji osób migrujących, ACHPR/Res.131(XLIII)2008; praw kobiet oraz ofiar przestępstw o charakterze seksualnym, ACHPR/Res.111(XLII)2007; praw kobiet do ziemi oraz środków produkcji, ACHPR/Res.262(LIV)2013; zapobiegania atakom na osoby dotknięte albinizmem, ACHPR/Res.263(LIV)2013.

269 Zob. np. rezolucje AKmPCz dotyczące: min przeciwpiechotnych, ACHPR/Res.18(XVII)1995; sytuacji w więzieniach, ACHPR/Res.19(XVII)1995; przestrzegania praw człowieka w kontekście przeciwdziałania terroryzmowi, ACHPR/Res.88(XXXVII)2005; ratyfikacji Statutu MTK, ACHPR/Res.87(XXXVIII)2005; wzmocnienia Odpowiedzialności za Ochronę w Afryce, ACHPR/Res.117(XLII)2007; zmian klimatycznych, ACHPR/Res.153(XLVI)2009; oceny wpływu kryzysu ekonomicznego na realizację praw społecznych i gospodarczych w Afryce, ACHPR/Res.159(XLVI)2009; umieralności matek w Afryce, ACHPR/Res.135(XLIV)2008; bezpieczeństwa dziennikarzy w Afryce, ACHPR/Res.185(XLIX)2011; niekonstytucyjnej zmiany rządów; ACHPR/Res.213(LI)2012; przymusowej sterylizacji, ACHPR/Res.260(LIV)2013; sprawiedliwości tranzytywnej w Afryce, ACHPR/Res.235(LIII)2013.

270 Dwie pierwsze rezolucje tego rodzaju zostały przyjęte podczas 15. sesji zwyczajnej AKmPCz (w kwietniu 1994 r.) i dotyczyły: sytuacji w Rwandzie, ACHPR/Res.8(XVI)1994 oraz sytuacji w RPA, ACHPR/Res.9(XVI)1994.

Zastrzeżenia państw w tej mierze zostały wyraźnie wyartykułowane w związku z przyjęciem przez Komisję, podczas 38. sesji zwyczajnej (listopad–grudzień 2005 r.), rekordowej liczby 17 rezolucji, spośród których sześć dotyczyło sytuacji wewnętrznej poszczególnych państw[271]. W czterech przypadkach AKmPCz potępiła naruszenia praw człowieka oraz wezwała zainteresowane państwa do podjęcia kroków zmierzających do położenia im kresu[272]. Sprzeciw zainteresowanych państw wzbudził przy tym sposób sformułowania przez Komisję części operacyjnych uchwał, jak również procedura ich przygotowywania oraz publikacji.

Zauważano zatem, że retoryka dokumentów, przywodząca na myśl rezolucje RB ONZ przyjmowane na podstawie Rozdziału VII KNZ, wskazywałaby raczej na wykorzystywanie ich przez AKmPCz nie tyle dla realizacji funkcji promocyjnej, ile ochronnej. Istotnie, w rezolucjach tego rodzaju Komisja nie stroni od „potępiania" naruszeń praw człowieka, a także wzywania rządów do respektowania spoczywających na nich zobowiązań traktatowych[273], np. przez ukaranie sprawców naruszeń[274], uwolnienie osób pozbawionych wolności[275], przywrócenie konstytucji uchylonej w rezultacie zamachu stanu[276] czy zagwarantowanie poszczególnych praw[277]. Zdaniem Zimbabwe przyjmowanie rezolucji potępiających państwa za naruszanie praw człowieka wykraczało poza granice prerogatyw przyznanych Komisji na gruncie *Karty Afrykańskiej*[278].

Zimbabwe wskazywało również na istotne defekty procesu prowadzącego do przyjmowania przez AKmPCz rezolucji potępiających naruszenia praw człowieka. Podnosiło zwłaszcza, że treść rezolucji dotyczącej sytuacji w tym państwie stanowiła odzwierciedlenie projektu uchwały, zaproponowanej przez Amnesty International i opublikowanej (przed przyjęciem przez Komisję przedmiotowej rezolucji) na stronie internetowej tej organizacji[279].

---

271 Rezolucje AKmPCz dotyczące sytuacji w: Zimbabwe, ACHPR/Res.89(XXXVIII)1995; DRK, ACHPR/Res.90(XXXVIII)1995; Erytrei, ACHPR/Res.91(XXXVIII)1995; Etiopii, ACHPR/Res.92(XXXVIII)1995, Sudanie, ACHPR/Res.93(XXXVIII)1995, Ugandzie, ACHPR/Res.94(XXXVIII)1995.

272 Dotyczyło to sytuacji w Etiopii, Erytrei, Ugandzie i Zimbabwe.

273 Zob. np. rezolucja AKmPCz dotycząca sytuacji: w Sudanie, ACHPR/Res.93(XXXVIII)2005.

274 Zob. np. rezolucja AKmPCz dotycząca sytuacji: w DRK, ACHPR/Res.90(XXXVIII)2005.

275 Zob. np. rezolucja AKmPCz dotycząca sytuacji: w Erytrei, ACHPR/Res.91(XXXVIII)2005.

276 Zob. np. rezolucja AKmPCz dotycząca sytuacji: w Nigrze, ACHPR/Res.162(EXT.OS/VIII)2010.

277 Zob. np. rezolucje AKmPCz dotyczące sytuacji: w Etiopii (wezwanie do zagwarantowania prawa do rzetelnego procesu sądowego), ACHPR/Res.92(XXXVIII)2005; w Republice Sahrawi (wezwanie do zagwarantowania prawa do zasobów naturalnych), ACHPR/Res.282(LV)2014; w Sudanie Południowym (wezwanie do zagwarantowania ludności cywilnej bezpieczeństwa osobistego), ACHPR/Res.265(EXT.OS/XV)2014; w Nigerii (wezwanie do podjęcia wysiłków w celu uwolnienia osób uprowadzonych przez ugrupowanie Boko Haram), ACHPR/Res.341(LVIII)2016.

278 *The Response by the Government of the Republic of Zimbabwe to the Resolution on the Human Rights Situation in Zimbabwe adopted by the ACHPR furing Its 38th Ordinary Session held in Banjul, The Gambia from 21 November to 5 December 2005*, pkt 1.5.3, AKmPCz, *20th Activity Report*, Annex III.

279 *Ibidem*, pkt. 2.1–2.2, 3.6.

Innego rodzaju zarzut został sformułowany przez Etiopię[280]. Wskazywano, że w świetle art. 59 *Karty Afrykańskiej*, treść rezolucji podlega publikacji w *Activity Reports* Komisji jedynie wówczas, gdy zgodę wyrazi odpowiedni organ UA[281]. W rozpatrywanym przypadku treść rezolucji potępiających została jednak opublikowana na stronie internetowej AKmPCz oraz niektórych organizacji pozarządowych wbrew temu, że UA stosownej zgody nie udzieliła, wskazując, że do przyjęcia rezolucji doszło wbrew zasadzie *audiatur et altera pars*[282].

Należy przy tym zauważyć, że zasygnalizowane powyżej kontrowersje nie doprowadziły do zainicjowania pogłębionego dialogu między Komisją a zainteresowanymi państwami. W szczególności zaś wydaje się, że stanowisko Zimbabwe dotyczące braku kompetencji AKmPCz do wydawania uchwał potępiających państwa w związku z naruszeniami praw człowieka miało charakter odosobniony i nie było później podnoszone. Nie sposób jednocześnie przyjąć, by w następstwie tego sporu Komisja złagodziła retorykę uchwał podejmowanych w kontekście zlokalizowanych geograficznie naruszeń praw człowieka lub w sposób znaczący i trwały ograniczyła swoją aktywność w tej mierze. Co prawda można się spotkać z poglądem, że Komisja stała się bardziej wstrzemięźliwa, gdy chodzi o przyjmowanie uchwał potępiających naruszenia praw człowieka w poszczególnych państwach[283], lecz takiego spostrzeżenia nie potwierdzają statystyki kolejnych sesji AKmPCz[284].

III.5. Inne aktywności promocyjne

Omówione powyżej aktywności promocyjne dają Komisji sposobność wywierania ograniczonego wpływu na sposób postępowania stron *Karty Afrykańskiej*. Jakkolwiek państwa niekiedy ignorują obowiązek sprawozdawczy, lekceważą treść rezolucji potępiających przypadki naruszeń praw człowieka tudzież nie odpowiadają na zaprosze-

280 *Submission by the Federal Democratic Republic of Ethiopia in Accordance with Resolution No EX.CL/DEC. 257(VIII) of the Executive Council of the African Union concerning the 16th Activities Report of the African Commission on Human And Peoples' Rights*, [w:] D. Shelton, *Regional Protection of Human Rights*, OUP, 2010, Vol. I, s. 962.

281 *Supra*, cz. trzecia, II.7.

282 Zgodnie ze stanowiskiem Rady Wykonawczej UA, rezolucje zostały opublikowane wraz z odpowiedziami zainteresowanych państw w: AKmPCz, *20th Activity Report*.

283 Zob. M. Killander, *The African Commission on Human and Peoples' Rights*, [w:] M. Ssenyonjo (ed.), *The African Regional Human Rights System...*, s. 243.

284 35. sesja zwyczajna AKmPCz (maj–czerwiec 2004 r.) – trzy rezolucje; 36. sesja zwyczajna AKmPCz (listopad–grudzień 2004 r.) – brak rezolucji; 37. sesja zwyczajna AKmPCz (kwiecień–maj 2005 r.) – dwie rezolucje; 38. sesja zwyczajna AKmPCz (listopad–grudzień 2005 r.) – sześć rezolucji; 39. sesja zwyczajna AKmPCz (maj 2006 r.) – brak rezolucji; 40. sesja zwyczajna AKmPCz (listopad 2006 r.) – dwie rezolucje; 41. sesja zwyczajna AKmPCz (maj 2007 r.) – jedna rezolucja; 42. sesja zwyczajna AKmPCz (listopad 2007 r.) – jedna rezolucja; 4. sesja nadzwyczajna AKmPCz (luty 2008 r.) – dwie rezolucje; 43. sesja zwyczajna AKmPCz (maj 2008 r.) – dwie rezolucje; 44. sesja zwyczajna AKmPCz (listopad 2008 r.) – cztery rezolucje.

nia do zorganizowania wizyt promocyjnych lub związanych z funkcjonowaniem mechanizmu specjalnego, to jednak takie przypadki nie stanowią reguły. Analiza dyskusji nad sporządzanymi przez AKmPCz *Activity Reports* pokazuje przy tym, że co prawda sposobem reagowania na krytyczne opinie oraz wyrażane przez Komisję zaniepokojenie wciąż pozostaje proste zaprzeczanie[285] lub formułowanie trudnych do zweryfikowania, ogólnikowych zapewnień[286]. Tym niemniej w wielu przypadkach można już mówić o nawiązaniu konstruktywnego dialogu między Komisją a państwem, wieńczonego podejmowaniem przez to ostatnie konkretnych działań ochronnych[287]. Ta pozytywna tendencja wydaje się pochodną wzrostu prestiżu AKmPCz, czego przyczyn można się z kolei doszukiwać w umacnianiu się idei praworządności i respektowania praw człowieka w Afryce. Sama Komisja odegrała zresztą w tym dziele istotną rolę, realizując inne, niż wymienione wyżej, zadania promocyjne, nałożone na nią przez *Kartę*. Szczególnego podkreślenia wymaga w tym miejscu organizacja przez nią seminariów, sympozjów i konferencji oraz publikowanie informacji[288].

Wydarzenia o charakterze naukowym lub edukacyjnym organizowane są przez Komisję samodzielnie[289] albo we współpracy z jej partnerami[290], którymi są zarówno agendy rządów poszczególnych państw[291], jak również organizacje pozarządowe[292]. Niezależnie od wysiłków samej Komisji również poszczególni jej członkowie wykazują znaczącą aktywność w tej mierze, uczestnicząc w seminariach, konferencjach i warsztatach[293]. Praktyczne rezultaty tego rodzaju aktywności są, co prawda, trudne do zmierzenia[294], ale jednocześnie bezsprzecznie uła-

---

285 Zob. np. stanowiska wyrażane przez państwa w czasie dyskusji nad *40th Activity Report*, AKmPCz, *40th Activity Report*, Annex: Burundi (pkt 2.i); Libia (pkt 2.iii); Rwanda (pkt 2.xv).

286 *Ibidem*, stanowisko Etiopii (para 2.v).

287 *Ibidem*, stanowiska: Malawi (nt. działań zmierzających do poprawy sytuacji osób dotkniętych albinizmem, pkt 2.iv) oraz Zimbabwe (nt. zapobiegania zawieraniu związków małżeńskich przez osoby nieletnie, pkt 2.xi).

288 Art. 45(1)(a) *Karty Afrykańskiej*.

289 *Continental Conference on the Abolition of the Death Penalty in Africa*, 2–4 July 2014, Cotonou, Benin, AKmPCz, *37th Activity Report*, pkt 29.

290 Art. 71(2) *Regulaminu* z 2010 r.

291 Np. *Seminar on the impact of conflict on the rights of women and girls in the Republic of Mali*, 28 to 30 October 2014, zorganizowane wraz z malijskim Ministerstwem ds. Kobiet, Dzieci i Rodziny, <http://www.achpr.org/press/2014/10/d229/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

292 Np. *Regional Sensitization Seminar on the Rights of Indigenous Populations/Communities in North Africa*, 5–6 February 2014, Tunis, Tunisia, zorganizowane wraz z *Congres Mondial Amazigh*, <http://www.achpr.org/news/2014/03/d118> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

293 Informacje na ten temat publikują poszczególni komisarze w *Intersession Activity Reports*.

294 Jeden z nielicznych przypadków, w których możliwe jest wskazanie związku między takimi wydarzeniami a konkretnymi rozwiązaniami, dotyczy seminarium nt. praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych w Afryce. Zostało ono zorganizowane we wrześniu 2004 r. przy współpracy między AKmPCz a grupą organizacji pozarządowych, zob. S. Khoza, *Promoting economic, social and cultural rights in Africa: The African Commission holds a seminar in Pretoria*, AHRLJ, 2004, Vol. 2, s. 334–343. Przyjęte na jej zakończenie zalecenia (tzw. *Pretoria Declaration on Economic, Social and Cultural Rights in Africa*), wskazywały w pkt. 11(c)

twiają nawiązanie dialogu i wymianę informacji między Komisją a środowiskami naukowymi i społeczeństwem obywatelskim.

Mówiąc o wymiarze informacyjnych aktywności promocyjnych AKmPCz, nie sposób pominąć milczeniem jej roli w rozpowszechnianiu wiedzy na temat *Karty Afrykańskiej* oraz sposobu funkcjonowania organu. Pomimo wydawania drukiem dwóch periodyków[295], kluczową rolę odgrywa strona internetowa organu: <http://www.achpr.org>. Otwiera ona dostęp do traktatów regionalnych, większości upublicznionych dokumentów Komisji, w tym *Activity Reports*, rezolucji, raportów okresowych państw, dokumentów związanych z funkcjonowaniem mechanizmów specjalnych oraz komunikatów prasowych.

IV. Funkcje w zakresie ochrony praw człowieka

Nie lekceważąc znaczenia, jakie działania Komisji mają w procesie kształtowania standardów przestrzegania praw człowieka w Afryce, nie sposób jednocześnie zaprzeczyć, że z perspektywy jednostek i grup bezpośrednio zagrożonych naruszeniami, najdonioślejsze jest znaczenie aktywności ochronnych organu. Stanowią one pochodną przyznanych Komisji uprawnień w zakresie: (a) przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień indywidualnych, dotyczących naruszeń praw człowieka, (b) przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień państwowych, dotyczących naruszeń praw człowieka oraz (c) organizowania misji ochronnych.

IV.1. Przyjmowanie i rozpatrywanie zawiadomień indywidualnych

IV.1.1. Wprowadzenie

Według stanu na wrzesień 2016 r., w ciągu blisko trzydziestu lat funkcjonowania AKmPCz wpłynęło do niej ponad 600 zawiadomień indywidualnych, w których wskazywano na różnego rodzaju przypadki dotyczące naruszeń praw czło-

(i) na potrzebę przyjęcia przez AKmPCz wytycznych dotyczących praw człowieka drugiej generacji. Trzy miesiące później, w grudniu 2004 r., AKmPCz podjęła decyzję o dołączeniu wskazanej *Deklaracji* jako załącznika do sprawozdania okresowego (AKmPCZ, *18th Activity Report*, pkt 39) oraz upoważniła Grupę roboczą ds. praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, by ta przygotowała stosowne wytyczne, ACHPR/Res.73(XXXVI)2004. Zostały one oficjalnie ogłoszone przez Komisję podczas 50. sesji zwyczajnej w 2011 r., AKmPCz, *31st Activity Report*, pkt 40(1).

295 „Bulletin of the Commission" oraz „Review of the ACHPR".

wieka[296]. Pomimo relatywnie niewielkiej liczby spraw, rozpatrywanie zawiadomień stało się jednym z najważniejszych (z pewnością zaś najszerzej komentowanych) mechanizmów, pozwalających Komisji zarówno interpretować materialnoprawne postanowienia *Karty Afrykańskiej*, jak i bezpośrednio wpływać na losy jednostek[297].

Należy podkreślić, że współczesny kształt złożonej, quasi-sądowej procedury rozpatrywania zawiadomień indywidualnych został postępowo uformowany przez samą Komisję na podstawie amorficznego korpusu dość ogólnikowych postanowień *Karty* (art. 55–59). Ich lektura prowadzi do wniosku o ustanowieniu przez twórców traktatu zaledwie niezwykle rudymentarnej formuły zajmowania się naruszeniami praw człowieka, nawiązującej pośrednio do dwóch „słabych" procedur RGS ONZ: publicznej 1235 oraz tajnej 1503. W świetle tekstu *Karty Afrykańskiej*, AKmPCz może zająć się (*to consider*) zawiadomieniem indywidualnym[298], dotyczącym praw człowieka[299]. Przy czym jedynie wtedy, gdy treść jednego bądź wielu zawiadomień ujawni prawdopodobieństwo szeregu poważnych lub masowych naruszeń, Komisja zawiadomi właściwy organ OJA/UA, który z kolei może polecić, by AKmPCz zajęła się sprawą dokładniej (*in-depth study*), sporządzając raport zawierający stosowne wnioski i zalecenia (*findings and recommendations*)[300]. Z tekstu *Karty* wyłania się zatem obraz Komisji interweniującej, za zgodą politycznego organu organizacji regionalnej, jedynie w wyjątkowych przypadkach poważnych lub masowych naruszeń. Jej zadaniem jest jednak nie tyle rozstrzyganie o naruszeniu prawa międzynarodowego, lecz zainicjowanie konstruktywnego dialogu między organizacją regionalną a zainteresowanym państwem.

Należy zauważyć, że powyższy obraz, wyłaniający się z pięciu jednostek redakcyjnych *Karty* (zauważany zarówno przez państwa-strony traktatu, jak i przez samą AKmPCz)[301], wiernie odzwierciedla przebieg *travaux préparatoires*. *Propozycja z Monrovii* czyniła Komisję nie więcej, niż tylko instrumentem dobrych usług w relacjach między OJA a państwem, gdy zachodziło podejrzenie naruszeń

296 Zgodnie z art. 83(2) *Regulaminu* z 2010 r., każde zawiadomienie, które wpływa do Komisji, jest rejestrowane przez sekretarza i uzyskuje sygnaturę. W praktyce przyjęto, że sygnatura jest dwuczłonowa. Pierwsza jej liczba oznacza kolejny numer zawiadomienia otrzymanego przez Komisję, począwszy od rozpoczęcia jej działalności, druga zaś wskazuje na rok otrzymania zawiadomienia. Wiosną 2016 r. AKmPCz poinformowała, że zawisłe były przed nią 194 sprawy związane z zawiadomieniami, przy czym spośród przypadków, którymi Komisja zajęła się podczas 58. sesji zwyczajnej (kwiecień 2016 r.), najwyższą sygnaturę (602/16) miała sprawa *Lofty Ibrahim Ismail Khalil and 3 others v. Egipt*; AKmPCz, *40th Activity Report*, pkt 16.

297 Na temat respektowania przez państwa rozstrzygnięć AKmPCz, zob. *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.6.

298 Art. 55 *Karty Afrykańskiej*.

299 Art. 56 *Karty Afrykańskiej*.

300 Art. 58 *Karty Afrykańskiej*.

301 AKmPCz, pkt. 41–42 w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*.

praw człowieka[302]. Natomiast *Projekt z Dakaru* w ogólnym zarysie przepowiadał już rozwiązanie, które ostatecznie znalazło się w tekście *Karty Afrykańskiej*[303]. W szczególności żaden z tych dokumentów nie przewidywał możliwości merytorycznego orzekania przez Komisję w przedmiocie zawiadomień indywidualnych, w których stawiany byłby zarzut naruszenia przez państwo zobowiązań na gruncie *Karty*. Przewidujące taką formułę postanowienia *Projektu M'baye*[304] zostały odrzucone w toku prac przygotowawczych, natomiast sam M'baye czuł się w obowiązku zapewnić, że AKmPCz stanie się organem czysto technicznym, a decyzje w przypadkach naruszeń praw człowieka podejmowane będą przez organ polityczny, tj. ZGPR OJA[305]. Nie może zatem dziwić, że gdy podczas 4. sesji zwyczajnej (w październiku 1988 r.)[306] Komisja wydała dziesięć orzeczeń w przedmiocie naruszeń sygnalizowanych zawiadomieniami indywidualnymi[307] oraz anonsowała mechanizm jako trzon przyszłej aktywności ochronnej, doktryna zareagowała przeważająco krytycznie[308]. Podnoszono przy tym, że organ rażąco wykracza poza przyznane mu kompetencje, samodzielnie rozpatrując przypadki inne niż te, które wskazują na możliwość wystąpienia poważnych i masowych naruszeń praw człowieka.

Z drugiej strony nie brakowało jednak stanowisk afirmujących, z aksjologicznego punktu widzenia, progresywnej praktyki AKmPCz i wskazujących, że pozwoli ona na podniesienie standardu respektowania praw człowieka w Afryce[309].

---

302 *Propozycja z Monrovii*, Annex III, art. 1(2).

303 Art. 55–57 *Projektu z Dakaru*.

304 Art. 49–56 *Projektu M'baye*.

305 *Rapporteur's Report*, pkt 13, tiret 1.

306 Pierwsze zawiadomienia wpływały do Sekretariatu OJA jeszcze przed formalnym ustanowieniem Komisji. Podczas 3. sesji zwyczajnej (w kwietniu 1988 r.), AKmPCz podjęła prace nad metodologią zajmowania się zawiadomieniami, AKmPCz, *1st Activity Report*, pkt 26.

307 Stwierdzając wszakże niedopuszczalność zawiadomień we wszystkich przypadkach, *Regulamin* z 1988 r. (art. 101–118) określał już wówczas dość dokładnie procedurę postępowania Komisji w przedmiocie zawiadomień indywidualnych, stanowiąc m.in., że w przypadku każdego zawiadomienia uznanego za dopuszczalne, Komisja wyda decyzję zawierającą jej spostrzeżenia (*observations*). Obecnie procedurę rozpatrywania zawiadomień indywidualnych określają art. 93–113 *Regulaminu* z 2010 r.

308 R. Murray, *Decisions by the African Commission on Individual Communications Under the African Charter on Human and Peoples' Rights*, ICLQ, 1997, Vol. 46, s. 412–413; W. Benedek, *The African Charter and Commission on Human and Peoples' Rights: How to Make it More Effective*, NQHR, 1993, Vol. 11, s. 25, 31; ogólnie na ten temat zob. także C.A. Odinkalu, *The Individual Complaints Procedures of the African Coimnission on Human and Peoples' Rights: A Preliminary Assessment*, „Transnational Law & Contemporary Problems" 1998, Vol. 8, s. 371–374.

309 „Porównując mechanizmy ochrony praw człowieka przewidziane w EKPCz oraz w *Karcie Afrykańskiej*, te ostatnie jawią się jako bardzo elementarne. W braku czegoś lepszego do Komisji należy zatem, by objęła swój mandat bez kompleksów i bez wahania, kształtując orzecznictwo i ogłaszając prawo. Realna ochrona praw człowieka w Afryce musi zostać stworzona. Widząc, jak wiele zastrzeżeń pojawia się w związku z tym, że Komisja [jako organ ekspercki – MJW] zajmuje się zawiadomieniami indywidualnymi, trudno wyobrazić so-

Współcześnie, jakkolwiek sami komisarze przyznają, że sposób, w jaki Komisja odnosi się do zawiadomień indywidualnych nie odpowiada literze *Karty Afrykańskiej*[310], a oficjalne stanowisko organu nawiązuje w tej mierze do koncepcji kompetencji dorozumianych[311], to jednak sama praktyka nie jest już[312] kontestowana przez państwa afrykańskie.

IV.1.2. Uwagi ogólne dotyczące postępowania w przedmiocie zawiadomień indywidualnych

W ramach postępowania można wyróżnić pięć głównych etapów. Pomimo szeregu odrębności, wynikających z odmiennych celów procesowych, w większości z nich dają się jednak wyodrębnić pewne elementy wspólne, determinujące charakter całego mechanizmu rozpatrywania zawiadomień indywidualnych. Z tego względu owe elementy zostaną przedstawione przed omówieniem kolejnych etapów postępowania[313].

IV.1.2.1. Niejawność postępowania

Regulamin z 1988 r. oraz *Regulamin* z 1995 r. wprowadzały zasadę niejawności całego postępowania w przedmiocie zawiadomień, co oznaczało, że żadna jego część nie odbywała się podczas otwartych posiedzeń Komisji[314]. *Regulamin* z 2010 r.

---

bie, by łatwo radziły sobie z nimi organy rządowe", E. Kodjo, *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, HRLJ, 1990, Vol. 11, s. 280.

310 F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 571. Znamienna w tej mierze jest także treść informatora dla autorów zawiadomień: „W świetle art 58(1) *Karty* można odnieść wrażenie, że Komisja może zajmować się jedynie zawiadomieniami, ujawniającymi poważne i masowe naruszenia praw człowieka i to wyłącznie wtedy, gdy Zgromadzenie Głów Państw i Rządów tak postanowi. Jednak w praktyce Komisja zajmuje się wszystkimi zawiadomieniami, nawet jeśli ujawniają jednostkowe naruszenia *Karty*. Uzasadnia taką praktykę okoliczność, że już pojedyncze naruszenie gwałci godność ofiary, stanowiąc jednocześnie policzek dla prawa międzynarodowego"; AKmPCz, *Information Sheet No 2: Guidelines for the Submission of Communications*, s. 6.

311 „Mandat ochronny powierzony [Komisji – MJW] przez *Afrykańską Kartę Praw Człowieka i Ludów* w sposób dorozumiany oznacza m.in. to, że Komisja może [...] otrzymywać i rozważać zawiadomienia [...] oraz formułować na ich podstawie swe stanowiska w przedmiocie naruszeń *Karty* [...] tak, by zapewnić respektowanie praw człowieka i ludów [...], pozwalając na stosowne wyrównanie wyrządzonej krzywdy", AKmPCz, ACHPR/Res.97(XL)2006, preambuła, tiret 1.

312 Do odosobnionych przypadków kwestionowania kompetencji Komisji do orzekania w przedmiocie zawiadomień indywidualnych należy zaliczyć stanowiska Nigerii oraz Gambii; AKmPCz, *Account of Internal Legislation of Nigeria and the Dispositions of the Charter of African Human and Peoples' Rights. Second Extraordinary Session, Kampala, 18–19 December 1995*, DOC.II/ES/ACHPR/4; pkt 41 orzeczenia w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*.

313 *Infra*, cz. trzecia, IV.1.3.

314 Art. 105 *Regulaminu* z 1988 r. oraz art. 106 *Regulaminu* z 1995 r.

powiela, z niewielkimi zmianami stylistycznymi, treść regulacji zawartych w poprzednich regulaminach, przy czym kluczowy w tej mierze art. 110(2)[315] został przeniesiony z części dotyczącej ogólnych zasad postępowania w przedmiocie zawiadomień do części traktującej o rozstrzyganiu co do meritum zawiadomień. Jakkolwiek na gruncie wykładni systemowej mogłoby to sugerować, że postępowanie w części dotyczącej przyjęcia oraz dopuszczalności zawiadomienia stało się jawne, to jednak wniosek taki pozostawałby w sprzeczności zarówno z bieżącą praktyką AKmPCz[316], jak i treścią art. 59 *Karty Afrykańskiej*, wyrażającej ogólną zasadę poufności postępowania Komisji.

Początkowo zresztą ogólna klauzula art. 59 *Karty Afrykańskiej* traktowana była w sposób na tyle rygorystyczny, że Komisja jedynie sygnalizowała w *Activity Reports* zakończenie pewnej liczby postępowań, nie wskazując jednak ani ich stron, ani orzeczenia[317]. Podstawowe informacje, pozwalające na zidentyfikowanie spraw zawisłych lub zakończonych (tzn. określenie stron oraz rozstrzygnięcia), zostały opublikowane dopiero w *Activity Report* rekapitulującym działania Komisji podjęte podczas 12. (październik 1992 r.) i 13. sesji zwyczajnej (marzec–kwiecień 1993 r.). Komisja przyjęła wówczas 14 zawiadomień indywidualnych i zajmowała się 41 innymi, przyjętymi poprzednio. Jednak aneks do *Activity Report*, w którym informacje zostały zawarte, miał charakter poufny i nie został odtajniony przez OJA wraz z samym sprawozdaniem okresowym[318]. Kluczowe znaczenie dla dalszej praktyki miała interwencja uczestników Forum Organizacji Pozarządowych[319], które poprzedziło 14. sesję zwyczajną AKmPCz (grudzień 1993 r.), domagających się ujawnienia orzeczeń wydanych w zakończonych postępowaniach[320]. W jej następstwie, w *7th Activity Report*, podsumowującym prace Komisji w czasie 14. i 15. sesji (odpowiednio: w grudniu 1993 i kwietniu 1994 r.), umieszczono krótkie omówienie 51 spraw, zakończonych rozstrzygnięciami Komisji w latach 1988–1993[321]. Było to wydarzenie przełomowe, ponieważ odtąd, do chwili publikacji *29th Activity Report* (obejmującego okres od listopada 2010

315 „Komisja rozważa zawiadomienia w sposób niejawny, przy czym wszystkie aspekty dyskusji mają charakter poufny".

316 Na zapytania w przedmiocie trwających postępowań dotyczących zarejestrowanych zawiadomień, AKmPCz odpowiada, że „przebieg postępowania pozostaje niejawny do chwili rozstrzygnięcia co do przedmiotu i podjęcia przez organy UA decycji o publikacji", zob. AKmPCz, pismo z dnia 10 grudnia 2012 r., nr ACHPR/STC/GEN/1209/12 (w zbiorach autora).

317 Np.: „W czasie czwartej sesji zwyczajnej Komisja załatwiła dziesięć przypadków [zawiadomień indywidualnych – MJW]. Podjęte decyzje pozostają na razie tajne, zgodnie z art. 59 *Karty Afrykańskiej*", AKmPCz, *2nd Activity Report*, pkt 31. Podobne wzmianki znajdują się w *Activity Reports* No 3–5, zob. odpowiednio pkt. 24–25; 13; 23.

318 AKmPCz, *6th Activity Report*, pkt. 28–29.

319 *Supra*, przyp. 114.

320 W. Benedek, *14th session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, NQHR, 1994, Vol. 12, s. 86.

321 AKmPCz, *7th Activity Report*, Annex VI.

do marca 2011 r.), pełna treść orzeczeń AKmPCz w przedmiocie zawiadomień indywidualnych była załączana do kolejnych *Activity Reports* i wraz z nimi publikowana.

Począwszy od *30th Activity Report* (obejmującego okres od kwietnia do maja 2011 r.) w dokumentach tych ponownie wskazywane są jedynie wyniki rozstrzygnięć w poszczególnych sprawach (a zatem np. informacja o stwierdzeniu naruszenia), pełna zaś treść orzeczeń jest publikowana na stronie internetowej Komisji[322]. Sądzić można, że ta ostatnia innowacja związana była z dość prozaicznym faktem radykalnego wzrostu objętości rozstrzygnięć. O ile bowiem do połowy lat dziewięćdziesiątych większości decyzji AKmPCz towarzyszyło zaledwie jednozdaniowe uzasadnienie[323] (co jest częściowo zrozumiałe, biorąc pod uwagę stosunkowo oczywiste uchybienia formalne, przesądzające o niedopuszczalności wielu[324] zawiadomień), o tyle w późniejszym okresie rosnąca zawiłość spraw rozstrzyganych co do przedmiotu oraz skłonność komisarzy do porządkowania struktury rozumowania prowadziły do radykalnego zwiększania objętości orzeczeń[325].

IV.1.2.2. Zasadnicza pisemność postępowania

Przekaz ustny wciąż zajmuje szczególne miejsce w tradycjach niemal wszystkich części Afryki, odgrywając istotną rolę także przy ustalaniu oraz dowodzeniu jednostkowych praw i obowiązków[326]. Jakkolwiek zatem postępowanie w przedmio-

---

322 *Activity Reports* informują obecnie o stanie spraw związanych z zawiadomieniami, dzieląc je na następujące kategorie: zawiadomienia przyjęte; zawiadomienia przyjęte, co do których zastosowano środki tymczasowe; zawiadomienia nieprzyjęte; zawiadomienia uznane za dopuszczalne; zawiadomienia uznane za niedopuszczalne; zawiadomienia rozstrzygnięte co do przedmiotu; zawiadomienia skierowane do ponownego rozpoznania; zawiadomienia, w których wysłuchano strony (*oral hearing*); zawiadomienia, które zostały przekazane AfTPCz; zawiadomienia skreślone z rejestru.

323 Np. „Zdaniem Komisji, w niniejszej sprawie nie zostały wyczerpane dostępne krajowe środki odwoławcze w rozumieniu art. 56 *Karty Afrykańskiej* oraz art. 114 *Regulaminu* z 1988 r., a zatem niniejsze zawiadomienie jest niedopuszczalne"; AKmPCz, orzeczenie z dnia 26 marca 1991 r. w sprawie *Alberto Capitao v. Tanzania*, zawiadomienie nr 53/90.

324 W zbiorze 51 pierwszych rozstrzygnięć, zaledwie w jednym przypadku organ odniósł się do meritum zawiadomienia; AKmPCz, *7th Activity Report*, Annex VI.

325 Objętość współczesnych orzeczeń AKmPCz o dopuszczalności lub przedmiocie zawiadomienia wynosi zazwyczaj 25–40 stron znormalizowanego druku; do najdłuższych należy liczące 68 stron orzeczenie z dnia 28 lutego 2015 r. w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*, zawiadomienie nr 318/06.

326 Zob. np. pkt 4 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council)*; T. Hagmann, *Bringing the Sultan back in: Elders as peacemakers in Ethiopia's Somali Region*, [w:] L. Buur, H. Kyed (eds.), *State recognition and the democratization of Sub-Saharan Africa: A new dawn for traditional authorities?*, Palgrave Macmillan, 2007, s. 35.

cie zawiadomień ma charakter niejawny oraz zasadniczo pisemny, to jednak jego strony mogą, w określonych przypadkach, prezentować swoje stanowiska bezpośrednio przed AKmPCz.

Kwestia udziału stron w postępowaniu dotyczącym zawiadomień nie została unormowana w dwóch pierwszych regulaminach. Natomiast podczas 16. sesji zwyczajnej (październik–listopad 1994 r.) ofiary rzekomych naruszeń praw człowieka zostały, po raz pierwszy, zaproszone, by „broniły swej sprawy"[327] bezpośrednio przed Komisją[328]. Podczas tej samej sesji organ poinformował strony innego postępowania[329] o możliwości uczestniczenia w wysłuchaniu (*hearing*) podczas zamkniętego posiedzenia, przy czym ze sposobności tej skorzystali jedynie przedstawiciele państwa[330].

Problem udziału stron w postępowaniu został wyczerpująco uregulowany dopiero *Regulaminem* z 2010 r. Stanowi on, że decyzję o wysłuchaniu stron może podjąć AKmPCz *motu proprio* lub komisarz-sprawozdawca po konsultacji z Biurem AKmPCz, gdy ze stosownym wnioskiem wystąpi jedna ze stron nie później niż 90 dni przed rozpoczęciem sesji, na której zawiadomienie będzie rozpatrywane[331]. Wysłuchanie odbywa się *in camera*, a oprócz stron mogą w nim wziąć udział wezwani przez Komisję: świadkowie, eksperci, przewodniczący Komisji UA, organizacje pozarządowe posiadające status obserwatora oraz wszelkie inne osoby, które mogą pomóc w wyjaśnieniu okoliczności sprawy[332]. Zakres przedmiotowy wysłuchania jest stosunkowo szeroki o tyle, że może ono dotyczyć: (a) ustalenia faktów; b) polubownego załatwienia sprawy; (c) rozważenia przedmiotu zawiadomienia; (d) jakiejkolwiek innej kwestii z nim związanej[333]. W praktyce zatem, w szczególnych przypadkach, strony postępowania występują przed Komisją nawet trzykrotnie[334]. Należy jednak podkreślić, że sam organ w sposób bezceremonialny podkreśla swą niechęć do elementów ustnych postępowania[335], a bezpośrednie występowanie stron przed AKmPCz ma charakter wyjątkowy, np.

---

327 Zob. AKmPCz, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r. w sprawie *Embga Mekongo Louis v. Kamerun*, zawiadomienie nr 59/91.

328 AKmPCz, *Final Communique of the 16th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples Rights*, pkt 48;

329 Zob. AKmPCz, niedatowane orzeczenie w sprawie *Comité culturel pour la démocratie au Bénin v. Benin*, zawiadomienie nr 16/88.

330 AKmPCz, *8th Activity Report*, Annex IV.

331 Art. 99(1)(4)(5) *Regulaminu* z 2010 r.

332 Art. 99(8) *Regulaminu* z 2010 r. w zw. z art. 46 *Karty Afrykańskiej*.

333 Art. 99(3) *Regulaminu* z 2010 r.

334 Zob. np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 maja 2001 r. w sprawie *Movement burkinabé des droits de l'Homme et des peuples v. Burkina Faso*, zawiadomienie nr 204/97; strony przedstawiały ustnie stanowiska w przedmiocie polubownego załatwienia sprawy w czasie 24., 27. oraz 28. sesji zwyczajnej Komisji.

335 „Komisja za każdym razem usiłowała uniknąć prowadzenia postępowania ustnego", AKmPCz, pkt 64 orzeczenia w sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti*.

w okresie między listopadem 2015 r. a kwietniem 2016 r. Komisja procedowała w przedmiocie 59 zawiadomień, zaledwie w dwóch przypadkach podejmując decyzję o wysłuchaniu stron[336].

IV.1.2.3. Podstawowe zagadnienia dowodowe

Ogólna klauzula art. 46 *Karty Afrykańskiej* pozostawia Komisji swobodę wyboru czynności dowodowych, przeprowadzanych w toku postępowania, stanowiąc, że organ może korzystać z „jakichkolwiek odpowiednich metod". W praktyce trzon materiału dowodowego stanowią jednak materialne środki dowodowe, do których zalicza się m.in.: pisemne informacje przekazywane przez strony, kopie krajowych aktów prawnych oraz rozstrzygnięć organów krajowych[337], dokumentację medyczną[338], dokumenty administracyjne (np. o charakterze imigracyjnym lub akty stanu cywilnego)[339], pisemne opinie ekspertów[340], publikacje naukowe[341], raporty sporządzone przez organizacje pozarządowe, zawierające np. zeznania świadków i ofiar naruszeń[342], dokumenty zawierające zaprzysiężone oświadczenia[343], nagrania audiowizualne[344], zdjęcia satelitarne[345] oraz artykuły prasowe[346]. Natomiast, jak już wskazano w innym miejscu, jedynie w rzadkich przypadkach organ podejmuje decyzję o bezpośrednim wysłuchaniu stron postępowania lub ofiary naruszenia, która nie jest autorem zawiadomienia[347]. Również wyjątkowo

---

336 AKmPCz, *40th Acticity Report*, pkt. 16–17. We wcześniejszych okresach statystyki były podobne: w okresie od maja do listopada 2015 r. Komisja procedowała w przedmiocie 88 zawiadomień, jedynie w dwu przypadkach podejmując decyzję o wysłuchaniu stron (AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt 29); w okresie styczeń–maj 2015 r. Komisja procedowała w przedmiocie 57 zawiadomień, podejmując decyzję o wysłuchaniu stron zaledwie w jednej sprawie (AKmPCz, *38th Activity Report*, pkt 29).

337 Np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie *Promoting Justice for Women and Children PROJUST NGO v. DRK*, zawiadomienie nr 278/2003, pkt 11.

338 Np. AKmPCz, pkt 15 orzeczenia w sprawie *Noah Kazingachire, John Chitsenga, Elias Chemvura and Batanai Hadzisi*.

339 Np. AKmPCz, pkt 26 orzeczenia w sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti*.

340 Np. AKmPCz, pkt 28 orzeczenia w sprawie *Legal Resources v. Zambia*.

341 Np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 31 października 1998 r. w sprawie *International PEN, Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Interights (on behalf of Ken Saro-Wiwa Jnr.) v. Nigeria*, zawiadomienia nr 137/94, 139/94, 154/96, 161/97, pkt 45.

342 AKmPCz, pkt. 55, 65 orzeczenia w sprawie *Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

343 AKmPCz, pkt 137 orzeczenia w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia*.

344 *Ibidem*.

345 AKmPCz, pkt 36 orzeczenia w sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti*.

346 Np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie *Bob Ngozi Njoku v. Egipt*, zawiadomienie nr 40/90, pkt 24.

347 Np. AKmPCz, pkt 23 orzeczenia w sprawie *Amnesty International v. Zambia*.

organ wzywa, *motu proprio* albo na wniosek jednej ze stron, inne jeszcze osoby mogące pomóc w ustaleniu okoliczności sprawy, np. świadków, ekspertów[348] czy *amici curiae*[349].

W związku z niedostępnością protokołów posiedzeń Komisji[350] rekonstrukcja ich przebiegu ma charakter pośredni i opiera się wyłącznie na źródłach wtórnych. Po zreferowaniu sprawy przez komisarza-sprawozdawcę, strona skarżąca otrzymuje od przewodniczącego AKmPCz około 15–20 minut na przedstawienie stanowiska. Przedstawiciele państwa odnoszą się do niego w toku nieco obszerniejszego wystąpienia, które nie powinno trwać jednak dłużej niż 60 minut, po czym głos oddawany jest ponownie stronie skarżącej. Komisarze zwracają się następnie do obu stron z pytaniami, dotyczącymi zarówno stawianych żądań, jak i faktów oraz prawa krajowego[351]. Ta część wysłuchania trwa do kilku godzin[352], przy czym strony mogą zadawać pytania osobom występującym przed Komisją za zgodą jej przewodniczącego[353].

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego AKmPCz ustala stan faktyczny. Analiza orzecznictwa pozwala przyjąć, że organ kieruje się przy tym czterema fundamentalnymi zasadami, wyznaczającymi parametry: (a) subsydiarności postępowania dowodowego przed Komisją; (b) dopuszczalności dowodów; (c) standardu dowodzenia oraz (d) rozkładu ciężaru dowodzenia.

(i) Subsydiarność postępowania przed Komisją

Zasada subsydiarności stanowi wyraz przeświadczenia AKmPCz, że do jej zadań nie należy zastępowanie organów krajowych w ustalaniu okoliczności faktycznych sprawy. W szczególności zaś organ z Bandżulu nie podważa ustaleń co do faktów dokonanych przez organy krajowe[354], chyba że te oceniły okoliczności sprawy w sposób „ewidentnie arbitralny" lub „naruszający prawo jednostki do wymiaru

348 AKmPCz, pkt 55 orzeczenia w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council*; pkt. 45–46 orzeczenia w sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti*.

349 Zgodnie z art. 99(16) *Regulaminu* z 2010 r., stanowiska *amici curiae* mogą być przedstawiane w każdej sprawie, zob. np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r. w sprawach *Interights (on behalf of Pan African Movement and Citizens for Peace in Eritrea) v. Etiopia*; *Interights (on behalf of Pan African Movement and Inter African Group) v. Erytrea*, zawiadomienia nr 233/99, 234/99, pkt 14.

350 Zgodnie z art. 99(14) *Regulaminu* z 2010 r., protokoły posiedzeń Komisji mogą być udostępniane wyłącznie stronom postępowania.

351 Art. 99(12) *Regulaminu* z 2010 r.

352 R. Murray, *Evidence and fact-finding by the African Commission*, [w:] M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights...*, s. 106.

353 Art. 99(13) *Regulaminu* z 2010 r.

354 AKmPCz, pkt 40 orzeczenia w sprawie *Amnesty International v. Zambia*; pkt 60 orzeczenia w sprawie *Bob Ngozi Njoku v. Egipt*.

sprawiedliwości"[355]. Komisja przyjmuje ponadto, że przeprowadzenie przez nią odrębnego postępowania dowodowego jest konieczne, gdy rozstrzygnięcie sądu krajowego dotyczyło pośrednio interesów innego państwa, które nie biorąc udziału w postępowaniu przed tym sądem, kwestionuje jego ustalenia[356].

(ii) Dopuszczalność dowodów

Problematyka wniosków dowodowych została uregulowana w art. 100(1) *Regulaminu* z 2010 r. Przepis ten stanowi, że Komisja oddala wniosek strony o powołanie świadka lub biegłego, gdy stanowi on nadużycie procedury (*abuse of process*). AKmPCz odwołała się do nadużycia procedury zaledwie w jednym przypadku, dla zapobieżenia nadmiernej przewlekłości postępowania. Organ odmówił wówczas przyjęcia pism obu stron, stanowiących jedenasty już etap (sic!) wymiany argumentów merytorycznych, w przedmiocie dopuszczalności zawiadomienia[357].

Orzecznictwo Komisji pozwala natomiast stwierdzić, że treść oraz źródło dowodu brane są pod uwagę przy ocenie jego mocy perswazyjnej. Przykładowo zatem, raporty przedstawiające okoliczności faktyczne sprawy powinny pochodzić od wiarygodnych organizacji pozarządowych, a dokumenty sporządzone przez organy państwa mają szczególną wagę. Tym ostatnim przysługuje domniemanie autentyczności oraz prawdziwości przedstawianych w nich informacji, które może być jednak wzruszone w toku postępowania[358]. Natomiast chociaż nie jest warunkiem dopuszczalności oświadczenia ofiary naruszenia lub powołanego przezeń świadka, by zostały złożone pod przysięgą, to jednak brak takiej formy może wpłynąć na wynik oceny materiału dowodowego, zwłaszcza wtedy, gdy autor zawiadomienia oraz państwo pozostają w sporze co do faktów[359]. Tak zatem, w sprawie *Zimbabwe Human Rights NGO Forum v. Zimbabwe* organ wskazał, że stwierdzenie faktu zaprzeczającego stanowisku państwa nie jest możliwe na podstawie niezaprzysiężonego oświadczenia ofiar, zebranych przez autora zawiadomienia i potwierdzonych wyłącznie treścią artykułów prasowych[360]. To stanowisko Komisji ma istotne znaczenie w świetle praktyki organizacji pozarządowych, które występując jako autorzy zawiadomień, zwykły formułować zarzuty w sposób niezwykle ogólnikowy. W sprawie *Front for the Liberation of the State of Cabinda v. Angola* AKmPCz zauważyła zatem, że:

---

355 AKmPCz, orzeczenie z dnia 20 listopada 2003 r. w sprawie *Interights et al. (on behalf of Mariette Sonjaleen Bosch) v. Botswana*, zawiadomienie nr 240/01, pkt 29.

356 AKmPCz, pkt 150 orzeczenia w sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti*.

357 *Ibidem*, pkt 63.

358 AKmPCz, pkt 53 orzeczenie w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*.

359 AKmPCz, orzeczenie z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie *Majuru v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 308/05, pkt 92; orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie *Front for the Liberation of the State of Cabinda v. Angola*, zawiadomienie nr 328/06, pkt 119.

360 Pkt. 122, 176.

> Co prawda autor zawiadomienia twierdzi, że ludność prowincji Kabinda doświadcza nierównego traktowania, w porównaniu z pozostałą częścią terytorium Angoli, wyrażającego się stosunkowo wysokim poziomem bezrobocia, ubóstwa, oraz śmiertelności wśród dzieci [...], to jednak nie przedstawił żadnych konkretnych dowodów lub danych, potwierdzających ten fakt. [...] Autor zawiadomienia, który formułuje zarzuty o tak ogólnym charakterze, powinien je uzasadnić [*substantiate*], prezentując dokumentację dowodową, zaprzysiężone oświadczenia lub potwierdzające świadectwa innych podmiotów[361].

(iii) Standard dowodzenia

AKmPCz definiuje standard dowodzenia jako „punkt znajdujący się na *continuum* między przypuszczeniem a absolutną pewnością"[362]. W praktyce organ wyznacza co najmniej trzy takie punkty, których parametry pozostają w bezpośrednim związku z charakterem dowodzonej kwestii, a mianowicie: (a) uprawdopodobnieniem *prima facie* naruszenia na etapie postępowania w przedmiocie dopuszczalności zawiadomienia; (b) niezbitym wykazaniem spełnienia pewnych warunków dopuszczalności; (c) przekonującym udowodnieniem, że doszło do naruszenia na etapie postępowania co do przedmiotu zawiadomienia.

Pierwszy przypadek związany jest z art. 56(2) *Karty Afrykańskiej*, który stanowi, że zawiadomienie powinno być zgodne z tym traktatem oraz *Aktem Konstytucyjnym UA*. Zawiadomienie powinno zatem m.in. *prima facie* ujawniać naruszenie przez państwo zobowiązań wynikających z *Karty*[363]. Komisja wyjaśnia przy tym, że:

> Termin *prima facie* oznacza tu: 'na pierwszy rzut oka'; 'na tyle, na ile można przyjąć przy pierwszym zapoznaniu się'; 'fakt, którego prawdziwość przyjmuje się do chwili dowiedzenia czegoś przeciwnego'[364].

W związku z tym Komisja odrzucała zawiadomienia oparte na zarzutach i twierdzeniach „niespójnych" (*incoherent*)[365], wskazując, że zawiadomienie po-

---

361 Pkt 119. Podobnie AKmPCz w pkt. 93 orzeczenia w sprawie *Majuru v. Zimbabwe*.

362 AKmPCz, pkt 141 orzeczenia w sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti*; orzeczenie z dnia 14 października 2014 r. w sprawie *Tsatsu Tsikata v. Ghana*, zawiadomienie nr 322/06, pkt 124.

363 AKmPCz, orzeczenie z dnia 26 maja 2010 r. w sprawie *Southern Africa Human Rights NGO Network and Others v. Tanzania*, zawiadomienie nr 33/06, pkt 51; orzeczenie z dnia 12 października 2013 r. w sprawie *Givemore Chari (represented by Gabriel Shumba) v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 351/07, pkt 53.

364 AKmPCz, pkt 56 orzeczenia w sprawie *Samuel T. Muzerengwa and 110 Others (represented by Zimbabwe Lawyers for Human Rights) v. Zimbabwe*.

365 AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie *Tanko Bariga v. Nigeria*, zawiadomienie nr 57/91, pkt 1.

winno osiągać pewien poziom szczegółowości, a formułowane w nim zarzuty nie mogą być „niejasne" (*vague*)[366]. Z drugiej zaś strony stwierdzała dopuszczalność zawiadomień opartych na faktach, sugerujących zaledwie prawdopodobieństwo (*likelihood*) wystąpienia naruszeń[367].

Przeciwny kraniec spektrum wyznacza standard odnoszony przez Komisję do potwierdzenia, że kolejne przesłanki dopuszczalności zostały spełnione. Dopuszczalność zawiadomienia *ratione temporis*, *ratione personae* oraz *ratione loci* musi być bowiem wykazana przez jego autora niezbicie (*must be made out conclusively*; *conclusively substantiated*). Dlatego też w sprawie *Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti*, pomimo wielości przesłanek wskazujących na możliwość przetrzymywania ofiary na terytorium państwa, lecz nieusuwających jednocześnie pewnych wątpliwości w tej mierze, Komisja podjęła decyzję o uznaniu zawiadomienia za niedopuszczalne *ratione loci*[368].

Pomiędzy tak wyznaczonymi krańcami spektrum (a zatem między prawdopodobieństwem a pewnością) mieści się trzeci standard, dotyczący przekonującego udowodnienia, na etapie postępowania co do przedmiotu zawiadomienia, że państwo dopuściło się naruszenia prawa podlegającego ochronie. Niestety, AKmPCz nie podjęła dotąd próby jego sprecyzowania, jedynie dość ogólnikowo zauważając, że stwierdzenie naruszenia wymaga „konkretnego dowodu"[369], „powinno być należycie podparte dowodami"[370] lub powinno zostać „wyraźnie ustalone"[371].

(iv) Rozkład ciężaru dowodzenia

Rozkład ciężaru dowodzenia zmienia się w zależności od etapu postępowania. W toku postępowania w przedmiocie dopuszczalności zawiadomienia, jego autor powinien uprawdopodobnić wystąpienie naruszenia prawa podlegającego ochronie[372]. Powinien przy tym niezbicie wykazać, że zostały spełnione warunki do-

366 AKmPCz, orzeczenie z dnia 14 kwietnia 1989 r. w sprawie *Seyoum Ayele v. Togo*, zawiadomienie nr 35/89, pkt 2; orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r. w sprawie *Muthuthurin Njoka v. Kenia*, zawiadomienie nr 142/94, pkt 5; orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie *Law Society of Zimbabwe et al. v. Zimbabwe*, zwiadomienie nr 321/06, pkt 68.

367 AKmPCz, orzeczenie z dnia 1 marca 2012 r. w sprawie *Nixon Nyikadzino (represented by Zimbabwe Human Rights NGO Forum) v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 340/04, pkt 69.

368 Pkt. 151–183.

369 AKmPCz, pkt 14 orzeczenia w sprawie *Gabriel Shumba v. Zimbabwe*; orzeczenie z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie *Curtis Francis Doebbler v. Sudan*, zawiadomienie nr 235/00, pkt 163.

370 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 listopada 2006 r. w sprawie *Antoine Bissangou v. Kongo*, zawiadomienie nr 253/02, pkt 69.

371 AKmPCz, pkt 19 orzeczenia w sprawie *William A. Courson v. Gwinea Równikowa*.

372 AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 listopada 2011 r. w sprawie *Priscilla Njeri Echaria (represented by Federation of Women Lawyers, Kenya and International Center for the Protection of Human Rights) v. Kenia*, zawiadomienie nr 375/09, pkt 35; pkt. 68–69 orzeczenia w spra-

puszczalności zawiadomienia w rozumieniu art. 56 *Karty Afrykańskiej*, zwłaszcza zaś, że wyczerpane zostały wszelkie dostępne krajowe środki odwoławcze[373]. Jeżeli nie doszło do ich wyczerpania, konieczne jest uprawdopodobnienie[374], że w okolicznościach rozpatrywanego przypadku nie były one dostępne, efektywne i adekwatne[375]. W tym drugim przypadku dochodzi do przesunięcia ciężaru dowodu na państwo[376]: w toku postępowania w przedmiocie dopuszczalności powinno ono wykazać, że krajowe środki odwoławcze nie zostały wykorzystane, chociaż były dostępne, efektywne i adekwatne[377].

Po uznaniu zawiadomienia za dopuszczalne, to na państwie spoczywa obowiązek wykazania, że do naruszenia prawa nie doszło[378], względnie że mieściło się ono w granicach limitacji dopuszczonej przez *Kartę Afrykańską*[379]. Jeżeli państwo nie przedstawi dowodów podważających twierdzenia autora zawiadomienia, wówczas AKmPCz uzna je za „udowodnione albo wiarygodne bądź prawdopodobne"[380], o ile zostały oparte na satysfakcjonującym materiale dowodowym[381].

---

wie *Nixon Nyikadzino (represented by Zimbabwe Human Rights NGO Forum) v. Zimbabwe*; orzeczenie z dnia 18 października 2013 r. w sprawie *Dabalorivhuwa Patriotic Front v. RPA*, zawiadomienie nr 335/2006, pkt 77.

373 AKmPCz, pkt 63 orzeczenia w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS v. Egipt*; orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie *David Mendes (represented by the Centre for HumanRights, University of Pretoria) v. Angola*, zawiadomienie nr 413/12, pkt 59.

374 AKmPCz, orzeczenie z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 284/03, pkt 102.

375 AKmPCz, pkt 102 orzeczenia w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe v. Zimbabwe*. Na temat znaczenia tych pojęć, zob. *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(v).

376 AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie *Réseau Ouest Africain des Défenseurs des Droits Humains et Coalition Ivoirienne des Défenseurs des Droits de l'Homme v. Wybrzeże Kości Słoniowej*, zawiadomienie nr 400/11, pkt 46.

377 AKmPCz, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r. w sprawie *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia*, zawiadomienie nr 71/92, pkt 13.

378 AKmPCz, pkt 66 orzeczenia w sprawie *Abdel Hadi, Ali Radi & Others v.* Sudan; pkt 178 orzeczenia w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia*, wraz z cytowanym tam orzecznictwem.

379 AKmPCz, pkt 50 orzeczenia w sprawie *Amnesty International v. Zambia*; pkt. 98 i n. orzeczenia w sprawie *Article 19 v. Erytrea*.

380 AKmPCz, pkt 178 orzeczenia w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia*; pkt 26 orzeczenia w sprawie *Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés v. Czad*; pkt 21 orzeczenia w sprawie *Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda*.

381 AKmPCz, pkt 140 orzeczenia w sprawie *Gabriel Shumba v Zimbabwe*; orzeczenie z dnia 24 lipca 2011 r. w sprawie *Working Group on Strategic Legal Cases v. DRK*, zawiadomienie nr 259/02, pkt 53.

IV.1.2.4. Organizacja pracy Komisji

Formalnie rzecz biorąc podejmowanie przez Komisję decyzji dotyczących zawiadomień (a zatem np. orzekanie o ich przyjęciu, dopuszczalności oraz przedmiocie) wymaga zaangażowania wszystkich jej członków. W szczególności zaś ani *Karta Afrykańska*, ani *Regulamin* z 2010 r. nie przewidują tworzenia paneli właściwych do zajmowania się poszczególnymi sprawami. W praktyce jednak ciężar obowiązków związanych z badaniem zawiadomień zostaje rozłożony w ten sposób, że po otrzymaniu od Sekretariatu listy zarejestrowanych spraw Komisja w każdym przypadku ustanawia jednego lub kilku komisarzy-sprawozdawców[382], odpowiedzialnych za przygotowanie zaleceń dotyczących dalszego postępowania[383]. Biorąc pod uwagę liczbę spraw zawisłych obecnie przed AKmPCz[384] oznacza to, że statystycznie na każdym z komisarzy spoczywa ciężar sprawozdawczości w około 17 przypadkach. Z uwagi na niejawny charakter postępowania nie sposób przy tym określić, na ile stanowisko sprawozdawcy determinuje decyzję organu. Należy przy tym dodać, że co do zasady, treść publikowanych rozstrzygnięć nie pozwala na ustalenie, jaką większością głosów decyzja zapadła, jako że stała formuła części operacyjnej mówi jedynie o „podjęciu decyzji przez Komisję". Jedyny wyłom stanowią tu niezwykle rzadkie przypadki, w których rozstrzygnięciu towarzyszy zdanie odrębne, a jego autor wskazuje na wynik głosowania w przedmiocie danej decyzji[385].

AKmPCz zajmuje się zawiadomieniami według kolejności ich wpływu, co oznacza, że decydujące znaczenie ma kolejność zarejestrowania przez Sekretariat korespondencji otrzymanej od autora zawiadomienia. Odnoszący się do tej kwestii art. 95 *Regulaminu* z 2010 r. pozwala organowi czynić odstępstwa od tej zasady, nie precyzując jednak, czym Komisja powinna się w tej mierze kierować. Przepis ten nie został

382 Art. 97(1) *Regulaminu* z 2010 r. Ustanowienie większej liczby sprawozdawców ma charakter absolutnie wyjątkowy, np. trzech sprawozdawców ustanowiono w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*, dwóch zaś w sprawie *Bah Ould Rabah v. Mauretania*, zawiadomienie nr 197/97. Komisja, dokonując wyboru sprawozdawcy, kieruje się m.in. kwalifikacjami lingwistycznymi komisarzy; np. w powołanej wyżej sprawie *Bah Ould Rabah v. Mauretania*, w której przedłożone zostały sporządzone po arabsku dokumenty sądowe, jako sprawozdawcę wyznaczono posługującego się tym językiem komisarza K. Rezaq-Bara. Zgodnie z art. 97(2) *Regulaminu* z 2010 r., Komisja może zamiast sprawozdawcy powołać grupę roboczą; w praktyce przepis ten nie ma jednak większego znaczenia.

383 Art. 97(3) *Regulaminu* z 2010 r.

384 Wiosną 2017 r. AKmPCz poinformowała o 199 zawisłych przed nią sprawach, AKmPCz, *41st Activity Report*, pkt 18.

385 Np. zdanie odrębne komisarzy C.D. Atoki oraz F.P. Tlakula do orzeczenia AKmPCz z dnia 22 października 2012 r. w sprawie *Mr Brahima Koné and Mr Tiéoulé Diarra v. Wybrzeże Kości Słoniowej*, zawiadomienie nr 289/04, w którym wskazano, że decyzja o skreśleniu sprawy z listy została podjęta większością głosów 7:2. Z kolei komisarz Y.S.A. El Hassan w zdaniu odrębnym do orzeczenia AKmPCz w sprawie *Bah Ould Rabah v. Mauretania* wyjawił, że jeden ze sprawozdawców nie brał udziału w głosowaniu co do meritum (sic!). Na marginesie należy dodać, że możliwość wnoszenia zdań odrębnych nie została przewidziana na gruncie żadnego z trzech regulaminów i wykształciła się w praktyce organu.

zresztą nigdy wyraźnie powołany przez AKmPCz. Można natomiast przypuszczać, że pewne przypadki są traktowane priorytetowo, na co wskazuje porównanie długości postępowań. Jest regułą, że w przypadku spraw rozpatrywanych co do meritum, między wpłynięciem zawiadomienia a wydaniem rozstrzygnięcia co do przedmiotu upływa sześć–osiem lat[386]. Na wyraźną przewlekłość postępowania wpływa niekiedy taktyka procesowa przyjmowana przez strony, które składając kolejne repliki, dupliki, trypliki itd. (zawierające argumenty często wtórne), zmuszają Komisję do odraczania dalszego postępowania, by zapewnić drugiej stronie możliwość ustosunkowania się do przedstawionego stanowiska[387]. Jednocześnie jednak przewlekłość stanowi pochodną instytucjonalnych ograniczeń, związanych zwłaszcza z sesyjnym charakterem pracy AKmPCz oraz ograniczoną liczbą komisarzy-sprawozdawców[388]. Na tym tle zauważyć należy wyjątkowe tempo postępowania w obarczonej politycznymi implikacjami i szeroko komentowanej przez media sprawie *Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw*. Fakt, że jej rozpatrywanie zakończono orzeczeniem co do przedmiotu po zaledwie 20 miesiącach od zarejestrowania zawiadomienia, może wskazywać na szczególne potraktowanie tego przypadku przez Komisję. Podkreślenia wymaga zwłaszcza, że organ ani razu nie skorzystał z możliwości odroczenia postępowania w tej sprawie.

Na koniec należy wspomnieć o art. 96(1) *Regulaminu* z 2010 r., który ma istotne znaczenie z punktu widzenia ekonomii procesowej. Pozwala on Komisji na połączenie i łączne rozpoznanie dwóch albo więcej spraw przeciwko temu samemu państwu, jeżeli: (a) dotyczą podobnych wydarzeń lub (b) wykazują taki sam mechanizm naruszeń praw człowieka. W praktyce organ interpretuje ten przepis dość swobodnie. W szczególności zaś nie rozróżnia obu przesłanek, przyjmując, że połączenie spraw jest możliwe, gdy akty państwa prowadzące do podnoszonych naruszeń dają się jednolicie sparametryzować za pomocą kryterium czasu i miejsca[389].

---

386 W szczególnych przypadkach postępowanie przed Komisją trwa nawet dziesięć lat, np. w sprawach: *Titanji Duga Ernest (on behalf of Cheonumu Martinet and Others) v. Kamerun*, zawiadomienie nr 287/04; *Interights, ASADHO and Madam O. Disu v. DRK*, zawiadomienia nr 274/03, 282/03.

387 Art. 105 *Regulaminu* z 2010 r. Np. aż pięciokrotnie taką decyzję podjęła Komisja w sprawie *Interights & Ditshwanelo v. Botswana*.

388 AKmPCz odracza niekiedy postępowanie bez podania przyczyny, co w przypadku spraw siedmio–ośmioletnich trudno uzasadnić inaczej niż nadmiernym obciążeniem organu. W powołanej wyżej sprawie *Interights & Ditshwanelo v. Botswana* doszło do tego aż dwukrotnie. W orzeczeniu z dnia 28 lutego 2015 r. w sprawie *The Nubian Community in Kenya v. Kenia*, zawiadomienie nr 317/06, sama Komisja przyznała, że powodem odroczenia był „brak czasu", pkt 14; podobnie w orzeczeniu z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie *Interights (on behalf of Gizaw Kebede and Kebede Tadesse) v. Etiopia*, zawiadomienie nr 372GTK/2009, pkt. 27, 30.

389 Np. w powoływanym już przypadku *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*, połączone sprawy dotyczyły różnych naruszeń praw człowieka podczas kryzysu humanitarnego w Darfurze, zob. pkt 33 orzeczenia. Podobnie w sprawie *Law Office of Ghazi Suleiman v. Sudan*, zawiadomienia nr 222/98, 229/99, ele-

IV.1.2.5. Polubowne zakończenie sprawy

(i) Stan prawny na gruncie *Regulaminu* z 1988 r. oraz *Regulaminu* z 1995 r.
Regulaminy AKmPCz z lat 1988[390] i 1995[391] przewidywały, wzorem *Karty Afrykańskiej*[392], możliwość polubownego zakończenia postępowania wyłącznie w sprawach związanych z zawiadomieniami państwowymi. Nie jest jednak jasne, dlaczego stosownych postanowień nie odniesiono również do przypadków zawiadomień indywidualnych, skoro przebieg *travaux préparatoires* (udokumentowany zwłaszcza materiałami z drugiego spotkania ministerialnego w Bandżulu) potwierdzał ogólne przekonanie o potrzebie poszukiwania przez Komisję polubownego rozwiązania wszelkich sporów związanych z respektowaniem praw człowieka[393]. Należy przy tym podkreślić, że o ile art. 48 oraz art. 52 *Karty* wyraźnie ukierunkowują postępowanie międzypaństwowe na wypracowanie ugody, to nic w traktacie nie precyzuje celów postępowania w przedmiocie zawiadomienia indywidualnego. W szczególności zaś z *Karty* nie wynika, czy to ostatnie prowadzić ma wprost do orzeczenia przez AKmPCz o zasadności stawianych państwu zarzutów naruszenia prawa, czy też do ugodowego rozwiązania zaistniałej sytuacji. Retoryka przyjmowana przez Komisję zdaje się wskazywać ten pierwszy kierunek. Organ niezmiennie bowiem powtarza, że zajmuje się „sprawami" (*cases*) dotyczącymi „zagadnień spornych" (*matters in contention*), w których na podstawie argumentów i dowodów przedstawianych przez „strony" (*parties*), wydawane są „orzeczenia" (*holdings*) lub „wyroki" (*judgments*)[394]. Z drugiej jednak strony AKmPCz zwykła podkreślać, że:

> [p]odstawowym celem procedury [zawiadomień indywidualnych – MJW] jest zainicjowanie pozytywnego dialogu, skutkującego polubownym rozwiązaniem między skarżącym i zainteresowanym państwem [...]. Warunkiem polubownego zaradzenia naruszeniu jest dobra wiara zainteresowanych stron, przez co należy m.in. rozumieć ich wolę uczestniczenia w dialogu[395].

---

mentem łączącym dwa zawiadomienia były nadzwyczajne działania podejmowane przez władze sudańskie w celu ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, zob. pkt 21 orzeczenia z dnia 29 maja 2003 r. Także w sprawie *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania* Komisja połączyła siedem przypadków różnych naruszeń praw osób należących do grup Soninke, Wolof i Hal-Pulaar, do których miało dochodzić w Mauretanii w latach 1986–1992.

390 Art. 97 *Regulaminu* z 1988 r.

391 Art. 98 *Regulaminu* z 1995 r.

392 Art. 48 oraz art. 52 *Karty Afrykańskiej*.

393 *Rapporteur's Report*, pkt 97.

394 Zob. np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 października 1995 r. w sprawie *Kenya Human Rights Commission v. Kenia*, zawiadomienie nr 135/94, *dispositif*.

395 AKmPCz, pkt 39 orzeczenia w sprawie *Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v.*

W tym duchu Komisja istotnie podejmowała działania zmierzające do osiągnięcia przez strony ugody, przy czym, z uwagi na niejawny charakter postępowania, nie jest możliwe precyzyjne określenie stopnia powszechności takiej praktyki. O ile bowiem niektórzy byli członkowie organu wskazywali na systematyczny charakter aktywności polubownych[396], o tyle wnioski takie nie dają się jednoznacznie potwierdzić na podstawie treści opublikowanych przez AKmPCz materiałów. Niezwykle skąpy materiał badawczy pozwala jedynie na zrekonstruowanie co najmniej dwóch stałych elementów praktyki sięgającej pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych XX w., ukazującej zarówno schemat inicjowania, jak również postępu procesu, prowadzącego do ugodowego załatwienia sporu.

Z inicjatywą polubownego zakończenia sprawy występowała sama Komisja lub strony postępowania. W tym pierwszym przypadku organ mógł świadczyć dobre usługi w ramach wizyty promocyjnej na terytorium zainteresowanego państwa[397] lub zwracając się do stron w formie pisemnej[398]. W drugim zaś, na możliwość osiągnięcia porozumienia wskazywało zainteresowane państwo[399], autor zawiadomienia[400] lub obie strony[401], natomiast AKmCz ograniczała się do przekazywania korespondencji między zainteresowanymi[402], oferowała dobre usługi[403] albo zajmowała pozycję neutralną, odraczając dalsze procedowanie w przedmiocie zawiadomienia, dając tym samym stronom możliwość samodzielnego wypracowania ugody[404]. Aby jednak zapobiec instrumentalnemu traktowaniu postępowania polubownego przez państwo (zwłaszcza jako czynnika opóźniającego rozpatrze-

---

DRK. Komisja wyraziła podobny pogląd również w toku wizyty promocyjnej w Nigerii, której jednym z celów było przedyskutowanie możliwości polubownego zakończenia kilku spraw związanych z zawiadomieniami przeciwko Nigerii; AKmPCz, pkt 5 powoływanego uprzednio *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to Nigeria, 7–14 March 1997*.

396 F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 642.

397 AKmPCz, pkt 3(a) powoływanego uprzednio *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to the Sudan, 1–7 December 1996*; zob. także: AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie *Association pour la défense des droits de l'Homme et des libertés v. Dżibuti*, zawiadomienie nr 133/94, pkt 10.

398 AKmPCz, pkt 13 orzeczenia w sprawie *John K. Modise v. Botswana*.

399 AKmPCz, orzeczenie z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie *Open Society Justice Initiative (on behalf of Pius Njawè Noumeni) v. Kamerun*, zawiadomienie nr 290/04, pkt 14.

400 AKmPCz, orzeczenie z dnia 22 października 2012 w sprawie *Dino Noca v. DRK*, zawiadomienie nr 286/04, pkt 118.

401 AKmPCz, pkt 36 orzeczenia w sprawie *Movement burkinabé des droits de l'Homme et des peuples v. Burkina Faso*.

402 AKmPCz, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r. w sprawie *Peoples' Democratic Organisation for Independence and Socialism v. Gambia*, zawiadomienie nr 44/90, pkt 17.

403 AKmPCz, pkt 26 orzeczenia w sprawie *Movement burkinabé des droits de l'Homme et des peuples v. Burkina Faso*.

404 AKmPCz, pkt 15 orzeczenia w sprawie *Mr Brahima Koné and Mr Tiéoulé Diarra v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

nie przedmiotu zawiadomienia[405]), AKmPCz stała na stanowisku, że zainicjowanie takiego postępowania nie wyłącza uprawnienia organu do orzekania co do meritum. Tak zatem w sprawie *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia* Komisja stwierdziła ostatecznie, że wypracowanie ugody byłoby zbyt czasochłonne, co uzasadniało orzeczenie w przedmiocie zarzutów zawartych w zawiadomieniu[406].

Stwierdzenie polubownego rozwiązania sporu prowadziło Komisję do zakończenia postępowania, przy czym jedynie w nielicznych przypadkach organ przedsiębrał próbę zidentyfikowania podstawy prawnej podejmowanej wówczas decyzji. Niekiedy powoływano zatem postanowienia *Karty Afrykańskiej* oraz *Regulaminu* z 1988 r., mówiące o polubownym wymiarze postępowania w przedmiocie zawiadomień międzypaństwowych[407], albo art. 50 *Karty*, wskazujący na konieczność wyczerpania wszelkich dostępnych krajowych środków odwoławczych, jako warunek dopuszczalności zawiadomienia międzypaństwowego[408]. W późniejszych sprawach Komisja ograniczała się już zaledwie do wskazania, że osiągnięto polubowne rozwiązanie[409], zakończono postępowanie w związku z doprowadzeniem do ugody[410] albo stwierdzała podjęcie przez państwo kroków usuwających skutki naruszenia[411].

Gdy chodzi o sposób badania przez AKmPCz, czy doszło do polubownego załatwienia sprawy, zauważalna była ewolucja praktyki. Początkowo organ utożsamiał osiągnięcie ugody z ustaniem naruszenia. W jednej ze spraw Komisja stwierdziła zatem, że wobec oswobodzenia ofiary arbitralnego pozbawienia wolności, postępowanie w sprawie należy zakończyć. Nie podjęto przy tym żadnych kroków mających na celu ustalenie stanowiska autora zawiadomienia

405 W niektórych przypadkach nie sposób określić przyczyny przewlekłości postępowania zmierzającego do polubownego zakończenia sprawy. Np. w orzeczeniu z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie *Mohammed Lamin Diakité v. Gabon* (zawiadomienie nr 73/92_13AR) Komisja stwierdziła jedynie, że „rozpatrzenie sprawy było wielokrotnie odraczane, by dać stronom sposobność załatwienia jej w sposób ugodowy [...]. Niestety, podejmowane próby nie zakończyły się sukcesem", pkt 10.

406 Pkt. 6–7, 18 orzeczenia z dnia 31 października 1996 r.

407 Zob. np. AKmPCz, niedatowane orzeczenie w sprawie *Henry Kalenga v. Zambia*, zawiadomienie nr 11/88, pkt 1.

408 AKmPCz, pkt 1 orzeczenia w sprawie *Civil Liberties Organisation v. Nigeria*. W przypisie do opublikowanego rozstrzygnięcia znajduje się jednak uwaga, że przepis został powołany niewłaściwie, gdyż art. 50 *Karty Afrykańskiej* nie ma zastosowania do zawiadomień indywidualnych. Prawdopodobnie zatem Komisja była świadoma braku wyraźnej podstawy prawnej do prowadzenia postępowania polubownego.

409 AKmPCz, pkt 24 orzeczenia w sprawie *Peoples' Democratic Organisation for Independence and Socialism v. Gambia*.

410 AKmPCz, pkt 18 orzeczenia w sprawie *Association pour la défense des droits de l'Homme et des libertés v. Dżibuti*.

411 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *John K. Modise v. Botswana*.

oraz ofiary naruszenia[412]. W innym przypadku Komisja ograniczyła się do konstatacji, że rząd rozwiązał problem środkami administracyjnymi, a w braku odpowiedzi ze strony autora zawiadomienia, postępowanie zostało zamknięte[413]. Podobnie, w dość kuriozalnym rozstrzygnięciu dotyczącym masowych naruszeń praw człowieka w Togo, AKmPCz zakończyła postępowanie, uznając, że doszło do nich „pod rządami poprzedniego reżimu", a „obecna władza zajęła się problemem w sposób satysfakcjonujący Komisję"[414]. Przy czym w innym, podobnym przypadku, Komisja podjęła już próbę ustalenia, czy organizacja pozarządowa będąca autorem zawiadomienia życzy sobie kontynuowania postępowania. Dopiero wobec braku odpowiedzi AKmPCz wydała decyzję o zakończeniu sprawy[415].

W późniejszym okresie Komisja zasadniczo dążyła do potwierdzenia przez stronę skarżącą faktu polubownego zakończenia sporu[416]. Jakkolwiek zazwyczaj nie żądano przedłożenia dokumentu potwierdzającego zawarcie stosownego porozumienia[417], to już w przypadku, w którym autor zawiadomienia zaprzeczył stanowisku państwa, jakoby doszło do ugody, AKmPCz kontynuowała postępowanie[418]. Natomiast w jednym przypadku AKmPCz uznała za wystarczającą informację o ugodzie przekazaną przez państwo i potwierdzoną przez inne „niezależne źródło"[419]. Obok potwierdzenia, że do ugody doszło, warunkiem wystarczającym do podjęcia przez AKmPCz decyzji o zakończeniu postępowania pozostało zaprzestanie naruszeń, a zatem np. uwolnienie osoby bezpodstawnie

412 AKmPCz, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie *International PEN v. Burkina Faso*, zawiadomienie nr 22/88, pkt 3. Podobnie w orzeczeniu z dnia 9 marca 1992 r. w sprawie *Lawyers' Committee for Human Rights v. Tanzania*, zawiadomienie nr 66/92, Komisja zakończyła postępowanie ograniczając się do stwierdzenia, że autor zawiadomienia został zwolniony za kaucją, a toczące się przeciwko niemu postępowanie przed sądem krajowym zostało umorzone, pkt 1.

413 AKmPCz, niedatowane orzeczenie w sprawie *Badjogoume Hilaire v. Benin*, zawiadomienie nr 17/88, pkt. 2–3.

414 AKmPCz, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r. w sprawie *Jean Yakovi Degli (on behalf of Caporal N. Bikagni), Union interafricaine des droits de l'Homme, Commission international de juristes v. Togo*, zawiadomienia nr 83/92, 88/93, 91/93_8AR, pkt. 5–6.

415 AKmPCz, orzeczenie z dnia 3 listopada 1994 r. w sprawie *Committee for the Defence of Human Rights (in respect of Ms. Jennifer Madike) v. Nigeria*, zawiadomienie nr 62/91, pkt. 1–2.

416 Np. AKmPCz, pkt 16 orzeczenia w sprawie *Peoples' Democratic Organisation for Independence and Socialism v. Gambia*; *Report on the Promotional Mission Undertaken by Commissioner Kamel Rezag Bara to the Republic of Djibouti (26 February – 5 March 2000)*, DOC/OS(XXVIII)/187/6, pkt. 11, 31.

417 Tak np. w powoływanej sprawie *Open Society Justice Initiative (on behalf of Pius Njawè Noumeni) v. Kamerun*.

418 AKmPCz, pkt. 31, 34 orzeczenia w sprawie *Movement burkinabé des droits de l'Homme et des peuples v. Burkina Faso*.

419 AKmPCz, pkt 1 orzeczenia z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie *Civil Liberties Organisation v. Nigeria*.

aresztowanej[420], zmiana przepisów o prawie wyborczym[421] czy przyznanie obywatelstwa[422]. Jest przy tym rzeczą intrygującą, że Komisja zasadniczo nie wykazywała zainteresowania szczegółami osiągniętego przez strony porozumienia oraz sposobem jego realizacji. W szczególności Komisja zasadniczo nie odnosiła się ani do kwestii usunięcia możliwych skutków naruszenia, ani do kwestii zgodności ugody z przedmiotem i celem *Karty Afrykańskiej*. Jedynie w sprawach zawiadomień wnoszonych przez podmioty inne niż ofiary naruszeń, zauważalna była dbałość organu o zabezpieczenie interesów ofiar. Wyrażała się ona w akcentowaniu przez AKmPCz tych elementów ugodowego rozstrzygnięcia, które do tego problemu się odnosiły. Tak zatem w sprawie zbrodni dokonanych przez członków sił zbrojnych Dżibuti Komisja zauważyła, że ugoda zawarta między rządem a autorem zawiadomienia miała na celu „ostateczne zaspokojenie cywilnoprawnych roszczeń ofiar, uchodźców oraz osób przesiedlonych"[423]. W innym przypadku AKmPCz podkreśliła, że stosowne porozumienie przewidywało m.in. umorzenie postępowania karnego przeciwko dziennikarzowi, spoczywający na państwie obowiązek przyznania licencji rozgłośni radiowej oraz konieczność prowadzenia negocjacji między państwem a ofiarą naruszenia, dla ustalenia warunków stosownego zadośćuczynienia[424].

(ii) Stan prawny na gruncie *Regulaminu* z 2010 r.

Ramy prawne procesu prowadzącego do polubownego zakończenia sprawy zostały po raz pierwszy określone dopiero na gruncie *Regulaminu* z 2010 r. Jakkolwiek zawarte w nim rozwiązania zasadniczo odzwierciedlały dominującą uprzednio praktykę, to jednak wprowadzono doń również postanowienia zmierzające do wzmocnienia pozycji autora zawiadomienia. W szczególności zaś *Regulamin* z 2010 r. zarysowuje materialne warunki ugody oraz statuuje po stronie Komisji obowiązek monitorowania sposobu, w jaki porozumienie jest wykonywane.

Procedura polubowna może być zatem rozpoczęta i kontynuowana zarówno z inicjatywy AKmPCz, jak i każdej ze stron, pod warunkiem, że zarówno państwo, jak i autor zawiadomienia godzą się na to[425]. Sama Komisja pozostaje zasadniczo

420 AKmPCz, *dispositif* orzeczenie w sprawie *Henry Kalenga v. Zambia*.

421 AKmPCz, pkt 23 orzeczenia w sprawie *Peoples' Democratic Organisation for Independence and Socialism v. Gambia*.

422 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *John K. Modise v. Botswana*.

423 AKmPCz, pkt 8 orzeczenia w sprawie *Association pour la défense des droits de l'Homme et des libertés v. Dżibuti*.

424 AKmPCz, pkt 22 orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative (on behalf of Pius Njawè Noumeni) v. Kamerun*.

425 Art. 109(1)(2) *Regulaminu* z 2010 r. Brak zgody jednej ze stron wyłącza możliwość polubownego załatwienia sprawy; zob. pkt 38 orzeczenia AKmPCz w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

neutralnym obserwatorem, może jednak, o ile uzna to za stosowne, wyznaczyć jednego bądź kilku komisarzy, by świadczyli dobre usługi, prowadzące do osiągnięcia porozumienia[426]. Wypracowana ugoda może stać się podstawą zakończenia postępowania w przedmiocie zawiadomienia tylko wtedy, gdy: (a) respektuje prawa człowieka gwarantowane w *Karcie Afrykańskiej*; (b) oparta jest na zgodzie ofiary naruszenia (albo jej spadkobierców); (c) zawiera zobowiązanie państwa do respektowania postanowień porozumienia[427]. Komisja sporządza następnie raport kończący postępowanie i monitoruje sposób realizacji ugody[428]. Jeżeli ugoda nie jest wykonana w ciągu sześciu miesięcy od daty sporządzenia raportu, Komisja podejmuje na nowo postępowanie w sprawie na wniosek autora zawiadomienia[429].

Na zakończenie należy zauważyć, że uregulowanie problematyki polubownego zakończenia postępowania nie wpłynęło w widoczny sposób na zwiększenie popularności tej formuły. Od wejścia w życie *Regulaminu* z 2010 r. procedura polubowna została zainicjowana zaledwie w jednym przypadku. Przy czym w związku z nieodniesieniem się przez państwo do propozycji autora zawiadomienia, Komisja orzekła w sprawie co do meritum[430].

IV.1.2.6. Wycofanie zawiadomienia

Zawiadomienie może być wycofane przez jego autora w każdym czasie, przed rozstrzygnięciem sprawy co do przedmiotu. Problem ten nigdy nie budził szczególnych kontrowersji w praktyce AKmPCz, pomimo że ani *Karta Afrykańska*, ani kolejne regulaminy wyraźnie nie odnoszą się do tej kwestii[431]. Organ podejmował decyzje o zamknięciu sprawy bez względu na to, w jakiej formie stosowny wniosek został złożony (ustnie[432] lub pisemnie[433]) oraz niezależnie od powodów podniesionych przez autora zawiadomienia. Zestawienie tych przyczyn nie jest

426 Art. 109(3) *Regulaminu* z 2010 r.

427 Art. 109(5) *Regulaminu* z 2010 r.

428 Art. 109(6) *Regulaminu* z 2010 r.

429 Art. 109(7) *Regulaminu* z 2010 r.

430 AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie *Mbiankeu Geneviève v. Kamerun*, zawiadomienie nr 389/10, pkt. 28–29.

431 Materiały informacyjne Komisji wskazują natomiast, że autor zawiadomienia może je wycofać „na każdym etapie postępowania", AKmPCz, *Information Sheet No 3 on Communication Procedure*, s. 3.

432 AKmPCz, orzeczenie z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie *Interights and the Egyptian Initiative for Personal Rights v. Egipt*, zawiadomienie nr 312/05, pkt 15. W niektórych przypadkach Komisja wymagała jednak pisemnego potwierdzenia ustnego oświadczenia, AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie *Interights (on behalf of Safia Yakubu Husaini et al.) v. Nigeria*, zawiadomienie nr 269/03, pkt 39.

433 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie *Arab Organisation for Human Rights v. Egipt*, zawiadomienie nr 244/01, pkt. 17–18.

zresztą szczególnie obszerne: w jednym przypadku autor zawiadomienia wyrażał w ten sposób zniecierpliwienie przewlekłością postępowania przed Komisją[434], w innych zaś sprawach wskazywano na satysfakcjonujące zakończenie postępowania (np. uwolnienie osoby pozbawionej wolności[435], złożenie przez państwo wyjaśnień zadowalających autora[436]) lub nie podawano żadnych powodów wycofania zawiadomienia[437]. AKmPCz uznaje się za związaną takim wnioskiem nawet wówczas, gdy autorem zawiadomienia jest podmiot inny niż ofiara naruszenia, której stanowisko nie jest wyraźnie sprecyzowane[438]. W jednej ze spraw Komisja zakończyła postępowanie w związku ze stosownym wnioskiem autora zawiadomienia, pomimo że los ofiary naruszenia nie był znany, a organ nie podjął żadnych działań dla ustalenia, czy więzień został uwolniony, czy też zmarł podczas pobytu w zakładzie karnym[439].

IV.1.2.7. Zakończenie postępowania w związku z brakiem zainteresowania sprawą po stronie autora zawiadomienia

Wraz ze złożeniem zawiadomienia jego autor inicjuje wieloetapowy proces wymagający od niego stałej aktywności i reagowania na wezwania Komisji. Jest to zrozumiałe zważywszy, że trzon materiału dowodowego, na podstawie którego AKmPCz ustala stan faktyczny, stanowią dane przekazywane organowi przez strony postępowania. A zatem zgodnie z art. 105(1) *Regulaminu* z 2010 r., gdy Komisja przyjmie sprawę do rozpatrzenia, informuje o tym strony i zwraca się do autora zawiadomienia, by w ciągu dwóch miesięcy przedstawił dowody i argumenty w przedmiocie dopuszczalności[440]. Przepis nie wskazuje skutków nieudzielenia odpowiedzi przez autora zawiadomienia. W praktyce, w takim przypadku

434 AKmPcz, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie *Simon Weldehaimanot v. Erytrea*, zawiadomienie nr 349/07, pkt. 17–18.

435 AKmPCz, pkt 14 orzeczenia w sprawie *Interights and the Egyptian Initiative for Personal Rights v. Egipt*.

436 AKmPCz, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r. w sprawie *B v. Kenia*, zawiadomienie nr 283/03, pkt 31.

437 AKmPCz, orzeczenie z dnia 3 listopada 1994 r. w sprawie *William A. Courson v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 136/94; orzeczenie z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Sédar Tumba Mboyo) v. DRK*, zawiadomienie nr 238/01, pkt 15.

438 AKmPCz, pkt. 38–42 orzeczenia w sprawie *Interights (on behalf of Safia Yakubu Husaini et al.) v. Nigeria*; orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie *Interights et al. v. Egipt*, zawiadomienie nr 261/02, pkt 9.

439 AKmPCz, niedatowane orzeczenie w sprawie *International PEN v. Czad*, zawiadomienie nr 55/91, pkt 1.

440 Podobnie do tej kwestii odnosiły się art. 115(1) *Regulaminu* z 1988 r. oraz art. 117(1) *Regulaminu* z 1995 r., z tym, że na gruncie obu tych przepisów do Komisji należało określenie terminu na udzielenie odpowiedzi w taki sposób, by „nie przewlekać nadmiernie postępowania".

Komisja podejmuje decyzję o zakończeniu postępowania z uwagi na brak zainteresowania strony[441] albo stwierdza niedopuszczalność zawiadomienia[442]. W obu tych przypadkach przed podjęciem decyzji Komisja zwykła ponawiać wezwanie do udzielenia odpowiedzi tak bezpośrednio[443], jak również wykorzystując osoby trzecie[444].

Na gruncie *Regulaminu* z 2010 r., po stwierdzeniu dopuszczalności zawiadomienia, AKmPCz wyznacza jego autorowi 60-dniowy termin, w którym powinien przedstawić swe stanowisko (*observations*) co do przedmiotu sprawy[445]. Stanowi to wyraz postrzegania przez Komisję postępowania w przedmiocie zawiadomienia jako konstruktywnego dialogu między jego autorem a państwem. W konsekwencji, w przypadku nieprzedstawienia stanowiska przez autora zawiadomienia, AKmPCz zamyka postępowanie w sprawie[446]. W praktyce samo uchybienie wskazanemu wyżej terminowi nie stanowi jeszcze wystarczającej podstawy do zakończenia postępowania. Komisja zazwyczaj ponawia próby uzyskania stosownych oświadczeń od autora zawiadomienia, odraczając rozpoznanie sprawy[447] oraz kierując do niego kolejne wezwania, nawiązując kontakt telefoniczny[448] oraz mailowy[449]. Z formalnego punktu widzenia takie rozwiązanie, przyjęte na gruncie *Regulaminu* z 2010 r., dość istotnie odbiega od formuły przyjętej w poprzed-

441 Zob. np. AKmPCz, pkt 2 orzeczenia w sprawie *Committee for the Defence of Human Rights (in respect of Ms. Jennifer Madike) v. Nigeria*; orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie *Artur Margaryan and Artur Sargsyan v. Kenia*, zawiadomienie nr 407/11, pkt 33.

442 Np. w niedatowanym orzeczeniu w sprawie *Nziwa Buyingo v. Uganda*, zawiadomienie nr 8/88 oraz w orzeczeniu z dnia 3 listopada 1994 r. w sprawie *Sana Dumbaya v. Gambia*, zawiadomienie nr 127/94, Komisja stwierdziła niedopuszczalność zawiadomień w związku z brakiem informacji, czy ich autorzy skorzystali z dostępnych krajowych środków odwoławczych, zob. odpowiednio pkt. 3 i 2 obu rozstrzygnięć. W orzeczeniu z dnia 11 października 1995 r. w sprawie *Ibrahima Dioumessi, Sekou Kande, Ousmane Kaba v. Gwinea*, zawiadomienie nr 70/92_9AR, Komisja podjęła decyzję o niedopuszczalności zawiadomienia w związku z niemożnością ustalenia adresu jego autora, pkt. 9, 11–12.

443 AKmPCz, pkt 2 orzeczenia w sprawie *Committee for the Defence of Human Rights (in respect of Ms. Jennifer Madike) v. Nigeria*; pkt 26 orzeczenia w sprawie *Artur Margaryan and Artur Sargsyan v. Kenia*.

444 AKmPCz, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r. w sprawie *Monja Joana v. Madagaskar*, zawiadomienie nr 108/93, pkt 11.

445 Art. 108(1) *Regulaminu* z 2010 r.

446 AKmPCz, orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie *Aftrademop and Global Welfare Association (on behalf of the Moko-oh Indigenous Peoples of Cameroon) v. Kamerun*, zawiadomienie nr 336/07, pkt. 1–6 (*Reasons for strike out*); orzeczenie z dnia 28 lutego 2015 r. w sprawie *Kofi Yamgnane v. Togo*, zawiadomienie nr 387/10, pkt. 26–30.

447 AKmPCz, orzeczenie z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie *SERAP (on behalf of Daniel Nsofor and Osayinwinde Agbomien) v. Nigeria*, zawiadomienie nr 427/12, pkt 19.

448 AKmPCz, pkt. 3–5 (*Reasons for strike out*) orzeczenia w sprawie *Aftrademop and Global Welfare Association (on behalf of the Moko-oh Indigenous Peoples of Cameroon) v. Kamerun*.

449 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie *Aboubakar Abba v. Kamerun*, zawiadomienie nr 390/10, pkt 11.

nich regulacjach proceduralnych[450]. W ich świetle treść wszelkich oświadczeń i stwierdzeń państwa odnoszących się do przedmiotu sprawy była przekazywana autorowi zawiadomienia, który miał prawo ustosunkować się do nich na piśmie w terminie wskazanym przez Komisję. Treść *Regulaminów* z lat 1988 oraz 1995 przemawiała zatem przeciwko możliwości zakończenia postępowania co do przedmiotu z uwagi na milczenie autora zawiadomienia. Co prawda *Regulamin* z 2010 r. nie ma skutku retroaktywnego[451], ale jego postanowienia obowiązują Komisję od momentu wejścia aktu w życie i znajdują zastosowanie do postępowań wszczętych pod rządami poprzednich regulaminów. Tak zatem w sprawie *Kizila Watumbulwa v. DRK* autor zawiadomienia odniósł się do kwestii dopuszczalności, ale w związku z „przedłużającym i nieusprawiedliwionym" brakiem reakcji na wielokrotne wezwania, by wypowiedział się co do przedmiotu sprawy, AKmPCz podjęła decyzję o zakończeniu postępowania[452].

IV.1.2.8. Środki tymczasowe (*provisional measures*)

Biorąc pod uwagę sesyjny charakter prac Komisji oraz związaną z tym przewlekłość postępowania, istnienie instrumentów chroniących interesy ofiar potencjalnych naruszeń przed rozstrzygnięciem co do przedmiotu jawi się jako czynnik niezbędny dla zagwarantowania skutecznej realizacji funkcji ochronnej. Jakkolwiek zatem *Karta Afrykańska* nie przewiduje możliwości stosowania przez AKmPCz środków tymczasowych[453], to jednak niemal od początku istnienia organ podejmował starania, by taki mechanizm stopniowo wprowadzać, utrwalać i wzmacniać.

(i) Stan prawny na gruncie *Regulaminu* z 1988 r.

Regulamin z 1988 r. stanowił niezwykle ostrożną próbę zasygnalizowania potrzeby istnienia tymczasowej ochrony interesów ofiar naruszeń. Wskazywał, że na jakimkolwiek etapie postępowania w przedmiocie zawiadomienia indywidualnego AKmPCz może poinformować państwo o zasadności zastosowania środków

450 Art. 117 *Regulaminu* z 1988 r. oraz art. 119 *Regulaminu* z 1995 r.

451 Art. 130 *Regulaminu* z 2010 r.

452 AKmPCz, orzeczenie z dnia 22 października 2012 r. w sprawie *Kizila Watumbulwa v. DRK*, zawiadomienie nr 285/04, pkt 11, 16, 19, 20–22.

453 Na ten temat zob. np. G.J. Naldi, *Interim measures of protection in the African system for the protection of human and peples' rights*, AHRLJ, 2002, Vol. 2, s. 1–10; D. Juma, *Provisional Measures under the African Human Rights System: The African Court's Order Against Libya*, „Wisconsin International Law Journal" 2012–2013, Vol. 30, s. 344–373; C. Burbano Herrera, F. Viljoen, *Provisional Measures issued by the African Commission and African Court on Human and Peoples' Rights*, [w:] C. Burbano Herrera, Y. Haeck (eds.), *Interim Protection in International Law*, OUP, 2016, s. 1–93.

tymczasowych dla „zapobieżenia niepowetowanemu uszczerbkowi", który w innym razie mógłby powstać[454]. Sposób sformułowania powołanej regulacji stanowił wyraźny sygnał, że do państwa skierowane zostaje zaledwie niewiążące zalecenie, dotyczące pożądanego sposobu postępowania. Należy przy tym podkreślić, że w świetle powołanego przepisu zastosowanie środków tymczasowych możliwe było także po rozstrzygnięciu sprawy co do meritum, lecz przed poinformowaniem ZGPR OJA o stanowisku Komisji. Z jednej strony środki tymczasowe mogły zatem stać się instrumentem pozwalającym organowi na właściwe odniesienie się np. do skutków stwierdzonego naruszenia, z drugiej zaś, ich niewiążący charakter mógł rzutować na sposób postrzegania przez państwa samych decyzji, w których stwierdzano naruszenie *Karty Afrykańskiej*.

Komisja korzystała z nowego instrumentu nad wyraz oszczędnie i w sposób mało przejrzysty. Na przykład w sprawie dotyczącej zarzutu wymuszania za pomocą tortur przez funkcjonariuszy państwowych obciążających zeznań, organ potwierdził co prawda zastosowanie art. 109 *Regulaminu* z 1988 r. „w celu zapewnienia bezpieczeństwa ofiary oraz zapobieżenia niepowetowanemu uszczerbkowi", jednak nie ujawnił ani treści swej komunikacji z państwem, ani nie wskazał, na ile jego zalecenia zostały zrealizowane[455]. Nie ma przy tym jakiegokolwiek dowodu, by przedmiotowa regulacja stała się podstawą określania przez Komisję środków, jakie państwo miało przedsięwziąć w związku ze stwierdzonym naruszeniem *Karty Afrykańskiej*.

(ii) Stan prawny na gruncie *Regulaminu* z 1995 r.

Na gruncie *Regulaminu* z 1995 r. do omawianej konstrukcji wprowadzono niewielkie zmiany, w szczególności zastąpiono zwrot mówiący o potrzebie „zapobieżenia niepowetowanemu uszczerbkowi" po stronie ofiary naruszenia (*irreparable prejudice*), wskazaniem na konieczność „zapobieżenia niepowetowanej szkodzie" (*irreparable damage*)[456]. Pomimo niezmienionej istoty przepisu, AKmPCz korzystała z art. 111 *Regulaminu* z 1995 r. znacznie częściej niż z jego odpowiednika na gruncie *Regulaminu* z 1988 r., co można wiązać z postępującym procesem postrzegania przez organ mechanizmu skarg indywidualnych jako kluczowego elementu w ramach wymiaru ochronnego jego aktywności. Jednak w większości przypadków państwa jawnie ignorowały zalecenia Komisji, czego ilustrację stanowią sprawy przeciwko Nigerii, Botswanie oraz Kenii.

W pierwszym przypadku autor zawiadomienia zwrócił się do AKmPCz o zastosowanie środka tymczasowego w związku ze skazaniem na karę śmierci przy-

454 Art. 109 *Regulaminu* z 1988 r.

455 AKmPCz, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie *Jean Yakovi Degli (on behalf of Caporal N. Bikagni) v. Togo*, zawiadomienie nr 83/92, pkt 4.

456 Art. 111 *Regulaminu* z 1995 r.

wódców ruchu obrony praw ludności zamieszkującej tereny roponośne w delcie Nigru. AKmPCz niezwłocznie wezwała Nigerię, by egzekucje odroczono do czasu, w którym możliwe stałoby się „przedyskutowanie problemu przez władze nigeryjskie i AKmPCz". Nigeria nie odniosła się jednak do zalecenia wyrażonego w nocie werbalnej Komisji, a egzekucje działaczy Movement for the Survival of the Ogoni Peoples zostały przeprowadzone na terenie tajnego więzienia w Port Harcourt zaledwie tydzień po wystąpieniu AKmPCz w przedmiocie środka tymczasowego[457]. Orzekając o przedmiocie zawiadomienia, Komisja bezpośrednio i w sposób niezwykle emocjonalny nawiązała do niezastosowania środka tymczasowego, jednoznacznie stwierdzając, że ignorowanie rozstrzygnięcia stanowiło naruszenie prawa międzynarodowego:

> Art. 111 *Regulaminu* [...] ma na celu zapobieganie niepowetowanym szkodom, jakie mogą powstać po stronie autora zawiadomienia. Przeprowadzenie egzekucji pomimo zastosowania [przez AKmPCz – MJW] art. 111 *Regulaminu* godzi w jego przedmiot i cel. Komisja miała nadzieję, że rząd nigeryjski odpowie pozytywnie na skierowane doń wezwanie, by odroczyć egzekucje do chwili, gdy organ odniesie się do przedmiotu zawiadomienia. Zmaza na nigeryjskim wymiarze sprawiedliwości nie będzie łatwa do wymazania. Wykonanie wyroków śmierci wbrew stanowisku Komisji oraz międzynarodowej opinii publicznej nie powinno się już nigdy wydarzyć. To, co się stało, narusza *Kartę Afrykańską* [...][458].

W części operacyjnej orzeczenia AKmPCz potwierdziła, że Nigeria naruszyła art. 1 *Karty*, lekceważąc zastosowane środki tymczasowe. Wyrażony pogląd mógł budzić pewne obiekcje, zważywszy zarówno na milczenie *Karty* w przedmiocie środków tymczasowych, jak również na treść art. 111 *Regulaminu* z 1995 r., *implicite* wskazującego na niewiążący charakter rozstrzygnięć Komisji w tej mierze.

Okazja do rozwinięcia argumentacji uzasadniającej przedstawione wyżej stanowisko powstała w związku z inną sprawą, wykazującą szereg podobieństw do przypadku nigeryjskiego. Po otrzymaniu zawiadomienia dotyczącego naruszenia przez Botswanę szeregu przepisów *Karty Afrykańskiej* w związku ze skazaniem na karę śmierci kobiety oskarżonej o zabójstwo, Komisja zwróciła się do prezydenta Botswany, by egzekucja została odroczona do czasu zakończenia postępowania przed Komisją. Wezwanie pozostało bez odpowiedzi, a wyrok wykonano zaledwie cztery dni później[459]. Autor zawiadomienia uzupełnił następnie formułowane w nim zarzuty, podnosząc naruszenie przez Botswanę art. 1 *Karty Afrykańskiej*

---

457 AKmPCz, pkt. 7–10 orzeczenia w sprawie *International PEN, Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Interights (on behalf of Ken Saro-Wiwa Jnr) v. Nigeria*.

458 *Ibidem*, pkt. 114–115.

459 AKmPCz, pkt. 10–11 orzeczenia w sprawie *Interights et al. (on behalf of Mariette Sonjaleen Bosch) v. Botswana*.

w związku ze zlekceważeniem środka tymczasowego[460]. Orzeczenie AKmPCz co do meritum, które zapadło w tej sprawie, ujawniło zarówno osobliwe okoliczności skierowania listu do prezydenta Botswany, jak również niepewność samego organu, co do sposobu postrzegania rozstrzygnięć w przedmiocie środków tymczasowych na gruncie art. 111 *Regulaminu* z 1995 r. Gdy przedstawiciele państwa podnieśli, że prezydent nigdy nie otrzymał przesłanego faxem pisma o zastosowaniu środka tymczasowego, Komisja stwierdziła, że istotnie „nie dysponuje dowodem otrzymania go przez Prezydenta"[461]. Następnie, odnosząc się do zakresu obowiązków, które powstają dla państwa na gruncie art. 1 *Karty Afrykańskiej*, stwierdziła, że do jego naruszenia nie doszło, gdyż:

> [Przepis ten – MJW] zobowiązuje państwa-strony do respektowania praw wyrażonych w [traktacie – MJW] oraz 'przyjęcia środków ustawodawczych oraz innych dla realizacji tych zobowiązań'. Jedyny przypadek, w którym państwo może być uznane za naruszające art. 1, to taki, gdy stosowne kroki legislacyjne nie zostały podjęte[462].

Przyjęcie przez Komisję takiego punktu widzenia mogło stanowić wytłumaczenie zdumiewającego milczenia organu, gdy w kolejnych sprawach jego rozstrzygnięcia w przedmiocie środków tymczasowych były ignorowane. Gdy zatem w przypadku dotyczącym przymusowych wysiedleń członków ludu Endorois Kenia kontynuowała sprzedaż nieruchomości gruntowych[463] pomimo zastosowania środków tymczasowych[464], AKmPCz nie odniosła się do tej kwestii w rozstrzygnięciu co do meritum[465].

Obok przykładów rażącego lekceważenia wezwań organu na gruncie art. 111 *Regulaminu* z 1995 r., należy wskazać jednak również przypadki odmienne, gdy

460 *Ibidem*, pkt 21.

461 *Ibidem*, pkt 50.

462 *Ibidem*, pkt 51.

463 AKmPCz, pkt 14 orzeczenia w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia*.

464 *Ibidem*, pkt 32. Jakkolwiek w rozpatrywanym przypadku AKmPCz nie wskazała wyraźnie na zastosowanie środka zabezpieczającego (zamiast zwrotu *provisional measure* użyto terminu *urgent appeal*), to jednak nie ulega wątpliwości, że podstawę przedmiotowego wezwania stanowił art. 111 *Regulaminu* z 1995 r.

465 Podobnie zob. AKmPCz, orzeczenie z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie *Interights (on behalf of Jose Domingos Sikunda) v. Namibia*, zawiadomienie nr 239/01. Odpowiadając na wezwanie Komisji, by wstrzymać wykonanie decyzji administracyjnej o wydaleniu obywatela Angoli, rząd namibijski oświadczył, że decyzja ta jest zgodna z prawem krajowym, została podjęta w celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, brak jest zatem podstaw do wstrzymania jej wykonania. Orzekając co do przedmiotu, AKmPCz nie odniosła się do naruszenia przez państwo środka tymczasowego; jedynie w krótkiej nocie załączonej do tekstu orzeczenia, Komisja wyjaśniła powody, dla których rozstrzygnięcie w przedmiocie środka tymczasowego zostało podjęte, pkt. 8–11.

np. przedstawiciele państwa usprawiedliwiali zaniechanie nieotrzymaniem stosownego pisma AKmPCz w przedmiocie środka tymczasowego[466] lub gdy zaplanowana egzekucja nie została wykonana do czasu zakończenia sprawy przed Komisją[467]. W sprawie *Interights (on behalf of Safia Yakubu Husaini et al.) v. Nigeria* można było natomiast zaobserwować stosunkowo rzadkie, zdecydowanie afirmatywne stanowisko państwa w przedmiocie środka tymczasowego. W związku ze skazaniem na karę śmierci przez sąd szariacki kobiety oskarżonej o cudzołóstwo, Komisja wezwała władze nigeryjskie do zawieszenia obowiązywania zarówno przepisów prawa religijnego, jak i orzeczeń wydanych na jego podstawie[468]. W odpowiedzi prezydent Nigerii stwierdził, że jakkolwiek zawieszenie powszechnego obowiązywania przepisów prawa religijnego znajduje się w zakresie kompetencji władz regionalnych, to jednak podejmie wszelkie możliwe działania dla ochrony życia i godności ofiary naruszenia[469].

Niekiedy Komisja nie przychylała się do wniosku autora zawiadomienia w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego, wskazując, że nie udowodnił wystąpienia niepowetowanej szkody w razie niezastosowania środka[470] albo wręcz nie odnosiła się do wniosku w żaden sposób[471].

(iii) Stan prawny na gruncie *Regulaminu* z 2010 r.

Regulamin z 2010 r. wprowadził dalsze zmiany do regulacji dotyczącej środków tymczasowych. W szczególności ponownie zmodyfikowano przesłankę ich aplikacji, zastępując konieczność „zapobieżenia niepowetowanej szkodzie" (*irreparable damage*), koniecznością zapobieżenia „niepowetowanej krzywdzie" (*irreparable harm*)[472]. Ważniejszym uzupełnieniem wydaje się natomiast nałożenie na państwo obowiązku wskazania sposobu implementacji środka tymczasowego w terminie 15 dni od otrzymania stosownego rozstrzygnięcia Komisji[473]. Stanowi to wyraźny sygnał dążenia organu, by ograniczyć praktykę pozostawiania jego rozstrzygnięć bez odpo-

466 AKmPCz, pkt 14 orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative (on behalf of Pius Njawè Noumeni) v. Kamerun*.

467 AKmPCz, orzeczenie z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egipt*, zawiadomienie nr 334/06.

468 AKmPCz, pkt 14 orzeczenia w sprawie *Interights (on behalf of Safia Yakubu Husaini et al.) v. Nigeria*.

469 *Ibidem*, pkt 20. W związku z uchyleniem wyroku skazującego przez sąd wyższej instancji zawiadomienie zostało wycofane, *ibidem*, pkt 42; zob. także C. Anyangwe, *Emerging African Jurisprudence Suggesting the Desirability of the Abolition of Capital Punishment*, AJICL, 2015, Vol. 23, s. 15.

470 AKmPCz, pkt 18 orzeczenia w sprawie *Tsatsu Tsikata v. Ghana*.

471 AKmPCz, orzeczenie z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie *Law Office of Ghazi Suleiman v. Sudan*, zawiadomienie nr 220/98, pkt 7.

472 Art. 98(1) *Regulaminu* z 2010 r.

473 Art. 98(4) *Regulaminu* z 2010 r.

wiedzi. Ślady tego dążenia można zresztą odnaleźć również w praktyce. W sprawie *David Mendes (represented by the Centre for Human Rights, University of Pretoria) v. Angola* Komisja nie tylko zastosowała rozbudowane środki tymczasowe[474], ale także wezwała państwo do przedłożenia sprawozdania z ich realizacji[475], stwierdzając następnie, że środki nie zostały zrealizowane[476]. Podobnie w sprawie *Ahmed Ismael and 528 Others v. Egipt* AKmPCz zażądała od władz egipskich wyjaśnień w przedmiocie wykonania środka tymczasowego, polegającego na wstrzymaniu egzekucji kilkuset członków zdelegalizowanej partii politycznej. Problem ten stanowił zresztą jeden z przedmiotów bezpośredniego wysłuchania stron, w następstwie którego Komisja stwierdziła osiągnięcie celów zastosowanego środka tymczasowego[477].

Na zakończenie należy również zwrócić uwagę na art. 118(2) *Regulaminu* z 2010 r., który w związku z art. 5(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* stanowi podstawę przekazania przez Komisję sprawy do Trybunału, gdy państwo nie stosuje się do środka tymczasowego[478].

IV.1.2.9. Przypadki poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka

Jak już wskazano w innym miejscu[479], z treści art. 55–59 *Karty Afrykańskiej* wyłania się obraz mechanizmu przyjmowania zawiadomień indywidualnych o dość ograniczonym znaczeniu. Jego rola miała się sprowadzać zaledwie do sygnalizowania AKmPCz możliwości wystąpienia poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka. Przy czym kres prerogatyw Komisji wyznaczał w takim przypadku art. 58(1) *Karty*, formułujący obowiązek powiadomienia o naruszeniach organu politycznego OJA/UA. Pomimo że progresywna praktyka AKmPCz daleko wykroczyła poza wskazane ramy, oryginalna formuła art. 58(1) *Karty* wciąż jest wykorzystywana przez organ z Bandżulu, z tym że jej znaczenie jest praktycznie znikome. Warto przy tym zwrócić baczniejszą uwagę na zmianę sposobu, w jaki Komisja interpretowała art. 58(1) *Karty Afrykańskiej*, gdyż dowodzi on determinacji AKmPCz w dążeniu do urzeczywistnienia materialnego (nie zaś jedynie formalnego) wymiaru kompetencji ochronnej, nadanej jej zgodnie z art. 45(2) *Karty*.

474 AKmPCz wezwała władze Angoli do m.in. (a) powstrzymania się od kroków, które mogłyby stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa osobistego ofiary oraz jego rodziny, (b) przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w przedmiocie wcześniej dokonanych ataków na ofiarę oraz jego rodzinę, (c) podjęcia kroków umożliwiających ofierze wzięcie udziału w zbliżających się wyborach, pkt 13 orzeczenia w sprawie.

475 *Ibidem*, pkt 23.

476 *Ibidem*, pkt 25. Inny przypadek niewykonania środka zabezpieczającego na gruncie *Regulaminu* z 2010 r., zob.: *The Indigenous Peoples of the Lower Omo (Represented by Survival International Charitable Trust) v. Etiopia*, zawiadomienie nr 419/12, AKmPCz, *35th Activity Report*, pkt 27.

477 AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r., zawiadomienie nr 467/14, pkt. 52–55, 176.

478 *Infra*, cz. czwarta, V.2.

479 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.1.

Na wstępie należy zauważyć, że Komisja jest dość daleka od puryzmu terminologicznego, gdy chodzi o określanie przesłanki zastosowania art. 58(1) *Karty Afrykańskiej*. Jakkolwiek bowiem w niektórych przypadkach organ wskazywał, zgodnie z literą przepisu, na „szereg poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka" (*series of serious or massive violations*)[480], to w innych sytuacjach stwierdzał naruszenia „poważne i masowe" (*serious and massive*)[481] lub „ciężkie naruszenia" (*grave violations*)[482]. Co więcej, AKmPCz nie podejmowała początkowo prób zdefiniowania przesłanki, ograniczając się zazwyczaj do potwierdzenia faktu jej wystąpienia[483]. Dopiero przy rozważaniach, w jaki sposób ciężar naruszeń oraz znaczna liczba ofiar mogą wpływać na ocenę warunku dopuszczalności zawiadomienia związanego z wyczerpaniem krajowych środków odwoławczych[484], problem ten doczekał się szerszej wzmianki. Precyzując kryteria „powagi" oraz „masowości" naruszeń Komisja odniosła się do ich charakteru i skali:

> Co do skali, [...] o masowym naruszeniu można mówić wówczas, gdy dotyka ono dużej liczby osób zamieszkujących określony region lub całe terytorium państwa-strony. Gdy chodzi zaś o charakter, naruszenie powinno stanowić rezultat ciągłych i zaplanowanych działań, wywierających wpływ na prawo bądź grupę praw zagwarantowanych w *Karcie Afrykańskiej*[485].

Artykuł 58(1) *Karty Afrykańskiej* został po raz pierwszy zastosowany podczas czternastej i piętnastej sesji zwyczajnej AKmPCz (grudzień 1993 r. – kwiecień 1994 r.) w odniesieniu do wydarzeń w Zairze oraz Malawi[486]. ZGPR OJA, które zostało poinformowane przez Komisję o możliwości wystąpienia w tych państwach naruszeń poważnych lub masowych, nie podjęło jednak żadnych kroków przewidzianych przez art. 58(2) *Karty Afrykańskiej*. W szczególności zaś nie zwróciło się

480 AKmPCz, orzeczenie z dnia 25 marca 1991 r. w sprawie *Lawyers Committee for Human Rights v. Zair*, zawiadomienie nr 47/90, pkt 1; sprawa ta została następnie połączona i rozpoznana łącznie, jako *Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. DRK*.

481 AKmPCz, pkt 18 orzeczenia w sprawie *Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda*.

482 AKmPCz, orzeczenie z dnia 31 października 1998 r. w sprawie *Constitutional Rights Project v. Nigeria*, zawiadomienie nr 102/93, pkt 15.

483 Np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie *Krishna Achuthan (on behalf of Aleke Banda), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa) v. Malawi*, zawiadomienia nr 64/92, 68/92, 78/92_7AR, pkt 1.

484 Na ten temat zob. *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*v*).

485 AKmPCz, pkt 46 orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

486 AKmPCz, *7th Activity Report*, s. 221, 225.

do AKmPCz o dokładne zbadanie obu przypadków, przygotowanie dotyczącego ich sprawozdania, poczynienie stosownych ustaleń oraz przyjęcie zaleceń. W tym stanie rzeczy Komisja uznała, że wykorzystywanie instrumentu sygnalizującego możliwość zaistnienia poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu zawiadomień co do meritum oraz ostatecznemu potwierdzeniu ich wystąpienia w formie orzeczenia[487].

Wyznaczony w ten sposób wzorzec postępowania miał być w przyszłości, przynajmniej częściowo, naśladowany: Komisja wykonywała spoczywający na niej obowiązek sygnalizacyjny, przy czym nie wahała się rozstrzygać co do przedmiotu zawiadomienia[488]. Nic nie wskazuje zresztą, by OJA/AU kiedykolwiek wykorzystała sygnał ze strony Komisji i nawiązała z organem bandżulskim współpracę w trybie przewidzianym przez art. 58(2) *Karty Afrykańskiej*. W związku z tym AKmPCz zaczęła odchodzić od pryncypialnego respektowania obowiązku sygnalizacyjnego, nie informując organizacji regionalnej o podejrzeniu wystąpienia poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka[489]. Jakkolwiek zbyt daleko idące wydaje się stwierdzenie, że instrument przewidziany w art. 58(1) *Karty Afrykańskiej* został nieodwracalnie pozbawiony wszelkiego znaczenia, to jednak nie sposób równocześnie uznać go za praktycznie istotny z punktu widzenia dotychczasowej praktyki organizacji regionalnej.

Należy natomiast zauważyć, że sama Komisja zdaje sobie sprawę z potrzeby szczególnego traktowania przypadków poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka, o czym świadczy wprowadzenie do *Regulaminu* z 2010 r. trzech przepisów dotyczących takich sytuacji. Artykuł 84(1) tego *Regulaminu* modyfikuje nieco sposób realizacji obowiązku sygnalizacyjnego[490], stanowiąc, że o przypadkach

---

487 AKmPCz, orzeczenie w sprawie *Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. DRK*. W przypadku sytuacji w Malawi Komisja stwierdziła naruszenie szeregu postanowień *Karty Afrykańskiej*, pomijając jednak wzmiankę o ich powadze lub masowości, zob. orzeczenie w sprawie *Krishna Achuthan (on behalf of Aleke Banda), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa) v. Malawi*, zawiadomienia nr 64/92, 68/92, 78/92_8AR.

488 Np. podczas osiemnastej sesji zwyczajnej (październik 1995 r.) Komisja poinformowała ZGPR OJA o poważnych i masowych naruszeniach praw człowieka w Czadzie, jak również rozpoznała przedmiotowe zawiadomienie co do jego przedmiotu; zob. orzeczenie w sprawie *Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés v. Czad*, pkt. 15, 27.

489 Zob. np. AKmPCz, pkt 16 orzeczenia w sprawie *Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda*; orzeczenie w sprawie *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*. W tej ostatniej sprawie Komisja zwróciła uwagę autorów zawiadomienia, że ich wniosek w przedmiocie wykonania obowiązku z art. 58(1) *Karty Afrykańskiej* jest bezzasadny, biorąc pod uwagę kroki już podjęte zarówno przez UA (ustanowienie misji hybrydowej w Sudanie), jak i samą AKmPCz (monitorowanie sytuacji w tym państwie przez sprawozdawców tematycznych), pkt. 225–226.

490 *Regulaminy* z lat 1988 oraz 1995 nie zawierały postanowień na ten temat.

poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka, wynikających z jednego lub wielu zawiadomień, Komisja powiadamia nie tylko ZGPR UA, ale także Radę Pokoju i Bezpieczeństwa tej organizacji. Do września 2016 r. nie stwierdzono jednak przypadków zastosowania wspomnianego przepisu.

Powyższa regulacja została uzupełniona przez art. 84(2) *Regulaminu* z 2010 r., który stanowi, że „Komisja może także, zgodnie z art. 5 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* oraz art. 118(3) *Regulaminu*, przekazać kwestię (*matter*) AfTPCz". *Prima facie* mogłoby się wydawać, że przepis ten dotyczy wyłącznie przekazywania spraw, w których do Komisji skierowano zawiadomienie lub zawiadomienia ujawniające prawdopodobieństwo wystąpienia poważnych bądź masowych naruszeń praw człowieka. Za taką wykładnią przemawia wykładnia systemowa i powiązanie przepisu art. 84(2) z przepisem art. 84(1), który z kolei *implicite* odnosi się do art. 58(1) *Karty Afrykańskiej*, wiążącego obowiązek sygnalizacyjny z otrzymywaniem zawiadomień. Do podobnego wniosku prowadzi również, powołany w komentowanym przepisie, art. 118(3) *Regulaminu* z 2010 r., który określa jeden z przypadków przekazywania AfTPCz spraw zawisłych przed Komisją. Z drugiej jednak strony pewne wątpliwości może budzić zawarty w art. 84(2) zwrot, mówiący o „przekazaniu kwestii", nie zaś o „przekazaniu zawiadomienia". Co więcej, w pierwszym przypadku zastosowania tego przepisu, Komisja wszczęła przed AfTPCz postępowanie przeciwko Libii nie w związku z otrzymanym zawiadomieniem, lecz na podstawie innych doniesień, wskazujących na występujące w tym państwie przypadki poważnych i masowych naruszeń praw człowieka[491]. Co prawda postępowanie w sprawie przed AfTPCz zostało ostatecznie umorzone z uwagi na nieprzedłożenie przez AKmPCz odpowiedzi na pismo procesowe państwa, ale zanim to nastąpiło, Trybunał podjął decyzję o zastosowaniu środków zabezpieczających, potwierdzając istnienie *prima facie* swej kompetencji do zajęcia się sprawą. Trybunał wskazał przy tym art. 5(1)(a) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*, zgodnie z którym Komisja jest jednym z podmiotów uprawnionych do inicjowania postępowań przed Trybunałem[492]. Należy zatem uznać, że AKmPCz może przekazać AfTPCz sprawę związaną z poważnymi lub masowymi naruszeniami praw człowieka także wówczas, gdy nie ma ona związku ze złożonym zawiadomieniem.

IV.1.3. Etapy postępowania w przedmiocie zawiadomień indywidualnych

Postępowanie Komisji w przedmiocie zawiadomienia indywidualnego można podzielić na pięć zasadniczych etapów związanych z: (a) zarejestrowaniem zawiadomienia w Sekretariacie; (b) jego przyjęciem przez AKmPCz; (c) rozstrzyganiem

491 AKmPCz, *30th Activity Report*, pkt 258(ii); AfTPCz, zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *AKmPCz v. Libia*, skarga nr 004/2011, pkt 1.

492 AfTPCz, zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. w przedmiocie zastosowania środków zabezpieczających w sprawie *AKmPCz v. Libia*, skarga nr 002/2013, pkt 2.

przez AKmPCz o dopuszczalności zawiadomienia; (d) rozstrzyganiem przez AKmPCz o przedmiocie zawiadomienia; (e) procedowaniem po rozstrzygnięciu co do przedmiotu.

O ile rejestrowanie zawiadomienia jest odrębną, ściśle techniczną czynnością, dokonywaną przez sekretarza, o tyle kolejne cztery fazy postępowania związane są, w taki czy inny sposób, z merytorycznym zajmowaniem się sprawą przez samą Komisję.

IV.1.3.1. Rejestracja zawiadomienia

Każde zawiadomienie, które wpływa do AKmPCz, jest rejestrowane przez jej sekretarza, nadającego mu stosowną sygnaturę[493] oraz wskazującego miana stron postępowania[494]. Jest to czynność *stricte* administracyjna, dokonywana bez względu na formę oraz treść zawiadomienia, o ile tylko ujęte zostało na piśmie i wpłynęło na adres organu[495]. O dokonaniu rejestracji sekretarz informuje listownie jedynie jego autora[496]. W przypadku, gdy zarejestrowane zawiadomienie nie zawiera informacji niezbędnych do dalszego procedowania[497] (tzn. informacji, które

493 *Supra*, przyp. 296.

494 Należy zwrócić uwagę na praktykę Komisji, gdy chodzi o nazewnictwo spraw, w których w interesie ofiary zawiadomienie sporządza organizacja pozarządowa lub inna osoba trzecia (co do dopuszczalności *actio popularis*, zob. *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*ii*)). Na gruncie *Regulaminu* z 1988 r. oraz *Regulaminu* z 1995 r. kwestia ta nie była szczegółowo uregulowana, Komisja zaś przyjmowała następujący format, np.: „*Constitutional Rights Project (in respect of Wahab Akamu, G. Adega and others) v. Nigeria*". Zgodnie z art. 93(3) *Regulaminu* z 2010 r., o ile ofiara naruszenia nie zastrzegła anonimowości, stronę skarżącą w rejestrze zawiadomień będzie określało jej nazwisko, ze wskazaniem autora zawiadomienia. AKmPCz postępuje jednak nadal zgodnie z utartą praktyką, rejestrując i cytując np. sprawę „*SERAP (on behalf of Daniel Nsofor and Osayinwinde Agbomien) v. Nigeria*", zamiast „*Daniel Nsofor and Osayinwinde Agbomien v. Nigeria*".

495 Art. 93(1) *Regulaminu* z 2010 r. W praktyce rejestrowane (i uznawane następnie za dopuszczalne) są nawet takie zawiadomienia, które nie wpłynęły bezpośrednio na adres Komisji, lecz zostały przekazane listownie jednemu z jej członków (występującemu np. jako „specjalny sprawozdawca"), AKmPCz, pkt. 119–120 orzeczenia w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia*.

496 Jest to praktyka Komisji, która rozwinęła się bez szczególnej podstawy prawnej, zob. AKmPCz, *Information Sheet No 3 on Communication Procedure*, s. 3. Uznanie budzi przy tym szybkość reakcji organu, który zazwyczaj potwierdza otrzymanie zawiadomienia jeszcze tego samego albo w ciągu kilkunastu następnych dni. Do rzadkości należą przypadki, w których między otrzymaniem zawiadomienia a jego potwierdzeniem upływa czas dłuższy, np. blisko miesiąc w sprawie *Bakweri Land Claims Committee (BLCC) v. Kamerun (Review on Admissibility)*, zawiadomienie nr 260/02, pkt 11 orzeczenia AKmPCz z dnia 29 lipca 2014 r.

497 Zgodnie z art. 93(2) *Regulaminu* z 2010 r., zawiadomienie powinno: (a) wskazywać autora, wraz z podaniem jego obywatelstwa oraz zawierać podpis; (b) precyzować, czy autor zastrzega nieujawnianie państwu danych osobowych; (c) określać adres do koresponden-

stanowią podstawę do podjęcia przez Komisję decyzji o przyjęciu albo nieprzyjęciu zawiadomienia)[498], sekretarz Komisji może odmówić przekazania zawiadomienia Komisji[499], wzywając jego autora, by uzupełnił braki[500]. Pewną pomocą dla autorów zawiadomień są w praktyce dwa zbiory wskazówek, przygotowane przez AKmPCz, wyliczające w niezwykle zwięzły sposób elementy, które powinno zawierać zawiadomienie[501], oraz wyjaśniające mechanizm dalszego procedowania organu[502].

Na zakończenie tego etapu postępowania sekretarz AKmPCz sporządza zestawienie otrzymanych zawiadomień zawierających wszelkie informacje konieczne do podjęcia przez Komisję decyzji w przedmiocie przyjęcia. Takie zestawienie jest przekazywane członkom Komisji przed rozpoczęciem każdej sesji (zarówno zwyczajnej, jak i nadzwyczajnej) wraz z samymi zawiadomieniami[503].

IV.1.3.2. Przyjęcie zawiadomienia (*seizure*)

AKmPCz przyjmuje zawiadomienia w toku bodaj najbardziej tajemniczego etapu w ramach opisywanej tu procedury. Wystarczy wskazać, że ani *Karta Afrykańska*, ani *Regulamin* z 1988 r. nie dawały podstaw, by wyróżniać dodatkową fazę postępowania, poprzedzającą procedowanie w przedmiocie dopuszczalności. Dopiero art. 102 *Regulaminu* z 1995 r. wyodrębnił akt przekazania przez sekretarza zarejestrowanego uprzednio zawiadomienia Komisji, określając go mianem „przyjęcia zawiadomienia przez AKmPCz" (*seizing of the Commission*). Wskazany przepis nie wiązał jednak tej ściśle technicznej (zdawałoby się) czynności z podejmowaniem przez organ osobnej decyzji co do przyjęcia. Co prawda, art. 102(2) *Regulaminu* z 1995 r. stanowił, że Komisja nie będzie odbierała zawiadomień (*no communications shall be received*) kierowanych przeciwko państwom niebędącym stronami *Karty Afrykańskiej*, ale odzwierciedlał on wcześniejszą praktykę, gdy w takich przypadkach AKmPCz zwykła podejmować decyzję o niedopuszczalno-

---

cji; (d) przedstawiać okoliczności, w których miało dojść do naruszenia wraz z wskazaniem jego rodzaju (nie jest przy tym konieczne wskazywanie konkretnego przepisu *Karty Afrykańskiej*, który miał zostać naruszony); (e) podawać nazwisko ofiary naruszenia, o ile nie jest ona tożsama z autorem zawiadomienia; (f) wskazywać organy władzy publicznej, które zostały poinformowane o naruszeniu; (g) precyzować, jakie państwo miało sie dopuścić naruszenia; (h) odnosić się do kwestii wniesienia zawiadomienia w terminie, zgodnie z art. 56(6) *Karty Afrykańskiej*; (i) wskazywać na wyczerpanie krajowych środków odwoławczych, zgodnie z art. 56(5) *Karty Afrykańskiej*; (j) podawać, czy przedmiot zawiadomienia był rozpatrywany w ramach innej procedury międzynarodowej.

498 *Infra*, cz. trzecia, IV.1.3.2.

499 Art. 93(5) *Regulaminu* z 2010 r.

500 Art. 93(4) *Regulaminu* z 2010 r.

501 AKmPCz, *Information Sheet No 2: Guidelines for the Submission of Communications*.

502 AKmPCz, *Information Sheet No 3 on Communication Procedure*.

503 Art. 55(1) *Karty Afrykańskiej* w zw. z art. 93(5) *Regulaminu* z 2010 r.

ści zawiadomienia z uwagi na brak właściwości *ratione personae*, nie zaś odmawiać przyjęcia[504].

Regulamin z 2010 r. wyraźnie stanowi już, że AKmPCz podejmuje decyzję w przedmiocie przyjęcia zawiadomień przekazanych jej przez sekretarza, nie określa jednak żadnych przesłanek, jakimi organ z Bandżulu miałby się w tej mierze kierować. Bez wątpienia natomiast, treść *Regulaminów* z lat 1995 oraz 2010 odzwierciedla przekonanie członków Komisji, że nie wszystkie złożone do niej zawiadomienia powinny podlegać dokładniejszemu badaniu pod kątem spełnienia przesłanek dopuszczalności, gdyż niektóre z nich ewidentnie nie nadają się do przyjęcia. Jeden z doradców prawnych AKmPCz wyjaśnił to następująco:

> Stanowisko Komisji na temat warunków przyjmowania zawiadomień (*receivability*) nigdy nie było klarowne i spójne, pomimo że sama koncepcja pozostawała obecna w rozważaniach organu [...]. Wynika z nich, że problem dopuszczalności ma charakter wtórny wobec określenia, czy zawiadomienie nadaje się do przyjęcia. Zawiadomienie nie nadaje się do przyjęcia wówczas, gdy Komisja *prima facie* uzna, że nie powinno być rozpoznawane[505].

Analiza praktyki prowadzi do wniosku, że postępowanie w przedmiocie przyjęcia zawiadomienia jest traktowane jako dogodna sposobność do dokonania wstępnej selekcji zarejestrowanych spraw i, tym samym, zredukowania obciążeń spoczywających na Komisji. Wydanie decyzji o nieprzyjęciu zawiadomienia kończy bowiem postępowanie przed zakomunikowaniem sprawy państwu oraz zanim strony i sam organ zostaną zaangażowane w czasochłonną procedurę badania dopuszczalności. Ta ostatnia okoliczność zdaje się zresztą tłumaczyć nieliczne przypadki, w których Komisja odmawiała przyjęcia zawiadomienia kierowanego przeciwko państwu niebędącemu stroną tego traktatu, podczas gdy w świetle art. 56(2) *Karty Afrykańskiej* takie rozstrzygnięcie wymagało orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności[506].

Zastrzeżenia może budzić brak wyraźnych kryteriów dokonywania oceny zawiadomień podczas rozstrzygania o przyjęciu, tym bardziej że w szeregu przypad-

---

504 Np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 26 października 1988 r. w sprawie *Centre for the Independence of Judges and Lawyers v. Jugosławia*, zawiadomienie nr 3/88; orzeczenie z dnia 4 listopada 1989 r. w sprawie *Austrian Committee Against Torture v. Maroko*, zawiadomienie nr 20/88; orzeczenie z dnia 25 kwietnia 1990 r. w sprawie *Georges Eugene v. USA oraz Haiti*, zawiadomienie nr 37/90. Na temat braku właściwości *ratione personae*, jako przesłanki dopuszczalności zawiadomienia, zob. *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*ii*).

505 E.A. Ankumah, *The African Commission on Human and Peoples' Rights – Practice and Procedure*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, s. 56.

506 AKmPCz, orzeczenie z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie *Benedict F. Sannoh (represented by Innocence Project Africa) v. Sudan Południowy*, zawiadomienie nr 465/14.

ków uzasadnienia orzeczeń nie zostały ujawnione[507]. Ponadto Komisja nie zawsze starannie wyjaśniała motywy, które skłoniły ją do zakończenia postępowania na tym etapie. Na przykład w sprawie *Amuh Joseph Vitine v. Kamerun* AKmPCz nie uzasadniła przyczyn nieprzyjęcia zawiadomienia, którego autor zwrócił się do Komisji o podjęcie kroków w celu „ochrony jego życia oraz skłonienie rządu, by ten zaprzestał ataków kierowanych przeciwko niemu"[508]. W innych przypadkach przyczyny podjęcia decyzji o nieprzyjęciu zawiadomienia były wyjaśniane dość zdawkowo. AKmPCz wskazywała zatem, na przykład, że zawiadomienie nie zawierało wszelkich informacji, które powinny zostać uzupełnione jeszcze na etapie rejestracji[509], nie ujawniało *prima facie* naruszenia *Karty Afrykańskiej*[510] lub nie wskazywało związku między naruszeniem a państwem[511].

IV.1.3.3. Badanie dopuszczalności zawiadomienia

Po przyjęciu zawiadomienia AKmPCz niezwłocznie przekazuje stosowną informację jego autorowi oraz państwu, któremu stawiany jest zarzut naruszenia *Karty Afrykańskiej*. Z formalnego punktu widzenia państwo staje się uczestnikiem postępowania dopiero od tego momentu, uzyskując tym samym prawo do przedstawiania swojego stanowiska. Jednocześnie Komisja wyznacza autorowi zawiadomienia dwumiesięczny termin do przedłożenia argumentów w przedmiocie dopuszczalności[512], inicjując tym samym wymianę poglądów między stronami na

507 AKmPCz, orzeczenie z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie *Peter Odiwuor Ngoge v. Kenia*, zawiadomienie nr 440/12 – informacja o decyzji w przedmiocie odmowy przyjęcia, zob. AKmPCz, *34th Activity Report*, pkt 16; orzeczenie z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie *Mohammadally, M.A.S. Kadir & Another v. Mauritius*, zawiadomienie nr 596/16 – informacja o decyzji w przedmiocie odmowy przyjęcia, zob. AKmPCz, *40th Activity Report*, pkt 16.

508 AKmPCz, orzeczenie z dnia 10 grudnia 1993 r., zawiadomienie nr 106/93.

509 Tego rodzaju uchybienia mogą być jednak uzupełnione przez autora zawiadomienia, a zatem decyzja o nieprzyjęciu nie zamyka nieodwołalnie postępowania w sprawie. Np. w sprawie *Remember Miamingi v. Sudan Południowy i Uganda* Komisja podjęła decyzję o nieprzyjęciu zawiadomienia, odraczając jednak postępowanie do czasu przekazania jej dalszych informacji, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r., zawiadomienie nr 468/14; zob. także AKmPCz, *37th Activity Report*, pkt 20.

510 AKmPCz, orzeczenie z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie *Uhuru Kenyatta and William Ruto (represented by Innocence Project Africa) v. Kenia*, zawiadomienie nr 464/14, pkt. 20, 22.

511 AKmPCz, orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r. w sprawie *Pastor Key Mwand v. DRK*, zawiadomienie nr 457/13.

512 Art. 105(1) *Regulaminu* z 2010 r. Z uwagi na napięty plan pracy Komisji oraz Sekretariatu w czasie trwania sesji, stosowne informacje przekazywane są stronom po jej zakończeniu. Co prawda powołany przepis wymaga jednoczesnego nawiązania korespondencji z każdą ze stron, praktyka bywa jednak odmienna: np. w sprawie *Eyob B. Asemie v. Lesotho* decyzja w przedmiocie przyjęcia zawiadomienia została podjęta podczas 13. sesji nadzwyczajnej w dniach 19–25 lutego 2013 r., autor zawiadomienia został powiadomiony o tym fakcie pismem z dnia 21 marca 2013 r., natomiast korespondencję z państwem nawiązano pismem z dnia 13 maja 2013 r., orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r., zawiadomienie nr 435/12, pkt. 13–18.

ten temat[513]. W praktyce oznacza to, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przyjęcia oraz dopuszczalności nie może zapaść podczas tej samej sesji.

Artykuł 56 *Karty Afrykańskiej* wskazuje siedem przesłanek dopuszczalności zawiadomienia, które muszą zostać spełnione łącznie[514]. Stanowią one przedmiot zainteresowania Komisji w każdym przypadku, niezależnie od tego, czy państwo kwestionuje wystąpienie którejkolwiek z nich[515]. Jest to jednocześnie wyliczenie wyczerpujące, w związku z czym, np. złożenie zawiadomienia w sposób inny niż przewidziany przez *Regulamin* z 2010 r. nie skutkuje niedopuszczalnością, o ile spełnione zostały przesłanki określone w art. 56 *Karty Afrykańskiej*[516].

(i) Wskazanie autora

Zgodnie z art. 56(1) *Karty Afrykańskiej*, zawiadomienie powinno wskazywać jego autora, nawet jeżeli wnosi on o zachowanie anonimowości[517]. AKmPCz wielokrotnie wyjaśniała praktyczne znaczenie tego warunku, podkreślając, że jego spełnienie jest bezwzględnie konieczne do zagwarantowania efektywnej komunikacji między uczestnikami postępowania oraz zapewnienia właściwego przebiegu procedury dowodowej[518]. W praktyce oznacza to, że autor zawiadomienia powinien nie tylko przekazać dane pozwalające na zidentyfikowanie jego osoby[519], ale również stosowne informacje umożliwiające prowadzenie korespondencji[520].

---

513 Art. 105(2)–(4) *Regulaminu* z 2010 r. Jakkolwiek powołany przepis przewiduje jedynie możliwość wniesienia repliki i dupliki w przedmiocie dopuszczalności, w praktyce Komisja dopuszcza znacznie dłuższe wymiany argumentów, zob. *supra*, przyp. 387.

514 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 listopada 2006 r. w sprawie *FIDH, Organisation nationale des droits de l'Homme (ONDH) and Rencontre africaine pour la défence des droits de l'Homme (RADDHO) v. Senegal*, zawiadomienie nr 304/05, pkt 38; orzeczenie z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie *Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) v. Nigeria*, zawiadomienie nr 338/07, pkt 43.

515 AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie *Human Rights Council and Others v. Etiopia*, zawiadomienie nr 445/13, pkt 45.

516 Np. dopuszczalne jest złożenie pisemnego zawiadomienia na ręce jednego ze specjalnych sprawozdawców, nie zaś w sposób przewidziany przez art. 55(1) *Regulaminu* z 2010 r., tj. na adres AKmPCz, zob. *supra*, przyp. 495. Zob. także stanowisko AKmPCz nt. braku znaczenia, w tym kontekście, obywatelstwa autora zawiadomienia, pkt. 83–84 orzeczenia w sprawie *Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana*.

517 Zob. także art. 93(2)(a) *Regulaminu* z 2010 r.

518 AKmPCz, pkt 6 orzeczenia w sprawie *Monja Joana v. Madagaskar*.

519 FIDH, pkt 40 orzeczenia w sprawie *FIDH, Organisation nationale des droits de l'Homme (ONDH) and Rencontre africaine pour la défence des droits de l'Homme (RADDHO) v. Senegal*.

520 Jakkolwiek wystarcza podanie adresu pocztowego, to praktycznie wskazane jest również podanie adresu poczty elektronicznej i numeru telefonu, zob. AKmPCz, pkt. 20, 24, 26 orzeczenia w sprawie *Eyob B. Asemie v. Lesotho*; pkt 5 orzeczenia w sprawie *Aftrademop and Global Welfare Association (on behalf of the Moko-oh Indigenous Peoples of Cameroon) v. Kamerun*.

Brak adresu korespondencyjnego uznawany jest zatem przez Komisję za podstawę do stwierdzenia niedopuszczalności zawiadomienia nawet wówczas, gdy osoba autora została wskazana[521].

Artykuł 56(1) *Karty Afrykańskiej* wywołuje pewne trudności interpretacyjne w przypadkach, w których autor zawiadomienia nie jest tożsamy z ofiarą naruszenia[522]. Otóż ściśle literalna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że wystarczające jest wówczas wskazanie samego autora, natomiast już ujawnienie personaliów ofiary nie stanowi warunku dopuszczalności. Z drugiej jednak strony zarówno *Regulamin* z 2010 r.[523], jak i przygotowany przez Komisję zbiór wytycznych[524] stanowią, że wśród informacji zawartych w zawiadomieniu jego autor powinien wskazać m.in. nazwisko innej osoby, która ma być ofiarą naruszenia. Postanowienia obu tych dokumentów zdają się jednocześnie odzwierciedlać przeświadczenie AKmPCz, że zidentyfikowanie ofiary naruszenia jest zasadniczo niezbędne do zagwarantowania właściwego przebiegu postępowania także wtedy, gdy autorem zawiadomienia jest inna osoba. Względy pragmatyczne prowadzą tym samym do poszerzenia zakresu obowiązku spoczywającego na autorze zawiadomienia[525]. W szczególny sposób Komisja podchodzi natomiast do zawiadomień, których autorami są organizacje pozarządowe, wskazujące na przypadki masowych naruszeń praw człowieka. AKmPCz powraca wówczas na grunt literalnej wykładni art. 56(1) *Karty Afrykańskiej*[526], uznając spełnienie określonego w niej warunku, pomimo że ofiary naruszeń nie zostały zindywidualizowane, a zamiast tego autor zawiadomienia zakreślił ich krąg, wskazując grupę etniczną[527].

Interpretując w taki sposób art. 56(1) *Karty Afrykańskiej*, AKmPCz przyjmuje jednocześnie, że ofiara naruszenia niebędąca autorem zawiadomienia, może, na podstawie wskazanego przepisu, domagać się utajnienia danych pozwalających

521 AKmPCz, pkt. 9, 12 orzeczenia w sprawie *Ibrahima Dioumessi, Sekou Kande, Ousmane Kaba v. Gwinea*.

522 Szerzej na ten temat, *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*ii*).

523 Art. 93(2) *Regulaminu* z 2010 r.

524 AKmPCz, *Information Sheet No 2: Guidelines for the Submission of Communications*, s. 7.

525 AKmPCz, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie *Centre of the Independence of Judges and Lawyers v. Algeria*, zawiadomienia nr 104/94, 109/94, 126/94, pkt 5.

526 „Art. 56(1) *Karty Afrykańskiej* wymaga zidentyfikowania autora zawiadomienia, nie zaś ofiary naruszenia", AKmPCz, pkt 67 orzeczenia w sprawie *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun*; podobnie pkt 40 orzeczenia w sprawie *FIDH, Organisation nationale des droits de l'Homme (ONDH) and Rencontre africaine pour la défence des droits de l'Homme (RADDHO) v. Senegal*.

527 Np. „mieszkańcy północnej cześci Wybrzeża Kości Słoniowej", pkt. 1–11 orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*; „naród Suazi", pkt. 3–16 orzeczenia AKmPCz z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie *Lawyers for Human Rights (Swaziland) v. Suazi*, zawiadomienie nr 414/12; „osoby pochodzenia etiopskiego", pkt. 1–10, 30–31 orzeczenia w sprawach *Interights (on behalf of Pan African Movement and Citizens for Peace in Eritrea) v. Etiopia*; *Interights (on behalf of Pan African Movement and Inter African Group) v. Erytrea*.

na jej identyfikację[528]. Należy przy tym zauważyć, że z art. 56(1) *Karty* wynika obowiązek przychylenia się przez Komisję do wniosku autora zawiadomienia (względnie ujawnionej ofiary) w przedmiocie utajnienia danych osobopoznawczych, co potwierdza praktyka organu. W nieczęstych przypadkach, w których takie wnioski były składane, AKmPCz zwykła stwierdzać ten fakt i utajniać dane bez jakiejkolwiek dyskusji merytorycznej na temat zasadności wniosków[529].

Natomiast ani *Karta Afrykańska*, ani *Regulamin* z 2010 r. nie regulują szczegółowo następstw utajnienia danych. Z art. 93(3) *Regulaminu* wynika jedynie, że w przypadku, w którym ofiara naruszenia, niebędąca autorem zawiadomienia, zastrzega anonimowość, jej personalia nie są podawane do publicznej wiadomości, np. w nazwie sprawy, w której figuruje jedynie autor zawiadomienia. W braku stosownego wniosku ofiara będzie wskazana w nazwie sprawy jako podmiot, w którego interesie występuje np. organizacja pozarządowa[530]. Natomiast w przypadku, gdy o utajnienie danych wnosi autor zawiadomienia będący jednocześnie ofiarą, w tytule sprawy Komisja zastępuje jego nazwisko inicjałem[531]. W takiej sytuacji, biorąc pod uwagę brak stosownych przepisów wykonawczych, rzeczą zasadną wydaje się wskazanie przez autora zawiadomienia, że domaga się nieujawniania jego danych w jakikolwiek inny sposób ani opinii publicznej, ani państwu, które jest stroną postępowania.

(ii) Zgodność z postanowieniami *Aktu Konstytucyjnego UA* oraz[532] *Karty Afrykańskiej*

Komisja zwykła wskazywać, że:

> [W]ymóg dopuszczalności na gruncie art. 56(2) *Karty Afrykańskiej* związany jest z określeniem: (i) kto oraz przeciwko komu może złożyć zawiadomienie, (ii) jakie za-

528 AKmPCz, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r. w sprawie *Interights and Organisation mondiale contre la torture v. Nigeria*, zawiadomienie nr 248/02, pkt 1.

529 AKmPCz, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r. w sprawie *Miss A v. Kamerun*, zawiadomienie nr 258/02; orzeczenie w powoływanej sprawie *B v. Kenia*; pkt 1 orzeczenia w sprawie *Interights and Organisation mondiale contre la torture v. Nigeria*, para 1.

530 Np. *SERAP (on behalf of Daniel Nsofor and Osayinwinde Agbomien) v. Nigeria*.

531 Np. *B v. Kenia*.

532 W art. 56(2) *Karty Afrykańskiej* oba traktaty oddzielone są spójnikiem rozłącznym „lub" (*or*), co sugeruje dopuszczalność zawiadomienia zgodnego z jednym, niezgodnego zaś z drugim z powołanych dokumentów. Komentatorzy przepisu są jednak zdania, że właściwsze będzie traktowanie przedmiotowego spójnika jako łącznego (*and*); zob. F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 593, F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 311. W taki właśnie sposób przedstawia ten warunek sama Komisja, zob. orzeczenie z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and the Institute for Human Rights and Development in Africa v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 293/04, pkt 38. Sygnalizowany problem może mieć praktyczne implikacje, np. w przypadkach, w których na gruncie *Karty Afrykańskiej* podnoszony jest zarzut naruszenia prawa do samostanowienia (art. 20) w związku z realizacją

rzuty materialne mogą być w nim postawione, (iii) czasu oraz (iv) miejsca wystąpienia wskazywanych naruszeń[533].

AKmPCz bada zatem swą kompetencję *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* oraz *ratione loci*[534]. Z uwagi na omówienie zagadnienia właściwości miejscowej[535] i czasowej[536] w innym miejscu, rozważenia wymaga tu jedynie problematyka kompetencji podmiotowej i rzeczowej.

Zawiadomienie może być skutecznie złożone jedynie przeciwko państwu, które jest stroną *Karty Afrykańskiej*. Niespełnienie tego warunku stanowiło dość częstą przyczynę uznawania zawiadomień za niedopuszczalne *ratione personae*, szczególnie we wczesnym okresie funkcjonowania AKmPCz. Niewielka jeszcze wówczas świadomość zakresu kompetencji organu prowadziła do tego, że wpływały doń zawiadomienia przeciwko państwom afrykańskim, które nie były stronami *Karty*[537], państwom nieafrykańskim[538] lub organizacjom międzynarodowym[539]. Współcześnie przypadki takie należą już do rzadkości[540].

---

dążeń separatystycznych. Dążenia takie wydają się bowiem pozostawać w sprzeczności z art. 3 *Aktu Konstytucyjnego UA*, który wśród celów organizacji stawia ochronę integralności terytorialnej państw członkowskich, zob. AKmPCz, pkt 99 orzeczenia w sprawie *Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana*. Przyjęcie, że zobowiązania wynikające z obu powołanych przepisów (tj. art. 20 *Karty Afrykańskiej* oraz art. 3 *Aktu Konstytucyjnego UA*) są nie do pogodzenia, prowadzić będzie zatem do odmiennych konsekwencji, w zależności od charakteru łącznika zastosowanego w art. 56(2) *Karty Afrykańskiej*. Przyjęcie, że w przepisie tym występuje spójnik rozłączny, prowadzi do wniosku, że zawiadomienie jest dopuszczalne; w przeciwnym zaś razie Komisja stwierdzi jego niedopuszczalność. AKmPCz odniosła się do tego problemu pośrednio w orzeczeniu z dnia 3 listopada 1994 r. w sprawie *Congrès du peuple katangais v. DRK*, zawiadomienie nr 75/92. Podkreśliła, że do jej obowiązków należy ochrona suwerenności oraz integralności terytorialnej państwa, a prawo do samostanowienia może być realizowane w sposób niegodzący w suwerenność oraz integralność terytorialną, pkt. 3–6. Jednak zarówno w tej, jak również innych podobnych sprawach (*Front for the Liberation of the State of Cabinda v. Angola* oraz *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun*) AKmPCz stwierdzała dopuszczalność zawiadomień, nie analizując dokładniej treści art. 56(2) *Karty Afrykańskiej*.

533 AKmPCz, pkt 89 orzeczenia w sprawie *Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw*.

534 AKmPCz, pkt 72 orzeczenia w sprawie *Dabalorivhuwa Patriotic Front v. RPA*.

535 *Supra*, cz. druga, II.

536 *Supra*, cz. druga, III.

537 AKmPCz, orzeczenie z dnia 4 listopada 1989 r. w sprawie *Association Internationale des Juristes Democrates v. Etiopia*, zawiadomienie nr 28/89.

538 Np. AKmPCz, orzeczenie z dnia 26 października 1988 r. w sprawie *Ihebereme v. USA*, zawiadomienie nr 2/88.

539 AKmPCz, orzeczenie z dnia 26 października 1988 r. w sprawie *Mohamed El-Nekheily v. OJA*, zawiadomienie nr 12/88.

540 Obecnie w takich przypadkach Komisja odmawia przyjęcia spraw, nie przystępując do badania ich dopuszczalności, zob. np. powoływane już orzeczenie w sprawie *Benedict F. Sannoh (represented by Innocence Project Africa) v. Sudan Południowy*.

Z drugiej strony ani *Karta Afrykańska*, ani *Regulamin* z 2010 r. nie wymagają, by zawiadomienie zostało wniesione przez „ofiarę" naruszenia[541]. W związku z tym AKmPCz przyjmuje, że jego autorem może być każdy podmiot indywidualny i zbiorowy, niezależnie od istnienia jakiejkolwiek relacji między nim a ofiarą naruszenia[542] oraz niezależnie od tego, czy posiada jakikolwiek interes prawny lub faktyczny we wniesieniu zawiadomienia[543]. Praktyczne przyczyny przyjęcia takiego rozwiązania zostały wyłożone przez Komisję w sprawie *Malawi African Association*. Organ stwierdził wówczas, nawiązując do stanu świadomości prawnej mieszkańców kontynentu oraz towarzyszącego im często poczucia zagrożenia, że:

> [t]a właśnie charakterystyczna cecha *Karty Afrykańskiej* odzwierciedla wrażliwość na praktyczne trudności, przed jakimi stoją ofiary naruszeń w państwach, których władze gwałcą prawa człowieka. Mechanizmy krajowej lub międzynarodowej ochrony prawnej są dla nich niedostępne lub też skorzystanie z nich może być wręcz niebezpieczne[544].

Gdy autor zawiadomienia występuje w interesie innej osoby lub osób, zasadniczo nie jest konieczne, by stało się to za zgodą ofiary naruszenia. Nie ma przy tym znaczenia, czy doszło do pogwałcenia praw, np. dziesiątek tysięcy uchodźców (a zatem naruszenia o charakterze masowym)[545], czy zaledwie jednej osoby, skazanej na karę śmierci w wyniku nierzetelnego procesu sądowego[546]. Jedynie w szcze-

---

541 Art. 114(1) *Regulaminu* z 1988 r. wyróżniał przypadki naruszeń poważnych i masowych oraz innych naruszeń. O ile w pierwszym przypadku zawiadomienie mógł skutecznie złożyć każdy podmiot zarówno indywidualny, jak i zbiorowy, o tyle w drugim przypadku takie uprawnienie przysługiwało wyłącznie osobie, która uważała się za ofiarę naruszenia. Gdy natomiast ofiara naruszenia nie była w stanie wnieść zawiadomienia samodzielnie (*unable to submit*), mogła to uczynić w jej interesie inna osoba, nawet wówczas, gdy nie została do tego umocowana, zob. art. 114(3)(b) *Regulaminu* z 1988 r. Pod rządami tego *Regulaminu*, AKmPCz uznała za dopuszczalne zawiadomienia, które nie zostały złożone przez ofiary naruszeń, np. w powoływanych już sprawach: *Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. DRK* oraz *Krishna Achuthan (on behalf of Aleke Banda), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa) v. Malawi*. Komisja nigdy natomiast nie stwierdziła niedopuszczalności zawiadomienia z uwagi na brak *locus standi* po stronie autora zawiadomienia, niebędącego ofiarą naruszenia. *Regulamin* z 1995 r. nie zawierał już odpowiednika przepisu114(3)(b) *Regulaminu* z 1988 r.

542 AKmPCz, pkt 74 orzeczenia w sprawie *Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana*.

543 AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie *Bakweri Land Claims Committee v. Kamerun*, zawiadomienie nr 260/02, pkt 46.

544 AKmPCz, pkt 78 orzeczenia; zob. także pkt 40 orzeczenia w sprawe *FIDH, Organisation nationale des droits de l'Homme (ONDH) and Rencontre africaine pour la défence des droits de l'Homme (RADDHO) v. Senegal*.

545 Zob. np. orzeczenie AKmPCz w powoływanej sprawie *Curtis Francis Doebbler v. Sudan*.

546 AKmPCz, orzeczenie z dnia 24 listopada 2008 r. w sprawie *Marcel Wetsh'okonda Koso and others v. DRK*, zawiadomienie nr 281/03.

gólnym przypadku zawiadomienia złożonego przeciwko Kenii przez organizację pozarządową w interesie prezydenta oraz wiceprezydenta tego państwa Komisja odmówiła jego przyjęcia wskazując m.in. (wszakże bez dalszych wyjaśnień), że „w sprawach tego rodzaju" pisemna zgoda obu ofiar rzekomego naruszenia jest konieczna[547].

Miejsce zamieszkania lub siedziba autora zawiadomienia nie mają, z formalnego punktu widzenia, żadnego znaczenia przy badaniu przez Komisję *locus standi*. W związku z tym, za dopuszczalne może być uznane np. zawiadomienie złożone przez studenckie koło ochrony praw człowieka, działające przy jednym z polskich uniwersytetów[548].

Jakkolwiek tak spektakularne rozszerzenie kręgu podmiotów właściwych do zainicjowania postępowania przed AKmPCz wydaje się wzmacniać praktyczny wymiar ochrony, to jednak nie sposób pominąć związanych z nim ograniczeń. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na możliwe problemy z uzyskaniem dostępu do materiału dowodowego wówczas, gdy autorem zawiadomienia jest podmiot niemający miejsca zamieszkania lub siedziby w państwie, w którym doszło do naruszenia[549]. Co więcej, wycofanie zawiadomienia przez autora[550] prowadzić będzie do zamknięcia postępowania, niezależnie od woli ofiary naruszenia, jak i od sytuacji, w jakiej się ona znajduje. Nawet gdyby Komisja przyjęła w takim przypadku hipotetyczny obowiązek kontynuowania postępowania *motu proprio* w interesie ofiary, w większości przypadków brak kontaktu z autorem zawiadomienia uniemożliwiałby dalsze prowadzenie sprawy[551].

Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z art. 94(2) *Regulaminu* z 2010 r., osoby fizyczne i prawne mogą samodzielnie stawać przed Komisją lub być reprezentowane przez wybranego przedstawiciela. Przy czym jakkolwiek AKmPCz zachęca autorów zawiadomień, by korzystali z pomocy wykwalifikowanych prawników[552], to jednak przymus adwokacki nie został wprowadzony na żadnym etapie postępowania. Natomiast po zarejestrowaniu zawiadomienia AKmPCz może *motu proprio* albo na wniosek jego autora zapewnić bezpłatną pomoc prawną,

---

547 AKmPCz, pkt 21 orzeczenia w sprawie *Uhuru Kenyatta and William Ruto (represented by Innocence Project Africa) v. Kenia*.

548 Co prawda Komisja nie otrzymała jeszcze żadnego zawiadomienia złożonego przez podmiot mający miejsce zamieszkania/siedzibę w Polsce, ale warto zwrócić uwagę na przykłady działań podejmowanych np. przez prawników holenderskich lub amerykańskich, zob. np. powoływane już orzeczenia AKmPCz w sprawach *Liesbeth Zegveld and Mussie Ephrem v. Erytrea* oraz *Curtis Francis Doebbler v. Sudan*.

549 Np. w sprawie *Interights (on behalf of Safia Yakubu Husaini et al.) v. Nigeria*, organizacja pozarządowa z siedzibą w Londynie wskazywała na przeszkody w przedłożeniu, na żądanie Komisji, dokumentów dotyczących praktyki sądów nigeryjskich, zob. pkt. 13, 21, 26 orzeczenia.

550 Więcej, zob. *supra*, cz. trzecia, IV.1.2.6.

551 Więcej na ten temat zob. M.P. Pedersen, *Standing and the African Commission on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2006, Vol. 6, s. 412–414.

552 *Information Sheet No 2: Guidelines for the Submission of Communications*, s. 5.

gdy stwierdzi, że: (a) jest to konieczne do zagwarantowania właściwego przebiegu postępowania oraz równości stron oraz (b) autor zawiadomienia nie dysponuje środkami na pokrycie, w całości albo w części, kosztów związanych z zastępstwem prawnym. Między sesjami stosowną decyzję podejmuje przewodniczący AKmPCz, wymaga ona jednak późniejszego potwierdzenia przez Komisję[553].

Regulamin z 2010 r. nie odnosi się do kwestii zwrotu poniesionych przez uczestnika postępowania kosztów zastępstwa prawnego. W praktyce, w przypadkach, w których stwierdzono naruszenie *Karty Afrykańskiej* oraz gdy autor zawiadomienia tego żąda, Komisja zaleca pokrycie przez państwo kosztów postępowania, poniesionych zarówno w związku z procedowaniem przed organami krajowymi, jak również przed organem z Bandżulu. Określenie dokładnej wysokości tych kosztów następuje jednak dopiero w toku postępowania przed organami krajowymi, na podstawie stosownych przepisów prawa wewnętrznego[554].

Gdy chodzi o kompetencję *ratione materiae*, to należy przypomnieć, że celem rozpoznawania przez Komisję zawiadomień indywidualnych jest zapewnienie respektowania przez państwa-strony postanowień *Karty Afrykańskiej*[555], w związku z tym każde zawiadomienie powinno być zasadniczo osadzone przedmiotowo w tym, nie zaś innym traktacie. Zawiadomienie, w którym wskazano wyłącznie[556] naruszenie postanowień traktatu innego niż *Karta*, będzie zatem niedopuszczalne, choć w praktyce Komisja może również odmówić jego przyjęcia jeszcze przed przystąpieniem do badania dopuszczalności[557].

---

553 Art. 104 *Regulaminu* z 2010 r.

554 AKmPCz, pkt 244(1) orzeczenia w sprawie *Kenneth Good v. Botswana*; orzeczenie z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie *Mr Mamboleo M. Itundamilamba v. DRK*, zawiadomienie nr 302/05, pkt 138(c).

555 Art. 47 w związku z art. 55 *Karty Afrykańskiej*.

556 W sporadycznych przypadkach AKmPCz, stwierdzając naruszenie *Karty Afrykańskiej* wskazuje również *motu proprio*, w części operacyjnej rozstrzygnięcia, na naruszenie postanowień innych dokumentów międzynarodowych, np.: *Konwencji OJA* dotyczącej szczególnych zagadnień związanych z problemem uchodźców w Afryce, zob. orzeczenie z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Sierra Leonean refugees in Guinea) v. Gwinea*, zawiadomienie nr 249/02; oraz Zasad Narodów Zjednoczonych dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej, zob. orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r. w sprawie *Media Rights Agenda v. Nigeria*, zawiadomienie nr 224/98. W obu powołanych rozstrzygnięciach Komisja skwapliwie unikała jednak wskazania podstawy prawnej, pozwalającej na stwierdzanie naruszeń postanowień innych dokumentów niż *Karta Afrykańska*. W innej sprawie, w której autor zawiadomienia podniósł zarzut naruszenia Zasad Narodów Zjednoczonych dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej, Komisja zauważyła niezgodność postępowania państwa z tym dokumentem, lecz pominęła stosowną wzmiankę w części operacyjnej rozstrzygnięcia, AKmPCz, orzeczenie z dnia 15 listopada 1999 r. w sprawie *Centre For Free Speech v. Nigeria*, zawiadomienie nr 206/97, pkt. 5, 12, 15, 18.

557 Bodaj jedyny przypadek zawiadomienia opartego wyłącznie na zarzutach naruszenia traktatu innego niż *Karta Afrykańska* (tzn. MPPOP) odnaleźć można w sprawie *Pastor Key Mwand v. DRK*. Z tego względu AKmPCz odmówiła przyjęcia zawiadomienia, zob. pkt 10.

Autor zawiadomienia nie musi precyzyjnie zidentyfikować ani naruszonych praw[558], ani odnoszących się do nich, stosownych przepisów *Karty Afrykańskiej*[559]. Dopuszczalność zawiadomienia zależy jednak od tego, czy *prima facie* ujawnia ono wystąpienie naruszenia jednego z praw gwarantowanych w *Karcie Afrykańskiej*[560], bez względu na generację, do której ono należy[561]. Biorąc pod uwagę wstępny charakter oceny zarzutów na etapie badania dopuszczalności, AKmPCz nie rozważa wówczas, czy ewentualne naruszenie gwarantowanego prawa przez państwo znajduje podstawę w postanowieniach właściwej klauzuli limitacyjnej. Zagadnienie to staje się przedmiotem zainteresowania Komisji dopiero w toku rozpatrywania sprawy co do meritum[562].

W braku dotychczasowej praktyki pewne wątpliwości może budzić możliwość wnoszenia zawiadomień, w których autor podnosi zarzut naruszenia praw określonych w *Protokole o prawach kobiet w Afryce*[563]. Z jednej strony protokół

---

558 AKmPCz, pkt 73 orzeczenia w sprawie *Majuru v. Zimbabwe*.

559 AKmPCz, pkt 63 orzeczenia w sprawie *Interights (on behalf of Gizaw Kebede and Kebede Tadesse) v. Etiopia*; pkt 91 orzeczenia w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia*.

560 AKmPCz, pkt 45 orzeczenia w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and the Institute for Human Rights and Development in Africa v. Zimbabwe*; pkt 51 orzeczenia w sprawie *Southern Africa Human Rights NGO Network and Others v. Tanzania*; orzeczenie z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie *Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej*, zawiadomienie nr 246/02, pkt 44; orzeczenie z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie *Darfur Relief and Documentation Centre v. Sudan*, zawiadomienie nr 310/05, pkt 64. W orzeczeniu z dnia 5 kwietnia 1991 r. w sprawie *Congress for the Second Republic of Malawi v. Malawi*, zawiadomienie nr 63/92 oraz w orzeczeniu z dnia 12 sierpnia 1992 r. w sprawie *Centre for the Independence of Judges and Lawyers v. Algeria*, zawiadomienie nr 104/93 – Komisja odmówiła zajęcia się sprawą, gdyż zawarte w zawiadomieniu informacje nie miały związku z naruszeniem *Karty Afrykańskiej*.

561 Zob. np. AKmPCz, orzeczenie w sprawie *Monim Elgak, Osman Hummeida and Amir Suliman (represented by FIDH and OMCT) v. Sudan* (w którym stwierdzono naruszenie prawa do pracy oraz prawa do opieki medycznej); orzeczenie w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia* (w którym stwierdzono naruszenie prawa do edukacji, prawa do swobodnego dysponowania zasobami naturalnymi oraz prawa do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego); orzeczenie z dnia 27 października 2001 r. w sprawie *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*, zawiadomienie nr 155/96 (w którym stwierdzono naruszenie prawa do zdrowego środowiska naturalnego).

562 Zob. np. pkt 117 orzeczenia w sprawie *Monim Elgak, Osman Hummeida and Amir Suliman (represented by FIDH and OMCT) v. Sudan*; pkt. 15–16 orzeczenia w sprawie *Civil Liberties Organisation (in respect of the Nigerian Bar Association) v. Nigeria*; pkt 50 orzeczenia w sprawie *Amnesty International v. Zambia*.

563 AKmPCz odnosiła się do postanowień tego *Protokołu* w procesie interpretacji postanowień *Karty Afrykańskiej* w pkt. 121 orzeczenia z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights & Interights v. Egipt*. Z uwagi na to, że Egipt nie jest stroną *Protokołu*, autorzy zawiadomienia nie podnosili jednak zarzutu jego naruszenia.

ten został przyjęty na podstawie art. 66 *Karty Afrykańskiej*: uzupełnia on zatem postanowienia *Karty* o charakterze materialnym, nie tworząc jednocześnie autonomicznej struktury instytucjonalnej[564]. Mogłoby się zatem wydawać, że nie ma przeszkód, by AKmPCz uznała swą właściwość przedmiotową w przypadku zawiadomienia opartego przedmiotowo wyłącznie na treści wskazanego *Protokołu*. Z drugiej strony jednak należy zwrócić uwagę na treść postanowień samego *Protokołu o prawach kobiet w Afryce*. Oto bowiem, zgodnie z art. 27 tego traktatu, podmiotem właściwym w sprawach wykładni związanej ze stosowaniem oraz wprowadzaniem w życie tego protokołu jest AfTPCz. Uzupełnia tę regulację przepis przejściowy art. 32, zgodnie z którym, do chwili ustanowienia AfTPCz kompetencja ta przysługuje Komisji. W konsekwencji, gdy przyjąć, że rozstrzyganie w przedmiocie zarzutów naruszenia *Protokołu o prawach kobiet w Afryce* stanowi czynność interpretacyjną w odniesieniu do postanowień tego traktatu, to (w związku z ustanowieniem Trybunału) Komisja nie jest już właściwa do rozpatrywania zawiadomień składanych w trybie art. 55 *Karty Afrykańskiej*. Przeciwko takiej konkluzji przemawiają jednak trzy argumenty o charakterze systemowym. Po pierwsze zatem, obwarowanie *Protokołu o prawach kobiet w Afryce* mechanizmem kontrolnym pomijającym AKmPCz prowadzi do nieracjonalnego różnicowania sposobu ochrony tych samych praw[565], różniących się zaledwie stopniem szczegółowości ich ujęcia w obu traktatach. Po drugie, przyjęcie zaprezentowanego wyżej sposobu wykładni art. 27 oraz art. 30 *Protokołu* wiodłoby w praktyce raczej do osłabienia ochrony praw kobiet, nie zaś do jej wzmocnienia. O ile bowiem zawiadomienia indywidualne do AKmPCz można kierować przeciwko każdemu państwu, które stało się stroną *Karty Afrykańskiej*, o tyle AfTPCz jest właściwy do rozpoznawania skarg podmiotów prywatnych wyłącznie w przypadku, gdy państwo będące adresatem skargi uznało kompetencję Trybunału w tej mierze[566]. Po trzecie wreszcie, wyłączenie kompetencji Komisji do rozpoznawania zawiadomień związanych z naruszeniami *Protokołu o prawach kobiet w Afryce* stanowiłoby rozwiązanie nieodpowiadające postanowieniom dwóch innych protokołów dodatkowych, uzupełniających *Kartę Afrykańską* pod względem przedmiotowym. Nic bowiem w treści *Protokołu o prawach osób starszych* ani *Protokołu o prawach osób niepełnosprawnych* nie wskazuje na pozbawienie AKmPCz właściwości w sprawach zawiadomień

564 W sposób jednobrzmiący potwierdza to 2 *tiret* preambuły *Protokołu o prawach kobiet w Afryce*. Podobnie zresztą, zob. 2 *tiret* preambuł dwóch innych protokołów: o prawach osób starszych oraz o prawach osób niepełnosprawnych.

565 Przebieg prac przygotowawczych wskazuje, że celem *Protokołu o prawach kobiet* było nie tyle skorygowanie normatywnych niedostatków *Karty Afrykańskiej* w przedmiotowym zakresie, ale raczej wyłożenie jej postanowień w sposób, który ułatwiałby państwom implementację praw kobiet; zob. F. Banda, *Blazing a Trail: The African Protocol on Women's Rights Comes Into Force*, JAL, 2006, Vol. 50, s. 72–74.

566 Art. 5(3) w związku z art. 34(6) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

indywidualnych, opartych na tych protokołach. Należy zatem sądzić, że Komisja zachowuje właściwość do rozpoznawania zawiadomień indywidualnych, opartych wyłącznie na zarzutach naruszenia protokołów dodatkowych do *Karty Afrykańskiej*.

(iii) Unikanie określeń obraźliwych lub lekceważących w stosunku do państwa-strony lub UA

Obawy przywódców państw afrykańskich przed dyskredytowaniem ich reputacji w związku z wnoszeniem zawiadomień indywidualnych przed organ międzynarodowy znalazły swe odbicie w art. 56(3) *Karty Afrykańskiej*. Na jego podstawie AKmPCz uznaje za niedopuszczalne te zawiadomienia, których autorzy odnoszą się w sposób obraźliwy lub lekceważący do UA lub do państwa, któremu stawiane są zarzuty naruszenia traktatu. Wyjaśniając znaczenie tego stosunkowo oryginalnego postanowienia[567], Komisja wskazała, że nakłada ono na autora obowiązek „przedstawienia sprawy w sposób zgody z dobrymi manierami"[568]. Gdy zatem autor jednego z zawiadomień zwieńczył zarzuty stawiane prezydentowi Kamerunu stwierdzeniem, że „P. Biya musi odpowiedzieć za zbrodnie przeciwko ludzkości", stworzenie „reżimu katów" oraz kierowanie „barbarzyńskim", „neokolonialnym reżimem", AKmPCz nie miała wątpliwości, że użycie obraźliwych sformułowań powinno stanowić jeden z powodów orzeczenia o niedopuszczalności[569]. W innej sprawie autor zawiadomienia stwierdzał, że nigeryjska policja oraz tamtejsze służby celne „są skorumpowane", „współdziałają z przemytnikami", natomiast prezydent tego państwa „bierze łapówki od przestępców"[570]. Komisja uznała, że tego

---

567 Nie znajduje ono odpowiednika w treści traktatów, stanowiących podstawę funkcjonowania dwóch innych systemów regionalnych. Należy jednak zauważyć, że na gruncie art. 35(3)(a) EKPCz: „Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną [...] jeśli uważa, że [...] skarga [...] stanowi nadużycie prawa do skargi". EKmPCz wielokrotnie wskazywał, że o nadużyciu prawa do skargi można mówić wówczas, gdy skarżący posługuje się wobec państwa lub jego przedstawicieli groźbami lub wyrażeniami szczególnie obraźliwymi czy prowokującymi, zob. ETPCz, orzeczenie z dnia 4 lutego 2003 r. w sprawie *Duringer and Grunge v. Francja*, nr skargi nr 61164/00, 18589/02; orzeczenie z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie Řehák v. Czechy, skarga nr 67208/01. Zdaniem ETPCz, samo wykorzystywanie ostrej, polemicznej czy sarkastycznej retoryki nie wystarcza do uznania skargi za niedopuszczalną. Konieczne jest stwierdzenie, że wykracza ona poza granice normalnej, publicznej krytyki, zob. ETPCz, orzeczenie z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie *Di Salvo v. Włochy*, skarga nr 16098/05; orzeczenie z dnia 20 września 2011 r. w sprawie *Apinis v. Łotwa*, skarga nr 46549/06.

568 AKmPCz, pkt 102 orzeczenia w sprawie *Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana*.

569 AKmPCz, orzeczenie z dnia 24 kwietnia 1997 r. w sprawie *Ligue Camerounaise des Droits de l'Homme v. Kamerun*, zawiadomienie nr 65/92, pkt. 3, 12–14.

570 AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie *Ilesanmi v. Nigeria*, zawiadomienie nr 268/03, pkt 38.

rodzaju zarzuty odpowiadają słownikowej definicji sformułowań obraźliwych oraz lekceważących. Z drugiej strony zauważyła jednak, że stosowanie przesłanki dopuszczalności z art. 56(3) wymaga rozważenia jej związku z prawem do wolności wyrażania opinii, zagwarantowanym w art. 9 *Karty Afrykańskiej*. Czyniąc to, stwierdziła, że:

> [W]yrażając opinie należy mieć na względzie zarówno reputację, jak i prawa innych. Jakkolwiek Komisja zabezpiecza prawa jednostek, to jednak powinna dbać także o to, by instytucje państwowe, ustanowione dla ochrony tych praw, cieszyły się należnym szacunkiem. Kierowanie pod ich adresem [obraźliwych – MJW] komentarzy narusza ich reputację, wpływając jednocześnie negatywnie na efektywność podejmowanych działań[571].

Państwa, którym stawiano zarzuty naruszenia *Karty Afrykańskiej*, wielokrotnie usiłowały interpretować przedstawione wyżej stanowisko Komisji w sposób ewidentnie rozszerzający. *Implicite* domagały się stwierdzenia, że każda krytyczna opinia na temat funkcjonowania organów publicznych naraża te ostatnie na utratę zaufania i, w związku z tym, powinna być podstawą stwierdzenia niedopuszczalności zawiadomienia. Komisja, badając charakter zarzutów na temat „braku niezawisłości" władzy sądowniczej[572] oraz poglądów na temat „nadużywania władzy przez rząd, który w ten sposób powoduje bezprawie i cierpienia najbardziej potrzebujących"[573], nie dopatrzyła się jednak naruszenia art. 56(3) *Karty Afrykańskiej*. Zdaniem organu, w każdym przypadku konieczne jest dokonanie obiektywnej oceny sformułowań zawartych w zawiadomieniu, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy[574]. AKmPCz podkreśliła, że pisma, w których podnoszone są zarzuty pogwałcenia przez państwo praw człowieka, z istoty swej muszą mieć wydźwięk krytyczny[575]. Stwierdzenia nawiązujące do faktów nie mogą stanowić podstawy orzeczenia w przedmiocie niedopuszczalności zawiadomienia, o ile nie zawierają wyrażeń w potocznym rozumieniu lekceważących lub znieważających[576].

Na koniec należy podkreślić, że przesłanka dopuszczalności określona w art. 56(3) *Karty Afrykańskiej* odnosi się wyłącznie do retoryki, jaką posłużono się w zawiadomieniu lub w załączonych do niego dokumentach, nie zaś w materiałach przedłożonych przez samo państwo lub osoby trzecie. Z tego względu Komisja odmówiła uznania za niedopuszczalne zawiadomienia,

---

571 *Ibidem*, pkt 40.

572 AKmPCz, pkt 28 orzeczenia w sprawie *Tsatsu Tsikata v. Ghana*.

573 AKmPCz, pkt 66 orzeczenia w sprawie *Darfur Relief and Documentation Centre v. Sudan*.

574 AKmPCz, pkt 142 orzeczenia w sprawie *Ahmed Ismael and 528 Others v. Egipt*.

575 AKmPCz, pkt 58 orzeczenia w sprawie *Eyob B. Asemie v. Lesotho*..

576 AKmPCz, pkt 32 orzeczenia w sprawie *Tsatsu Tsikata v. Ghana*; pkt 69 orzeczenia w sprawie *Darfur Relief and Documentation Centre v. Sudan*; pkt 59 orzeczenia w sprawie *Eyob B. Asemie v. Lesotho*.

którego autor poddał ostrej krytyce praktykę Sądu Najwyższego Zimbabwe w treści artykułu prasowego, o którego zawartości poinformowało Komisję zainteresowane państwo[577].

(iv) Udokumentowanie zarzutów

Wprowadzenie tej przesłanki należy wiązać z niezwykle szerokim zakreśleniem kręgu podmiotów uprawnionych do składania zawiadomień indywidualnych. W szczególności możliwym skutkiem otwarcia systemu afrykańskiego na *actio popularis* wydawała się obstrukcja prac Komisji na skutek nadmiernej liczby spraw wnoszonych przez międzynarodowe organizacje pozarządowe, wyłącznie na podstawie doniesień medialnych. Ogólnikowość twierdzeń zawartych w tego rodzaju publikacjach oraz trudności z ich weryfikacją byłyby czynnikami utrudniającymi (o ile wręcz nie uniemożliwiającymi) rekonstrukcję stanu faktycznego. Dlatego też, zgodnie z art. 56(4) *Karty Afrykańskiej*, zawiadomienie nie może być oparte wyłącznie na informacjach przekazywanych przez środki masowego przekazu.

Przepis wykonał swoje zadanie, zmuszając autorów zawiadomień do starannego dokumentowania przypadków rzekomych naruszeń. Pomimo że państwa wielokrotnie podnosiły zarzut niespełnienia przedmiotowej przesłanki, art. 56(4) *Karty* nigdy nie stał się podstawą stwierdzenia niedopuszczalności. Komisja podkreśla przy tym, że:

> O ile byłoby rzeczą niebezpieczną opieranie się wyłącznie na wiadomościach zaczerpniętych ze środków masowego przekazu, o tyle niewłaściwe byłoby również odrzucanie zawiadomień tylko dlatego, że pewne twierdzenia znajdują potwierdzenie w doniesieniach medialnych. Należy podkreślić, że *Karta* używa w [art. 56(4) – MJW] zwrotu „wyłącznie". Środki masowego przekazu pozostają, bez wątpienia, najważniejszym, a często jedynym, źródłem informacji. Ludobójstwo w Rwandzie czy naruszenia praw człowieka w Burundi, Zairze oraz Kongo zostały ujawnione właśnie przez media[578].

A zatem sam fakt wskazania w zawiadomieniu na materiały dziennikarskie nie prowadzi do uznania zawiadomienia za niedopuszczalne. Jego autor powinien jednak powołać inne jeszcze dowody, wskazujące *prima facie* na wystąpienie naruszeń (np. zaprzysiężone oświadczenia uczestników wydarzeń[579], orzeczenia

577 AKmPCz, pkt 97 orzeczenia w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe v. Zimbabwe*.

578 AKmPCz, pkt. 24–25 orzeczenia w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*; zob. także pkt. 92–93 orzeczenia w sprawie *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*.

579 AKmPCz, pkt 56 orzeczenia w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and the Institute for Human Rights and Development in Africa v. Zimbabwe*; orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie *Dr Farouk Mohamed Ibrahim (represented by REDRESS) v. Sudan*, zawiadomienie nr 386/10, pkt 42.

sądów krajowych[580], raporty organizacji pozarządowych[581]) lub uszczegółowić doniesienia medialne (np. podając nazwiska ofiar zbrodni opisanej w artykule prasowym)[582].

(v) Wykorzystanie środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym

Artykuł 56(5) *Karty Afrykańskiej* stanowi, że zawiadomienie może zostać złożone dopiero po wyczerpaniu krajowych środków odwoławczych, chyba że towarzysząca im procedura jest nadmiernie przewlekła. AKmPCz uznaje, że jest to praktycznie najistotniejszy z warunków dopuszczalności[583], wyrażający subsydiarność międzynarodowej ochrony praw człowieka:

> [Przyczyną jego wprowadzenia] jest dążenie do zapewnienia zainteresowanemu państwu możliwości naprawienia błędu za pomocą własnego systemu sądowego, zanim dojdzie do wszczęcia postępowania przed organem międzynarodowym. Dzięki temu ten ostatni nie występuje tak, jak sąd pierwszej instancji, ale jako ostatnia deska ratunku[584].

Na kanwie komentowanego przepisu rozwinęła się stosunkowo bogata praktyka Komisji zmierzającej do udzielenia odpowiedzi na trzy fundamentalne pytania: (a) jakie środki krajowe objęte są dyspozycją art. 56(5) *Karty*; (b) na kim spoczywa obowiązek wyczerpania środków krajowych w przypadku zawiadomienia złożonego jako *actio popularis*; (c) w jakich przypadkach niewyczerpanie środków krajowych nie skutkuje niedopuszczalnością zawiadomienia.

Gdy chodzi o znaczenie pojęcia środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, AKmPCz wyjaśnia przede wszystkim, że chodzi tu o wszelkie krajowe[585] procedury prawne, mogące prowadzić do rozstrzygnięcia w przed-

---

580 AKmPCz, pkt. 79–80 orzeczenia w sprawie *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun*.

581 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 lipca 2008 r. w sprawie *Socio-Economic Rights and Accountability Project v. Nigeria*, zawiadomienie nr 300/05, pkt 40; orzeczenie z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie *J.E. Zitha & P.J.L. Zitha v. Mozambik*, zawiadomienie nr 361/06, pkt 100.

582 AKmPCz, pkt 27 orzeczenia w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*.

583 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie *Law Offices of Ghazi Suleiman v. Sudan*, zawiadomienie nr 228/99, pkt 29.

584 AKmPCz, pkt 77 orzeczenia w sprawie *Majuru v. Zimbabwe*; zob. także orzeczenie z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie *Lawyers of Human Rights v. Suazi*, zawiadomienie nr 251/02, pkt 22; pkt 43 orzeczenia w sprawie *Farouk Mohamed Ibrahim (represented by REDRESS) v. Sudan*; pkt 10 orzeczenia w sprawie *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia*.

585 Praktyka Komisji nie pozwala odpowiedzieć na pytania, czy za „środki krajowe" w rozumieniu komentowanego przepisu należy uważać także dostępne procedury odwoławcze przed sądami państwa, które w przeszłości pełniło funkcję kolonialnej metropolii. W powoływanej już sprawie *Peoples' Democratic Organisation for Independence and Socialism v. Gambia*

miocie podnoszonych żądań[586]. Pod względem przedmiotowym ich natura nie jest jednolita, gdyż chodzi tu o środki prawnokarne, jak również cywilne oraz administracyjne[587]. Wszystkie one muszą mieć jednak charakter sądowy (*judicial nature*)[588], a zatem powinny wiązać się z działalnością niezawisłych organów sądowniczych, rozstrzygających na podstawie prawa, nie zaś uznania administracyjnego[589]. W związku z tym Komisja nie uważa za środki krajowe, w rozumieniu przedmiotowego przepisu, np. postępowania przed krajową komisją praw człowieka[590] lub instytucją przeciwdziałającą praktykom korupcyjnym[591], procedury zmierzającej do ułaskawienia skazanego przez władzę wykonawczą[592], postępowania mającego na celu wzruszenie w trybie nadzwyczajnym przez głowę państwa lub inny organ administracyjny[593] decyzji administracyjnej albo orzeczenia sądowego[594], postępowania w trybie opieki dyplomatycznej[595] czy wreszcie skargi do rzecznika praw obywatelskich[596]. Należy zatem przyjąć, że w świetle art. 56(5) *Karty Afrykańskiej* dopuszczalność zawiadomienia będzie uzależniona od wyczerpania wszelkich[597] dostępnych[598] środków prawnokarnych, cywilnych,

---

państwo podniosło zarzut niedopuszczalności zawiadomienia z uwagi na niewykorzystanie procedury odwoławczej przed brytyjską *Privy Council*, zob. pkt 5 orzeczenia. AKmPCz nie odniosła się do tego zarzutu, uznając zawiadomienie za dopuszczalne z uwagi na przewlekłość toczącego się postępowania przed innymi organami, zob. pkt. 17–19 orzeczenia.

586 AKmPCz, orzeczenie z dnia 25 maja 2006 r. w sprawie *Anuak Justice Council v. Etiopia*, zawiadomienie nr 299/05, pkt 50.

587 AKmPCz, pkt 44 orzeczenia w sprawie *FIDH, Organisation nationale des droits de l'Homme (ONDH) and Rencontre africaine pour la défence des droits de l'Homme (RADDHO) v. Senegal*.

588 AKmPCz, pkt 88 orzeczenia w sprawie *Kenneth Good v. Botswana*.

589 AKmPCz, pkt 31 orzeczenia w sprawie *Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v. Sudan*.

590 AKmPCz, orzeczenie z dnia 5 maja 1999 r. w sprawie *Alfred B. Cudjoe v. Ghana*, zawiadomienie nr 221/98, pkt 14.

591 AKmPCz, pkt 42 orzeczenia w sprawie *Ilesanmi v. Nigeria*.

592 AKmPCz, pkt 23 orzeczenia w sprawie *Avocats Sans Frontières (on behalf of Gaëtan Bwampamye) v. Burundi*.

593 AKmPCz, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r. w sprawie *Constitutional Rights Project (in respect of Wahab Akamu, G. Adega and others) v. Nigeria*, zawiadomienie nr 60/91, pkt. 9–11.

594 AKmPCz, pkt 74 orzeczenia w sprawie *Samuel T. Muzerengwa and 110 Others (represented by Zimbabwe Lawyers for Human Rights) v. Zimbabwe*.

595 AKmPCz, orzeczenie z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie *Crawford Lindsay von Abo v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 477/14, pkt 94.

596 AKmPCz, pkt 56 orzeczenia w sprawie *Priscilla Njeri Echaria (represented by Federation of Women Lawyers, Kenya and International Center for the Protection of Human Rights) v. Kenia*.

597 Tak np. *Information Sheet No 3: Guidelines for the Submission of Communications*, s. 9.

598 W powoływanej już sprawie *Dr Farouk Mohamed Ibrahim (represented by REDRESS) v. Sudan* Komisja stwierdziła, że wszczęcie postępowania wyłącznie przed sudańskim Trybunałem Konstytucyjnym wystarcza, by stwierdzić spełnienie warunku z art. 56(5) *Karty Afrykańskiej* zważywszy, że inne środki krajowe przed sądami powszechnymi nie były dostępne, pkt. 66–67 orzeczenia.

administracyjnych oraz związanych z kontrolą konstytucyjną[599], na wszystkich etapach procedury sądowej[600], o ile nie należą one do nadzwyczajnych środków zaskarżenia[601].

W związku z niezwykle szerokim zakreśleniem przez *Kartę Afrykańską* kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia zawiadomienia pojawia się pytanie o to, przez kogo krajowe środki odwoławcze powinny zostać wyczerpane w sprawach, w których autorem zawiadomienia nie jest ofiara naruszenia. Ani *Karta*, ani *Regulamin* z 2010 r.[602] nie pomagają w rozstrzygnięciu tych wątpliwości, gdyż posługują się formą bezosobową. Kontekst systemowy skłania do przyjęcia, że skoro przyczyną dopuszczenia *actio popularis* było dążenie do ochrony interesów osób wymagających szczególnej ochrony ze względu na trudne położenie, to sprzeczne z tym celem byłoby domaganie się wyczerpania przez te osoby dostępnych krajowych środków odwoławczych wówczas, gdy autorem zawiadomienia złożonego w ich interesie jest inny podmiot. W przypadkach takich obowiązek, o którym mowa, spoczywałby jedynie na autorze zawiadomienia. Z drugiej jednak strony, zakładając że w większości przypadków krajowe środki odwoławcze dostępne są wyłącznie dla osoby, która twierdzi, że jej prawa zostały naruszone, takie rozwiązanie oznaczałoby w praktyce wyłączenie przesłanki dopuszczalności z art. 56(5) *Karty Afrykańskiej* w sprawach wnoszonych jako *actio popularis*.

Sama Komisja odniosła się wyraźnie do tego zagadnienia zaledwie trzykrotnie. Po raz pierwszy uczyniła to w związku z zawiadomieniem wniesionym przez międzynarodową organizację pozarządową Article 19 w interesie dziennikarzy erytrejskich. W związku z podniesieniem przez Erytreę zarzutu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych przez autora zawiadomienia AKmPCz zauważyła, że:

> Odpowiedź na pytanie, kto powinien wyczerpać krajowe środki odwoławcze, jest dość oczywista w świetle postanowień *Karty Afrykańskiej*. Zgodnie z art. 56(1), to autor zawiadomienia powinien podać swe dane [...]. Z tego wynika, że obowiązek skorzystania z krajowych środków odwoławczych spoczywa właśnie na nim [...][603].

---

599 AKmPCz, pkt. 43–44 orzeczenia w sprawie *FIDH, Organisation nationale des droits de l'Homme (ONDH) and Rencontre africaine pour la défence des droits de l'Homme (RADDHO) v. Senegal*.

600 AKmPCz, pkt 57 orzeczenia w sprawie *Bob Ngozi Njoku v. Egipt*; pkt. 69–70 orzeczenia w sprawie *Interights (on behalf of Gizaw Kebede and Kebede Tadesse) v. Etiopia*.

601 W powołanej już sprawie *Interights, Institute for Human Rights and Development in Africa, and Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania* Komisja stwierdziła, że nadzwyczajna procedura odwoławcza przed krajowym sądem najwyższym nie stanowi środka w rozumieniu art. 56(5) *Karty Afrykańskiej*, pkt. 27–28 orzeczenia.

602 Art. 93(2)(i) *Regulaminu* z 2010 r.

603 AKmPCz, pkt 65 orzeczenia w sprawie *Article 19 v. Erytrea*.

Jakkolwiek powyższy *passus* może sugerować, że przedmiotowy obowiązek spoczywa tylko na autorze zawiadomienia, późniejsze rozstrzygnięcia prowadzą do wniosku, że organ bierze również pod uwagę postępowanie samej ofiary. W sprawie *J.E. Zitha & P.J.L. Zitha v. Mozambik* zawiadomienie zostało złożone przez holenderskiego prawnika działającego w interesie ofiar represji politycznych. Twierdził on, że z uwagi na szczególne okoliczności niewyczerpanie krajowych środków odwoławczych przez ofiary nie powinno skutkować niedopuszczalnością zawiadomienia. Miejsce pobytu pierwszej ofiary, pozbawionej wolności w roku 1974, nie było znane od 33 lat (w chwili wniesienia zawiadomienia), natomiast druga z nich przebywała w Holandii i z uwagi na uzasadnioną obawę przed aresztowaniem w przypadku powrotu do Mozambiku nie mogła skorzystać z krajowych środków ochrony prawnej. Sam autor zawiadomienia nie podjął natomiast jakiejkolwiek próby wyczerpania tych środków. W tym stanie rzeczy, Komisja stwierdziła, że:

> W świetle dotychczasowej praktyki, osoba składająca zawiadomienie nie musi być ofiarą naruszenia. Autor/Skarżący powinien jednak spełnić warunki określone w art. 56 [*Karty Afrykańskiej* – MJW]. [...] A zatem, podjąwszy się działania w interesie ofiar naruszenia, na autorze zawiadomienia spoczywa obowiązek wykonania konkretnych kroków dla wyczerpania dyspozycji art. 56(5) lub wykazania, że nie jest to możliwe. [...] W konsekwencji, krajowe środki odwoławcze powinny zostać wykorzystane przez ofiarę, skarżącego lub inną osobę. Komisja nie jest przekonana, by w rozpatrywanym przypadku skarżący lub ofiara podjęli próbę skorzystania z krajowych środków odwoławczych [...][604].

Komisja potwierdziła to stanowisko w późniejszej sprawie, dotyczącej zawiadomienia wniesionego przez organizację pozarządową w interesie ofiary bezprawnych działań reżimu zimbabwejskiego:

> [...] [N]awet przyjmując, że [...] ofiara naruszenia [przebywająca poza terytorium Zimbabwe – MJW] nie mogła skorzystać z krajowych środków odwoławczych, to obowiązek wyczerpania drogi sądowej w tym państwie spoczywał na skarżącym, który mógł poczynić stosowne kroki, by postępowanie w interesie ofiary zostało tam wszczęte przez inną osobę.

Stwierdzając następnie, że autor zawiadomienia stosowych działań nie podjął, Komisja uznała zawiadomienie za niedopuszczalne[605].

Z powyższego wynika zatem, że dla spełnienia przesłanki z art. 56(5) *Karty Afrykańskiej* zarówno autor zawiadomienia, jak i ofiara powinni wyczerpać wszel-

604 Pkt. 107–108 orzeczenia.

605 AKmPCz, pkt. 81–82 orzeczenia w sprawie *Nixon Nyikadzino (represented by Zimbabwe Human Rights NGO Forum) v. Zimbabwe*.

kie krajowe środki odwoławcze, względnie wykazać, że były one *in casu* (dla każdego z nich z osobna) niedostępne, nieefektywne lub nieadekwatne[606].

Niedostępność, nieefektywność lub nieadekwatność środka krajowego to odrębne przesłanki wyłączające obowiązek wyczerpania środków krajowych, których parametry wyłoniły się w praktyce Komisji. Komisja jest zdania, że:

> Środek jest dostępny, gdy może być zastosowany przez osobę zainteresowaną; jest efektywny, o ile stwarza dla niej perspektywę skutecznego dochodzenia roszczeń oraz adekwatny, gdy w związku z jego zastosowaniem osoba może uzyskać to, czego się domaga dla usunięcia skutków naruszenia[607].

Środek jest dostępny wówczas, gdy w okolicznościach sprawy dana osoba jest legitymowana, by z niego skorzystać[608]. AKmPCz precyzuje, że chodzi tu o dostępność zarówno w wymiarze prawnym (co oznacza, że w porządku krajowym występuje podstawa materialna i towarzysząca jej procedura dochodzenia roszczeń), jak i praktycznym (tzn., że środek może być wykorzystany bez nieuzasadnionych przeszkód)[609]. Komisja stwierdza niedostępność środka, gdy np. nie ma instrumentów prawnych, pozwalających na wzruszenie decyzji administracyjnej w przedmiocie wywłaszczenia[610], jak również wtedy, gdy nie można z niego skorzystać, ponieważ uprawniony nie posiada *locus standi*[611], przebywa za granicą z powodu uzasadnionej obawy o swe życie i zdrowie[612], został przymusowo wyda-

606 W przywoływanej już sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej* Komisja podkreśliła, że w okolicznościach rozpatrywanego przypadku „ani ofiary, ani skarżący nie musieli podejmować prób wyczerpania krajowych środków odwoławczych", pkt 49 orzeczenia.

607 *Ibidem*, pkt 40.

608 AKmPCz, pkt 33 orzeczenia w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*.

609 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie *Justice Thomas S. Masuku v. Suazi*, zawiadomienie nr 444/13, pkt 58.

610 AKmPCz, pkt 83 orzeczenia w sprawie *Crawford Lindsay von Abo v. Zimbabwe*; orzeczenie z dnia 15 listopada 1999 r. w sprawie *Constitutional Rights Project v. Nigeria*, zawiadomienie nr 153/96, pkt. 9–10.

611 AKmPCz, pkt 51 orzeczenia w sprawie *Front for the Liberation of the State of Cabinda v. Angola*.

612 AKmPCz, pkt. 35–36 orzeczenia w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*; pkt 64 orzeczenia w sprawie *Dr Farouk Mohamed Ibrahim (represented by REDRESS) v. Sudan*; pkt 49 orzeczenia w sprawie *Front for the Liberation of the State of Cabinda v. Angola*; orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r. w sprawie *John D. Ouko v. Kenia*, zawiadomienie nr 232/99, pkt 19. Komisja zasadniczo nie wymaga, by osoba, która z uwagi na obawy o swe zdrowie i życie przebywa poza granicami danego państwa, podejmowała próby wyczerpania krajowych środków odwoławczych, korzystając z zastępstwa prawnego. Na tym tle raczej odosobniony charakter ma orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie *Legal Defence Centre v. Gambia*, zawiadomienie nr 219/98. AKmPCz stwierdziła w nim, że „fizyczna obecność ofiary [...] nie jest konieczna do skorzystania z krajowych środków odwoławczych, które mogą być uruchomione za pośrednictwem przedstawiciela", pkt 17.

lony[613], nie żyje[614] lub z uwagi na cechy indywidualne nie sposób oczekiwać, by był zdolny do skorzystania ze środka odwoławczego[615].

Dostępny środek powinien być również efektywny – w tym sensie, że zwrócenie się ku niemu otwiera realną, nie zaś jedynie iluzoryczną możliwość dochodzenia roszczeń. Analiza rozstrzygnięć Komisji prowadzi do wniosku, że organ deklaruje nieefektywność środka w trzech przypadkach. Po pierwsze wówczas, gdy z okoliczności sprawy wynika, że w toku postępowania opartego na krajowym środku odwoławczym nie byłoby zachowane prawo do rzetelnego procesu sądowego[616]. Przy czym do stwierdzenia braku efektywności nie wystarcza tu postawienie przez autora zawiadomienia abstrakcyjnych zarzutów, wskazujących na ogólny brak poszanowania niezawisłości sądów w praktyce danego państwa[617]. Konieczne jest natomiast wykazanie, że dotychczasowy sposób postępowania władz krajowych względem ofiary naruszenia pozwala na ekstrapolację niekorzystnego dla niej rezultatu postępowania związanego z wykorzystaniem środka krajowego[618].

---

613 AKmPCz, pkt. 18–22 orzeczenia w sprawie *John K. Modise v. Botswana*.

614 AKmPCz, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r. w sprawie *Forum of Conscience v. Sierra Leone*, zawiadomienie nr 223/98, pkt. 15–20.

615 Odnosząc się do sytuacji osób umieszczanych przymusowo w zakładach psychiatrycznych na podstawie gambijskiej ustawy o zatrzymywaniu osób somnambulicznych, AKmPCz zauważyła, że w przypadku „osób zwykle zabieranych prosto z ulicy, często pochodzących z bardzo ubogich środowisk", które nie dysponują pomocą prawną, nie można mówić o istnieniu dostępnych środków odwoławczych, AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie *Purohit and Moore v. Gambia*, zawiadomienie nr 241/01, pkt. 37–38.

616 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r. w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Jean Simbarakiye) v. DRK*, zawiadomienie nr 247/02, pkt 28.

617 W powoływanej już sprawie *Anuak Justice Council v. Etiopia*, kanadyjska organizacja pozarządowa (autor zawiadomienia) dowodziła, opierając się m.in. na sprawozdaniach Banku Światowego, że liczne strukturalne nieprawidłowości obecne w etiopskim wymiarze sprawiedliwości prowadziły w przeszłości do faktycznego podważenia zasady niezawisłości władzy sądowniczej. Miało to z kolei, *in casu*, uzasadniać wniosek o braku efektywności dostępnych krajowych środków odwoławczych. Jednak zdaniem Komisji zarzuty tego rodzaju, dotyczące izolowanych, przeszłych wydarzeń, niezwiązanych bezpośrednio z ofiarami naruszeń, nie wystarczały do stwierdzenia, że krajowe środki odwoławcze nie były efektywne, pkt. 57–58 orzeczenia. Zob. także pkt 59 orzeczenia w sprawie *David Mendes (represented by the Centre for Human Rights, University of Pretoria) v. Angola*.

618 Np. w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia* Komisja zauważyła, że z uwagi na wielorakość represji, jakim poddani byli członkowie obalonego reżimu M. Haile Mariama, żądanie, by dochodzili swych praw przed sądami etiopskimi, „byłoby niezgodne ze zdrowym rozsądkiem", pkt. 111–112; podobnie, zob. AKmPCz, pkt. 75–76 orzeczenia w sprawie *Article 19 v. Erytrea*; orzeczenie z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Andrew Barclay Meldrum) v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 294/04, pkt 56; orzeczenie z dnia 22 maja 2008 r. w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Esmaila Connateh & 13 others) v. Angola*, zawiadomienie nr 292/04, pkt. 40–41. Niekiedy jednak AKmPCz formułuje wnioski w sposób niejednoznaczny. Np. w orzeczeniu z dnia 31 października 1996 r. w sprawie *Alhassan Abubakar*

Po drugie, AKmPCz traktuje dostępny środek jako nieefektywny wówczas, gdy praktyka danego państwa w innych podobnych sprawach prowadzi do wniosku, że możliwość skutecznego dochodzenia roszczenia jest zaledwie iluzoryczna. Komisja wymaga tu jednak od autora zawiadomienia wykazania, że ponad wszelką wątpliwość (*beyond reasonable doubt and balance of probability*) dostępny środek odwoławczy nie rodzi szans pozytywnego dlań rozstrzygnięcia[619]. A zatem w sprawie *Obert Chinhamo v. Zimbabwe*, gdy autor zawiadomienia wskazał na jeden przypadek ignorowania przez rząd orzeczeń sądów krajowych, wskazując jednocześnie na dwanaście podobnych sytuacji udokumentowanych przez lokalną organizację pozarządową, AKmPCz stwierdziła, że nie jest to wystarczającym powodem do zwolnienia go z obowiązku wyczerpania krajowych środków odwoławczych[620]. Jednak gdy władze państwowe zignorowały informacje przekazywane im przez ofiary tortur stosowanych przez funkcjonariuszy policji, nie podejmując żadnych działań w celu wyjaśnienia sprawy, Komisja uznała, że podjęcie próby formalnego zainicjowania postępowania zmierzającego do uchylenia immunitetu jurysdykcyjnego policjantów byłoby nieefektywne[621]. Do podobnego wniosku prowadzi wykazanie przez autora zawiadomienia, że istnieje utrwalona linia orzecznicza sądów krajowych[622].

Po trzecie wreszcie AKmPCz stwierdza nieefektywność krajowego środka odwoławczego w przypadkach, w których jego wyczerpanie byłoby niepraktyczne i niepotrzebne. Najczęściej Komisja dochodzi do takiego wniosku wówczas, gdy *prima facie* doszło do poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka[623]. Za nieracjonalne uznaje wówczas Komisja wymaganie, by w przypadku każdej z wielu ofiar naruszenia każda z nich lub autor zawiadomienia podejmowali czasochłonne próby wyczerpania środków krajowych[624]. Masowy charakter zjawiska powinien

---

v. Ghana, zawiadomienie nr 103/93, organ stwierdził, że w przypadku osoby pozbawionej przez siedem lat wolności bez decyzji sądu, zbiegłej następnie z więziennego szpitala i w chwili złożenia zawiadomienia przebywającej za granicą, „byłoby nielogiczne" (*it would not be logical*) domaganie się od niej wyczerpania dostępnych krajowych środków odwoławczych. AKmPCz nie wyjaśniła jednak, czy w grę wchodzi tu faktyczna niedostępność środka, czy jego nieskuteczność, pkt. 6–7 orzeczenia.

619 AKmPCz, pkt 78 orzeczenia w sprawie *Givemore Chari (represented by Gabriel Shumba) v. Zimbabwe*.

620 Pkt. 83–84 orzeczenia z dnia 28 listopada 2007 r., zawiadomienie nr 307/05.

621 AKmPCz, pkt. 45–46 orzeczenia w sprawie *Abdel Hadi, Ali Radi & Others v. Sudan*.

622 AKmPCz, orzeczenie z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie *Scanlen & Holderness v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 297/05, pkt 39.

623 Na temat sposobu rozumienia przez Komisję tego terminu, zob. *supra*, cz. trzecia, IV.1.2.9.

624 AKmPCz niekiedy nawiązuje w tym kontekście bezpośrednio do tekstu art. 56(5) *Karty Afrykańskiej*, który wyraźnie wyłącza obowiązek wyczerpania krajowych środków odwoławczych, gdy towarzysząca im procedura jest nadmiernie przewlekła. Organ zakłada przewlekłość postępowania na podstawie masowego charakteru naruszeń, najwyraźniej antycypując obstrukcję krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości w związku ze znaczną liczbą podobnych spraw. Komisja stwierdza zatem: „Poważny charakter naruszeń praw człowieka [...] oraz

czynić problem widocznym dla samego państwa. A zatem, skoro do chwili złożenia zawiadomienia nie podjęło ono *motu proprio* stosownych kroków (np. zmierzających do ukarania sprawców), to formalnie dostępne krajowe środki odwoławcze należy uznać za nieefektywne[625]. Podobne rozumowanie doprowadziło Komisję do stwierdzenia braku efektywności dostępnych środków odwoławczych w sprawie, w której co prawda występowały zaledwie dwie ofiary (a zatem z formalnego punktu widzenia nie sposób było mówić o masowym charakterze naruszeń), lecz zarzut naruszenia *Karty Afrykańskiej* postawiono czternastu państwom. Zdaniem AKmPCz, rygorystyczne wymaganie wyczerpania dostępnych środków odwoławczych w każdym z tych państw narażałoby autorów zawiadomienia na nadmierne koszty i prowadziło do nieuzasadnionej przewlekłości postępowania[626].

Środek dostępny i efektywny powinien być wreszcie adekwatny[627], tj. pozwalający na usunięcie skutków naruszenia. Precyzyjne ustalenie znaczenia tego pojęcia na gruncie dotychczasowej praktyki AKmPCz nie jest jednak możliwe. Jakkolwiek bowiem organ odnosi się do warunku adekwatności stosunkowo często, to jednak problematyka jego spełnienia stała się przedmiotem refleksji jedynie raz i to, zaledwie, pośrednio. W sprawie *Forum of Conscience v. Sierra Leone* Komisja niezwykle zwięźle (w jednym zdaniu) stwierdziła, że w związku z egzekucją ofiar (żołnierzy oskarżonych o zdradę stanu i skazanych na karę śmierci przez sąd wojskowy) państwo zamknęło możliwość poszukiwania prawnego remedium w wymiarze krajowym (*completely foreclosed such a remedy*)[628]. Do tego rozstrzygnięcia należy odnosić się jednak z pewną ostrożnością. Nie sposób w szczególności wyciągać na jego podstawie wniosku o zasadniczej nieadekwatności mechanizmów odszkodowawczych lub zmierzających do zrealizowania przez państwo pozytywnego obowiązku proceduralnego na gruncie art. 4 *Karty Afrykańskiej*, gwarantującego prawo do życia. Sądzić można raczej, że w okolicznościach rozpatrywanego przypadku Komisja potraktowała środki zaskarżenia wyroku skazującego jako

---

wielka liczba ofiar sprawiają, że drogi dochodzenia roszczeń stają się praktycznie niedostępne, w związku z wystąpieniem 'nadmiernej przewlekłości', o której stanowi *Karta* [w art. 56(5) – MJW]", pkt 85 orzeczenia w sprawie *African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*. Zob. także pkt. 35–38 orzeczenia w sprawie *Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. DRK*; pkt 45 orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

625 AKmPCz, pkt 102 orzeczenia w sprawie *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*.

626 AKmPCz, pkt. 95–105 orzeczenia w sprawie *Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw*.

627 Komisja posługuje się tu zamiennie terminami *adequate* oraz *sufficient*, por. odpowiednio np.: pkt 40 orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej* oraz pkt 63 orzeczenia w sprawie *Eyob B. Asemie v. Lesotho*.

628 Pkt 15 orzeczenia.

jedyne środki, które były dostępne i efektywne. Jednocześnie zaś milcząco uznała inne środki (np. związane z dochodzeniem zadośćuczynienia) za niedostępne lub nieefektywne.

Istnienie w porządku krajowym środka dostępnego, efektywnego oraz adekwatnego, nie oznacza jeszcze, że w każdym przypadku nieskorzystania z niego zawiadomienie będzie uznane przez Komisję za niedopuszczalne. Jakkolwiek bowiem uruchomienie mechanizmu kontrolnego przewidzianego przez *Kartę Afrykańską* powinno nastąpić dopiero po zakończeniu postępowania przed właściwym organem krajowym[629], a jego niewydolność nie może być antycypowana[630], to jednak art. 56(5) *Karty* wyraźnie wyłącza stosowny obowiązek wówczas, gdy towarzysząca mu procedura jest nadmiernie przewlekła. W braku bardziej szczegółowych wskazówek traktatowych, AKmPCz dokonuje oceny tej okoliczności biorąc zasadniczo pod uwagę okres między zainicjowaniem postępowania przed organem krajowym a momentem przyjęcia sprawy do rozpoznania przez Komisję (nie zaś rozstrzygania w przedmiocie dopuszczalności)[631]. W praktyce Komisja stwierdzała zatem nadmierną przewlekłość postępowania, gdy trwało ono lat dziesięć[632], pięć[633] oraz trzy[634]. Rozważania organu z Bandżulu na ten temat

---

629 AKmPCz, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r. w sprawie *El Hadj Boubacar Diawara v. Benin*, zawiadomienie nr 18/88, pkt 2; pkt. 34–35 orzeczenia w sprawie *Tsatsu Tsikata v. Ghana*; pkt 16 orzeczenia w sprawie *Kenya Human Rights Commission v. Kenia*.

630 AKmPCz, orzeczenie z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie *Mouvement des réfugiés mauritaniens au Sénégal pour la defense des droits de l'Homme v. Senegal*, zawiadomienie nr 254/02, pkt 14; pkt 59 orzeczenia w sprawie *David Mendes (represented by the Centre for Human Rights, University of Pretoria) v. Angola*; pkt 69 orzeczenia w sprawie *Interights (on behalf of Gizaw Kebede and Kebede Tadesse) v. Etiopia*.

631 Z drugiej strony, fragment *obiter dictum* zawartego w orzeczeniu w sprawie *Mbiankeu Geneviève v. Kamerun* zdaje się wskazywać na gotowość Komisji, by stwierdzać nadmierną przewlekłość również w związku z długotrwałością procedury krajowej, która uwidacznia się już po przyjęciu zawiadomienia: „Komisja zauważa w szczególności, że między dniem 13 listopada 2012 r., gdy Państwo potwierdziło otrzymanie informacji o skierowanym przeciwko niemu zawiadomieniu, a datą [6 maja 2015 r. – MJW] [tj. datą] wydania niniejszej decyzji [w przedmiocie dopuszczalności – MJW], Państwo nie było w stanie udowodnić, że podjęto działania zmierzające do uaktywnienia krajowych środków odwoławczych. W rezultacie, od chwili, gdy w 2007 r. podjęto pierwszą próbę skorzystania z nich, do momentu wydania niniejszej decyzji, upłynęło blisko siedem lat, w ciągu których Autor zawiadomienia nie uzyskał rozstrzygnięcia w przedmiocie swych żądań. Nawet, jeżeli cały ten okres nie może być wzięty pod uwagę na potrzeby oceny przewlekłości postępowania, to Komisja pragnie zauważyć, że zajęcie się przez nią danym przypadkiem nie stanowi okoliczności uniemożliwiającej państwu uaktywnienie krajowych środków odwoławczych [...]", pkt 80 orzeczenia.

632 AKmPCz, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r. w sprawie *John K. Modise v. Botswana*, zawiadomienie nr 97/93, pkt 69.

633 AKmPCz, pkt 51 orzeczenia w sprawie *Association of Victims of Post Electoral Violence & Interights v. Kamerun*; pkt. 19–20 orzeczenia w sprawie *Peoples' Democratic Organisation for Independence and Socialism v. Gambia* 19–20.

634 AKmPCz, pkt 81 orzeczenia w sprawie *Mbiankeu Geneviève v. Kamerun*; orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r. w sprawie *Odjouoriby Cossi Paul v. Benin*, zawiadomienie nr 199/97; pkt. 16–23.

są zwykle niezmiernie ogólnikowe, można zatem odnieść wrażenie, że zasadniczo sam wieloletni okres zawisłości postępowania przed organami krajowymi skłania go do stwierdzenia przewlekłości. Jednak w ostatnim z powołanych przypadków AKmPCz podkreśliła brak jakiejkolwiek reakcji właściwych organów krajowych na podejmowane przez autora zawiadomienia próby wyczerpania środków odwoławczych[635]. Może to pośrednio sugerować, że złożony charakter sprawy w połączeniu z aktywnością procesową organów krajowych mógłby skłaniać Komisję do uznania długoletniego postępowania za nieprzewlekłe w rozumieniu art. 56(5) *Karty*. Dotychczasowa praktyka nie potwierdza jednak wyraźnie takiego wniosku.

(vi) Wniesienie zawiadomienia w rozsądnym terminie

Karta Afrykańska dość ogólnie stanowi w art. 56(6), że zawiadomienie powinno zostać złożone w rozsądnym terminie, co pozwala Komisji na dokonywanie indywidualnej oceny tej przesłanki na gruncie każdego przypadku z osobna[636]. Przepis wyróżnia się na tle analogicznych regulacji występujących w dwóch innych systemach regionalnych, wprowadzających stosunkowo krótki, bo zaledwie sześciomiesięczny termin na zainicjowanie postępowania przed organem traktatowym[637]. Rozwiązanie przyjęte na gruncie *Karty* wydaje się jednak zrozumiałe, biorąc pod uwagę zarówno niski poziom powszechnej świadomości istnienia międzynarodowych mechanizmów ochrony praw człowieka w Afryce[638], jak również *stricte* techniczne przeszkody (np. natury komunikacyjnej czy finansowej)[639], mogące utrudniać terminowe przygotowanie i wniesienie zawiadomienia.

Pewne wątpliwości interpretacyjne może budzić określenie, kiedy termin rozpoczyna swój bieg. Zgodnie z brzmieniem angielskiej wersji przepisu, chodzi tu o termin biegnący „od chwili wyczerpania krajowych środków odwoławczych albo od chwili, gdy Komisja przyjęła sprawę do rozpoznania"[640]. Biorąc pod uwagę, że organ przyjmuje sprawę do rozpoznania dopiero w następstwie złożonego

635 Zob. także: AKmPCz, pkt 36 orzeczenia w sprawie *Movement burkinabé des droits de l'Homme et des peuples v. Burkina Faso*.

636 AKmPCz, pkt 109 orzeczenia w sprawie *Majuru v. Zimbabwe*.

637 Art. 35(1) EKPCz; art. 46(1)(b) AKPCz.

638 Już u zarania swej aktywności Komisja zauważała, że powszechna ignorancja w przedmiocie istnienia praw człowieka oraz sposobów ich ochrony, stanowi jedną z głównych przeszkód na drodze do ich rzeczywistego zagwarantowania w Afryce, AKmPCz, ACHPR/Recom.4(V)89. Podczas przeprowadzonych w kwietniu 2015 r. badań terenowych w Mozambiku, autor miał okazję stwierdzić nieznajomość mechanizmów ochronnych przewidzianych w *Karcie Afrykańskiej*, m.in. wśród doktorantów wyższej uczelni oraz wolontariuszy zaangażowanych w akcje pomocowe na poziomie lokalnym.

639 G.M. Wachira, *African Court on Human and Peoples' Rights: Ten years on and still no justice. Report*, Minority Rights Group International, 2008, s. 9.

640 „Are submitted within a reasonable period from the time local remedies are exhausted or from the date the Commission is seized of the matter".

doń zawiadomienia, takie brzmienie regulacji wydaje się oczywiście absurdalne[641]. Pewną pomocą w procesie wykładni komentowanej regulacji może być francuska wersja traktatu, która w stosownym fragmencie stanowi: „Etre introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine". Wynika z niego, że termin do wniesienia zawiadomienia biegnie od chwili wyczerpania dostępnych krajowych środków odwoławczych, gdy są one dostępne, efektywne i adekwatne, natomiast w ich braku biegnie od innej chwili, uznanej przez AKmPCz za moment właściwy do zajęcia się sprawą[642]. Sama Komisja odniosła się wyraźnie do tego problemu stosunkowo późno, potwierdzając wniosek płynący z francuskiego tekstu *Karty* dopiero w 2013 r.:

> [T]ermin [...] 'przyjęcie' uzyskał w praktyce Komisji znaczenie techniczne, oznaczając 'decyzję Komisji w przedmiocie zajęcia się sprawą'. Do takiego znaczenia 'przyjęcia' nie odnosi się z pewnością druga część przepisu art. 56(6). Aby bowiem zawiadomienie zostało przyjęte w technicznym znaczeniu tego słowa, musi ono zostać uprzednio wniesione do Komisji, tymczasem w świetle art. 56(6), zawiadomienie musi być złożone w oznaczonym terminie 'później', tzn. w ciągu okresu liczonego 'od momentu [właściwego do – MJW] przyjęcia sprawy przez Komisję'. Zdaniem Komisji, jej jurysdykcja w odniesieniu do [...] zawiadomienia zaistniała w chwili, w której zawiadomienie mogło zostać złożone w świetle postanowień *Karty* [...][643].

W związku z powyższym AKmPCz przyjmuje, że rozsądny termin rozpoczyna się zasadniczo z chwilą wyczerpania dostępnych krajowych środków odwoławczych. Przy czym bierze się tu pod uwagę moment, w którym treść rozstrzygnięcia została przekazana ofierze naruszenia, nie zaś datę wyrokowania[644]. Natomiast w przypadku, w którym środki krajowe nie są dostępne, efektywne i adekwatne, wówczas, zdaniem Komisji, początek biegu rozsądnego terminu „wyznacza mo-

641 Nie sposób mówić tu jednak o oczywistej omyłce kopisty, skoro analogiczne rozwiązanie znajdowało się już w art. 55(7) *Projektu Dakarskiego*.

642 Takie rozumienie zdaje się zresztą odzwierciedlać treść art. 114(3)(h) *Regulaminu* z 1988 r., zgodnie z którym: „In order to decide on the admissibility of a communication, pursuant to the provisions of the Charter, the Commission shall ensure: that the communication has been submitted within a reasonable time limit from the time the local remedies have been exhausted or from a period decides by the Commission". *Regulamin* z 1995 r. pomijał ten problem, stwierdzając w art. 116, że „Komisja rozstrzyga w przedmiocie dopuszczalności zgodnie z art. 56 *Karty*". Art. 93(2)(h) *Regulaminu* z 2010 r. również nie jest pomocny w procesie wykładni, stanowiąc, że zawiadomienie powinno być złożone zgodnie z terminem przewidzianym w *Karcie*.

643 AKmPCz, pkt. 108–109 orzeczenia w sprawie *Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw*.

644 AKmPCz, pkt 73 orzeczenia w sprawie *Dr Farouk Mohamed Ibrahim (represented by REDRESS) v. Sudan*.

ment, w którym doszło do naruszenia, względnie chwila, w której autor zawiadomienia stał się go świadom, bądź wreszcie, gdy zdał sobie sprawę z niedostępności środków krajowych"[645]. Ten ostatni *passus* może jednak rodzić dalsze zastrzeżenia. Bez wątpienia odnosi się on bowiem m.in. do przypadków, w których autor zawiadomienia występuje w interesie ofiary naruszenia. Teoretycznie nie można zatem wykluczyć sytuacji, w której organizacja pozarządowa utworzona np. 25 lat po chwili, w której doszło do naruszenia niemającego charakteru trwałego, niezwłocznie po ukonstytuowaniu kieruje do AKmPCz zawiadomienie odnoszące się do wydarzeń sprzed ćwierć wieku. O ile w świetle wyraźnie wyrażonego przez organ poglądu warunek z art. 56(6) *Karty Afrykańskiej* byłby wówczas formalnie spełniony, o tyle przypadek taki mógłby budzić wątpliwości jako podważający zasadę pewności obrotu prawnego.

Należy podkreślić, że AKmPCz w sposób dość rygorystyczny wyznacza parametry tego, co można uznać za czas rozsądny do złożenia zawiadomienia. Co prawda, niekiedy w przypadkach nadmiernej przewlekłości zawisłego postępowania krajowego organ nie waha się stwierdzać, że przesłanka z art. 56(6) *Karty* została spełniona, gdy zawiadomienie złożono po kilku bądź kilkunastu latach od chwili wszczęcia toczącego się wciąż postępowania krajowego[646], jednak w innych sytuacjach dąży do przeciwdziałania nieuzasadnionej opieszałości. Stwierdza przy tym, że termin sześciomiesięczny, przyjęty przez AKPCz oraz EKPCz, jest terminem standardowym. Termin ten może być dłuższy jedynie wówczas, gdy jest to konieczne, by zagwarantować rzetelność i sprawiedliwość postępowania[647] oraz o ile przekonujące powody uniemożliwiły wcześniejsze wniesienie zawiadomienia. Za takie powody Komisja uznaje np. konieczność dostosowania się przez autora zawiadomienia do nowych warunków, panujących w państwie, do którego zbiegł uciekając przed prześladowaniem[648], trudności w wyznaczeniu pełnomocnika procesowego[649] (w obu przypadkach za rozsądny uznano termin dziesięciomiesięczny) czy oczekiwanie na rozstrzygnięcie w przedmiocie zastosowania prawa łaski[650]. Z drugiej jednak strony, organ był zdania, że schronienie się na terytorium obcego państwa nie uzasadnia wniesienia zawiadomienia po upływie 22 miesięcy[651], podobnie jak dwuletnie oczekiwanie na wydanie przez organy

645 AKmPCz, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r. w sprawie *Centre for Minority Rights Development (CEMIRIDE) and Truth be Told Network v. Kenia*, zawiadomienie nr 332/06, pkt 103; zob., także pkt 71 orzeczenia w sprawie *Dr Farouk Mohamed Ibrahim (represented by REDRESS) v. Sudan*.

646 *Supra*, przyp. 632–635.

647 AKmPCz, pkt 109 orzeczenia w sprawie *Majuru v. Zimbabwe*.

648 AKmPCz, pkt 89 orzeczenia w sprawie *Obert Chinhamo v. Zimbabwe*.

649 AKmPCz, pkt 84 orzeczenia w sprawie *Dabalorivhuwa Patriotic Front v. RPA*.

650 AKmPCz, pkt 74 orzeczenia w sprawie *Southern Africa Human Rights NGO Network and Others v. Tanzania*.

651 AKmPCz, pkt 110 orzeczenia w sprawie *Majuru v. Zimbabwe*.

krajowe rozstrzygnięć w innych, podobnych sprawach indywidualnych w sytuacji, gdy sam autor zawiadomienia wyczerpał wszelkie dostępne środki odwoławcze[652]. Z kolei w sprawie *Crawford Lindsay von Abo v. Zimbabwe* Komisja uznała, że ośmioletniej zwłoki nie można uzasadnić oczekiwaniem autora na rezultat jego petycji, w której domagał się od RPA wystąpienia w jego sprawie w trybie opieki dyplomatycznej przeciwko Zimbabwe[653]. Należy zatem przyjąć, że zawisłość sprawy w ramach środka odwoławczego, który nie ma charakteru krajowego, nie wstrzymuje biegu terminu do wniesienia zawiadomienia.

AKmPCz uznawała za niedopuszczalne zawiadomienia wnoszone w terminie piętnastu miesięcy[654], dwudziestu dziewięciu miesięcy[655] oraz jedenastu lat[656], gdy ich autorzy nie wskazywali szczególnych okoliczności uzasadniających zwłokę.

(vii) Sprawa nie była rozpatrywana w ramach innej procedury międzynarodowej

Podobnie jak w przypadku poprzedniej przesłanki dopuszczalności, także treść art. 56(7) angielskiej wersji tekstu *Karty Afrykańskiej* odbiega w dość istotny sposób od tekstu francuskiego. Zgodnie z tym pierwszym, AKmPCz „nie zajmuje się sprawami, które zostały załatwione przez zainteresowane Państwa zgodnie z zasadami *Karty NZ*, *Karty OJA* lub postanowieniami niniejszej *Karty*"[657]. W tym brzmieniu przepis dobrze koresponduje z mechanizmem rozpoznawania przez Komisję zawiadomień międzypaństwowych, nie jest natomiast kompatybilny z przypadkami zawiadomień indywidualnych wnoszonych przez podmioty niepaństwowe. Tekst francuski odpowiada już potrzebom obu mechanizmów, gdyż wzmiankę o udziale zainteresowanych państw zastąpiono bezosobowym zwrotem, odnoszącym się do załatwienia sprawy[658]. Sama Komisja, dekodując cel regulacji, stwierdza, że:

> [...] ucieleśnia ona zasadę *ne bis in idem*, z której wynika, że żadne Państwo nie może być pociągnięte do odpowiedzialności bądź potępione więcej niż raz w związku z tym

652 AKmPCz, orzeczenie z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie *Article 19 and Others v. Zimbabwe*, zawiadomienie nr 305/05, pkt. 93–97.

653 Pkt. 99, 101 orzeczenia.

654 AKmPCz, pkt. 74–75 orzeczenia w sprawie *Dr Farouk Mohamed Ibrahim (represented by REDRESS) v. Sudan*.

655 AKmPCz, pkt. 78–79 orzeczenia w sprawie *Darfur Relief and Documentation Centre v. Sudan*.

656 AKmPCz, pkt. 74–76 orzeczenia w sprawie *Southern Africa Human Rights NGO Network and Others v. Tanzania*.

657 „Do not deal with cases which have been settled by these States involved in accordance with the principles of the Charter of the United Nations, or the Charter of the Organization of African Unity or the provisions of the present Charter".

658 „Ne pas concerner des cas qui ont été réglés conformément soit aux principes de la Charte des Nations Unies, soit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et soit des dispositions de la présente Charte".

samym naruszeniem praw człowieka; ta zasada wspiera również powagę rzeczy osądzonej w przypadku decyzji wydanych przez trybunały międzynarodowe czy regionalne oraz inne organy[659].

Nawiązanie przez Komisję do zasady *ne bis in idem* prowadzi do wniosku, że art. 56(7) *Karty Afrykańskiej* może być zastosowany jedynie w przypadku spraw identycznych. AKmPCz zauważa przy tym, że komentowany przepis będzie podstawą stwierdzenia niedopuszczalności zawiadomienia, jeżeli wystąpią trzy przesłanki, z których dwie pierwsze wyznaczają parametry identyczności. Chodzi tu o: (a) tożsamość podmiotową obu stron; (b) tożsamość przedmiotową sprawy; (c) uprzednie załatwienie sprawy w toku innej procedury międzynarodowej[660]. Gdy zatem w sprawie *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun* państwo podnosiło niedopuszczalność zawiadomienia dotyczącego prawa do samostanowienia mieszkańców Kamerunu Południowego, gdyż do kwestii tej odnosił się wcześniejszy wyrok MTS[661], Komisja zarzut odrzuciła, stwierdzając m.in. brak identyczności podmiotowej obu spraw[662].

Teksty angielski i francuski *Karty Afrykańskiej* zgodnie wskazują, że ostatnia z przesłanek dopuszczalności odnosi się wyłącznie do innych postępowań międzynarodowych, w których sprawa została załatwiona. Jeżeli zatem w ramach innej procedury międzynarodowej postępowanie zostało zakończone bez rozstrzygnięcia co do przedmiotu, odnoszące się do tego samego przedmiotu zawiadomienie zostanie uznane przez Komisję za dopuszczalne[663]. AKmPCz podkreśla przy tym, że załatwienie sprawy możliwe jest wyłącznie w ramach mechanizmu pozwalającego ofierze domagać się stwierdzenia naruszenia prawa lub uzyskać stosowne zadośćuczynienie[664] na forum organu, którego mandat obejmuje ochronę praw człowieka[665]. W związku z tym poddanie sporu politycznej mediacji oraz zastosowanie środków ograniczających się do przedyskutowania problemu nie powodują niedopuszczalności zawiadomienia[666].

---

659 AKmPCz, pkt 111 orzeczenia w sprawie *Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw*.

660 AKmPCz, pkt 86 orzeczenia w sprawie *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun*; pkt 110 orzeczenia w sprawie *Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana*.

661 MTS, wyrok z dnia 2 grudnia 1963 r. *w Case concerning the Northern Cameroons*.

662 AKmPCz, pkt. 85–87 orzeczenia w sprawie *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun*.

663 AKmPCz, pkt. 55–56 orzeczenia w sprawie *Bob Ngozi Njoku v. Egipt*; pkt. 49–53 orzeczenia w sprawie *Bakweri Land Claims Committee v. Kamerun*.

664 AKmPCz, pkt 105 orzeczenia w sprawie *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*.

665 Tak AKmPCz w pkt. 112 orzeczenia w sprawie *Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw*.

666 AKmPCz, pkt 117 orzeczenia w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia*.

Pewne wątpliwości może budzić natomiast ocena problemu litispendencji. Wykładania literalna komentowanego przepisu prowadzi do wniosku, że zawisłość przed innym organem międzynarodowym sprawy identycznej ze sprawą, której dotyczy zawiadomienie, nie prowadzi do niedopuszczalności na gruncie *Karty*. Pomimo to ocena praktyki Komisji nie jest łatwa. Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na art. 114(3)(f) *Regulaminu* z 1988 r., zgodnie z którym AKmPCz rozstrzygając w przedmiocie dopuszczalności powinna zbadać, czy sprawa nie jest już poddana innej procedurze międzynarodowej[667]. Brzmienie tego przepisu mogło zatem sugerować niedopuszczalność zawiadomień także w przypadku stwierdzenia litispendencji. W sprawie *Mpaka-Nsusu v. Zair (DRK)* Komisja stwierdziła niedopuszczalność zawiadomienia z uwagi na to, że „zawiadomienie zostało uprzednio przekazane do KtPCz ONZ, ustanowionego na podstawie MPPOP"[668]. Z treści rozstrzygnięcia nie wynika jednak wyraźnie, czy powodem stwierdzenia niedopuszczalności była litispendencja (zgodnie z powołanym wyżej przepisem *Regulaminu* z 1988 r.) czy też powaga rzeczy osądzonej (zgodnie z literalnym brzmieniem *Karty Afrykańskiej*). Wbrew temu, co zdaje się sugerować tekst powołanego orzeczenia, wolno przypuszczać, że fakt zakończenia przed ośmiu laty postępowania w sprawie przed KtPCz ONZ[669] był znany Komisji, gdy rozstrzygała w przedmiocie dopuszczalności. A zatem pomimo nieco dwuznacznej retoryki przyjąć należy, że rozstrzygnięcie AKmPCz odzwierciedlało literalną wykładnię art. 56(7) *Karty Afrykańskiej*. Bardziej niejasny jest natomiast przypadek innego orzeczenia, które zostało wydane pod rządami *Regulaminu* z 1988 r. W sprawie *Amnesty International v. Tunezja* AKmPCz uznała za niedopuszczalne zawiadomienie wniesione przez organizację pozarządową w przedmiocie masowych naruszeń praw człowieka[670]. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Komisja zacytowała jedynie art. 56(7) *Karty* (pomijając art. 114 *Regulaminu* z 1988 r.), nie wskazując przy tym ani o jaką inną procedurę międzynarodową chodzi, ani czy została ona już zakończona. Spekuluje się, że przyczyną takiej decyzji AKmPCz był fakt badania sytuacji w Tunezji w ramach tajnej procedury 1503[671], przy czym nawet jeżeli supozycje takie są trafne[672], to nie sposób ustalić, czy w chwili rozstrzygania przez Komisję w przedmiocie dopuszczalności zawiadomienia, postępowanie w ramach procedury 1503 było zakończone.

---

667 „In order to decide on the admissibility of a communication, pursuant to the provisions of the Charter, the Commission shall ensure: [...] that the same issue is not already being considered by another international investigating or settlement body".

668 AKmPCz, orzeczenie z dnia 14 kwietnia 1989 r., zawiadomienie nr 15/88, pkt 2.

669 KtPCz ONZ, orzeczenie z dnia 26 marca 1986 r. w sprawie *Mpaka-Nsusu v. Zaire*, nr 157/1983.

670 AKmPCz, orzeczenie z dnia 4 marca 1992 r. w sprawie *Amnesty International v. Tunezja*, zawiadomienie nr 69/92, pkt 2.

671 C.A. Odinkalu, C. Christensen, *The African Commission on Human and Peoples' Rights: The Development of its Non-State Communication Procedures*, HRQ, 1998, Vol. 20, s. 267.

672 Nie znajdują one jednak potwierdzenia m.in. w opartym na źródłach Wysokiego Komisarza ONZ ds. praw człowieka zestawieniu przypadków, rozpatrywanych w ramach procedury 1503 w latach 1978–1997, J. Tessitore, S. Woolfson, *A Global Agenda…*, s. 210.

Regulamin z 1995 r. zdawał się usuwać zasygnalizowane powyżej wątpliwości o tyle, że zawierał jedynie ogólne odesłanie do przesłanek dopuszczalności z art. 56 *Karty Afrykańskiej*, wykluczając tym samym litispendencję ze zbioru okoliczności powodujących niedopuszczalność zawiadomienia. Żadne z rozstrzygnięć AKmPCz, jakie zapadły pod rządami tego *Regulaminu*, nie odnosi się wyraźnie do wspomnianego problemu. Warto jednak zwrócić uwagę na orzeczenie z 2003 r., które wydaje się odzwierciedlać stanowisko Komisji w przedmiocie litispendencji. Zapadło ono w połączonych sprawach dotyczących naruszeń praw człowieka w związku z masowymi deportacjami, do których dochodziło w toku konfliktu między Etiopią a Erytreą[673]. Mimo że problem odszkodowań finansowych dla ofiar był zawisły przed komisją dwustronną ustanowioną przez oba państwa na podstawie umowy międzynarodowej[674], AKmPCz uznała dopuszczalność obu zawiadomień. W braku dokładniejszego uzasadnienia z okoliczności sprawy można wywodzić, że przyczyną takiego rozstrzygnięcia był brak identyczności obu spraw w wymiarze tożsamości podmiotowej[675]. Następnie jednak AKmPCz podjęła decyzję o zawieszeniu postępowania *sine die*, zastrzegając sobie przy tym prawo do wznowienia postępowania na wypadek, gdyby komisja dwustronna nie odniosła się w sposób wyczerpujący do kwestii naruszeń praw człowieka zarówno w wymiarze przedmiotowym, jak i związanym z określeniem stosownego zadośćuczynienia[676].

Regulamin z 2010 r. stanowi, że „zawiadomienie powinno wskazywać, czy skarga nie została poddana innej międzynarodowej procedurze rozstrzygania, o której mowa w art. 56(7) *Karty*"[677]. Jakkolwiek przepis powiela niejasne sformułowanie *Regulaminu* z 1988 r., to jednocześnie w połączeniu z treścią przedstawionego wyżej rozstrzygnięcia z 2003 r. pozwala antycypować dalszą praktykę Komisji. A zatem niedopuszczalność stanowi konsekwencję wyłącznie uprzedniego załatwienia sprawy identycznej w ramach innej procedury międzynarodowej[678]. Natomiast litispendencja jedynie uzasadnia fakultatywne zawieszenie przez Komisję postępowania co do meritum. W takim przypadku zostanie ono podjęte na nowo wyłącznie wtedy, gdy Komisja uzna, że do kwestii naruszeń podnoszonych w za-

673 AKmPCz, *Interights (on behalf of Pan African Movement and Citizens for Peace in Eritrea) v. Etiopia*; *Interights (on behalf of Pan African Movement and Inter African Group) v. Erytrea*.

674 Eritrea-Ethiopia Claims Commission została ustanowiona na podstawie art. 5 *Agreement between the Government of the State of Eritrea and the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia for the resettlement of displaced persons, as well as rehabilitation and peacebuilding in both countries*, Algier, 12 grudnia 2000 r., UNTS, Vol. 2138, s. 93.

675 AKmPCz, pkt 48 orzeczeń w sprawach *Interights (on behalf of Pan African Movement and Citizens for Peace in Eritrea) v. Etiopia*; *Interights (on behalf of Pan African Movement and Inter African Group) v. Erytrea*.

676 *Ibidem*, pkt. 52–60.

677 Art. 93(2)(j) *Regulaminu* z 2010 r.

678 AKmPCz, pkt 112 orzeczenia w sprawie *Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw*.

wiadomieniu nie odniesiono się w sposób wyczerpujący w ramach innej procedury międzynarodowej. Inaczej bowiem podjęcie postępowania przed AKmPCz pozostawałoby w sprzeczności z literą i celem art. 56(7) *Karty Afrykańskiej*, na które wskazano na wstępie niniejszego podrozdziału.

Kończąc zauważyć trzeba, że Komisja nie miała dotąd okazji, by zastosować art. 56(7) *Karty Afrykańskiej* do sytuacji, w której sprawa identyczna została już rozstrzygnięta przez trybunał jednej z afrykańskich organizacji subregionalnych[679]. Pewne wątpliwości może tu budzić zwłaszcza zawężenie hipotezy komentowanego przepisu do przypadków, w których sprawa została załatwiona zgodnie z „zasadami *Karty NZ*, *Karty OJA,* lub postanowieniami niniejszej *Karty*"[680]. W szczególności zaś nie są w niej wymienione traktaty subregionalne, na podstawie których utworzono Trybunały EAC, ECOWAS oraz SADC. Mogłoby to prowadzić do konkluzji o dopuszczalności skierowanego do Komisji zawiadomienia, gdy dotyczy ono sprawy identycznej z załatwioną uprzednio wyrokiem jednego z trybunałów RECs. Konstatacja taka wydaje się jednak niemożliwa do utrzymania z dwóch powodów. Po pierwsze, komentowany przepis nie tworzy zamkniętej listy mechanizmów międzynarodowych, lecz *numerus clausus* zasad, wedle których mają one funkcjonować. Ogólne proklamowanie w traktatach statuujących RECs zasady poszanowania praw człowieka[681] tworzy zatem domniemanie, że utworzone na ich podstawie organy sądownicze działają zgodnie z pryncypiami, o których stanowi art. 56(7) *Karty Afrykańskiej*. Po wtóre, ignorowanie przez Komisję orzeczeń trybunałów subregionalnych byłoby nie do pogodzenia z wyraźnie artykułowanymi przez samą Komisję celami przepisu, a zatem ochroną zasady *ne bis inidem* oraz ochroną powagi rzeczy osądzonej.

IV.1.3.4. Kontrola rozstrzygnięcia o niedopuszczalności zawiadomienia

W przypadku uznania zawiadomienia za niedopuszczalne Komisja może ponownie zbadać problem dopuszczalności, o ile autor wystąpi na piśmie ze stosownym wnioskiem, przedstawiając jednocześnie nowe dowody[682]. Jakkolwiek *Regulamin*

679 *Supra*, cz. druga, VIII.

680 A.J. Ali, *The Admissibility of Subregional Courts' Decisions Before the African Commission or African Court*, „Mizan Law Review" 2012, Vol. 6, s. 241 i n.

681 Zob. np. art. 6(d) *The Treaty for the Establishment of the East African Community*, Arusza, 30 listopada 1999 r., <http://www.eac.int/sites/default/files/docs/treaty_eac_amended-2006_1999.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]; art. 4(u) *The Revised Treaty of ECOWAS*, Cotonou, 24 lipca 1993 r., ILM, 1996, Vol. 35, s. 660; art. 4(c) *Treaty of the Southern African Development Community*, Windhuk, 17 sierpnia 1992 r., <http://www.sadc.int/files/5314/4559/5701/Consolidated_Text_of_the_SADC_Treaty_-_scanned_21_October_2015.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

682 Art. 107(4) *Regulaminu* z 2010 r.; zob. także: art. 118(2) *Regulaminu* z 1995 r. Co ciekawe, na gruncie art. 117(4) *Regulaminu* z 1988 r. prawo do wystąpienia z wnioskiem o powtórne rozpatrzenie sprawy przysługiwało wyłącznie państwu, w przypadku uprzedniego stwierdzenia dopuszczalności zawiadomienia.

z 2010 r. posługuje się w tym kontekście zwrotem sugerującym dyskrecjonalny charakter tego uprawnienia Komisji (*decision may be reviewed*), to jednak nigdy nie zdarzyło się, by organ odmówił ponownego rozpoznania sprawy. Inna rzecz, że niezwykle rzadkie są przypadki zmiany wcześniejszego rozstrzygnięcia i uznania zawiadomienia za dopuszczalne.

Omawiany środek ma charakter wyjątkowy, co podkreśliła sama Komisja, uzupełniając jednocześnie skąpą treść art. 107(4) *Regulaminu* z 2010 r. o wyliczenie przesłanek skutecznej rewizji rozstrzygnięcia. Zostanie ono zmienione, o ile wniosek

> dowodzi istnienia okoliczności, która mogłaby wpłynąć na rozstrzygnięcie, gdyby była znana Komisji w chwili orzekania [w przedmiocie dopuszczalności – MJW], nie była jednak znana ani Komisji, ani autorowi zawiadomienia, który przy zachowaniu należytej staranności nie mógł doprowadzić do ujawnienia tej okoliczności do momentu wydania rozstrzygnięcia [...] lub [nie doszło do jej ujawnienia] z uwagi na omyłkę, podstęp lub błąd [...][683].

Z powyższego wynika, że autor zawiadomienia może doprowadzić do zmiany decyzji w przedmiocie niedopuszczalności, jeżeli wykaże: (a) istnienie nowej okoliczności, która wystąpiła przed wydaniem orzeczenia o niedopuszczalności; (b) możliwy wpływ tej okoliczności na ocenę dopuszczalności zawiadomienia przez Komisję; (c) własną nieświadomość istnienia tej okoliczności, pomimo zachowania należytej staranności.

Odnosząc się do pierwszej ze wskazanych przesłanek AKmPCz stwierdziła, że późniejsze (w stosunku do orzeczenia w przedmiocie niedopuszczalności) skorzystanie przez autora zawiadomienia z dostępnych krajowych środków odwoławczych nie stanowi podstawy do zmiany decyzji, której podstawą było stwierdzenie, że środki te nie zostały wyczerpane[684].

W kolejnym przypadku, istotnym z punktu widzenia drugiej z wyliczonych przesłanek, Komisja odmówiła zmiany orzeczenia o niedopuszczalności w związku z rozstrzygnięciem przez nią innej sprawy, w której wskazała m.in. na brak

---

683 AKmPCz, orzeczenie z dnia 4 sierpnia 2012 r. w sprawie *Kevin Ngwang Gumne et al. v. Kamerun*, zawiadomienie nr 384/09, pkt 37; pkt 17 orzeczenia w sprawie *Bakweri Land Claims Committee (BLCC) v. Kamerun (Review on Admissibility)*. W przypadku oddalenia wniosku o ponowne rozpoznanie dopuszczalności zawiadomienia, rozstrzygnięcie to publikowane jest zazwyczaj pod tym samym tytułem i sygnaturą, jak oryginalna decyzja, z tym, że towarzyszy mu litera „R" (*Review*) lub wskazanie na „*Review of Admissibility*". W przypadku zmiany decyzji i uznania zawiadomienia za dopuszczalne, sprawa nie uzyskuje nowego oznaczenia.

684 AKmPCz, orzeczenie z dnia 24 lipca 2013 r. w sprawie *Kamanakao Association, Reteng & Minority Rights Group v. Botswana*, zawiadomienie nr 331/06[R], pkt 17. W takim przypadku możliwe jest natomiast ponowne wniesienie zawiadomienia, którego dopuszczalność zostanie zbadana *ab initio*.

niezawisłości sądów krajowych w Kamerunie. Autor zawiadomienia, którego niedopuszczalność została uprzednio stwierdzona z uwagi na niewyczerpanie krajowych środków odwoławczych, wnosił o ponowne rozpoznanie kwestii dopuszczalności, twierdząc, że w świetle późniejszego orzeczenia AKmPCz krajowe środki odwoławcze w Kamerunie powinny zostać uznane za nieefektywne. Pomijając fakt, że orzeczenie, które powołał autor zawiadomienia wnoszący o rewizję odnoszącego się do niego rozstrzygnięcia, zostało wydane już po stwierdzeniu niedopuszczalności w jego sprawie, Komisja uznała tę okoliczność za nieistotną z punktu widzenia kwestii dopuszczalności. Stwierdzenie przez AKmPCz *in casu* nieefektywności krajowych środków odwoławczych nie oznacza bowiem, że także w innych sprawach były one nieefektywne[685].

Bodaj jedyny przypadek, w którym Komisja zmieniła swe rozstrzygnięcie w przedmiocie niedopuszczalności, dotyczy w istocie nie tyle okoliczności nowej, lecz stwierdzenia występujących w przeszłości przeszkód natury komunikacyjnej. W sprawie *Tsatsu Tsikata v. Ghana* autor zawiadomienia nie przedstawił na wezwanie Komisji żadnych dowodów uzupełniających w przedmiocie dopuszczalności, w związku z czym AKmPCz, opierając się na twierdzeniach państwa, uznała zawiadomienie za niedopuszczalne. Autor zawiadomienia udowodnił jednak, że nie otrzymał żadnej korespondencji i nie był świadom spoczywającego na nim obowiązku[686].

Regulamin z 2010 r. nie określa terminu, w jakim wniosek o powtórne zbadanie dopuszczalności zawiadomienia powinien zostać złożony. Sama Komisja dość precyzyjnie wskazuje tu jednak na przyjęcie przez nią praktyki MTS oraz na art. 61(4)(5) *Statutu MTS*[687]. Należałoby zatem uznać, że wniosek powinien zostać złożony w ciągu sześciu miesięcy od chwili ujawnienia nowej okoliczności, nie później jednak niż po upływie dziesięciu lat od chwili rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczalności.

IV.1.3.5. Rozstrzygnięcie co do przedmiotu zawiadomienia

Uznawszy zawiadomienie za dopuszczalne, Komisja przystępuje do merytorycznej analizy zarzutów stawianych państwu przez jego autora. Stronom wyznaczany jest sześćdziesięciodniowy termin na przedstawienie stanowisk, a zatem rozstrzygnięcie co do meritum nie może zapaść w toku tej samej sesji, podczas której orzeczono o dopuszczalności zawiadomienia. Tym niemniej treść orzeczenia publikowana jest następnie w formie jednolitego dokumentu przedstawiającego

685 AKmPCz, pkt. 18–22 orzeczenia w sprawie *Bakweri Land Claims Committee (BLCC) v. Kamerun (Review on Admissibility)*.

686 Pkt 54 orzeczenia.

687 AKmPCz, orzeczenie z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie *Interights, Institute for Human Rights and Development in Africa, and Association Mauritanienne des Droits de l'Homme v. Mauretania*, zawiadomienie nr 373/09, pkt 9.

m.in. uzasadnienie rozstrzygnięć o dopuszczalności oraz o przedmiocie zawiadomienia. Współcześnie dokumenty te są rozbudowane[688] i mają stosunkowo jednolitą formę. Składają się zazwyczaj z sześciu części, tj.: (a) streszczenia zarzutów oraz wskazania tych przepisów *Karty Afrykańskiej*, które zgodnie z twierdzeniem autora zostały naruszone; (b) przedstawienia postępowania przed Komisją; (c) zarysowania stanowisk stron w przedmiocie dopuszczalności oraz rozstrzygnięcia Komisji w tej mierze; (d) przedstawienia poglądów autora zawiadomienia oraz państwa na temat przedmiotu sporu; (e) analizy poszczególnych zarzutów przez Komisję; (f) części operacyjnej, w której organ stwierdza, czy doszło do naruszenia, jakie przepisy *Karty Afrykańskiej* zostały pogwałcone, a także, jakie kroki powinny zostać podjęte w związku z naruszeniem. W najnowszej praktyce część operacyjna poprzedzana jest zwykle uzasadnieniem rozstrzygnięcia w przedmiocie środków reparacyjnych.

Analizując problematykę realizowania przez AKmPCz funkcji ochronnej, zaakcentować należy dwa ściśle związane ze sobą zagadnienia. Pierwsze z nich dotyczy sposobu formułowania przez Komisję zakresu powinności państwa w związku ze stwierdzonym naruszeniem, drugie zaś odnosi się do charakteru rozstrzygnięć Komisji.

(i) Określenie zakresu powinności państwa w przypadku stwierdzonego naruszenia

Karta Afrykańska w sposób niezwykle oszczędny kreśli zarys kompetencji AKmPCz na wypadek stwierdzenia przez nią naruszenia przez państwo praw człowieka. Zgodnie z art. 58(1) *Karty*, o przypadkach naruszeń poważnych lub masowych[689] (i tylko takich) Komisja powiadamia ZGPR UA. Z kolei art. 58(2) *Karty* stanowi dla organu politycznego Unii podstawę zażądania, by Komisja taki przypadek dokładnie zbadała, a następnie przygotowała sprawozdanie zawierające ustalenia faktyczne oraz stosowne zalecenia[690]. Zawężając obowiązek sygnalizacyjny wyłącznie do przypadków naruszeń poważnych lub masowych, *Karta* nie daje AKmPCz żadnych wyraźnych wskazówek, co do tego, w jaki sposób organ z Bandżulu powinien odnosić się do stwierdzonych przypadków naruszeń, które nie mają takiego charakteru. Ani *Karta Afrykańska*, ani kolejne regulaminy nie określają zresztą zawartości orzeczenia Komisji[691]. Nie wynika z nich zatem, by Komisja miała określać obowiązki reparacyjne spoczywające na państwie w związku z naruszeniem. Co więcej, obowiązujący *Regulamin* z 2010 r. nie wymaga od autora, by sprecyzował w zawiadomieniu, czego domaga się w toku

688 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.2.1.

689 O sposobie definiowania takich naruszeń przez AKmPCz zob. *supra*, cz. trzecia, IV.1.2.9.

690 Na temat praktyki w tej mierze (a w zasadzie jej braku), zob. *ibidem*.

691 Art. 118 *Regulaminu* z 1988 r.; art. 120 *Regulaminu* z 1995 r.; art. 110 *Regulaminu* z 2010 r.

postępowania[692]. Jeżeli zatem praktyka AKmPCz w tym zakresie sprawia wrażenie niespójnej i mało konsekwentnej[693], to taki stan rzeczy należy bez wątpienia wiązać z uzasadnionymi wątpliwościami organu co do przysługujących mu prerogatyw. Jednocześnie jednak można wyraźnie zaobserwować postępową ewolucję orzecznictwa Komisji, wskazującą na jej dążenie do zagwarantowania możliwie jak najszerszej ochrony ofiarom naruszeń. Wyraża się ona, przede wszystkim, w coraz dokładniejszym wskazywaniu państwom środków reparacyjnych, które powinny zostać zastosowane w następstwie pogwałcenia *Karty*.

Podejmując próbę uporządkowania dotychczasowej praktyki AKmPCz można to uczynić rozpoczynając od wprowadzenia zasadniczego podziału jej rozstrzygnięć na te, w których jedynie stwierdzono fakt naruszenia oraz te, w których dodatkowo określono powinności państwa związane z naruszeniem *Karty*[694].

Te pierwsze stanowią zdecydowaną mniejszość[695]. Zapadały na stosunkowo wczesnym etapie funkcjonowania Komisji, przy czym cezurę stanowi tu 2004 r., po którym organ, stwierdzając fakt naruszenia *Karty*, zawsze wskazywał na środki, które powinny zostać podjęte w jego następstwie[696]. Daty tej nie sposób jednak powiązać z jakimś szczególnym wydarzeniem, które wpłynęłoby na praktykę AKmPCz. Przeciwnie, wyznacza ona raczej koniec trwającego blisko dekadę procesu, w którym kształtował się pogląd organu na rolę, jaką mają odgrywać rozstrzygnięcia zapadające po rozpoznaniu zawiadomień indywidualnych. Należy zauważyć, że już w 1995 r., w sprawie *Civil Liberties Organisation (in respect of the Nigerian Bar Association) v. Nigeria*, Komisja, stwierdzając naruszenie *Karty Afrykańskiej* w związku z ograniczeniem niezawisłości

692 Art. 93 *Regulaminu* z 2010 r.; art. 103(1)(c) *Regulaminu* z 1988 r. oraz art. 104(1)(3) *Regulaminu* z 1995 r. wymagały natomiast, by w zawiadomieniu został określony jego cel.

693 G. Bekker, *The African Commission on Human and Peoples' Rights and Remedies for Human Rights Violations*, „Human Rights Law Review" 2013, Vol. 13, s. 501. Na ten temat zob. także: G.J. Naldi, *Reparations in the Practice of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, „Leiden Journal of International Law" 2001, Vol. 14, s. 681–693; REDRESS, *Reaching for Justice: The right to reparation in the African Human Rights System*, <http://www.redress.org/downloads/publications/1310reaching-for-justicefinal.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]; D. Shelton, *Remedies in International Human Rights Law*, OUP, 2015, s. 232–238.

694 Wyjątkowy charakter ma powoływane już orzeczenie w sprawie *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun*. W jego części operacyjnej Komisja zwróciła się nie tylko do państwa, ale także do autorów zawiadomienia, wzywając ich do przekształcenia w partie polityczne, zaprzestania dążeń secesjonistycznych i nawiązania dialogu z rządem kameruńskim, pkt 215(2).

695 Zob. np. orzeczenia AKmPCz w sprawach *Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. DRK*; *Krischna Achuthan (on behalf of Aleke Banda), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa) v. Malawi*; *Amnesty International v. Zambia*; *Huri – Laws v. Nigeria*; *Forum of Conscience v. Sierra Leone*; orzeczenie z dnia 15 listopada 1998 r. w sprawie *Rights International v. Nigeria*, zawiadomienie nr 215/98.

696 Ostatnie rozstrzygnięcie, w którym AKmPCz poprzestała na stwierdzeniu naruszenia, zapadło podczas 35. sesji zwyczajnej w sprawie *Interights, Institute for Human Rights and Development in Africa, and Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*.

samorządu adwokackiego w Nigerii, wskazała, że stosowne przepisy prawa krajowego powinny zostać uchylone[697]. Jest przy tym rzeczą znamienną, że ani w tym, ani w innych, późniejszych rozstrzygnięciach, w których AKmPCz odnosiła się do konsekwencji naruszenia, kwestia podstawy prawnej kompetencji organu w tej mierze nie była dyskutowana. Byli członkowie Komisji zdają się niekiedy sugerować, że kompetencje organu do wydawania zaleceń reparacyjnych w związku z rozpatrywaniem zawiadomień indywidualnych należy wywieść z art. 53 *Karty*[698]. Przepis ten, odnoszący się do postępowania w przedmiocie zawiadomień międzypaństwowych, stanowi bowiem, że po przygotowaniu dokumentu podsumowującego przebieg postępowania Komisja przekaże go ZGPR OJA/UA, wraz z zaleceniami, które uzna za stosowne. Jednak sama Komisja, rozstrzygając w przedmiocie zawiadomień indywidualnych, do art. 53 *Karty* nigdy nie nawiązała. Sądzić natomiast można, że w jej praktyce utrwalało się z wolna przeświadczenie (wyrażane w sposób niezwykle ogólny już we wczesnych orzeczeniach), że celem pozytywnego dialogu, inicjowanego w ramach postępowania, jest doprowadzenie do polubownego zaradzenia stwierdzonym naruszeniom[699]. Współcześnie Komisja uznaje bez wahania, że podejmowanie przez państwo działań zaradczych stanowi pożądaną konsekwencję procedury rozpatrywania zawiadomień indywidualnych. Podkreśla przy tym, że naruszenie prawa gwarantowanego w *Karcie Afrykańskiej* rodzi po stronie państwa obowiązek reparacyjny[700].

Zbiór rozstrzygnięć, w których nie ograniczono się do stwierdzenia faktu naruszenia, daje się z kolei podzielić ze względu na stopień szczegółowości, z jaką Komisja odnosiła się do jego następstw. Z jednej strony wyróżnić można orzeczenia formułujące zaledwie generalne wymaganie, by państwo usunęło skutki naruszeń oraz powstrzymało się od nich w przyszłości. Z drugiej zaś strony dają się wyodrębnić także orzeczenia dokładniej wskazujące na środki reparacyjne, które powinny zostać podjęte w związku ze stwierdzonym pogwałceniem *Karty*.

Rozstrzygnięcia należące do pierwszej ze wskazanych kategorii nie pozwalają jasno określić ani tego, czego autor zawiadomienia może oczekiwać od państwa po zakończeniu postępowania przed Komisją, ani tego, w jaki konkretnie sposób państwo ma zagwarantować zgodność swego postępowania z *Kartą*. W przypadkach takich AKmPCz nie wykracza poza ogólną formułę stanowiącą, że w związku ze stwierdzonym naruszeniem państwo powinno dostosować swe ustawodawstwo oraz praktykę do wymogów *Karty Afrykańskiej*[701], usunąć skutki

697 Pkt 17 orzeczenia.

698 F. Ouguergouz, *The African Charter*..., s. 647.

699 *Supra*, przyp. 395.

700 AKmPCz, pkt 130 orzeczenia w sprawie *Mbiankeu Geneviève v. Kamerun*, wraz z powołanym tam orzecznictwem.

701 AKmPCz, orzeczenie z dnia 4 maja 2003 r. w sprawie *Curtis Francis Doebbler v. Sudan*, zawiadomienie nr 236/00, *dispositif*; orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie *Kazeem Aminu v. Nigeria*, zawiadomienie nr 205/97, *dispositif*; również *dispositif* orzeczenia w sprawie *Sir Dawda K. Jawara v. Gambia*.

naruszenia[702], podjąć środki zgodne z rozstrzygnięciem Komisji[703] lub postępować w sposób prowadzący do polubownego załatwienia sprawy[704]. Orzeczenia tego typu zapadały w praktyce AKmPCz od połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. Występowały one jednak na przemian z rozstrzygnięciami, w których organ coraz częściej szedł o krok dalej, wskazując na konkretne postępowanie, którego należało oczekiwać od państwa. Wydaje się przy tym, że ostatnim przypadkiem, w którym Komisja nie sprecyzowała zakresu powinności państwa w związku z naruszeniem, była sprawa *Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej,* rozstrzygnięta co do meritum podczas 5. sesji nadzwyczajnej, w lipcu 2008 r.

Określając dokładniej zakres powinności państwa w związku ze stwierdzonym naruszeniem, AKmPCz odwołuje się do czterech podstawowych mechanizmów reparacyjnych: (a) restytucji, (b) zadośćuczynienia pieniężnego, (c) satysfakcji oraz (d) zagwarantowania, że naruszenia nie będą się powtarzać w przyszłości. AKmPCz rekapituluje swe obecne stanowisko w tej mierze, stwierdzając, że:

> gwarancje wielu praw zawartych w *Karcie Afrykańskiej* byłyby jedynie iluzoryczne, gdyby nie opierały się na towarzyszącym im prawie do restytucji i zadośćuczynienia w przypadkach, w których dochodzi do naruszenia [*Karty* – MJW]. Co prawda, w przeszłości Komisja podchodziła z ostrożnością do problematyki reparacji[705], ostatecznie jednak jej orzecznictwo rozwinęło się w sposób progresywny [...][706].

Restytucja, która polega na przywróceniu stanu istniejącego przed naruszeniem, pojawiła się w praktyce Komisji najwcześniej spośród wskazanych mechanizmów reparacyjnych. Organ z Bandżulu stwierdzał zatem np., że państwo powinno umoż-

---

702 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Alhassan Abubakar v Ghana*; *dispositif* orzeczenia w sprawie *Annette Pagnoulle (on behalf of Abdoulaye Mazou) v. Kamerun*.

703 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej*; *dispositif* orzeczenia w sprawie *Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda*; orzeczenie z dnia 11 listopada 1997 r. w sprawie *Union interafricaine des droits de l'Homme, Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, RADDHO, Organisation nationale des droits de l'Homme au Sénégal and Association malienne des droits de l'Homme v. Angola*, zawiadomienie nr 159/96, *dispositif*.

704 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia*.

705 Np. w orzeczeniu, które zapadło w powoływanej już sprawie *Huri – Laws v. Nigeria*, Komisja stwierdziła naruszenie *Karty Afrykańskiej*, lecz wbrew żądaniu autora zawiadomienia nie odniosła się do kwestii zadośćuczynienia, *Communication Submitted by Huri–Laws on Behalf of the Civil Liberties Organisation (CLO) against the Federal Military Government of Nigeria under Article 55 of the African Charter on Human and Peoples' Rights, dated 24 October 1998*.

706 AKmPCz, pkt 133 orzeczenia w sprawie *Mr Mamboleo M. Itundamilamba v. DRK*.

liwić ofierze ponowne skorzystanie ze środków krajowych (zgodnie z art. 7 *Karty Afrykańskiej*) w przypadku uprzedniego naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego[707], uwolnić osoby pozbawione wolności wbrew gwarancjom z art. 6 *Karty*[708], przywrócić korzystanie z prawa własności lub praw pokrewnych, gdy pogwałcenie *Karty* miało związek z ich wykonywaniem[709], umożliwić powrót do miejsca zamieszkania[710], przywrócić dziennikarzowi akredytację[711] lub doprowadzić do zgodności z *Kartą* konkretnych przepisów prawa bądź praktyki krajowej[712].

Jakkolwiek *restitutio in integrum* stanowi podstawowy mechanizm reparacyjny w praktyce Komisji, to jednak wówczas, gdy przywrócenie stanu istniejącego przed naruszeniem nie jest możliwe bądź nie usuwa on w pełni skutków naruszenia, AKmPCz wskazuje na potrzebę wypłacenia zadośćuczynienia pieniężnego[713].

Zadośćuczynienie takie przyznawane jest w przypadkach, w których uszczerbek poniesiony w związku z naruszeniem ma wymiar materialny. Przy czym Komisja stwierdza istnienie wymiaru materialnego uszczerbku nie tylko wówczas, gdy wyrządzona została szkoda o charakterze majątkowym (obejmująca utracone wynagrodzenie, spodziewane korzyści, poniesione koszty postępowania przed organami krajowymi i Komisją oraz koszty opieki medycznej)[714], ale także wówczas, gdy ofiara naruszenia doznała cierpienia fizycznego lub psychicznego[715].

---

707 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Avocats Sans Frontières (on behalf of Gaëtan Bwampamye) v. Burundi*; orzeczenie z dnia 15 listopada 1999 r. w sprawie *Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, zawiadomienie nr 151/96, *dispositif*.

708 AKmPCz, pkt 233(VI) orzeczenia w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egipt*.

709 AKmPCz, pkt 171(ii) orzeczenia w sprawie *The Nubian Community in Kenya v. Kenia*; *dispositif* orzeczenia w sprawie *Dino Noca v. DRK*; *dispositif* orzeczenia w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia*; pkt 142(iii)(c) orzeczenia w sprawie *Monim Elgak, Osman Hummeida and Amir Suliman (represented by FIDH and OMCT) v. Sudan*.

710 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *John D. Ouko v. Kenia*; pkt 121(b) orzeczenia w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Andrew Barclay Meldrum) v. Zimbabwe*.

711 AKmPCz, pkt 121(d) orzeczenia w sprawie *Zimbabwe Lawyers for Human Rights and Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Andrew Barclay Meldrum) v. Zimbabwe*.

712 AKmPCz, pkt 125(4) orzeczenia w sprawie *Scanlen & Holderness v. Zimbabwe*; *dispositif* orzeczenia w sprawie *Purohit and Moore v. Gambia*.

713 AKmPCz, pkt 199 orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*. Komisja stwierdziła w tej sprawie, że „nawet najwyższe zadośćuczynienie pieniężne nie jest właściwe dla usunięcia skutków gwałcenia przez dziesiątki lat godości [licznych – MJW] członków ludu Diola", pkt. 201, 203.

714 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Kenneth Good v. Botswana*; pkt 131 orzeczenia w sprawie *Noah Kazingachire, John Chitsenga, Elias Chemvura and Batanai Hadzisi (represented by Zimbabwe Human Rights NGO Forum) v. Zimbabwe*.

715 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Gabriel Shumba v. Zimbabwe*; *dispositif* orzeczenia z dnia 4 maja 2003 r. w sprawie *Curtis Francis Doebbler v. Sudan*.

Praktyka istotnie ewoluowała, gdy chodzi o sposób określania wysokości zadośćuczynienia. We wczesnej sprawie *Embga Mekongo Louis v. Kamerun* Komisja stwierdziła zarówno fakt naruszenia *Karty Afrykańskiej*, jak i poniesienie szkody majątkowej przez autora zawiadomienia. Jednocześnie jednak uznała, że określenie precyzyjnej wysokości zadośćuczynienia należy do samego państwa-naruszyciela[716]. Komisja nie dawała przy tym żadnych wskazówek co do sposobu skalkulowania wysokości zadośćuczynienia. Argumentowała, dość niespójnie, że nie była umocowana do zastępowania w tej mierze organów krajowych[717] lub nie dysponowała stosownym materiałem dowodowym[718]. Z wolna jednak wytyczne dotyczące zadośćuczynienia zaczęły pojawiać się w praktyce AKmPCz. Coraz częściej sygnalizowała ona potrzebę zapewnienia zgodności zadośćuczynienia ze standardem międzynarodowym (wszakże nie dekodując jego parametrów)[719], wskazywała konkretny uszczerbek, który powinien zostać pokryty w drodze zadośćuczynienia[720], wymieniała okoliczności, które należało wziąć pod uwagę przy określeniu kwoty zadośćuczynienia[721], czy wreszcie ogólnie stwierdzała, że zadośćuczynienie powinno być adekwatne[722], należyte[723] lub rzetelne[724]. Zwieńczeniem procesu konkretyzowania wysokości zadośćuczynienia w praktyce Komisji były te jej rozstrzygnięcia, w których stosowną wartość wyrażano kwotowo. Pierwszym przypadkiem, w którym zadośćuczynienie zostało określone w taki sposób, była sprawa *Antoine Bissangou v. Kongo* z 2006 r., w której Komisja orzekła, że pań-

716 Pkt 2 orzeczenia. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na przywoływane już orzeczenie w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Sierra Leonean refugees in Guinea) v. Gwinea*. AKmPCz, stwierdzając naruszenie przez Gwineę praw uchodźców pochodzących z Sierra Leone, zaleciła utworzenie przez rządy obu państw komisji, która miałaby „oszacować wysokość strat poniesionych przez różne ofiary pod kątem wypłaty należnego zadośćuczynienia", *dispositif*.

717 Np. AKmPCz, pkt 3 *dispositif* orzeczenia w sprawie *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*; pkt 138(b) orzeczenia w sprawie *Mr Mamboleo M. Itundamilamba v. DRK*; pkt. 85, 89(d) orzeczenia w sprawie *Interights, ASADHO and Madam O. Disu v. DRK*.

718 Np. AKmPCz, pkt 206 orzeczenia w sprawie *Dino Noca v. DRK*.

719 AKmPCz, pkt 233(II) orzeczenia z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egipt*.

720 AKmPCz, pkt 135 orzeczenia w sprawie *Mr Mamboleo M. Itundamilamba v. DRK*; pkt 244(1) orzeczenia w sprawie *Kenneth Good v. Botswana*.

721 AKmPCz, pkt 92(c) orzeczenia w sprawie *Working Group on Strategic Legal Cases v. DRK*; pkt 86(ii) orzeczenia *w sprawie Titanji Duga Ernest (on behalf of Cheonumu Martinet and Others) v. Kamerun*.

722 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia*.

723 AKmPCz, *dispositif* orzeczeń z dnia 29 maja 2003 r. w kilku sprawach *Law Office of Ghazi Suleiman v. Sudan*.

724 AKmPCz, pkt 89(d) orzeczenia w sprawie *Interights, ASADHO and Madam O. Disu v. DRK*; pkt 138(b) orzeczenia w sprawie *Mr Mamboleo M. Itundamilamba v. DRK*.

stwo powinno zapłacić autorowi zawiadomienia kwotę ponad 297 tys. €[725]. Należy przy tym zauważyć, że okoliczności sprawy zdecydowanie skłaniały do precyzyjnego określenia wysokości reparacji o tyle, że kwota wynikała z orzeczenia sądu krajowego, którego zignorowanie przez władze stanowiło podstawę stwierdzenia przez Komisję naruszenia *Karty Afrykańskiej*. Pięć lat później Komisja ponownie precyzyjnie określiła wysokość należnego zadośćuczynienia pieniężnego, tym razem jednak oparła się wyłącznie na kalkulacji dokonanej przez autora zawiadomienia. W sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights & INTERIGHTS v. Egipt* AKmPCz stwierdziła naruszenie przez Egipt szeregu postanowień *Karty* w związku z atakiem na dziennikarki uczestniczące w demonstracji antyrządowej. Określając następnie wysokość zadośćuczynienia należnego każdej z ofiar, organ z Bandżulu oparł się wyłącznie na treści żądania zawartego w zawiadomieniu. Nie przeprowadzając jakiejkolwiek analizy okoliczności sprawy, Komisja stwierdziła, że Egipt powinien zapłacić każdej z ofiar kwotę 57 tys. funtów egipskich (a zatem około 10 tys. USD)[726].

W 2015 r. zapadły dwa orzeczenia, w których wysokość należnego zadośćuczynienia pieniężnego Komisja ustaliła samodzielnie. W sprawie *Jean-Marie Atangana Mebara v. Kamerun*[727] AKmPCz stwierdziła naruszenie prawa do wolności osobistej oraz prawa do rzetelnego procesu sądowego w stosunku do autora zawiadomienia, który żądał m.in. kwoty 800 tys. franków CFA (około 1,3 mln USD) tytułem zadośćuczynienia za szkody majątkowe i niemajątkowe, jakich doznał w związku z bezprawnym pozbawieniem wolności. Uzasadniając konieczność dokładnego określenia wysokości zadośćuczynienia, Komisja zauważyła, że sądy kameruńskie, które zasadniczo powinny być w tej mierze właściwe, „same brały udział w naruszeniu *Karty Afrykańskiej*", a sprawa „ma *charakter polityczny*"[728]. Doszedłszy zatem do wniosku, że pozostawienie określenia wysokości zadośćuczynienia pieniężnego władzom państwowym nie byłoby właściwe, AKmPCz samodzielnie skalkulowała jego wysokość. Za elementy kluczowe dla dokonania oceny Komisja uznała siedmioletni okres bezprawnego pozbawienia wolności, jego wpływ na działalność zawodową i publiczną ofiary oraz orzecznictwo innych organów międzynarodowych w podobnych sprawach. Wysokość należnego zadośćuczynienia została następnie określona na poziomie połowy kwoty żądanej przez autora zawiadomienia[729].

Kolejna ze spraw, *Mbiankeu Geneviève v. Kamerun*, stała się dla AKmPCz okazją do najszerszego w dotychczasowej praktyce odniesienia do problematyki zadośćuczynienia pieniężnego[730]. Autorka zawiadomienia domagała się zadośćuczynienia

725 *Dispositif*.
726 AKmPCz, pkt 275(iv) orzeczenia z dnia 16 grudnia 2011 r.
727 AKmPCz, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r., zawiadomienie nr 416/12.
728 *Ibidem*, pkt 141.
729 *Ibidem*, pkt. 138–142.
730 Pkt. 129–150 orzeczenia.

uczynienia w związku z bezprawnym wywłaszczeniem naruszającym szereg postanowień *Karty Afrykańskiej*. Żądane zadośćuczynienie zostało ujęte przez nią kwotowo i skalkulowane przez odniesienie do wartości rynkowej utraconej nieruchomości gruntowej. Obejmowało także utratę przyszłych korzyści, wartość zniszczonych naniesień istniejących na nieruchomości, uniemożliwienie wykonywania prawa własności oraz cierpienie psychiczne związane z działaniami państwa prowadzącymi do wywłaszczenia. Odnosząc się do tych żądań, Komisja przyjęła, że jeżeli dysponuje stosownym materiałem dowodowym, to jest władna do kwotowego określenia wysokości zadośćuczynienia pieniężnego, które powinno być „rzetelne, adekwatne, należyte, wystarczające, właściwe, satysfakcjonujące ofiarę i proporcjonalne do wyrządzonej szkody"[731]. W związku z tym, że w rozpatrywanym przypadku argumenty autorki zawiadomienia, dotyczące wartości nieruchomości oraz korzyści utraconych na skutek wywłaszczenia, nie zostały oparte na stosownej ekspertyzie, AKmPCz stwierdziła, że wysokość zadośćuczynienia w tym zakresie powinna być określona przez władze kameruńskie na podstawie „standardów krajowych i międzynarodowych"[732]. Komisja wskazała następnie, że o ile autorka zawiadomienia przedstawi (już po ogłoszeniu przez organ z Bandżulu orzeczenia w sprawie) dowody dokumentujące wydatki poniesione przez nią w związku z wywłaszczeniem, równowartość tych udowodnionych wydatków powinna być przez Kamerun zwrócona[733]. Odnosząc się zaś do kwoty pięciu milionów funtów CFA (około 10 tys. USD), żądanej tytułem zadośćuczynienia za cierpienia psychiczne, Komisja uznała, że nie jest ona nadmiernie wygórowana, biorąc pod uwagę charakter i okoliczności naruszenia[734].

Na koniec należy zauważyć, że krąg uprawnionych do zadośćuczynienia pieniężnego nie ogranicza się jedynie do bezpośrednich ofiar naruszenia, obejmując również osoby im bliskie (*beneficiaries*)[735], spadkobierców prawnych, krewnych[736] oraz wdowy[737]. Praktyka Komisji w tej mierze jest jednak niespójna i dość przypadkowa. Nie sposób zwłaszcza wyznaczyć na jej podstawie ani przesłanki rozszerzenia kręgu uprawnionych (AKmPCz przyznawała bowiem zadośćuczynienie

731 *Ibidem*, pkt 131.

732 *Ibidem*, pkt 142. Podobnie w orzeczeniu z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie *Albert Bialufu Ngandu v. DRK*, zawiadomienie nr 433/12, w którym Komisja zwróciła uwagę na nieudowodnienie przez autora zawiadomienia, że poniósł uszczerbek w podnoszonej przezeń wysokości, pkt 83.

733 AKmPCz, pkt 147orzeczenia w sprawie *Mbiankeu Geneviève v. Kamerun*.

734 *Ibidem*, pkt 149.

735 AKmPCz, pkt 138(2) orzeczenia w sprawie *Association of Victims of Post Electoral Violence & Interights v. Kamerun*.

736 AKmPCz, pkt 145(b) orzeczenia w sprawie *Noah Kazingachire, John Chitsenga, Elias Chemvura and Batanai Hadzisi (represented by Zimbabwe Human Rights NGO Forum) v. Zimbabwe*.

737 AKmPCz, pkt 3 *dispositif* orzeczenia w sprawie *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*.

osobom bliskim zarówno żyjących, jak i zmarłych ofiar bezpośrednich), ani też warunków, które powinny spełniać osoby bliskie, by otrzymać zadośćuczynienie.

W jednym z ostatnich rozstrzygnięć Komisja stwierdziła, że w przypadku uszczerbku o charakterze niematerialnym państwo może być zobowiązane do: (a) przeprowadzenia rzetelnego postępowania pozwalającego ustalić okoliczności, w jakich doszło do naruszeń oraz do ukarania osób odpowiedzialnych, (b) rehabilitacji ofiar, (c) stosownego ich upamiętnienia[738]. Taka deklaracja na temat mechanizmu satysfakcji wydaje się mieć, przynajmniej częściowo, charakter programowy, jako że w dotychczasowej praktyce Komisja korzystała głównie z pierwszego z wymienionych środków, wzywając państwa do ukarania sprawców naruszenia[739]. Jakkolwiek w rozstrzygnięciach Komisji próżno szukać wzmianek o prawie do prawdy[740], to jednak przynajmniej w jednym przypadku organ wskazał także na potrzebę przeprowadzenia niezależnego postępowania, którego celem byłoby ujawnienie losu osób zaginionych[741]. Natomiast w żadnej ze spraw AKmPCz nie orzekła o potrzebie upamiętnienia ofiar naruszeń. Zaledwie w pojedynczych przypadkach zalecała wprowadzanie programów pomocowych dla ofiar przestępstw związanych z przemocą na tle seksualnym[742] lub osób cierpiących na choroby psychiczne[743].

Gdy chodzi o zagwarantowanie zaniechania naruszeń w przyszłości, AKmPCz wzywała państwa do podejmowania stosownych kroków (a) legislacyjnych, (b) administracyjnych oraz (c) innych, należących do dziedziny polityki społecznej.

Te pierwsze obejmowały m.in. uchylenie niezgodnych z *Kartą* krajowych aktów prawnych[744], wprowadzenie moratorium na wykonywanie kary śmierci[745], przyję-

738 AKmPCz, pkt 200 orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

739 AKmPCz, pkt 229(3) orzeczenia w sprawie *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*; pkt 194(2) orzeczenia w sprawie *Gabriel Shumba v. Zimbabwe*; pkt 275(v) orzeczenia z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights & Interights v. Egipt*; pkt 86(iii) orzeczenia w sprawie *Titanji Duga Ernest (on behalf of Cheonumu Martinet and Others) v. Kamerun*.

740 Pojawiają się one natomiast w innych dokumentach tego organu, zob. zwłaszcza ACHPR/Res.111(XLII)2007, preambuła tiret 10 czy w *Principles and Guidelines on Human and Peoples' Rights while Countering Terrorism in Africa*, część 12 (*Right of Access to Information and the Right to Truth*), *supra*, przyp. 203.

741 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*.

742 AKmPCz, orzeczenie z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie *Organisation Mondiale Contre la Torture et Ligue de la Zone Afrique pour la Défense des Droits des Enfants et Elèves (pour le compte de Céline) v. DRK*, zawiadomienie nr 325/06, pkt 88(v).

743 AKmPCz, pkt 2 *dispositif* orzeczenia w sprawie *Purohit and Moore v. Gambia*.

744 Np. AKmPCz, *ibidem*, pkt 1 *dispositif*; *dispositif* orzeczenia z dnia 4 maja 2003 r. w sprawie *Curtis Francis Doebbler v. Sudan*.

745 AKmPCz, pkt (c) *dispositif* orzeczenia w sprawie *Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana*.

cie traktatu chroniącego prawa człowieka[746], zagwarantowanie zgodności prawa krajowego ze zobowiązaniami międzynarodowymi państwa[747], zmianę ustroju sądów w celu zagwarantowania ich niezawisłości[748] oraz zaniechanie obejmowania amnestią osób odpowiedzialnych za naruszenia praw człowieka[749].

Środki o charakterze administracyjnym nie wymagają ingerencji ustawodawczej, sprowadzając się głównie do zmiany *modus operandi* organów państwa na gruncie już obowiązujących przepisów. Mogą one polegać zwłaszcza na wprowadzeniu procedur, których celem jest poprawa warunków bytu osób pozbawionych wolności[750], dostosowanie praktyki krajowej do standardów wynikających z prawa międzynarodowego[751], zapewnienie przedstawicielom organizacji pozarządowych dostępu do ofiar[752] oraz przeszkolenie funkcjonariuszy państwowych w zakresie respektowania praw człowieka[753].

Wreszcie mechanizmy należące do dziedziny polityki społecznej pojawiają się sporadycznie, zazwyczaj w przypadkach stwierdzenia naruszeń poważnych lub masowych. Wymagają one podjęcia stosownych działań ustawodawczych i administracyjnych, które powinny być poprzedzone głębszą refleksją, pozwalającą na zidentyfikowanie podstawowych parametrów sytuacji kryzysowej, tj. m.in. jej przyczyn, dynamiki rozwoju, dostępnych środków zaradczych oraz możliwych kierunków działań legislacyjnych i administracyjnych. Tak zatem Komisja wskazywała na potrzebę utworzenia forum dialogu społecznego w związku z konfliktem w Darfurze[754], konieczność pogłębionej refleksji na temat przyczyn i przejawów dyskryminacji rasowej w Mauretanii[755] czy rozruchów społecznych

---

746 AKmPCz, pkt 275(vi) orzeczenia z dnia 16 grudnia 2011 r. w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights & Interights v. Egipt*.

747 AKmPCz, pkt 171(ii)(c) orzeczenia w sprawie *The Nubian Community in Kenya v. Kenia*; pkt 92(a)(b) orzeczenia w sprawie *Working Group on Strategic Legal Cases v. DRK*.

748 AKmPCz, pkt 233(III) *dispositif* orzeczenia z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie *Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egipt*.

749 AKmPCz, pkt 229(7) orzeczenia w sprawie *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*.

750 AKmPCz, tiret 2–4 pkt. 87 orzeczenia w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Esmaila Connateh & 13 others) v. Angola*.

751 AKmPCz, pkt 92(b) orzeczenia w sprawie *Working Group on Strategic Legal Cases v. DRK*; pkt 207(iii)(iv) orzeczenia w sprawie *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej*; pkt 125(d) orzeczenia w sprawie *Scanlen & Holderness v. Zimbabwe*.

752 AKmPCz, tiret 3 pkt. 86 orzeczenia w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Esmaila Connateh & 13 others) v. Angola*.

753 AKmPCz, pkt 93(ii)(d) orzeczenia w sprawie *Abdel Hadi, Ali Radi & Others v. Sudan*; pkt 86(iv) orzeczenia w sprawie *Titanji Duga Ernest (on behalf of Cheonumu Martinet and Others) v. Kamerun*.

754 AKmPCz, pkt 229(6) orzeczenia w sprawie *Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan*.

755 AKmPCz, tiret 5 *dispositif* orzeczenia w sprawie *Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*.

w Zimbabwe[756], na konieczność równomiernego rozwoju ekonomicznego północnej i południowej części Kamerunu[757] oraz zasadność osiągnięcia porozumienia między rządem kenijskim a ludem Endorois, którego wysiedlenie z tradycyjnych siedzib zostało uznane za niezgodne z *Kartą*[758]. Na tym tle szczególny charakter ma powoływane już orzeczenie w sprawie *Organisation Mondiale Contre la Torture et Ligue de la Zone Afrique pour la Défense des Droits des Enfants et Elèves (pour le compte de Céline) v. DRK,* dotyczące pojedynczego przypadku przemocy seksualnej. Wskazując na kulturowe źródła przemocy wobec kobiet, AKmPCz wezwała państwo do zorganizowania kampanii społecznej, mającej na celu zmianę wzorców zachowań w społeczeństwie DRK[759].

(ii) Charakter prawny uchwał, w których Komisja orzeka o naruszeniu *Karty*

Po zbadaniu sprawy sygnalizowanej zawiadomieniem indywidualnym Komisja przygotowuje, na podstawie art. 59(2)(3) *Karty*, dokument zawierający sprawozdanie (*report*)[760], w którym przedstawia przeprowadzone postępowanie oraz podjętą decyzję (w szczególności o przyjęciu zawiadomienia, jego dopuszczalności oraz naruszeniu *Karty* przez państwo). W przypadku zawiadomień uznanych za dopuszczalne takie rozstrzygnięcie będzie obejmowało zarówno pogląd AKmPCz co do tego, czy doszło do pogwałcenia traktatu, jak i (w przypadku stwierdzenia naruszenia) wskazanie na środki, jakie powinny zostać podjęte przez państwo w związku ze złamaniem obowiązku traktatowego. W treści dokumentu Komisja wyraźnie oddziela te dwa elementy orzeczenia, stosując odmienną terminologię. Organ zatem zazwyczaj stwierdza (*finds*, *observes*), oznajmia (*declares*) lub rozstrzyga (*holds*) w przedmiocie naruszenia. Jeżeli do niego doszło, to zwykle wzywa (*calls*, *requests*), zaleca (*recommends*) lub nalega (*urges*), by państwo podjęło stosowne kroki o charakterze reparacyjnym. Te właśnie elementy orzeczenia składają się na decyzję w przedmiocie zawiadomienia.

Współcześnie w praktyce stosowania *Karty Afrykańskiej* państwa nie podważają prerogatywy Komisji do podejmowania uchwał (decyzji)[761], w których organ z Bandżulu, zbadawszy sprawę zasygnalizowaną zawiadomieniem indywidualnym, orzeka o naruszeniu *Karty*. Przy czym o ile zasadniczo problematyka charakteru

---

756 AKmPCz, *dispositif* orzeczenia w sprawie *Zimbabwe Human Rights NGO Forum v. Zimbabwe*.

757 AKmPCz, pkt 215(1)(d) orzeczenia w sprawie *Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun*.

758 AKmPCz, pkt 1(f) *dispositif* orzeczenia w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia*.

759 Pkt. 80, 88(iv).

760 Gdy w niniejszej książce powoływane są „orzeczenia" Komisji, z formalnego punktu widzenia są to fragmenty dokumentów, o których stanowi art. 59(2) *Karty*. Dokument taki zawiera decyzję, w której AKmPCz orzeka w przedmiocie sprawy, stanowiącej kanwę zawiadomienia.

761 Terminem „decyzja" posługuje się w tym kontekście, dość konsekwentnie, sama Komisja, zob. np. art. 110 *Regulaminu* z 2010 r. Ogólnie na temat uchwał Komisji zob. *supra*, cz. trzecia, III.4.

prawnego uchwał AKmPCz nie budzi szczególnych kontrowersji[762], o tyle pytanie o moc wiążącą omawianych tu, szczególnych decyzji, pozostaje przedmiotem dość ożywionej dyskusji[763]. Dotyczy ona zwłaszcza tego, czy stwierdzenie naruszenia prowadzi do powstania, po stronie zainteresowanego państwa, obowiązków związanych z ponoszeniem odpowiedzialności międzynarodowej oraz czy spoczywa na nim prawny obowiązek przedsięwzięcia środków wskazanych przez AKmPCz. Pewne trudności z udzieleniem odpowiedzi na te pytania stanowią konsekwencję trzech podstawowych czynników: (a) braku wyraźnych regulacji prawnych w treści *Karty*, (b) niespójnego stanowiska samej Komisji oraz (c) nierozróżniania w dyskusji doktrynalnej argumentów o charakterze *de lege ferenda* oraz *de lege lata*.

Gdy chodzi o pierwszą z wymienionych okoliczności, to jak już wcześniej zauważono[764], praktyka orzekania w przedmiocie zawiadomień indywidualnych stanowi rezultat progresywnej, celowościowej wykładni postanowień *Karty* dokonanej przez Komisję. Sam traktat (podobnie jak kolejne *Regulaminy*) nie reguluje wyraźnie charakteru tych rozstrzygnięć[765].

W praktyce, po zakończeniu postępowania w przedmiocie zawiadomienia indywidualnego, przygotowany przez Komisję dokument, zawierający rozstrzygnięcie, zostaje opublikowany jako część *Activity Report* na podstawie upoważnienia zawartego w decyzji Rady Wykonawczej UA[766]. Co prawda, decyzje Rady są wiążące prawnie[767], tym niemniej ich treść nie pozwala przyjąć, by ich celem (a tym sa-

---

762 Rezolucje związane z funkcjonowaniem mechanizmów specjalnych wiążą *pro foro interno*, natomiast rezolucje tematyczne dotyczące respektowania praw człowieka nie tworzą obowiązków prawnych dla państw; więcej na ten temat, zob. s*upra*, cz. trzecia, III.4.

763 Na ten temat, zob. np. R. Murray, *Decisions by the African Commission...*, s. 431–432; F. Viljoen, L. Louw, *The Status of the Findings of the African Commission: From Moral Persuasion to Legal Obligation*, JAL, 2004, Vol. 48, s. 1–22; G.M. Wachira, A. Ayinla, *Twenty years of elusive enforcement of the recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights: A possible remedy*, AHRLJ, 2006, Vol. 6, s. 471–478; R. Murray, E. Mottershaw, *Mechanisms for the Implementation of Decisions of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, HRQ, 2014, Vol. 36, s. 353–356; R. Murray, D. Long, *The Implementation...*, s. 50–61.

764 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.1.

765 Na temat charakteru uchwał AKmPCz w ogóle, zob., *supra*, cz. trzecia, III.4.

766 *Supra*, cz. trzecia, II.7. Rada Wykonawcza UA zazwyczaj wyraża zgodę na publikację wszystkich dokumentów dotyczących zawiadomień indywidualnych, wymienionych w *Activity Report*. Przypadki selektywnego wyłączania poszczególnych spraw zdarzają się jednak, np. w 2015 r. Rada wyłączyła publikację sprawozdań dotyczących dwóch spraw przeciwko Rwandzie, *supra*, przyp. 124.

767 Zgodnie z art. 13(1) *Aktu Konstytucyjnego UA*, Rada Wykonawcza może podejmować decyzje wiążące prawnie, gdy dotyczą kwestii stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich. Przykładowe wyliczenie towarzyszące tej stypulacji nie zawiera wzmianki o prawach człowieka. Trzeba jednak przyjąć, że skoro promocja i ochrona praw człowieka należą do celów Unii zgodnie z art. 3(h) *Aktu Konstytucyjnego UA*, to tym samym zagadnienie stanowi przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich w rozumieniu art. 13(1) *Aktu Konstytucyjnego UA*.

mym, także skutkiem) było nadanie charakteru wiążącego decyzji, w której Komisja stwierdziła naruszenie *Karty*. Wyrażając zgodę na publikację *Activity Report*, Rada Wykonawcza UA zazwyczaj zaledwie wzywa (*calls upon*) państwa członkowskie do respektowania rozstrzygnięć organu z Bandżulu. Jest to istotne o tyle, że w przypadkach, w których zamiarem Rady jest wywołanie skutków prawnych, posługuje się ona inną retoryką: wskazuje wówczas na podjęcie decyzji (*decides*) w określonej kwestii[768]. W szczególności odnosząc się do bezsprzecznie wiążących wyroków AfTPCz, Rada nalega (*urges*), by państwa wykonywały je bezwarunkowo[769].

Sama Komisja nieczęsto zajmuje w tej kwestii wyraźne stanowisko. Gdy już to czyni, jej poglądy dalekie są od spójności. Organ zatem niekiedy pośrednio sugeruje, że przyjęcie sprawozdania przez Radę Wykonawczą UA prowadzi do nadania decyzji Komisji charakteru prawnie wiążącego. Stwierdza przy tym, że:

> mandat Komisji ma w istocie charakter quasi-sądowy, w związku z tym formułowane przez nią zalecenia końcowe nie są ze swej istoty wiążące dla państw. Zalecenia te są zamieszczane w dorocznych sprawozdaniach z aktywności Komisji (*Activity Reports*), przedkładanych [...] zgodnie z art. 54 *Karty*. Po przyjęciu [przez właściwy organ UA – MJW] stają się wiążące dla państw-stron [...][770].

Z drugiej strony Komisja daje także niekiedy do zrozumienia, że wiążący charakter rozstrzygnięć w przedmiocie zawiadomień stanowi konsekwencję związania państw *Kartą Afrykańską*, która w art. 1 nakłada na strony generalny obowiązek respektowania zawartych w niej praw i wolności oraz przyjmowania właściwych środków w celu ich osiągnięcia. Gdy zatem państwo zignorowało rozstrzygnięcie AKmPCz w sprawie *Constitutional Rights Project (in respect of Zamani Lakwot and six others) v. Nigeria*[771], wówczas w treści innego orzeczenia, wydanego w podobnym stanie faktycznym, organ stwierdził, że niewykonanie przez Nigerię poprzedniej decyzji stanowiło naruszenie art. 1 *Karty*[772]. Przypadek ten

768 Zob. np. pkt 4 oraz pkt 10 decyzji Rady Wykonawczej UA nr AU Doc. EX.CL/Dec.841(XXV) w sprawie przyjęcia *Activity Report*, przedłożonego przez AKmPCz. Wzywanie państw, by respektowały decyzje AKmPCz nie jest stałą praktyką, zob. np. decyzje Rady Wykonawczej UA z lat 2015–2016: AU Doc. EX.CL/921(XXVII), AU Doc. EX.CL/938(XXVIII), AU Doc. Doc. EX.CL/968(XXIX).

769 Zob. pkt 4 decyzji Rady Wykonawczej UA AU Doc. EX.CL/Dec.865(XXVI) w sprawie *Activity Report* przedłożonego przez AfTPCz za 2014 r. Należy jednak podkreślić, że część doktryny akceptuje pogląd o uzyskiwaniu przez rozstrzygnięcia Komisji mocy wiążącej na podstawie decyzji Rady Wykonawczej UA, zob. np. F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 339. Autor ten pomija jednak treść decyzji Rady Wykonawczej UA, akcentując natomiast ich wiążący charakter.

770 AKmPCz, *Information Sheet No 3 on Communication Procedure*, s. 8–9.

771 AKmPCz, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr 87/93.

772 AKmPCz, tiret 3 *dispositif* orzeczenia w sprawie *International PEN, Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Interights (on behalf of Ken Saro-Wiwa Jnr) v. Nigeria*.

nie stał się jednak zalążkiem szerszej praktyki. Przeciwnie, Komisja dostrzegając globalny problem ignorowania jej rozstrzygnięć przez państwa[773], powstrzymuje się od deklarowania, że akty takie naruszają wiążące prawnie decyzje. Zamiast tego AKmPCz w treści *Activity Reports*[774] lub uchwałach tematycznych[775] ogranicza się do wzywania państw (*calls*, *recommends*), by respektowały jej decyzje, w których orzeczono o naruszeniu *Karty*.

W odróżnieniu od AKmPCz, państwa-strony *Karty Afrykańskiej* prezentują wyraźne i w zasadzie jednolite stanowisko, zdecydowanie podważające moc wiążącą dyskutowanych tu decyzji[776]. Na przykład w związku z niekorzystnym dla państwa orzeczeniem w sprawie *Kenneth Good v. Botswana* rząd w Gaborone wydał oświadczenie, w którym stwierdził, że nie jest nim związany. W odpowiedzi Komisja zauważyła[777], że orzeczenie zostało opublikowane na podstawie uchwały Rady Wykonawczej UA[778] oraz przekazała stanowisko państwa samej Radzie. Jest natomiast rzeczą znamienną, że Rada Wykonawcza na notę Botswany nie zareagowała[779].

Niezależnie od tego, że na powszechne przeświadczenie państw co do braku mocy wiążącej rozstrzygnięć AKmPCz wskazują badania praktyki[780], pośrednim dowodem jego istnienia jest powołanie AfTPCz – organu sądowego, wydającego wiążące prawnie wyroki[781].

Również doktryna konstatowała, początkowo dość jednoznacznie, niewiążący charakter rozstrzygnięć Komisji. Quasi-sądowy charakter organu oraz nieobecność podstawy prawnej do wydawania przezeń wiążących decyzji w przedmiocie zawiadomień indywidualnych zdecydowanie skłaniały do przyjmowana takiego właśnie stanowiska[782]. Jednak na wczesnym etapie funkcjonowania AKmPCz

---

Na wynikający z art. 1 *Karty Afrykańskiej* obowiązek respektowania rozstrzygnięć Komisji wskazano również w jedynej sprawie związanej z zawiadomieniem międzypaństwowym, pkt 53 orzeczenia AKmPCz w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*.

773 Szerzej, *infra*, cz. trzecia, IV.1.3.6.

774 Zob. np. AKmPCz, *37 Activity Report*, pkt 53(iv).

775 AKmPCz, ACHPR/Res.97(XL)2006, pkt 2.

776 Zob. N.J. Udombana, *The African Commission on Human and Peoples' Right and the development of fair trial norms in Africa*, AHRLJ, 2006, Vol. 6, s. 330.

777 AKmPCz, *32–33 Activity Report*, pkt 24.

778 AU Doc. EX.CL/600(XVII).

779 Rada Wykonawcza UA, Doc. EX.CL/782(XXII).

780 University of Bristol-Human Rights Implementation Center, *Summary and recommendations from an expert seminar on identifying national mechanisms to follow up and implement decisions of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 21–22 November 2011*, s. 2.

781 Zgodnie z art. 30 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*, państwa zobowiązane są zagwarantować wykonywanie wyroków Trybunału w sprawach, w których były stronami.

782 I. Österdahl, *Implementing Human Rights in Africa: The African Commission on Human and Peoples' Rights and Individual Communications*, Iustus Förlag, 2002, s. 154–155; N. Enonchong, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: Effective Remedies in Domestic*

podnoszone były również postulaty *de lege ferenda*, akcentujące konieczność wzmocnienia roli organu z Bandżulu w dziedzinie ochrony praw człowieka przez nadanie mu kompetencji do wydawania wiążących decyzji *pro foro externo*[783]. W toku dalszej dyskusji doktrynalnej – szczególnie w związku ze stanowiskiem zajmowanym przez liczne organizacje pozarządowe krytykujące formułę Komisji, pozbawionej instrumentów dyscyplinujących państwa w procesie implementacji rozstrzygnięć[784] – zauważalny stał się efekt swoistej projekcji argumentów celowościowych i *de lege ferenda* na sposób wykładni obowiązujących postanowień *Karty Afrykańskiej*. W konsekwencji można się obecnie spotkać z odosobnionymi poglądami, których autorzy powołując zasadę *pacta sunt servanda* lub zasadę dobrej wiary wywodzą, że rozstrzygnięcia Komisji mają charakter wiążący prawnie[785].

(iii) Wznowienie postępowania i kontrola orzeczenia co do przedmiotu zawiadomienia

Orzeczenia AKmPCz co do meritum są ostateczne[786]. W szczególności ani *Karta Afrykańska*, ani dwa pierwsze *Regulaminy* nie przewidywały możliwości wznowienia postępowania w przypadku wyjścia na jaw okoliczności nieznanych Komisji w chwili rozstrzygania o przedmiocie zawiadomienia.

W praktyce problem możliwości wznowienia postępowania i wzruszenia takiego orzeczenia pojawił się stosunkowo późno i w ograniczonym zakresie, na gruncie jednego tylko orzeczenia, w sprawie *Interights, Institute for Human Rights and Development in Africa, and Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania*[787], które zapadło w czerwcu 2004 r. podczas 35. sesji zwyczajnej.

Law?, JAL, 2002, Vol. 46, s. 197; J. Naldi, *Future trends in human rights in Africa: the increased role of the OAU?*, [w:] M. Evans, R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights...*, s. 10; M. Ssenyonjo, *Strengthening the African Regional Human Rights System*, [w:] M. Ssenyonjo (ed.), *The African Regional Human Rights System...*, s. 463.

783 N.S. Rembe, *The System of Protection of Human Rights under the African Charter: Problems and Prospects*, Institute of for Southern African Studies, University of Lesotho, 1991, s. 44.

784 R. Murray, D. Long, *The Implementation...*, s. 50.

785 *Ibidem*, s. 55.

786 W tym miejscy należy jedynie wspomnieć o kompetencji AfTPCz do orzekania w sprawach, w których postępowanie przed AKmPCz zostało zakończone. Zgodnie z *Protokołem o ustanowieniu AfTPCz*, legitymację bierną w takim przypadku posiada zarówno państwo, przeciwko któremu skierowane zostało zawiadomienie indywidualne, jak i autor zawiadomienia, pod warunkiem wszakże, że w tym drugim przypadku państwo uznało jurysdykcję Trybunału do orzekania w sprawach zainicjowanych przez podmioty indywidualne, zob. art. 5(1)(c) oraz art. 5(3) w zw. z art. 34(6) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Trybunał nie kontroluje jednak rozstrzygnięcia Komisji, ale rozpoznaje sprawę od początku we własnym zakresie; zob. także *infra*, cz. czwarta, III.1.1

787 W związku ze wznowieniem postępowania Komisja orzekała w sprawie dwa razy: dnia 4 czerwca 2004 r. (zawiadomienie nr 242/01) oraz dnia 3 marca 2010 r. (zawiadomienie nr 373/06).

Dnia 1 września 2004 r. autor zawiadomienia złożył wniosek o jego rewizję. Podnosił przy tym, że w dyskusji nad decyzją uczestniczył przedstawiciel Mauretanii, co miało pozostawać w sprzeczności z dyrektywą bezstronności komisarzy uczestniczących w rozpatrywaniu zawiadomienia, wyrażoną w art. 109 *Regulaminu* z 1995 r. Twierdził ponadto, że samo rozstrzygnięcie miało charakter *infra petita*, gdyż Komisja nie orzekła o wszystkich żądaniach zawartych w zawiadomieniu[788].

AKmPCz, rozważając zakres posiadanych prerogatyw, punktem wyjścia uczyniła art. 60 *Karty Afrykańskiej* nakazujący, by w procesie wykładni traktatu czerpać inspirację (*draw inspiration*) z praktyki międzynarodowej. Analiza tej praktyki doprowadziła Komisję do wniosku, że kompetencja w zakresie kontroli prawidłowości ostatecznego rozstrzygnięcia stanowi, pod pewnymi warunkami, stały element procedury międzynarodowych organów o charakterze zarówno sądowym, jak i quasi-sądowym. Przyjęła w konsekwencji, że jest władna skontrolować własne rozstrzygnięcia co do meritum.

Wskazując na przesłanki przeprowadzenia takiej kontroli, Komisja stwierdziła, że stosowny wniosek jednej ze stron powinien ujawniać nowy lub istotny czynnik (*a new or compelling element*), którego pominięcie stanowiłoby obrazę uczciwości, sprawiedliwości oraz czystego sumienia[789]. Należy przy tym zauważyć, że zastosowanie alternatywy (*or*) zamiast koniunkcji (*and*) prowadziło do wniosku, że podstawą kontroli mogła się stać okoliczność, która była znana organowi w chwili orzekania. To zaś oznaczało wykroczenie przez AKmPCz poza klasyczny model wznowienia postępowania[790] i prowadziło do dopuszczenia kontroli o charakterze apelacyjnym (a zatem mającej na celu wyeliminowanie błędów popełnionych w toku rozstrzygania)[791]. Na gruncie rozpatrywanego przypadku Komisja zauważyła, że autor zawiadomienia nie ujawnił okoliczności nieznanych organowi w chwili orzekania. Pomimo to, odnosząc się do problemu rozstrzygnięcia *infra petita*, stwierdziła, że uzupełnienie decyzji merytorycznej nie narusza powagi rzeczy osądzonej i może być dokonane zarówno *suo moto*, jak i na wniosek każdej ze stron[792]. Biorąc dalej pod uwagę, że w pierwotnym orzeczeniu nie odniesiono się do kwestii naruszenia szeregu postanowień *Karty*, Komisja uzupełniła je zgodnie z wnioskiem[793]. *In casu* rozpoznano również, aczkolwiek już bez szczegółowej analizy posiadanego uprawnienia, drugi z podnoszonych zarzutów, dotyczący niewłaściwej kompozycji AKmPCz w procesie orzekania[794].

---

788 AKmPCz, pkt. 3–6 orzeczenia z dnia 3 marca 2010 r. (zawiadomienie nr 373/06).
789 *Ibidem*, pkt. 8–11.
790 Zob. np. art. 61(1) *Statutu MTS*.
791 Zob. np. art. 81 *Statutu MTK*.
792 Pkt 39 orzeczenia z dnia 3 marca 2010 r. (zawiadomienie nr 373/06).
793 *Ibidem*, pkt. 63–64.
794 *Ibidem*, pkt. 47–62.

Pojawienie się problemu kontroli orzeczeń merytorycznych w praktyce skłoniło Komisję do wyraźnego uregulowania tego zagadnienia w *Regulaminie* z 2010 r. AKmPCz może zatem skontrolować prawidłowość rozstrzygnięcia zarówno *motu proprio*, jak i na wniosek każdej ze stron[795]. Materialną podstawą kontroli będzie ujawnienie okoliczności faktycznej nieznanej uprzednio ani Komisji, ani stronie wnioskującej[796] oraz stwierdzenie innego istotnego powodu uzasadniającego przeprowadzenie kontroli z uwagi na wymogi uczciwości, sprawiedliwości oraz poszanowania praw człowieka[797]. Zgodnie z art. 111(3) *Regulaminu* z 2010 r., stosowny wniosek powinien zostać złożony przed upływem trzech lat od daty orzeczenia. Jednak w związku z tym, że powołany przepis nie odnosi się wyraźnie do przypadków działania Komisji *motu proprio*, nie jest jasne, czy organ mógłby w takiej sytuacji skorzystać z posiadanej prerogatywy pomimo upływu terminu.

Wznowienie postępowania w związku z wyjściem na jaw nowych okoliczności faktycznych jest dodatkowo ograniczone w dwojaki sposób. Po pierwsze, ujawniona okoliczność ze względu na jej charakter musi mieć decydujący wpływ na wynik rozstrzygnięcia, przy czym nie była dotąd znana powołującej stronie, która nie dopuściła się w tej mierze niedbalstwa[798]. Po wtóre, wniosek o wznowienie powinien zostać złożony w terminie sześciu miesięcy od odkrycia przedmiotowej okoliczności[799]. Pomimo sprecyzowania przesłanek wznowienia postępowania, omówiona regulacja nie była jednak w latach 2010–2016 nigdy powołana.

IV.1.3.6. Problem respektowania orzeczeń Komisji – postępowanie po rozstrzygnięciu co do przedmiotu

Niewiążący charakter orzeczeń Komisji[800] stanowi ważny element opisu samego mechanizmu rozpoznawania zawiadomień indywidualnych. Jednak stwierdzenie tej okoliczności nie niesie, samo w sobie, żadnej informacji o tym, jaki wpływ orzeczenia te wywierają na rzeczywistość w przestrzeni afrykańskiej. Dla dokonania stosownej oceny konieczne jest zbadanie praktyki wykonywania przez państwa zaleceń udzielonych przez Komisję oraz przedstawienie instrumentów, jakimi organ dysponuje dla zagwarantowania zgodności postępowania państw z udzielonymi zaleceniami.

W tym kontekście może wręcz zdumiewać, że od początków swej działalności Sekretariat AKmPCz nie gromadził danych, pozwalających na opisanie oraz analizę praktyki w tym zakresie. Sporadycznie pojawiające się sygnały, wskazujące na

795 Art. 111(1) *Regulaminu* z 2010 r.
796 Art. 111(2)(a) *Regulaminu* z 2010 r.
797 Art. 111(2)(c) *Regulaminu* z 2010 r.
798 Art. 111(2)(a) *Regulaminu* z 2010 r.
799 Art. 111(2)(b) *Regulaminu* z 2010 r.
800 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.3.5.(*ii*)

zaniepokojenie Komisji ignorowaniem przez państwa jej orzeczeń[801], były zatem zapewne oparte na czynionych *ad hoc* spostrzeżeniach, nie zaś na usystematyzowanych badaniach prowadzonych według przemyślanej metodologii.

Pierwsza próba sporządzenia „mapy" tej problematyki stanowiła rezultat refleksji naukowej i została podjęta przez Viljoena i Louw dopiero w dwudziestą rocznicę opublikowania pierwszych orzeczeń Komisji w sprawach zawiadomień indywidualnych[802]. Badanie przeprowadzono na zbiorze czterdziestu czterech rozstrzygnięć, w których stwierdzono naruszenia *Karty Afrykańskiej*. Każde z nich zaliczono do jednej z pięciu kategorii. Stwierdzono zatem: (a) sześć przypadków (14%) pełnej zgodności postępowania państwa z rozstrzygnięciem, (b) trzynaście przypadków (30%) pełnej niezgodności postępowania państwa z rozstrzygnięciem, (c) czternaście przypadków (32%), w których państwo jedynie częściowo zastosowało się do rozstrzygnięcia, (d) siedem przypadków (15%), w których do pełnego lub częściowego wykonania rozstrzygnięcia doszło dopiero lub w związku ze zmianą rządu, (e) 4 przypadki (9%), których nie sposób było zaliczyć do którejkolwiek z powyższych kategorii z uwagi na brak wystarczających danych[803].

Sposoby interpretacji przedstawionej statystyki znacznie się różnią. Część komentatorów, akcentujących niski odsetek przypadków pełnego wykonywania orzeczeń AKmPCz stwierdza, że ignorowanie przez państwa udzielanych zaleceń prowadzi do osłabienia czy wręcz do impotencji Komisji w wymiarze ochronnym[804]. Z drugiej strony, jeden z autorów powołanego badania uwypukla fakt, że niemal w połowie spraw, w których stwierdzono naruszenie, orzeczenia Komisji doprowadziły jednak (przynajmniej częściowo) do pożądanych zmian w praktyce państw. To zaś uzasadnia wniosek o realnej doniosłości tej aktywności ochronnej AKmPCz[805]. Pomijając te, w gruncie rzeczy mocno subiektywne oceny, należy zauważyć, że z przedstawionych wyników płynie dość istotny, obiektywny wniosek. Otóż pomimo że orzeczenia Komisji są traktowane przez państwa jako niewiążące, blisko w połowie przypadków doszło do wykonania, przynajmniej częściowego, zaleceń organu z Bandżulu. W związku z tym można przyjąć, że niewiążący charakter rozstrzygnięć nie ma fundamentalnego znaczenia dla sposobu, w jaki reagują na nie państwa afrykańskie.

Powyższa konstatacja prowadzi w oczywisty sposób do pytania o to, jakie czynniki mogą wpływać w praktyce na stosunek państwa do konkretnego rozstrzy-

---

801 Np. w latach 1997–1998 AKmPCz wiązała spadek liczby wpływających zawiadomień indywidualnych z faktem niewykonywania przez państwa zaleceń zawartych w orzeczeniach, *11th Activity Report*, pkt 38.

802 F. Viljoen, L. Louw, *State Compliance with the Recommendations of the African Commission On Human And Peoples' Rights, 1994–2004*, AJIL, 2007, Vol. 101, s. 1–34.

803 *Ibidem*, s. 4–8.

804 F. Ouguergouz, *The African Charter...*, s. 657–659; G.M. Wachira, A. Ayinla, *Twenty years of elusive enforcement...*, s. 476; G. Bekker, *The African Commission...*, s. 515.

805 F. Viljoen, *International Human Rights...*, s. 340–343.

gnięcia, sprawiając, że zawarte w nim zalecenia są bądź nie są wykonywane. Poza powoływanym już badaniem Viljoena i Louw[806], problem nie doczekał się jednak dalszych, równie wyczerpujących i starannych pod względem metodologicznym analiz, obejmujących okres po 2004 r.[807] Ich brak można tłumaczyć trudnościami, z jakimi łączy się gromadzenie materiału badawczego w Afryce. Dopiero począwszy od *37th Activity Report* (obejmującego okres od czerwca do grudnia 2014 r.) AKmPCz zamieszcza w tych dokumentach informacje dotyczące stosowania się przez państwa do zaleceń zawartych w orzeczeniach[808]. Publikowane dane mają jednak charakter niezwykle ogólnikowy. Odnoszą się one, w zasadzie wyłącznie, do faktu wykonywania bądź niewykonywania zaleceń. W szczególności nie mogą zastąpić czasochłonnych badań prowadzonych *in situ*, pozwalających na zidentyfikowanie czynników wpływających na postępowanie organów państwowych. Jakkolwiek zatem wyniki uzyskane przez Viljoena i Louw mają charakter historyczny (m.in. dlatego, że nie uwzględniają opisanych poniżej istotnych zmian proceduralnych wprowadzonych *Regulaminem* z 2010 r.), to jednak zasługują na przedstawienie, jako zarysowujące podstawowe parametry zjawiska.

Przede wszystkim, dają się zauważyć statystyczne prawidłowości, sugerujące istnienie związku między pewnymi stałymi elementami poszczególnych spraw a sposobem wykonania (bądź niewykonania) przez państwo zaleceń Komisji. Można je zaliczyć do pięciu kategorii, dotyczących: (a) treści zarzutów stawianych w zawiadomieniu, (b) sytuacji panującej w państwie, (c) zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, (d) presji wywieranej przez społeczność międzynarodową oraz (e) *modus operandi* AKmPCz.

Gdy chodzi o przedmiot sprawy, to daje się zaobserwować tendencję do wykonywania przez państwa zaleceń AKmPCz wówczas, gdy zawiadomienie dotyczy praw politycznych i obywatelskich, naruszenia nie miały charakteru masowego, a Komisja domagała się od państwa podjęcia kroków o charakterze administracyjnym, nie zaś legislacyjnym czy związanych z przyznaniem ofierze zadośćuczynienia[809]. Większą skłonność do ignorowania rozstrzygnięć AKmPCz wykazywały państwa o niedemokratycznej formie rządów i niestabilne politycznie. Poziom korupcji, relatywnie wysoki w każdym z analizowanych przypadków, należy uznać za czynnik neutralny[810]. Natomiast zaobserwowany został wyraźny związek między wykonywaniem zaleceń Komisji a aktywnością społeczeństwa obywatel-

806 F. Viljoen, L. Louw, *State Compliance...*, s. 12–31.

807 Tym niemniej dostrzec należy nawiązania do tej problematyki obecne w: Open Society Justice Initiative, *From Judgment to Justice Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, Open Society Foundations, 2010, s. 93–116; University of Bristol-Human Rights Implementation Center, *Summary and recommendations...*; R. Murray, D. Long, *The Implementation of the Findings...*

808 AKmPCz, *36th Activity Report*, pkt 27.

809 F. Viljoen, L. Louw, *State Compliance...*, s. 17–23.

810 *Ibidem*, s. 23–28.

skiego. W szczególności zaangażowanie mediów w relacjonowanie sprawy oraz aktywności lobbingowe podejmowane przez krajowe organizacje pozarządowe pojawiały się niemal wyłącznie w sprawach, w których państwo zastosowało się do zaleceń AKmPCz[811]. Podobna zależność rysowała się zresztą także wówczas, gdy realizacja zaleceń poprzedzona została presją podmiotów międzynarodowych, choć w wielu przypadkach dokładne zbadanie tej okoliczności nie było możliwe[812]. Wszystkie przedstawione wyżej zjawiska mają charakter pozasystemowy o tyle, że pozostają poza bezpośrednią kontrolą AKmPCz. Natomiast jedyny czynnik wewnątrzsystemowy związany był ze sposobem procedowania samej Komisji: współczynnik przestrzegania rozstrzygnięć wzrastał, gdy wykonywanie przez państwa udzielonych zaleceń było monitorowane przez organ z Bandżulu[813].

Odnosząc się do tego ostatniego czynnika warto zauważyć, że aż do przyjęcia *Regulaminu* z 2010 r. nie obowiązywały żadne regulacje dotyczące monitorowania przez AKmPCz sposobu wykonywania przez państwa udzielonych im zaleceń. Nie ma zresztą wielu dokumentów samej Komisji na ten temat, które pochodziłyby sprzed 2010 r. Te zaś, które istnieją, zwykle zawierają nie więcej niż lapidarne wzmianki na temat problemu respektowania rozstrzygnięć. Pozwalają jednak stwierdzić, że jakkolwiek organ podejmował w tej mierze pewne kroki, to jednak czynił je sporadycznie i w sposób daleki od spójności. Działania takie podejmowane były, przede wszystkim, w celu uzyskania informacji o stanie spraw, w których stwierdzono naruszenie i udzielono stosownych zaleceń. Tak zatem, rozstrzygając w sprawie *Legal Resources v. Zambia*, Komisja wskazała na konieczność zagwarantowania zgodności przepisów prawa krajowego z *Kartą Afrykańską*. Jednocześnie zwróciła się do Zambii, by informacja o sposobie wykonania zalecenia została zamieszczona w kolejnym raporcie, jaki państwo miało złożyć na podstawie art. 62 *Karty*[814]. W dwóch innych przypadkach Komisja (zapewne zauważając fakt nierespektowania przez państwa obowiązku sprawozdawczego[815]) wzywała do przekazywania informacji o stanie sprawy, niezależnie od obowiązku wynikającego z art. 62 *Karty*[816]. Natomiast w sprawie *Movement burkinabé des droits de l'Homme et des peuples* do uzyskania informacji o sposobie wykonywania zaleceń wykorzy-

811 *Ibidem*, s. 28–30.

812 *Ibidem*, s. 30–31.

813 *Ibidem*, s. 12–17.

814 *Dispositif* orzeczenia. Raport złożony przez Zambię w 2004 r. nie odnosił się jednak do tej kwestii, zob. *Zambia: Initial Report, 1986–2004*, <http://www.achpr.org/states/zambia/reports/1st-1986-2004/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Podobne zalecenie AKmPCz zawarła w orzeczeniu wydanym w sprawie *Purohit and Moore v. Gambia*, lecz i w tym przypadku nie zostało ono zrealizowane (państwo nie złożyło raportu na podstawie art. 62 *Karty Afrykańskiej*).

815 *Supra*, cz. trzecia, III.1.

816 AKmPCz, tiret 10 pkt. 87 orzeczenia w sprawie *Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Esmaila Connateh & 13 others) v. Angola*; *dispositif* orzeczenia w sprawie *Lawyers of Human Rights v. Suazi*.

stano wizytę promocyjną członków Komisji w Burkina Faso[817]. Ponadto w razie stwierdzenia, że państwo naruszyło udzielone mu zalecenia, AKmPCz kierowała do niego notę, w której wzywała do respektowania orzeczenia[818].

Komisja z pewnością dostrzegała, że ignorowanie przez państwa udzielanych przez nią zaleceń zagraża wiarygodności mechanizmu rozpoznawania zawiadomień indywidualnych[819]. W związku z tym do *Regulaminu* z 2010 r. wprowadzono dość rozbudowaną regulację, której celem było ujednolicenie praktyki związanej z procedowaniem po wydaniu orzeczenia o naruszeniu *Karty Afrykańskiej*. Fundamentem utworzonego w ten sposób mechanizmu jest spoczywający na obu stronach postępowania obowiązek informacyjny. W ciągu 180 dni od chwili powiadomienia o treści orzeczenia[820] powinny poinformować Komisję na piśmie o sposobie wykonania udzielonych zaleceń[821], przy czym organ może zwrócić się do państwa o uzupełnienie przedłożonego przez nie raportu w ciągu 30 dni od daty wpływu[822]. W przypadku uchybienia obowiązkowi informacyjnemu przez państwo, AKmPCz kieruje do niego notę monitującą, wyznaczając nowy, trzymiesięczny termin[823]. Za przebieg postępowania na tym etapie odpowiedzialny jest komisarz-sprawozdawca lub inny wyznaczony członek AKmPCz[824], którego prerogatywy są ujęte w sposób niezwykle ogólnikowy („może podjąć odpowiednie kroki dla wykonania swego mandatu")[825]. Natomiast do jego obowiązków należy, w szczególności, przedstawianie stanu sprawy podczas każdej sesji zwyczajnej organu[826]. W przypadku stwierdzenia przez Komisję, że państwo nie stosuje się do zaleceń zawartych w rozstrzygnięciu, zawiadamia ona o sytuacji Radę Wykonawczą UA oraz Komitet Stałych Przedstawicieli UA[827].

---

817 Zob. *Report on the African Commission's Promotional Mission to Burkina Faso (22 septembre – 02 octobre 2001)*, DOC/OS(XXXIII)/324b/i; pkt 127. Na temat praktyki związanej z rozstrzygnięciami wydanymi przeciwko Nigerii, zob. więcej O.C. Okafor, *The African system on Human and Peoples' Rights, quasi-constructivism, and the possibility of peacebuilding within African states*, „International Journal of Human Rights" 2004, Vol. 8, 423–432.

818 AKmPCz, *Information Sheet No 3 on Communication Procedure*, s. 9.

819 ACHPR/Res.97(XL)2006, tiret 7; zob. także *supra*, przyp. 801.

820 Zazwyczaj powiadomienie o orzeczeniu przekazywane jest ministerstwu spraw zagranicznych zainteresowanego państwa. Na poziomie krajowym niekiedy tworzone są wyspecjalizowane jednostki umocowane do utrzymywania kontaktów z AKmPCz. Można wyróżnić trzy podstawowe modele instytucjonalne: (a) komórki ministerialne (zwykle funkcjonujące w ramach ministerstwa sprawiedliwości lub spraw zagranicznych); (b) odrębne jednostki, złożone z przedstawicieli władzy wykonawczej, krajowych komisji praw człowieka oraz organizacji pozarządowych; (c) komitety parlamentarne; zob. University of Bristol-Human Rights Implementation Center, *Summary and recommendations...*, s. 4.

821 Art. 112(1)(2) *Regulaminu* z 2010 r.

822 Art. 112(3) *Regulaminu* z 2010 r.

823 Art. 112(4) *Regulaminu* z 2010 r.

824 Art. 112(5) *Regulaminu* z 2010 r.

825 Art. 112(6) *Regulaminu* z 2010 r.

826 Art. 112(7) *Regulaminu* z 2010 r.

827 Art. 112(8) *Regulaminu* z 2010 r.

Zmiany wprowadzone przez art. 112 *Regulaminu* z 2010 r. znalazły odzwierciedlenie w praktyce Komisji z pewnym opóźnieniem i można je było zaobserwować dopiero w początkach 2012 r.[828] W szczególności dopiero od tego momentu *Activity Reports* zawierają systematyczne dane o stanie wykonywania zaleceń zawartych w orzeczeniach. Należy przy tym podkreślić, że obowiązek informacyjny, wynikający z powołanego przepisu, jest zasadniczo przez państwa ignorowany. Do maja 2014 r. Komisja otrzymała informacje o stanie wykonywania rozstrzygnięć w czterech przypadkach, przy czym dwukrotnie podmiotem informującym było państwo[829], w jednym przypadku autor zawiadomienia[830], w jednej zaś sprawie AKmPCz nie wskazała źródła informacji o wykonaniu orzeczenia[831]. Zakwalifikowanie przez organ tak skromnej praktyki jako trendu pozytywnego[832], zostało wkrótce potem skonfrontowane z praktyką zdecydowanie nieuzasadniającą tej pozytywnej prognozy. W okresie od maja 2014 r. do września 2016 r., Komisja została poinformowana przez państwo o stanie sprawy zaledwie w jednym przypadku[833], ponadto czterokrotnie uzyskując informacje w przedmiotowym zakresie od autorów zawiadomień (w tym, w trzech przypadkach wskazano na niewykonywanie zaleceń)[834]. Nierespektowanie przez państwa obowiązku wynikającego z art. 112 *Regulaminu* z 2010 r. jest obecnie zaliczane przez AKmPCz do zjawisk w sposób szczególnie niekorzystny wpływających na stan respektowania praw człowieka w Afryce[835].

Konstatując istnienie wspomnianego zagrożenia, Komisja dostrzega potrzebę pogłębionej refleksji na ten temat[836], której rezultatem byłoby wypracowanie strategii, stanowiącej podstawę prowadzenia w przyszłości spójnej i konsekwentnej

---

828 29th, 30th oraz 31st *Activity Reports* nie zawierają żadnych wzmianek na temat monitorowania przez Komisję sposobu wykonywania przez państwa orzeczeń, w których stwierdzono naruszenie *Karty Afrykańskiej*.

829 W sprawach: *Kenneth Good v. Botswana* (*32–33 Activity Report*, pkt 24); *Egyptian Initiative for Personal Rights & Interights v. Egipt* (orzeczenie z 16 grudnia 2011 r., *36th Activity Report*, pkt 26).

830 Orzeczenie AKmPCz z dnia 22 października 2012 r. w sprawie *Byagonza Christopher (represented by Dr Curtis Doebbler and Ms. Margreet Wewerinke) v. Uganda*, zawiadomienie nr 365/2008 (*36th Activity Report*, pkt 25).

831 *Association of Victims of Post Electoral Violence & Interights v. Kamerun* (*35th Activity Report*, pkt 28(a)(i)).

832 AKmPCz, *36th Activity Report*, pkt VII(a)(xiv).

833 *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia* (*38th Activity Report*, pkt 30).

834 *Gabriel Shumba v. Zimbabwe* (*37th Activity Report*, pkt 21); *Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej* (*40th Activity Report*, pkt 18); *The Nubian Community in Kenya v. Kenia* (*ibidem*); *Mbiankeu Geneviève v. Kamerun* (*ibidem*).

835 AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt X(b)(xxv); *40th Activity Report*, pkt X(b)(xxiii).

836 W 2015 r. Komisja zorganizowała poświęcony tej problematyce panel dyskusyjny (AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt 16). Dokumenty podsumowujące to spotkanie nie są jednak dostępne.

polityki wobec państw ignorujących obowiązek informacyjny[837]. Przejawem braku spójności w dotychczasowej praktyce jest, przede wszystkim, fakt selektywnego i dość przypadkowego reagowania AKmPCz na przypadki naruszenia tego obowiązku. Pomimo że od 2014 r. praktycznie nie jest on realizowany, Komisja wezwała Radę Wykonawczą UA do promowania obowiązku informacyjnego zaledwie raz[838], odpowiadając zresztą w ten sposób na wcześniejsze dostrzeżenie problemu przez samą Radę[839]. Jakkolwiek kompetencje Rady w rozważanym tu zakresie nie wykraczają poza opublikowanie zalecenia dotyczącego realizacji obowiązku informacyjnego, wynikającego z art. 112 *Regulaminu* z 2010 r., to jednak pasywność Komisji doprowadziła do całkowitego zniknięcia tej tematyki z treści decyzji Rady. Warto również podkreślić, że o ile sama AKmPCz regularnie publikuje ogólne apele do wszystkich państw, by wykonywały orzeczenia zapadłe po stwierdzeniu naruszenia *Karty* oraz by informowały o sposobie ich implementacji[840], to już jedynie w wyjątkowych przypadkach reaguje na konkretne przejawy ignorowania tych obowiązków. Co więcej, nawet te szczególne przypadki ujawniają rażący brak konsekwencji Komisji. Na przykład w związku ze sprawą *Gabriel Shumba v. Zimbabwe* AKmPCz wyraziła gotowość do zajęcia się problemem niewykonywania przez państwo udzielonych zaleceń[841]. Pomimo to, nic w treści kolejnych *Activity Reports* Komisji nie wskazuje, by tak się stało[842]. Z kolei w sprawie *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia* Komisja przyjęła rezolucję, w której nalegała, by rząd w Nairobi zastosował się do udzielonych zaleceń[843], wzywając Kenię do niezwłocznego przedstawienia stosownego sprawozdania[844]. W odpowiedzi rząd kenijski poinformował AKmPCz o powołaniu specjalnej komórki zajmującej się implementacją zaleceń[845], jednak w 2016 r. (a zatem siedem lat po wydaniu orzeczenia w sprawie) wciąż nie doszło do ich wprowadzenia w życie[846].

---

837 AKmPCz, *Final Communiqué of the 20th Extraordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, pkt 7.

838 AKmPCz, *37th Activity Report*, pkt 53.

839 Rada Wykonawcza UA sformułowała ogólne zalecenie, wzywając do przekazywania Komisji informacji na temat sposobu wykonywania rozstrzygnięć, AU Doc. EX.CL/Dec.841(XXV), pkt 5.

840 AKmPCz, *36th Activity Report*, pkt 40(iv); *37th Activity Report*, pkt 53(iv); *38th Activity Report*, pkt 52(i); *39th Activity Report*, pkt 51(i)(xiv); *40th Activity Report*, pkt 35(i)(xvii).

841 AKmPCz, *37th Activity Report*, pkt 21.

842 Jedynie w *41st Activity Report* (obejmującym okres do dnia 4 listopada 2016 r.) Komisja odnotowała fakt otrzymania od autora zawiadomienia korespondencji, wskazującej na niewykonanie przez państwo zaleceń, pkt 25.

843 AKmPCz, ACHPR/Res.257(LIV)2013.

844 *Ibidem*, pkt 3.

845 AKmPCz, *38th Activity Report*, pkt 30.

846 UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *Concluding observations on the combined second to fifth periodic reports of Kenya*, UN Doc. E/C.12/KEN/CO/2–5, pkt. 15–16.

IV.2. Przyjmowanie i rozpatrywanie zawiadomień państwowych

Pomimo że do naruszeń praw człowieka w Afryce dochodzi stosunkowo często, mechanizm ten nie odgrywa znaczącej roli w ramach funkcji ochronnej, realizowanej przez AKmPCz[847]. Organ z Bandżulu zajmował się zawiadomieniami państwowymi zaledwie czterokrotnie. W jednym przypadku rozpoznał sprawę co do meritum, stwierdzając naruszenie *Karty Afrykańskiej*[848], raz odmówił przyjęcia zawiadomienia z uwagi na brak właściwości *ratione personae*[849], natomiast dwie sprawy pozostawały zawisłe w maju 2017 r.[850] Pod tym względem, skąpa praktyka Komisji relatywnie nie odbiega zatem od realiów w ramach systemu uniwersalnego oraz dwóch innych systemów regionalnych[851].

Z rozbudowanej regulacji zawartej w *Karcie Afrykańskiej* oraz *Regulaminie* z 2010 r., wyłania się zarys dwóch ścieżek dostępu do Komisji, otwartych dla państw twierdzących, że inna strona *Karty* naruszyła wynikające z niej zobowiązania. Ścieżki te są wyznaczane przez częściowo odrębne procedury: negocjacyjną[852] oraz skargową[853]. W pierwszym przypadku autor zawiadomienia inicjuje postępowanie, wzywając na piśmie, za pośrednictwem AKmPCz, inne państwo, by wyjaśniło okoliczności sprawy związanej z rzekomym naruszeniem *Karty Afrykańskiej*. Jednak ani Komisja, ani przewodniczący UA, który zostaje poinformowany o wszczęciu procedury[854], co do zasady nie uczestniczą w dwustronnych negocjacjach między zainteresowanymi państwami[855]. Jeżeli w ciągu trzech miesięcy

847 Zob. np. *Opening Speech by the Chairperson of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Her Excellency Honourable Commissioner Catherine Dupe Atoki Delivered at the Opening Ceremony of the 52nd Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights, Yamoussoukro, Côte d'Ivoire*, s. 5, <http://www.achpr.org/sessions/52nd/speeches/atoki-opening-speach/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

848 AKmPCz, orzeczenie w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*.

849 AKmPCz, orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie *Sudan v. Sudan Południowy*, zawiadomienie nr 422/12.

850 *Dżibuti v. Erytrea*, zawiadomienie nr 478/14; RPA v. DRK, zawiadomienie nr 502/14.

851 S. Leckie, *The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?*, HRQ, 1988, Vol. 10, s. 249–303; M. Ssenyonjo, *International Human Rights Law: Six Decades After the UDHR and Beyond*, Routledge, 2016, s. 229; P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, 2006, s. 50; J.M. Pasqualucci, *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, CUP, 2013, s. 116.

852 Art. 47 *Karty Afrykańskiej*.

853 Art. 48–49 *Karty Afrykańskiej.*

854 Art. 47 *Karty Afrykańskiej*, art. 86(1)(3) *Regulaminu* z 2010 r.

855 Art. 86(4) *Regulaminu* z 2010 r. Nic w przepisach *Karty Afrykańskiej* oraz *Regulaminu* z 2010 r. nie pozwala jednak przyjąć, by na zgodny wniosek zainteresowanych państw wykluczona była np. formuła koncyliacyjna z udziałem przedstawicieli AKmPCz.

od chwili wezwania nie doszło do załatwienia sprawy w sposób satysfakcjonujący dla obu stron (a zatem, w szczególności, państwo wezwane nie odpowiedziało na piśmie lub w dalszym ciągu istnieje rozbieżność co do tego, czy doszło do naruszenia *Karty* bądź co do sposobu postępowania w związku z naruszeniem), autor może[856] zwrócić się do Komisji o rozpoznanie jego zawiadomienia[857]. Dochodzi wówczas do przekształcenia procedury negocjacyjnej w procedurę skargową. Wybór sposobu postępowania w danym przypadku zależy wyłącznie od autora zawiadomienia, który – pomijając fazę polubowną – może od razu skierować sprawę do rozpoznania przez Komisję w ramach procedury skargowej.

Od momentu skierowania zawiadomienia do rozpoznania przez Komisję dalsze postępowanie przebiega wedle jednolitych reguł, niezależnie od tego, czy zostało poprzedzone procedurą negocjacyjną[858]. Jakkolwiek nie różnią się one zasadniczo od rządzących postępowaniem w sprawach zawiadomień indywidualnych, to jednak można dostrzec dwie główne różnice. Po pierwsze, liczba wyraźnie wymienionych warunków dopuszczalności zawiadomienia została zredukowana do dwóch. A zatem: (a) w przypadku uprzedniego wszczęcia procedury negocjacyjnej zawiadomienie o możliwości wystąpienia naruszenia *Karty* może zostać skutecznie wniesione dopiero po upływie trzech miesięcy od wezwania drugiej strony do wyjaśnienia okoliczności sprawy[859]; (b) wyczerpane zostały wszelkie dostępne krajowe środki odwoławcze[860]. Należy przy tym założyć, że Komisja nie przystąpi do badania przedmiotu zawiadomienia także wówczas, gdy jest ono niezgodne z postanowieniami *Karty Afrykańskiej*. AKmPCz powinna zatem uprzednio stwierdzić swą właściwość *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* oraz *ratione loci*[861]. Nie sposób natomiast jednoznacznie stwierdzić, jaki wpływ na

856 Na fakultatywność przekształcenia procedury negocjacyjnej w skargową Komisja zwróciła uwagę w pkt. 58 orzeczenia w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*.

857 Art. 48 *Karty Afrykańskiej*.

858 Art. 49–53 *Karty Afrykańskiej* w zw. z art. 87–92 *Regulaminu* z 2010 r.

859 Art. 48 *Karty Afrykańskiej*.

860 Art. 50 *Karty Afrykańskiej*. Jednak ani treść powołanego przepisu, ani postanowienia *Regulaminu* z 2010 r., jak również skromna praktyka Komisji nie pozwalają jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy środki krajowe powinny być wykorzystane przez autora zawiadomienia czy też przez ofiarę naruszenia. W szczególności, w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*, Komisja stwierdziła niezwykle ogólnikowo, że kwestia wyczerpania krajowych środków odwoławczych w ogóle nie powstała, zważywszy, że do naruszenia doszło na terytorium państwa, które złożyło zawiadomienie, pkt 63. Kierując się stanowiskiem Komisji wyrażonym w sprawach zawiadomień indywidualnych, należałoby jednak przyjąć, że dostępne krajowe środki odwoławcze powinny zostać wyczerpane zarówno przez państwo, jak i ofiarę naruszenia, zob. *supra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*v*).

861 Wskazuje na to, np., nieprzyjęcie zawiadomienia skierowanego przeciwko państwu niebędącemu stroną *Karty Afrykańskiej*, w powoływanej już sprawie *Sudan v. Sudan Południowy*. Co prawda, treść orzeczenia w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda* nie zawiera rozważań odnoszących się do właściwości Komisji, można to jednak wytłumaczyć niepodnoszeniem stosownych zarzutów przez państwa, przeciwko którym zawiadomienie było skierowane.

dopuszczalność zawiadomienia będzie miało uprzednie załatwienie lub zawisłość sprawy na gruncie innej procedury międzynarodowej. *Regulamin* z 2010 r. stwierdza, co prawda, że zawiadomienie powinno zawierać informację o środkach podjętych w ramach innej międzynarodowej procedury załatwiania sporów[862], jednak ani ten akt, ani *Karta Afrykańska* nie wiążą treści stosownej informacji z rozstrzygnięciem o dopuszczalności zawiadomienia. Problem litispendencji został podniesiony przez Ugandę w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*[863], w której podnoszone naruszenia miały związek z konfliktem zbrojnym stanowiącym tło faktyczne sporu zawisłego wówczas przed MTS[864]. Uganda twierdziła, m.in., że badanie zawiadomienia przez AKmPCz może mieć niekorzystny wpływ na przebieg postępowania przed Trybunałem w Hadze[865]. AKmPCz nie odniosła się *expressis verbis* do tego zagadnienia. Jednak z faktu orzeczenia przez nią co do meritum sprawy można wnioskować, że Komisja nie traktuje zawisłości sprawy przed innym organem międzynarodowym jako okoliczności bezwarunkowo wyłączającej dopuszczalność zawiadomienia międzypaństwowego na gruncie *Karty Afrykańskiej*.

Drugą cechą charakterystyczną procedury rozpatrywania zawiadomień państwowych jest, widoczne w postanowieniach *Regulaminu* z 2010 r., ukierunkowanie postępowania skargowego na osiągnięcie polubownego załatwienia sporu. W szczególności, po uznaniu zawiadomienia za dopuszczalne, Komisja w każdym przypadku[866] oferuje zainteresowanym państwom dobre usługi[867]. Mogą one polegać zwłaszcza na ustanowieniu komisarza-sprawozdawcy ds. postępowania polubownego, zorganizowaniu dwustronnych negocjacji oraz pomocy w wypracowaniu porozumienia politycznego (*memorandum of understanding*) określającego zasady ugodowego zakończenia sprawy[868]. W przypadku zawarcia takiego porozumienia Komisja śledzi proces jego realizacji, umieszczając stosowne sprawozdania w swych *Activity Reports*[869].

Na koniec należy zauważyć, że AKmPCz wykluczyła możliwość przekształcenia postępowania w sprawie zawiadomienia indywidualnego w postępowanie

862 Art. 87(2)(b)(c) *Regulaminu* z 2010 r.

863 AKmPCz, pkt 34 orzeczenia w tej sprawie.

864 MTS, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda, Democratic Republic of the Congo v. Uganda, Democratic Republic of the Congo v. Burundi)*. Postępowanie przed AKmPCz zostało wszczęte dnia 8 marca 1999 r., natomiast orzeczenie zapadło dnia 29 maja 2003 r. Postępowania przed MTS rozpoczęły się dnia 23 czerwca 1999 r.

865 AKmPCz, pkt 45 orzeczenia w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*.

866 Zob. art. 109(1) *Regulaminu* z 2010 r., zgodnie z którym Komisja może oferować dobre usługi stronom po stwierdzeniu dopuszczalności zawiadomienia indywidualnego; zob. także *supra*, cz. trzecia, IV.1.2.5.

867 Art. 90(1) *Regulaminu* z 2010 r.

868 Art. 90(4)(a)–(c) *Regulaminu* z 2010 r.

869 Art. 90(8) *Regulamin*u z 2010 r.

międzypaństwowe. Problem ten pojawił się w związku z połączonymi do rozpoznania sprawami: *Interights (on behalf of Pan African Movement and Citizens for Peace in Eritrea) v. Etiopia* oraz *Interights (on behalf of Pan African Movement and Inter African Group) v. Erytrea.* W związku z tym, że dotyczyły naruszeń *Karty Afrykańskiej*, których miały dopuszczać się oba państwa w latach 1998–1999 w związku z konfliktem zbrojnym między nimi, Komisja rozważała zasadność rozpoznania tych zawiadomień w ramach jednej międzypaństwowej procedury skargowej. Ostatecznie AKmPCz odrzuciła taką możliwość, stwierdzając, że procedury w sprawach zawiadomień indywidualnych oraz państwowych są całkowicie odrębne, a *Karta* nie przewiduje możliwości zmiany charakteru zawisłego już postępowania[870]. Jednocześnie jednak pośrednio przyznała, że prowadzenie postępowania w sprawie zawiadomienia indywidualnego nie wyłącza dopuszczalności późniejszego zawiadomienia państwowego, odnoszącego się do przypadków tych samych naruszeń[871].

IV.3. Organizowanie misji ochronnych

Regulamin z 2010 r. stwierdza, w sposób niezwykle ogólny, że misje ochronne (*protection missions*) wysyłane są wówczas, gdy Komisja uzna to za stosowne[872], a zgodę wyrazi państwo przyjmujące[873]. Dokument nie określa celów takich misji, formułuje natomiast szereg obowiązków państwa przyjmującego. Dotyczą one ochrony informatorów Komisji, zagwarantowania członkom misji bezpieczeństwa i prawa do swobodnego przemieszczania się, a także przekazywania im dokumentów koniecznych do sporządzenia raportu końcowego[874].

Rozwinięta na tym tle praktyka[875] pozwala Komisji wyodrębnić dwa typy misji ochronnych: (a) wizyty *on-site* oraz (b) misje *fact-finding*[876]. W obu przypadkach co najmniej jednym z celów działania jest gromadzenie informacji na temat stanu poszanowania praw człowieka w państwie przyjmującym. Natomiast podstawowa różnica między nimi polega na tym, że mandat wizyt *on-site* nie ogranicza się

870 Pkt 44 orzeczenia w sprawie.

871 *Ibidem*.

872 Art. 81(1) *Regulaminu* z 2010 r.

873 Art. 81(2)(3) *Regulaminu* z 2010 r. Taka zgoda nie zawsze jest udzielana. Np. w związku z brakiem aprobaty rządu rwandyjskiego AKmPCz bezskutecznie usiłowała przeprowadzić misję rozpoznawczą w tym państwie w latach 1990–1995, AKmPCz, *Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda*, para 8.

874 Art. 82 *Regulaminu* z 2010 r.

875 *Statement by the Chairperson of the African Commission on Human and Peoples' Rights on the Human Rights Situation in Africa (28th Session of the United Nations Human Rights Council)*, <http://www.achpr.org/news/2015/04/d171> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

876 AKmPCz, http://www.achpr.org/mission-reports/about/ [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

do ustalania stanu faktycznego. Należy zauważyć, że zarówno wizyty *on-site*, jak i misje *fact-finding* różnią się zasadniczo od wizyt promujących przestrzeganie praw człowieka, przedsiębranych głównie dla propagowania *Karty* i wzmacniania współpracy między Komisją a państwem[877].

IV.3.1. Wizyty *on-site*

Cechą charakterystyczną misji ochronnych tego rodzaju jest poszerzony mandat przedmiotowy. Wysyłane są one nie tylko w celu gromadzenia informacji o stanie faktycznym, ale także dla świadczenia dobrych usług w celu polubownego załatwienia sytuacji konfliktowej stanowiącej tło domniemanych naruszeń[878].

W praktyce impulsem skłaniającym AKmPCz do zorganizowania wizyty może być zarówno wpłynięcie do organu większej liczby zawiadomień indywidualnych skierowanych przeciwko danemu państwu[879], jak i zapoznanie się przez nią z raportami międzynarodowych organizacji rządowych oraz pozarządowych, które wskazują na występowanie poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka w kontekście istniejącego konfliktu społecznego[880]. W zależności od rodzaju impulsu, podstawa prawna zorganizowania wizyty *on-site* może być różna. Umieszczenie wizyty w kontekście procedury rozpoznawania konkretnych zawiadomień sprawia, że podstawy prawnej należy upatrywać w art. 46 *Karty Afrykańskiej*[881], który pozwala AKmPCz na „wykorzystywanie wszelkich stosownych środków do ustalenia faktów" w toku rozpatrywania zawiadomień indywidualnych i państwo-

877 AKmPCz, *Report of Promotional Visit to Cameroon by Prof. E.V.O. Dankwa – September 13–19, 1998*, s. 4; więcej na ten temat, zob. *supra*, cz. trzecia, III.3.

878 AKmPCz, *Report on the Mission of Good Offices to Senegal of the African Commission on Human and Peoples' Rights (1–7 June 1996)*, pkt I; *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to Nigeria*, *7–14 March 1997*, pkt 6(a).

879 Zob. np. AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to Nigeria, 7 —14 March 1997*, pkt. 6(a). Jednak jedna z pierwszych wizyt *on-site* została skierowana do Senegalu w związku z otrzymaniem zaledwie jednego zawiadomienia dotyczącego poważnych i masowych naruszeń praw człowieka w miejscowości Kaguitt. Miało do nich dojść w związku ze starciami między siłami rządowymi a członkami lokalnego ugrupowania zbrojnego, AKmPCz, *10th Activity Report*, Annex VIII, s. 29–30.

880 AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights' Fact-Finding Mission to the Republic of Sudan in the Darfur Region (08 to 18 July 2004)*, pkt 2. Wbrew tytułowi sprawozdania, jednym z celów wizyty było również przeprowadzenie szerokich konsultacji i podjęcie próby wypracowania rozwiązań sytuacji kryzysowej, zob. pkt 11.

881 Sama Komisja odwołuje się do tego przepisu dość niekonsekwentnie. Został on wskazany np. jako podstawa działania w związku z wysłaniem misji do Mauretanii w 1996 r., AKmPCz, *10th Activity Report*, Annex IX, s. 36, oraz Zimbabwe w 2002 r., AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe, June 2002*, s. 2. Żadnej podstawy prawnej nie powołano natomiast wyraźnie w związku z wizytą w Senegalu w 1996 r., zob. AKmPCz, *Report on the Mission of Good Offices to Senegal of the African Commission on Human and Peoples' Rights (1–7 June 1996)*.

wych. Jeżeli natomiast organizacja wizyty nie ma związku z otrzymanymi zawiadomieniami, Komisja wyprowadza swą kompetencję z klauzuli art. 45(2) *Karty Afrykańskiej*, stanowiącego o ogólnej właściwości AKmPCz w zakresie ochrony praw człowieka[882].

Wizyty *on-site* przeprowadzane są przez jednego lub kilku komisarzy oraz pracowników Sekretariatu AKmPCz i trwają zazwyczaj około tygodnia. Zasadniczą formą pozyskiwania informacji są rozmowy przeprowadzane z przedstawicielami rządu, społeczeństwa obywatelskiego, a także partii opozycyjnych. Jedynie w przypadku misji w Sudanie przedstawiciele Komisji wyszli poza ten schemat, odwiedzając także miejsca, w których miało dochodzić do naruszania praw człowieka, tzn. obozy uchodźców oraz osady zniszczone w toku działań zbrojnych[883].

Owocem wizyt są rozbudowane raporty, publikowane wraz z *Activity Reports* Komisji. Oprócz opisu przebiegu misji przedstawiają one tło konfliktu, a do tego formułują ogólne wnioski i zalecenia.

Wprowadzenie przez AKmPCz dobrych usług do instrumentarium misji mogło świadczyć o zamiarze realizowania przez nią funkcji ochronnej poprzez ułatwianie dialogu między stronami konfliktu. Doprowadzenie do osiągnięcia porozumienia w dość oczywisty sposób wypełniałoby bowiem podstawowy warunek, konieczny do zapobiegania naruszeniom praw człowieka w przyszłości. Wydaje się jednak, że przyjęcie założenia o takiej roli wizyt było nazbyt idealistyczne. W szczególności nie uwzględnia realiów supozycja, że w ciągu zaledwie kilkudniowej wizyty możliwe będzie doprowadzenie do rozwiązania złożonego kryzysu społecznego, tym bardziej że monitorowanie tak rozpoczętego procesu polubownego mogłoby dokonywać się głównie na gruncie szwankującego postępowania sprawozdawczego[884]. W praktyce nie ma zresztą żadnych dowodów na to, by publikowanie przez Komisję generalnych zaleceń co do sposobu zaradzenia sytuacji konfliktowej kiedykolwiek przyczyniło się do złagodzenia ogólnego napięcia lub do polubownego załatwienia sprawy związanej z konkretnymi zawiadomieniami.

Z drugiej jednak strony nie sposób zaprzeczyć, że wizyty *on-site* pozwalały organowi dokładnie poznać tło konfliktu prowadzącego do przypadków poważnych i masowych naruszeń praw człowieka. Opublikowanie informacji na temat możliwych naruszeń mogło przy tym stanowić zarówno element nacisku politycznego, wywieranego na państwo-naruszyciela[885], jak również podstawę do dal-

882 AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights' Fact-Finding Mission to the Republic of Sudan in the Darfur Region*, pkt 7; *Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe*, s. 2.

883 AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights' Fact-Finding Mission to the Republic of Sudan in the Darfur Region*, pkt. 46–95.

884 *Supra*, cz. trzecia, III.1.

885 O znaczeniu, jakie przywiązują państwa do krytycznych sprawozdań AKmPCz, świadczy powoływany już w innym miejscu przypadek Zimbabwe, *supra*, przyp. 124.

szych działań podejmowanych przez organy polityczne organizacji regionalnej[886]. W związku z tym, od połowy pierwszej dekady XXI w. element dobrych usług w zasadzie[887] znika z mandatów ustanawianych przez Komisję misji ochronnych, a wizyty *on site* ustępują miejsca misjom *fact-finding*.

IV.3.2. Misje *fact-finding*

Misje, których zasadniczym celem jest ustalanie stanu faktycznego, gdy zachodzi podejrzenie wystąpienia poważnych i masowych naruszeń praw człowieka, wysyłane są z inicjatywy samej Komisji[888], jak również innych organów UA, tj. Rady Wykonawczej[889], ZGPR[890] oraz Rady Pokoju i Bezpieczeństwa[891]. Podejmując stosowne działania, Komisja dość niekonsekwentnie poszukuje ich podstawy w postanowieniach *Karty Afrykańskiej*. Niekiedy jest to art. 45 tego traktatu[892], ogólnie wskazujący na mandat ochronny organu z Bandżulu, innym zaś razem art. 45 w zw. z art. 58 *Karty*[893], który w ust. 2 stanowi o badaniu przez Komisję (na wniosek ZGPR) przypadków poważnych lub masowych naruszeń praw człowieka, ujawnionych w toku rozpatrywania zawiadomień indywidualnych. W innych wreszcie przypadkach AKmPCz powołuje jedynie stosowną decyzję właściwego organu UA, wskazującego na potrzebę ustalenia stanu faktycznego[894].

Misje *fact-finding* trwają od czterech do sześciu dni i bierze w nich udział trzech–pięciu członków Komisji, którym towarzyszą pracownicy Sekretariatu. Metodologia prowadzonych badań różni się nieco od tej, którą przedstawiono w kontekście wizyt *on-site*. Ustalenia czynione są tu bowiem, przede wszystkim, na podstawie wizytacji miejsc oraz wywiadów ze świadkami naruszeń praw człowieka, nie zaś rozmów z przedstawicielami rządu. Szczegółowe i pełne zrekonstruowanie stanu faktycznego nie zawsze jest jednak możliwe z uwagi na ograniczenia finansowe

886 *Infra*, cz. trzecia, IV.3.2, *in fine*.

887 Nie byłoby jednak uprawnione kategoryczne stwierdzenie o natychmiastowym i definitywnym ograniczeniu celów tych misji do ustalania stanów faktycznych. Np. zadaniem przedstawicieli AKmPCz biorących udział w misji w Mali było m.in. podjęcie dyskusji na temat respektowania praw człowieka z przedstawicielami różnych stron konfliktu, AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission to the Republic of Mali, 3–7 June 2013*, pkt 6.

888 Np. misja w Republice Środkowoafrykańskiej w 2014 r., AKmPCz, *37th Activity Report*, pkt. 12–13.

889 W przypadku Sahary Zachodniej, zob. AU Doc. EX.CL/Dec.689(XX), pkt 10.

890 W przypadku Mali, zob. AU Doc. Assembly/AU/Decl.1(XIX), pkt 15.

891 W przypadku Burundi: AU Doc. PSC/PR/COMM.(DLI), pkt 12(iv).

892 AKmPCz, *Press Release on the Fact-finding Mission of the African Commission on Human and Peoples' Rights to the Central African Republic, 2014*, <http://www.achpr.org/press/2014/09/d226/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

893 AKmPCz, *Report of the Delegation of the African Commission on Human and Peoples' Rights on its Fact-Finding Mission to Burundi, 7–13 December 2015*, pkt 2.

894 AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission to the Sahrawi Arab Democratic Republic (24–28 September 2012)*; *Report of the Fact-Finding Mission to the Republic of Mali, 3–7 June 2013*.

i krótki czas trwania misji[895], brak zgody zainteresowanego państwa na odwiedzenie stref, w których miało dochodzić do naruszeń[896] czy wreszcie trudności komunikacyjne i kwestie bezpieczeństwa[897].

Sprawozdania końcowe, które wieńczą misję, przedkładane są zainteresowanemu państwu oraz organom politycznym UA[898]. Zawierają one generalne wnioski i zalecenia kierowane pod adresem zainteresowanego państwa, społeczności międzynarodowej oraz społeczeństwa obywatelskiego. Niekiedy autorzy raportów identyfikowali strony odpowiedzialne za stwierdzone naruszenia (pomijając wszakże personalia konkretnych sprawców)[899] oraz podejmowali próby dokonywania wstępnej kwalifikacji tych naruszeń[900].

Jak już wcześniej wskazano, ustalanie przez AKmPCz stanu faktycznego stanowiącego tło sytuacji kryzysowej może być dla organów politycznych UA istotną wskazówką, pozwalającą na podjęcie racjonalnej decyzji w celu rozwiązania problemu. Przykładem takiej sytuacji był kryzys wyborczy w 2015 r. w Burundi, w związku z którym Komisja stwierdziła (w sprawozdaniu z misji) liczne przypadki naruszeń praw człowieka[901]. Wstępne konkluzje komisarzy zostały następnie wskazane przez Radę Pokoju i Bezpieczeństwa UA jako podstawa faktyczna decyzji o skierowaniu do Burundi sił stabilizacyjnych MAPROBU[902].

V. Funkcje związane z interpretacją *Karty Afrykańskiej*

W procesie tworzenia *Karty* podkreślano, że ostateczny kształt ochrony ustanawianej przez ten traktat wyłoni się dopiero w toku jego stosowania:

---

895 AKmPCz, *Report of the Delegation of the African Commission on Human and Peoples' Rights on its Fact-Finding Mission to Burundi*, pkt 14.

896 AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission to the Sahrawi Arab Democratic Republic*, pkt 2.

897 AKmPCz, *Press Release on the Fact-finding Mission of the African Commission on Human and Peoples' Rights to the Central African Republic*.

898 Zob. np. AKmPCz, *37th Activity Report*, pkt 13.

899 Np. AKmPCz, *Report of the Delegation of the African Commission on Human and Peoples' Rights on its Fact-Finding Mission to Burundi*, pkt. 158–167.

900 Np. w raporcie dotyczącym sytuacji w Mali stwierdzono, że czyny popełnione w 2012 r. w miejscowościach Aguel'hoc oraz Diabali stanowiły zbrodnie przeciwko ludzkości. Zauważono również, że w razie niepodjęcia działań zmierzających do osądzenia sprawców przez rząd w Bamako, przypadki te powinny stać się przedmiotem zainteresowania MTK, AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission to the Republic of Mali*, pkt 91.

901 AKmPCz, *Report of the Delegation of the African Commission on Human and Peoples' Rights on its Fact-Finding Mission to Burundi*, pkt. 40–103.

902 AU Doc. PSC/PR/COMM.(DLXV), pkt. 5, 13.

> Stosunkowo oszczędna forma, w jakiej niektóre artykuły zostały ujęte, pozwala na stosowanie i wykładnię instrumentu prawnego w sposób odpowiednio elastyczny. *Karta* zostanie wypełniona treścią w przyszłości, przez właściwe organy [...]. Pojęcia takie jak 'lud' nie zostały zdefiniowane, by uniknąć niekończących się dyskusji [na etapie tworzenia traktatu – MJW][903].

Ta intuicja okazała się trafna, przy czym art. 45(3) *Karty Afrykańskiej* – jedyny przepis traktatu odnoszący się *expressis verbis* do interpretacyjnego mandatu AKmPCz – nie odegrał nigdy większego znaczenia. Stanowi on, że Komisja dokonuje wykładni traktatu, o ile stosowny wniosek złoży państwo-strona, organ OJA/UA lub organ organizacji afrykańskiej uznanej przez OJA/AU. Przepis ten został wyraźnie powołany przez AKmPCz zaledwie raz, nadto w okolicznościach, które nie uzasadniały jego zastosowania. Miało to związek z przyjęciem *Deklaracji Praw Ludów Rdzennych* przez Radę Praw Człowieka ONZ[904] i jednoczesnym otwarciem drogi do dalszych prac nad tym tematem na forum ZO ONZ[905]. Treść deklaracji wzbudziła zaniepokojenie ZGPR UA. Organ polityczny UA zwracał m.in. uwagę na możliwe implikacje, jakie dokument mógł wywołać w Afryce na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej i konstytucyjnej. Wezwał jednocześnie państwa członkowskie, by w toku dalszych prac na forum ZO ONZ zajmowały zgodne stanowisko w przedmiocie praw ludów rdzennych[906]. AKmPCz zajęła się tym problemem cztery miesiące później, przyjmując podczas 41. sesji zwyczajnej w maju 2007 r.[907] opinię doradczą nt. *Deklaracji NZ o prawach ludów rdzennych*[908], „by rozwiać obawy związane z prawami ludów rdzennych"[909]. Jak już wcześniej zasygnalizowano, podstawy prawnej do wydania tej opinii nie sposób doszukiwać się w treści 45(3) *Karty Afrykańskiej*. Przede wszystkim dlatego, że przedmiotowy przepis nie przewiduje działania Komisji *motu proprio*[910]. Co więcej, dokument zawiera nie tyle wykładnię prze-

---

903 *Rapporteur's Report*, pkt 13.

904 UN Doc. A/HRC/RES/1/2.

905 Zaowocowały one przyjęciem w 2007 r. przez ZO ONZ *Deklaracji NZ o prawach ludów rdzennych*, UN Doc. A/RES/61/295.

906 AU Doc. Assembly/AU/Dec.141 (VIII), pkt. 3–8.

907 AKmPCz, *22nd Activity Report*, pkt 93.

908 AKmPCz, *Advisory Opinion on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, <http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/indigenous-populations/un_advisory_opinion_idp_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.]. Opinia została przygotowana przez Grupę roboczą ds. ludności i wspólnot rdzennych, zob. S. Maiga, *Intersession Report of the Working Group on Indigenous Populations/Communities in Africa*, *2012*, pkt 16.

909 AKmPCz, *Advisory Opinion on the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, pkt 45.

910 *Regulamin* z 1995 r. nie zawierał postanowień dotyczących interpretacji przez Komisję przepisów *Karty*. Art. 116(1) *Regulaminu* z 2010 r. stanowi natomiast, że AKmPCz interpretuje traktat na wniosek, zgodnie z art. 45(3) *Karty Afrykańskiej*.

pisów *Karty*, ile stanowi ograniczoną przedmiotowo[911] analizę *Deklaracji NZ o prawach ludów rdzennych* z perspektywy dotychczasowej praktyki stosowania *Karty Afrykańskiej*. Należy również zauważyć, że ani *Karta Afrykańska*, ani *Regulamin* z 2010 r. nie posługują się zwrotem „opinia doradcza" w kontekście funkcji interpretacyjnych Komisji. Wydaje się zresztą, że sama Komisja miała pewne wątpliwości co do zakwalifikowania przyjętego dokumentu jako opinii, wydanej na podstawie art. 45(3) *Karty*. W jego treści przepis ten został powołany zaledwie pomocniczo[912], po uprzednim stwierdzeniu, że podstawę wydania opinii stanowi art. 45(1)(a), odnoszący się do prowadzenia przez Komisję badań i przygotowywania studiów w ramach jej funkcji promocyjnych[913].

W praktyce Komisja wypełnia treścią postanowienia traktatu, działając nie na podstawie art. 45(3) *Karty*, lecz rozstrzygając w sprawach zawiadomień indywidualnych. Sam fakt skonstruowania przez AKmPCz, na podstawie szczątkowych postanowień art. 55–59 *Karty*, niezwykle złożonej procedury służącej ich rozpoznawaniu[914], dobitnie potwierdza opinię jednego z jej przewodniczących. Podkreślił on, że to determinacja Komisji w procesie wykładni przyczyniła się w istotnej mierze do urzeczywistnienia praw, które zostały zaledwie zarysowane przez państwa w traktacie[915].

Interpretując Kartę, AKmPCz kieruje się przede wszystkim przedmiotem i celem traktatu, szukając przy tym inspiracji w postanowieniach innych instrumentów międzynarodowych[916], co (jak sama potwierdza) nadaje jej rozstrzygnięciom wymiar progresywny, gdy chodzi o gwarantowanie efektywnej ochrony praw człowieka na kontynencie[917]. Przy czym postępowe podejście Komisji widoczne jest zarówno na płaszczyźnie proceduralnej, jak i materialnej.

---

911 Komisja odniosła się zaledwie do czterech kwestii: (a) definicji ludów rdzennych (pkt. 9–13), (b) prawa do samostanowienia oraz integralności terytorialnej (pkt. 14–31), (c) prawa ludów rdzennych do zasobów naturalnych (pkt. 32–38) oraz prawa ludów rdzennych do ustanawiania instytucji samorządowych (pkt. 39–43). Na marginesie należy zauważyć, że zdaniem AKmPCz „każdy mieszkaniec kontynentu może być uznany za członka ludności rdzennej" (pkt 13). Przyjęcie takiego poglądu oznacza w praktyce, że dalsza dyskusja na temat praw ludności rdzennej w Afryce staje się bezprzedmiotowa.

912 Pkt 8 opinii.

913 Pkt 7 opinii.

914 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.1.

915 C.D. Atoki, *Address Delivered on the Occassion of the Closing of the 50th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples Rights*, 5 listopada 2011 r., <http://www.achpr.org/sessions/50th/speeches/atoki-closing-speach/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

916 AKmPCz, pkt 93 orzeczenia w sprawie *Marcel Wetsh'okonda Koso and others v. DRK*; pkt 70 orzeczenia w sprawie *DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda*; pkt 61 orzeczenia w sprawie *Dabal Dabalorivhuwa Patriotic Front v. RPA*; pkt 76 orzeczenia w sprawie *Darfur Relief and Documentation Centre v. Sudan*; pkt 51 orzeczenia w sprawie *Media Rights Agenda v. Nigeria*; pkt 97 orzeczenia w sprawie *Scanlen & Holderness v. Zimbabwe*.

917 AKmPCz, pkt 70 orzeczenia w sprawie *Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia*.

Gdy chodzi o tę pierwszą, AKmPCz wielokrotnie podejmowała decyzje, których rezultatem było rozszerzenie granic dopuszczalności zawiadomienia indywidualnego. Wystarczy tu wskazać np. zaakceptowanie *actio popularis*[918] czy przyjęcie wąskiego rozumienia przesłanki wyczerpania krajowych środków odwoławczych[919]. W wymiarze materialnym z kolei, Komisja poszerzała zakres ochrony przyznanej na gruncie *Karty*. Dochodziło do tego w dwojaki sposób. Z jednej strony AKmPCz zajmowała restrykcyjne stanowisko wobec podejmowanych przez państwa prób derogowania praw człowieka[920] lub ich limitacji na podstawie *clawback clauses*[921]. Z drugiej zaś strony, Komisja rozszerzająco interpretowała treść postanowień gwarancyjnych *Karty*. Choć zatem np. prawo do właściwego wyżywienia nie jest wyraźnie wymienione w traktacie, AKmPCz wywodzi obowiązek państwa w zakresie przestrzegania tego prawa opierając się na rozpatrywanych łącznie: art. 4 (prawo do życia), art. 16 (prawo do opieki medycznej) oraz art. 22 (prawo do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego)[922].

Niezależnie od wykładni *Karty Afrykańskiej*, dokonywanej w związku z rozpatrywaniem zawiadomień indywidualnych, Komisja czterokrotnie opublikowała tzw. ogólne komentarze tematyczne (*general comments*), jako podstawę prawną tego działania powołując art. 45(1)(b) traktatu. Przepis ów pozwala organowi z Bandżulu formułować i ogłaszać zasady, których celem jest ujednolicenie praktyki państw w zakresie ochrony praw człowieka. Dwa pierwsze z tych dokumentów dotyczyły poszczególnych postanowień *Protokołu z Maputo o prawach kobiet w Afryce*[923], trzeci prawa do życia gwarantowanego w art. 4 *Karty*[924], czwarty zaś wolności od tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karania[925].

---

918 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*ii*).

919 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*v*).

920 *Supra*, cz. druga, VI.2.

921 *Supra*, cz. druga, VI.1.1.

922 AKmPCz, pkt. 64–66 orzeczenia w sprawie *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria*.

923 Podczas 52. sesji zwyczajnej w październiku 2012 r. przyjęty został *Komentarz ogólny* do art. 14(1)(d) oraz (e) *Protokołu z Maputo o prawach kobiet w Afryce (General Comments on Article 14 (1) (d) and (e) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*), poświęcony ochronie kobiet przed chorobami przenoszonymi drogą płciową, *32nd–33th Activity Report*, pkt 12. Półtora roku później, podczas 55. sesji zwyczajnej w maju 2014 r., AKmPCz przyjęła *Drugi Komentarz ogólny* do art. 14(1)(a)(b)(c)(g) oraz art. 14(2)(a)(c) *Protokołu z Maputo* (*General Comments on Article 14.1(a),(b),(c) and (g) as well as Article 14.2 (a) and (c) of the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*), dotyczący praw reprodukcyjnych kobiet; AKmPCz, *36th Activity Report*, pkt 14.

924 *General Comment No 3 on the African Charter on Human and Peoples' Rights: The Right to Life (Article 4)*. Dokument został przyjęty podczas 57. sesji zwyczajnej w październiku 2015 r., AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt 17.

925 *General Comment No 4 on the right to redress for victims of torture and other cruel, inhuman, or degrading punishment or treatment*. Dokument został przyjęty podczas 21. sesji nadzwy-

Komentarze, wydane na podstawie przepisu odnoszącego się do funkcji promocyjnych AKmPCz, nie mają mocy wiążącej prawnie. Biorąc wszakże pod uwagę, że organ opublikował je dążąc do ujednolicenia sposobu rozumienia i ochrony praw przez państwa[926], można zakładać, że Komisja nie będzie bez szczególnego powodu odstępować od zasad wyrażonych w komentarzach, np. w toku rozpoznawania zawiadomień indywidualnych[927]. Nie można również wykluczyć, że dokumenty te będą służyć jako punkt odniesienia przy rozstrzyganiu spraw w toku postępowania przed AfTPCz.

---

czajnej, która zakończyła się w marcu 2017 r., <http://www.achpr.org/files/instruments/general-comment-right-to-redress/achpr_general_comment_no._4_english.pdf> [data dostępu: 20 maja 2017 r.].

926 Zob. np. *General Comment No 3*, pkt 1.

927 C. Heyns, T. Probert, *African Commission's General Comment No 3 on the Right to Life*, [w:] T. Maluwa, M. du Plessis, D. Tladi (eds.), *The Pursuit of a Brave New World in International Law: Essays in Honour of John Dugard*, BRILL, 2017, s. 47.

CZĘŚĆ CZWARTA

AFRYKAŃSKI TRYBUNAŁ PRAW CZŁOWIEKA I LUDÓW

I. Geneza instytucji

Począwszy od Konferencji na temat rządów prawa, która odbyła się w 1961 r. w Lagos, argumenty akcentujące zasadność utworzenia trybunału międzynarodowego stanowiły stały element debaty dotyczącej ochrony praw człowieka w Afryce[1]. Jednak dojrzewanie refleksji o konieczności wzmocnienia rodzącego się systemu przez dodanie do Komisji instytucjonalnego partnera o charakterze sądowym trwało ponad trzydzieści lat[2]. Punktem zwrotnym, wyznaczającym moment przekształcenia naukowego namysłu w polityczną inicjatywę, stało się przyjęcie w czerwcu 1994 r. przez ZGPR OJA uchwały, skierowanej do SG organizacji. Został w ten sposób wezwany do zorganizowania spotkania o charakterze eksperckim, którego celem miało być zaprojektowanie mechanizmów wzmacniających efektywność AKmPCz, m.in. przez utworzenie Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów[3]. Data podjęcia rezolucji była znamienna. Przede wszystkim zbiegła się z zakończeniem ludobójstwa w Rwandzie, którego skala wymuszała wręcz krytyczną ocenę skuteczności afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka w dotychczasowym kształcie instytucjonalnym[4]. Ponadto utrwalanie procesów demokratycznych w wielu państwach kontynentu[5] oraz rosnące

1 *Supra*, cz. pierwsza, III.2.4; cz. pierwsza, IV.4; cz. pierwsza, V.3.1.1.

2 Zob. OJA, *Report on the Progress Made towards the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights 12–16 April 1999, Grand Bay, Mauritius*, OAU Doc MIN/CONF/HRA/4(I).

3 AU Doc. AHG/Res. 230 (XXX), pkt 4.

4 Zawiadomienia indywidualne sygnalizujące przypadki poważnych i masowych naruszeń praw człowieka w Rwandzie wpływały do Komisji od 1989 r., pozostając jednak bez rozpoznania do 1996 r., zob. AKmPCz, pkt 5 orzeczenia w sprawie *Organisation mondiale contre la torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda*.

5 Zob. np. R. Southall, *Democracy in Africa: Moving Beyond a Difficult Legacy*, HSRC Press, 2003, s. 9 i n.; S.I. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa*, The Johns Hopkins University Press, 2006, s. 52.

przeświadczenie ich przywódców o korzyściach płynących z rozstrzygania sporów przed sądami międzynarodowymi[6] stanowiły dodatkowy impuls stymulujący proces polityczny, prowadzący do utworzenia AfTPCz.

Prace prowadzące do przyjęcia *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* trwały blisko trzy lata. Kolejne etapy wyznaczane były przez dwa projekty eksperckie, tj. *Projekt z Kapsztadu* (przygotowany we wrześniu 1995 r.)[7] i *Projekt z Nawakszut* (przygotowany w kwietniu 1997 r.)[8], a także, opracowany już przy współudziale przedstawicieli państw, *Projekt z Addis Abeby* (z grudnia 1997 r.)[9]. Ten ostatni został niezwłocznie (także w grudniu 1997 r.) zaakceptowany, choć z niewielkimi poprawkami[10], przez Konferencję ministerialną OJA, a następnie przekazany ZGPR OJA, które przyjęło go (bez jakiejkolwiek dyskusji merytorycznej)[11] podczas sesji w Ouagadougou w dniach od 8 do 10 czerwca 1998 r. Zgodnie z art. 34(3) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* traktat wszedł w życie dnia 25 stycznia 2004 r.[12], tj. trzydzieści dni po złożeniu przez Komory piętnastego dokumentu ratyfikacyjnego[13] na ręce SG UA.

---

6 Wyrok MTS z dnia 18 lipca 1966 r. w sprawie *South West Africa* wywołał oburzenie państw afrykańskich i sprawił, że przez blisko dwie dekady nie pojawiały się przed Trybunałem w Hadze; zob. np. J. Crawford, *Dreamers of the Day: Australia and the International Court of Justice*, „Melbourne Journal of International Law" 2013, Vol. 14, s. 14 i n. Jednak już od 1982 do 1997 r. państwa afrykańskie były uczestnikami postępowań przed MTS w blisko 40% przypadków. Warto również przypomnieć, że pierwsze trybunały RECs powoływano na początku ostatniej dekady XX w., zob. *supra*, cz. druga, VIII.

7 *Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court of Human and Peoples' Rights,* OAU Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PRO(I) Rev.1.

8 *Draft (Nouakchott) Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights, Drafted by the Second Governmental Legal Experts Meeting on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights, 11–14 April 1997, Nouakchott, Mauritania*, OAU Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PRO(2). W stosunku do pierwszego projektu, dokument z Nawakszut był bardziej zachowawczy. W szczególności zwiększał on z 11 do 15 liczbę ratyfikacji koniecznych do wejścia traktatu w życie oraz uzależniał bezpośredni dostęp jednostek do AfTPCz od złożenia dodatkowej deklaracji przez państwo-stronę (por. art. 6(1) oraz 31(3) *Protokołu z Kapsztadu* z art. 6(5) w zw. z art. 6(1) oraz art. 33(3) *Protokołu z Nawakszut*.

9 *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, OAU Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PROT(III) Rev.1.

10 Wprowadzały one możliwość podjęcia przez ZGPR OJA decyzji o zmianie zasady, zgodnie z którą sędziowie (poza przewodniczącym) są zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy, OAU Doc. OAU/LEG/MIN/AFCHPR/PROT(I) Rev.2.

11 F. Ouguergouz, *The Establishment of an African Court of Human and Peoples' Rights: A Judicial Premiere for the African Union*, AYIL, 2003, Vol. 11, s. 88.

12 Wypada podkreślić zaangażowanie AKmPCz, która wzywała państwa afrykańskie do jak najszybszej ratyfikacji *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*, AKmPCz, ACHPR/Res.29(XXIV)1998.

13 <https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7778-sl-protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_establishment_of_an_african_court_on_human_and_peoples_rights_17.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Wejście *Protokołu* w życie nie oznaczało jednak niezwłocznego ustanowienia nowej instytucji oraz uzyskania przez nią zdolności operacyjnej. Głównym powodem zwłoki było wahanie UA, w jakim stosunku AfTPCz ma pozostawać do Trybunału Sprawiedliwości tej organizacji (TS UA). Efektem braku zdecydowania było powstanie kuriozalnego wręcz splotu kolejnych regulacji, stanowiącego przyczynę częstych nieporozumień co do instytucjonalnego kształtu sądownictwa międzynarodowego w wymiarze panafrykańskim.

Utworzenie TS jako organu sądowego UA zostało przewidziane przez art. 18 *Aktu Konstytucyjnego UA*. *Akt Konstytucyjny* został przyjęty później niż *Protokół o AfTPCz*, lecz wszedł w życie wcześniej niż on[14]. Nie określał przy tym jednak ani struktury, ani kompetencji TS UE, pozostawiając tę kwestię do uregulowania w przyszłości na gruncie stosownego protokołu do *Aktu*[15].

Protokół o TS UA został przyjęty przez ZGPR UA dnia 1 lipca 2003 r. w Maputo[16], przyznając organowi ogólną jurysdykcję w zakresie rozstrzygania sporów związanych z wykładnią i stosowaniem traktatów unijnych oraz prawa międzynarodowego w ogóle[17]. Jednak jeszcze przed wejściem w życie *Protokołu o TS UA* (co nastąpiło dnia 11 lutego 2009 r.)[18], ZGPR UA przyjęło dnia 1 lipca 2008 r. w Szarm el-Szejk tekst kolejnego traktatu: *Protokołu o Statucie Afrykańskiego Trybunału Sprawiedliwości i Praw Człowieka* (AfTSPCz)[19]. Przewidywany przezeń dwuizbowy AfTSPCz miał zastąpić AfTPCz oraz TS UA, łącząc ich kompetencje przedmiotowe[20].

Dość złożony stan prawny dodatkowo skomplikował fakt, że *Protokół z Szarm el-Szejk* został zmieniony zanim wszedł w życie[21]. Otóż w związku z rosnącym napięciem w relacjach między UA i MTK na tle rzekomo antyafrykańskiej i neokolonialnej praktyki Trybunału w Hadze[22], ZGPR UA przyjęło w Malabo, dnia 27 czerwca 2014 r., *Protokół zmieniający Protokół o Statucie AfTSPCz*[23]. Zmienia

14 *Akt Konstytucyjny UA* wszedł w życie dnia 26 maja 2001 r.

15 Art. 18(2) *Aktu Konstytucyjnego UA*.

16 AU Doc. Assembly/AU/Dec.25(II).

17 Art. 19(1) *Protokołu o TS UA*.

18 <https://www.au.int/web/en/treaties> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

19 AU Doc. Assembly/AU/Dec.196 (XI).

20 Art. 28 *Statutu AfTSPCz*, który stanowi załącznik do *Protokołu z Szarm el-Szejk*.

21 Zgodnie z art. 9 *Protokołu z Szarm el-Szejk*, do jego wejścia w życie wymagane jest złożenie piętnastu dokumentów ratyfikacyjnych. W maju 2017 r. dokumenty takie złożyło zaledwie pięć państw, <https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7792-sl-protocol_on_statute_of_the_african_court_of_justice_and_hr_0.pdf> [data dostępu: 16 maja 2017 r.].

22 Zob. np. L.J.M. Seymour, *The ICC and Africa, Rhetoric, Hypocrisy Management, and Legitimacy*, [w:] K.M. Clarke, A.S. Knottnerus, E. de Volder (eds.), *Africa and the ICC*, CUP, 2016, s. 120 i n.; M.J. Wasiński, *Distant Sound of Thunder – International Criminal Jurisdiction of the African Court*, [w:] E. Opongo, P. Knox, K. Wansamo (eds.), *Transitional Justice in Post – Conflict Societies in Africa*, Paulines Press, 2016, s. 182–183.

23 AU Doc. Assembly/AU/Dec.529(XXIII).

on AfTSPCz przede wszystkim w ten sposób, że wprowadza trzecią izbę karną o niezwykle rozbudowanej jurysdykcji przedmiotowej[24]. Wejście w życie *Protokołu z Malabo* wymaga złożenia piętnastu dokumentów ratyfikacyjnych[25], przy czym jest rzeczą znamienną, że w połowie maja 2017 r. żadne państwo nie złożyło jeszcze depozytariuszowi stosownego dokumentu[26].

Przedstawiony proces chaotycznego i pośpiesznego reformowania struktury instytucjonalnej sądownictwa międzynarodowego w ramach UA[27] uzasadniał postrzeganie przez państwa afrykańskie pierwotnej koncepcji AfTPCz jako czegoś, w najlepszym razie, przejściowego. Znamienny jest przy tym fakt, że w 2004 r. organy UA nie mogły dokonać wyboru sędziów AfTPCz z uwagi na zbyt małą liczbę kandydatur zgłoszonych przez strony *Protokołu*[28]. Wybrano ich dopiero w 2006 r.[29], m.in. dzięki naciskom ze strony AKmPCz[30]. Dzięki temu AfTPCz, którego działanie opiera się na pierwotnym *Protokole* z 1998 r., jest obecnie jedynym funkcjonującym panafrykańskim trybunałem międzynarodowym.

Pierwsze dwa lata istnienia AfTPCz, licząc od daty wyboru sędziów, przebiegły pod znakiem aktywności *stricte* organizacyjnych. Już nazajutrz po ich zaprzysiężeniu, w dniu 2 lipca 2006 r., odbyła się w Bandżul pierwsza sesja Trybunału, poświęcona, m.in., problematyce relacji między nim a Komisją oraz utworzeniu stałej siedziby AfTPCz w tanzańskiej Aruszy[31]. Rok później doszło do zawarcia porozumienia między UA a Tanzanią w sprawie siedziby AfTPCz[32], natomiast w czerwcu 2008 r. Trybunał przyjął *Regulamin Tymczasowy*[33]. Przy czym w związku z dostrzeżeniem konieczności pełniejszego zharmonizowania relacji między Trybunałem a Komisją, szereg spotkań przedstawicieli obu organów doprowadziło do przyjęcia przez AfTPCz w 2010 r. nowego *Regulaminu*[34].

---

24 Art. 14 *Protokołu z Malabo*; więcej na temat tego traktatu, zob. G. Werle, V. Moritz, *The African Criminal Court: A Commentary on the Malabo Protocol*, Springer, 2016.

25 Art. 11(1) *Protokołu z Malabo*.

26 <https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7804-sl-protocol_on_amendments_to_the_protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights_19.pdf> [data dostępu: 16 maja 2017 r.].

27 Zob. np. F. Viljoen, E. Baimu, *Courts for Africa: Considering the co-existence of the African Court on Human and Peoples' Rights and the African Court of Justice*, „Netherlands Human Rights Quarterly" 2004, Vol. 22, s. 241; N.J. Udombana, *An African Human Rights Court and an African Union Court: A needful duality or a needless duplication*, BJIL, 2003, Vol. 28, s. 811.

28 Rada Wykonawcza UA, *Progress Report of the Chairperson on the Operationalization of the African Court on Human and Peoples' Rights*, AU Doc. EX.CL/98(V) Rev.1, s. 4.

29 Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/241 (VIII); ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec.100(VI).

30 AKmPCz, ACHPR/Res.76(XXXVII)2005.

31 AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2006*, pkt 7.

32 Addis Abeba, 31 sierpnia 2007 r., <http://en.african-court.org/images/Protocol-Host%20Agrtmt/agreement-Tanzania%20and%20AU.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

33 Zob. art. 33 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

34 AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2010*, pkt. 44–46.

Pierwsze postępowanie przed Trybunałem zostało zainicjowane skargą z dnia 11 sierpnia 2008 r. i zakończyło się po szesnastu miesiącach wydaniem wyroku, w którym AfTPCz stwierdził brak jurysdykcji do orzekania w sprawie[35]. Przez kolejne dwa lata organ nie podejmował żadnych aktywności orzeczniczych[36], co prowadziło do obaw, że stanie się instytucją fasadową, pozbawioną praktycznego znaczenia[37]. Przełomowy okazał się jednak rok 2011, w którym przed Trybunałem zawisło czternaście spraw. W większości z nich AfTPCz stwierdził brak właściwości *ratione personae*, a pierwszy wyrok merytoryczny, w którym stwierdzono naruszenie przez państwo szeregu postanowień *Karty Afrykańskiej*, zapadł dopiero dnia 14 czerwca 2013 r.[38]

Do lutego 2017 r. AfTPCz rozstrzygnął w 33 sprawach spornych oraz siedmiu dotyczących wniosków o wydanie opinii doradczych; 95 spraw spornych oraz cztery związane z wydaniem opinii doradczych były nadal zawisłe[39].

II. Podstawowe zagadnienia organizacyjne

Siedziba AfTPCz znajduje się na przedmieściach Aruszy w parterowym pawilonie, należącym do Tanzania National Parks, pod adresem:

African Court on Human and Peoples' Rights
Mwalimu Julius Nyerere Conservation Centre
Dodoma Road
P.O. Box 6274 Arusha,
Tanzania

Siedziba ma charakter tymczasowy, przy czym w związku ze wzrostem liczby personelu pomocniczego coraz pilniejsza staje się potrzeba przeniesienia instytucji do nowego budynku. Wiosną 2017 r. prace nad jego projektem pozostawały w toku[40]. Brak stałej siedziby dobitnie obrazuje niedostatki finansowe Trybuna-

35 AfTPCz, wyrok z dnia dnia 15 grudnia 2009 r. w sprawie *Michelot YogogoM'baye v. Senegal*, skarga nr 001/2008.
36 Na temat przyczyn takiego stanu rzeczy, zob. *infra*, cz. czwarta, III.1.1.
37 J. Biegon, M. Killander, *Human rights developments in the African Union during 2009*, AHRLJ, 2010, Vol. 10, s. 232.
38 Zob. powoływane już orzeczenie w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*.
39 Aktualne informacje nt. stanu spraw przed AfTPCz, zob. <http://en.african-court.org/>.
40 AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2012*, pkt. 99–101; *Activity Report of the Court for 2015*, pkt 50.

łu, uniemożliwiające m.in. zatrudnienie wymaganej liczby członków Sekretariatu[41] odpowiedzialnego za obsługę administracyjną[42].

Budżet AfTPCz na dany rok jest uchwalany przez ZGPR UA na podstawie projektu przedłożonego przez Trybunał[43]. Choć zgodnie z postanowieniami *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* koszty jego funkcjonowania ponosi UA, to jednak w praktyce blisko 20% tej kwoty stanowią świadczenia darczyńców[44]. Należy przy tym zauważyć, że jakkolwiek budżet AfTPCz na 2015 r., wyrażający się kwotą w przybliżeniu dziesięciu milionów USD[45], stanowił zaledwie około 30% budżetu ETPCz za stosowny okres[46], to jednak był ponad dwukrotnie wyższy od środków przeznaczonych na funkcjonowanie AmTPCz[47].

Zarówno ograniczone możliwości finansowe UA, jak również antycypowanie przez twórców Trybunału niewielkiego obciążenia tej instytucji w początkowym okresie funkcjonowania, sprawiły[48], że wszyscy sędziowie, z wyjątkiem przewodniczącego[49], zatrudnieni są w niepełnym wymiarze czasu pracy[50]. Takie rozwiązanie budziło pewne wątpliwości już podczas przygotowywania *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*[51]. Wskazywano przy tym, m.in., że podejmowanie przez sędziów dodatkowego zatrudnienia będzie stanowić potencjalne zagrożenie dla ich niezawisłości oraz wpływać niekorzystnie na powagę Trybunału[52]. Współcześnie, dynamicznie wzrastająca od 2011 r. liczba zawisłych spraw oraz kontrowersyjny przypadek łączenia funkcji sędziego ze stanowiskiem w strukturach władzy krajowej[53] stanowią dalsze przesłanki przemawiające za zmianą przez ZGPR UA formuły zatrudniania sędziów[54].

---

41 Wystarczy wskazać, że z uwagi na problemy finansowe Sekretariat AfTPCz zatrudniał w 2015 r. zaledwie 60 osób, natomiast 30 wakujących etatów pozostanie nieobsadzonych do 2018 r., AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2015*, pkt. 31, 67.

42 Art. 24 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 20–25 *Regulaminu AfTPCz*.

43 Art. 32 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 25(2)(m) *Regulaminu AfTPCz*.

44 *Supra*, przyp. 38 na s. 165. W 2015 r. na budżet AfTPCz miały składać świadczenia państw członkowskich (81,3%) oraz świadczenia darczyńców (18,7%); AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2015*, pkt. 28–30.

45 *Ibidem*, pkt 28.

46 Dwuroczny budżet ETPCz na lata 2014–2015 wynosił ok. 65 mln €, zob. RE, *Programme and Budget 2014–2015*, CM(2014)1, Table 1.

47 Budżet AmTPCz na 2015 r. wynosił ok. 4,5 mln USD, zob. AmTPCz, *Annual Report 2014*, s. 122.

48 G. Naldi, K. Magliveras, *The proposed African Court of Human and Peoples' Rights: evaluation and comparison*, AJICL, 1996, Vol. 8, s. 449.

49 Art. 21(2) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

50 Art. 15(4) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

51 I.A. Badawi El Sheikh, *Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, AJICL, 1997, Vol. 9, s. 948.

52 Zgodnie z art. 5(2) *Regulaminu AfTPCz* sędziowie nie mogą w szczególności pełnić funkcji politycznych, dyplomatycznych oraz administracyjnych w strukturach władzy państwowej.

53 Malawijski sędzia D. Tambala (2010–2016) pełnił funkcję przewodniczącego krajowej Police Service Commission, realizującej zadania nadzorcze w stosunku do niektórych funkcjonariuszy policji malawijskiej.

54 Art. 15(4) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

Pewne zastrzeżenia może budzić również pokrewny problem, związany z elekcją 11 sędziów AfTPCz, wybieranych przez ZGPR UA w tajnym głosowaniu[55], spośród kandydatów przedstawionych przez państwa-strony *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*[56]. Jakkolwiek powinni oni posiadać wysokie kwalifikacje etyczne i zawodowe oraz doświadczenie w dziedzinie praw człowieka[57], to jednak ani *Protokół o ustanowieniu AfTPCz*, ani *Regulamin Trybunału* nie przewidują przeprowadzenia czynności, pozwalających na stosowną weryfikację[58]. W konsekwencji, jakkolwiek w maju 2017 r. członkowie Trybunału byli prawnikami o uznanej kompetencji w zakresie stosowania prawa lub działalności akademickiej, to jednak nie można tego samego powiedzieć o ich doświadczeniu, gdy chodzi o prawa człowieka[59].

Trybunał jest organem jednoizbowym, w którym do podjęcia decyzji wymagana jest obecność co najmniej siedmiu sędziów[60], przy czym ich liczba w poszczególnych sprawach może być różna[61]. Dzieje się tak, gdyż żaden z aktów prawnych wyznaczających ramy funkcjonowania Trybunału (tj. *Protokół o ustanowieniu AfTPCz*, *Regulamin* oraz *Pragmatyka służbowa*[62]) nie odnosi się do kwestii wyboru przez przewodniczącego składów paneli orzekających[63]. Jest to istotne o tyle, że w związku z rosnącą liczbą spraw zawisłych przed Trybunałem należałoby oczekiwać podjęcia

55 Art. 14(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

56 Zgodnie z art. 12 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*, każde państwo-strona może przedstawić trzech kandydatów, spośród których co najmniej dwóch posiada jego obywatelstwo. W praktyce, zainteresowanie wyborami jest niewielkie. Np. po wygaśnięciu kadencji trzech sędziów w 2012 r., 26 państw-stron *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* przedstawiło łącznie zaledwie sześciu kandydatów; Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/741(XXI), Annex I.

57 Art. 11(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

58 Kwestie merytoryczne znajdują się zazwyczaj na marginesie niewiążących wskazówek udzielanych przez Komisję UA, gdy wzywa państwa do przedstawiania kandydatów na sędziów. Znacznie większą wagę Komisja UA przywiązuje natomiast do zapewnienia równomiernej dystrybucji geograficznej oraz równowagi płci, zob. np. Komisja UA, *Note verbale* z dnia 17 lutego 2014 r. nr BC/OLC/66.5/2954.14 [w zbiorach autora]; zob. także art. 13 *Regulaminu AfTPCz*.

59 Z notki biograficznej mozambickiego sędziego A.V. Matusse zamieszczonej na stronie internetowej Trybunału wynika, że jego doświadczenie w tej dziedzinie ogranicza się do wzięcia udziału w dwóch kursach o prawach kobiet i dzieci oraz prowadzenia wykładów na ten temat; <http://en.african-court.org/index.php/judges/current-judges> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

60 Art. 23 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

61 Np. wyrok z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie *Alex Thomas v. Tanzania*, skarga nr 005/2013, został wydany przez ośmiu sędziów; w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania* orzekało dziewięciu sędziów; wyrok z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie *Femi Falana v. UA*, skarga nr 001/2011, wydało dziesięciu sędziów; natomiast w dniu 5 września 2016 r. decyzję o skreśleniu z listy sprawy *Collectif Des Anciens Travailleurs du Laboratoire (ALS) v. Mali*, skarga nr 002/2015, podjął pełen skład.

62 AfTPCz, *Practice directions*, <http://en.african-court.org/index.php/basic-documents/basic-documents-featured-articles> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

63 Natomiast zgodnie z art. 60(2) *Regulaminu AfTPCz*, jedynie członkowie panelu rozpoznającego daną sprawę uprawnieni są do udziału w dyskusji nad orzeczeniem.

kroków, zmierzających do poprawy racjonalności wykorzystywania posiadanych zasobów osobowych. Rozwiązaniem najbardziej oczywistym mogłoby się wydawać wprowadzenie trzyosobowych składów orzekających. Jednak dokonanie stosownej zmiany przez sam Trybunał (np. w trybie wprowadzenia poprawek do *Regulaminu*) nie jest możliwe, gdyż wymóg siedmioosobowego kworum dla wydania orzeczenia wprowadził art. 23 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. W związku z tym usprawnienie funkcjonowania AfTPCz może nastąpić dopiero w związku z wejściem w życie protokołu zmieniającego *Protokół o Statucie AfTSPCz*[64] albo przyjęciem przez UA oraz wejściem w życie poprawek do *Protokołu o AfTPCz*[65].

Podobny rozdźwięk między regulacjami tworzącymi ramy aktywności Trybunału a praktyką orzekania widoczny jest również na gruncie przepisów określających zakres obowiązków przewodniczącego AfTPCz. Przewodniczący oraz jego zastępca wybierani są przez sędziów AfTPCz na dwuletnie kadencje[66] i tworzą Prezydium Trybunału. O ile samemu Prezydium nie zostały przyznane szczególne prerogatywy, to przewodniczący (bądź, w razie jego nieobecności, zastępca) sprawuje szereg szczególnych funkcji, m.in.: przewodnicząc posiedzeniom, reprezentując Trybunał na zewnątrz, przedstawiając ZGPR UA sprawozdania roczne oraz sprawując nadzór nad Sekretariatem AfTPCz[67]. Biorąc pod uwagę fakt, że wiosną 2017 r. przed Trybunałem zawisłych było około 100 spraw, oznacza to, że każdy z członków Prezydium musi przewodniczyć, w najlepszym razie, posiedzeniom w połowie z nich. Można zakładać, że konsekwencją takiego obciążenia będzie w przyszłości istotna przewlekłość postępowania[68].

W związku z tym, że sędziowie (z wyjątkiem przewodniczącego) zatrudnieni są w niepełnym wymiarze czasu pracy, Trybunał jest organem sesyjnym. Sesje zwyczajne, z których każda trwa około dwu tygodni, zwoływane są cztery razy w roku[69]: w marcu, czerwcu, wrześniu i grudniu[70]. Ponadto przewodniczący może zwoływać, *motu proprio* lub na wniosek większości sędziów, sesje nadzwyczajne (zazwyczaj odbywają się one raz w roku)[71].

---

64 W przypadku jego wejścia w życie poszczególne sekcje AfTSPCz orzekałyby w składach trzyosobowych, zgodnie z art. 10 *Statutu AfTSPCz*.

65 Zob. art. 35 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

66 Art. 21(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 9–10 *Regulaminu AfTPCz*.

67 Art. 11 *Regulaminu AfTPCz*.

68 W przypadku spraw zakończonych do maja 2017 r., czas trwania postępowania (liczony od chwili wpłynięcia skargi do Sekretariatu AfTPCz do daty wydania orzeczenia kończącego postępowanie) zasadniczo nie przekraczał dwu lat.

69 Art. 14(1) *Regulaminu AfTPCz*. Sesje organizowane są zazwyczaj w Aruszy, przy czym możliwe jest zwoływanie ich również na terytorium innego państwa, będącego członkiem UA, zob. art. 25(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 16 *Regulaminu AfTPCz*. Tak zatem 47. sesja zwyczajna AfTPCz (w dniach od 20 listopada do 1 grudnia 2017 r.) odbyła się w Abidżanie na Wybrzeżu Kości Słoniowej.

70 Pkt 3 *Pragmatyki służbowej AfTPCz*.

71 Art. 15(1) *Regulaminu AfTPCz*.

Podobnie jak w przypadku AKmPCz[72], językami roboczymi Trybunału są języki urzędowe UA, przy czym dla uniknięcia problemów translacyjnych związanych z bogactwem języków afrykańskich, AfTPCz może podjąć decyzję o wyborze, na gruncie danej sprawy, jednego lub więcej języków roboczych[73]. Jakkolwiek zatem wszelka korespondencja z AfTPCz może być prowadzona w każdym z języków roboczych, to dla przyspieszenia biegu sprawy sugerowane jest posługiwanie się językami: angielskim, arabskim, francuskim lub portugalskim[74].

III. Jurysdykcja Trybunału

Trybunał został ustanowiony jako instytucja wspierająca Komisję w dziele ochrony praw człowieka w Afryce[75] i realizuje tę funkcję w ramach dwóch wyraźnie przyznanych kompetencji: spornej[76] oraz doradczej[77].

III.1. Jurysdykcja sporna

Prerogatywa do orzekania w sprawach sporów, których przedmiotem jest przestrzeganie przez państwa zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony praw człowieka, wyznacza podstawowy wymiar codziennych aktywności Trybunału[78]. Przy czym liczba niespełna 130 spraw, które doń wpłynęły w ciągu 11 lat od chwili zaprzysiężenia sędziów w 2006 r., może skłaniać do wniosku o stosunkowo niewielkim (w wymiarze statystycznym) znaczeniu samego organu dla ochrony praw człowieka w Afryce. Nie przesądzając w tym miejscu, czy taka generalna ocena jest uprawniona, warto podkreślić, że w obecnym stanie prawnym jurysdykcja sporna AfTPCz wręcz nie powinna być traktowana jako szeroko dostępny

72 *Supra*, cz. trzecia, II.7, *in fine*.

73 Art. 18(2) *Regulaminu AfTPCz*.

74 Art. 13 *Pragmatyki służbowej AfTPCz*.

75 Art. 2 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Przedstawiciele obu organów są zresztą w tej mierze zgodni, zob. AKmPCz, ACHPR/Res.226(LII)2012, *passim*; *Opening Statement by Hon. Judge Fatsah Ouguergouz (Member of the African Court on Human and Peoples' Rights) delivered at the Opening Ceremony of the 50th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights held in Banjul, The Gambia, from 24 October to 7 November 2011*, <http://www.achpr.org/sessions/50th/speeches/fatsah-ouguergouz/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

76 Art. 3 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

77 Art. 4 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

78 Według stanu na maj 2017 r. ponad 80% wszystkich spraw, które wpłynęły do Trybunału, znajdowało się w zakresie jego jurysdykcji spornej.

instrument kontroli respektowania praw człowieka przez państwa. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy jest sposób, w jaki *Protokół o ustanowieniu AfTPCz* określa zakres kompetencji *ratione personae*.

III.1.1. Właściwość *ratione personae*

Gdy chodzi o legitymację bierną, Trybunał może orzekać jedynie w przedmiocie skarg, które zostały skierowane przeciwko jednemu z 30 państw-stron *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*[79]. Oznacza to, że skargi wnoszone przeciwko pozostałym państwom-stronom *Karty Afrykańskiej*[80] oraz przeciwko organizacjom międzynarodowym[81] pozostają poza zakresem jurysdykcji spornej organu z Aruszy.

Natomiast punktem wyjścia opisania granic legitymacji czynnej jest wskazanie dwóch ścieżek dostępu do Trybunału. Pierwsza z nich została wytyczona dla podmiotów indywidualnych, druga zaś dla AKmPCz, państw oraz rządowych organizacji międzynarodowych.

III.1.1.1. Skargi indywidualne

Dostęp do Trybunału jednostek (tj. zarówno osób fizycznych, jak i prawnych) oraz organizacji pozarządowych posiadających status obserwatora przy AKmPCz[82], jest w sposób istotny ograniczony. Mogą bowiem kierować doń skargi jedynie przeciwko państwu, które złożyło na ręce SG UA stosowną deklarację fakultatywną[83]. Do

79 Art. 34(3)(4) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

80 Zob. np. AfTPCz, decyzja z dnia 2 września 2011 r. w sprawie *Youssef Ababou v. Maroko*, skarga nr 007/2011. Do tej grupy należą m.in. państwa przodujące, gdy chodzi o liczbę zawiadomień indywidualnych skierowanych przeciwko nim do AKmPCz, tj. DRK, Etiopia, Sudan oraz Zimbabwe.

81 AfTPCz stwierdził brak jurysdykcji do orzekania w sprawach skarg kierowanych przeciwko organizacjom międzynarodowym w decyzji z dnia 30 września 2011 r. w sprawie *Efoua Mbozo'o Samuel v. Pan African Parliament*, skarga nr 010/2011; wyroku z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *Atabong Denis Atemnkeng v. UA*, skarga nr 014/2011; zarządzeniu z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie *Femi Falana v. AKmPCz*, skarga nr 019/2015; decyzji z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie *Kamdem Roger v. CIMA*, skarga nr 021/2015.

82 Nieposiadanie statusu obserwatora przy AKmPCz wyklucza prawo organizacji pozarządowej do skutecznego skierowania skargi do Trybunału, zob. AfTPCz, decyzja z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie *Association des Juristes d'Afrique pour la Bonne Gouvernance v. Wybrzeże Kości Słoniowej*, skarga nr 006/2011.

83 Art. 5(3) w zw. z art. 34(6) oraz w zw. z art. 34(7) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Już na tle pierwszej sprawy zawisłej przed AfTPCz pojawił się problem możliwości oparcia jego jurysdykcji na innej podstawie, niż deklaracja fakultatywna. Senegal, który został poinformowany o wszczęciu przeciwko niemu postępowania przez osobę fizyczną, w swym pierwszym piśmie do AfTPCz nie podniósł zarzutu braku jurysdykcji organu (w związku z niezłożeniem deklaracji fakultatywnej), ale ograniczył się do potwierdzenia faktu otrzymania skargi oraz wyznaczenia pełnomocników. Zarzut braku jurysdykcji został sformułowany dopiero w ko-

maja 2017 r. deklaracje takie złożyło zaledwie dziewięć państw[84], przy czym w lutym 2016 r. swoją deklarację wycofała Rwanda twierdząc, że procedura skargi do AfTPCz wykorzystywana jest przez osoby odpowiedzialne za udział w zbrodni ludobójstwa w 1994 r.[85]

Ograniczenie dostępu jednostek do Trybunału prowadzi do znaczącego zatamowania bardziej newralgicznego z dwóch istniejących kanałów kierowania sporów do instytucji w Aruszy. Oto bowiem spośród blisko 130 spraw – zarówno zakończonych, jak i wciąż zawisłych – zaledwie trzy (a zatem jedynie około 2%) nie dotyczyły skarg wniesionych przez podmioty indywidualne lub organizacje pozarządowe. Nie sprawdziły się tym samym prognozy towarzyszące procesowi tworzenia AfTPCz, że w większości przypadków kompetencja sporna Trybunału będzie wykorzystywana jako kontynuacja postępowania toczącego się przed Komisją[86].

III.1.1.2. Skargi Komisji, państw oraz rządowych organizacji międzynarodowych

Protokół o ustanowieniu AfTPCz dzieli na pięć kategorii dość obszerny zbiór podmiotów, dla których otwarta jest druga ze ścieżek dostępu do Trybunału. Wskazuje on na[87]: (a) Komisję; (b) państwa, które uprzednio wszczęły postępowanie przed AKmPCz, kierując do niej zawiadomienie o naruszeniu praw człowieka; (c) państwa, przeciwko którym uprzednio skierowano zawiadomienie do

---

lejnym piśmie, odnoszącym się do kwestii dopuszczalności skargi. Trybunał stwierdził ostatecznie brak jurysdykcji do rozpoznania sprawy z uwagi na niezłożenie przez Senegal deklaracji fakultatywnej, nie odniósł się jednak wyraźnie do kwestii *forum prorogatum*. Motywy rozstrzygnięcia zostały natomiast wyłożone w opinii indywidualnej sędziego Ouguergouza. Wynika z niej, że wbrew wykładni literalnej art. 34(6) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* podstawę jurysdykcji Trybunału może stanowić zarówno deklaracja fakultatywna złożona przez państwo *ad hoc*, jak również milcząca, lecz nie budząca wątpliwości zgoda państwa wdającego się w spór; AfTPCz, pkt. 8–12; 24–28 orzeczenia w sprawie *Michelot YogogoM'baye v. Senegal*; opinia indywidualna sędziego Ouguergouza, pkt. 21–39.

84 Według kolejności składania deklaracji: Burkina Faso, Malawi, Mali, Tanzania, Ghana, Rwanda, Wybrzeże Kości Słoniowej, Benin, Tunezja.

85 *Note verbale* z dnia 24 lutego 2016 r. [w zbiorach autora]. Niezależnie od wskazanych motywów działania Rwandy warto zwrócić uwagę na fakt, że w latach 2014–2015 wpłynęło do AfTPCz sześć skarg skierowanych przeciwko temu państwu. Więcej skarg (26), zostało skierowanych w przedmiotowym okresie jedynie przeciwko Tanzanii. Trybunał stwierdził skuteczność wycofania deklaracji pomimo braku ku temu podstawy prawnej w *Protokole o ustanowieniu AfTPCz*. Jednocześnie uznał, że posiada jurysdykcję do rozpatrywania spraw przeciwko Rwandzie, zawisłych w dacie złożenia oświadczenia o wycofaniu deklaracji, AfTPCz, postanowienie z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie *Ingabire Victoire Umuhoza v. Rwanda*, skarga nr 003/2014, pkt. 67–68.

86 F. Viljoen, *A Human Rights Court for Africa, and Africans*, BJIL, 2004, Vol. 30, s. 23.

87 Art. 5(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

AKmPCz; (d) państwa, których obywatel padł ofiarą naruszenia praw człowieka oraz (e) afrykańskie rządowe organizacje międzynarodowe. Jednak do maja 2017 r. jedynie Komisja skorzystała z prawa do skargi[88], a tym samym Trybunał nie miał sposobności, by wypowiedzieć się na temat dwóch istotnych zagadnień, które mogą się pojawić przy badaniu legitymacji czynnej państw.

W szczególności, gdy chodzi o *locus standi* państwa, które uprzednio wszczęło postępowanie przed Komisją[89] oraz *locus standi* państwa, przeciwko któremu do Komisji zostało wniesione zawiadomienie[90] – nie jest oczywiste, czy ścieżka dostępu do Trybunału otwiera się dla niego w związku z przyjęciem sprawy do rozpoznania przez AKmPCz, czy też dopiero po zakończeniu postępowania przed Komisją. Wykładania literalna oraz komparatystyczna zdają się przemawiać za pierwszym rozwiązaniem, tzn. prowadzą do wniosku o możliwości ustanowienia jurysdykcji Trybunału w sprawie, w której postępowanie przed Komisją nie zostało jeszcze zakończone, pod warunkiem, że ze skargą do AfTPCz wystąpi zainteresowane państwo. Należy zwłaszcza zauważyć, że o ile na gruncie amerykańskiego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka art. 61(2) AKPCz wyraźnie stwierdza, że państwo może skierować sprawę do AmTPCz, gdy postępowanie przed AmKPCz zostało zakończone (*completed*), o tyle art. 5(1)(b)(c) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* takiego ograniczenia nie zawiera, wskazując jedynie, że chodzi tu o sprawy, w których Komisja otrzymała zawiadomienie (*complaint has been lodged*).

Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że ani *Protokół o ustanowieniu AfTPCz*, ani *Regulamin AKmPCz* z 2010 r. nie określają procedury postępowania Komisji na wypadek zajęcia się zawisłą przed nią sprawą przez Trybunał. W szczególności jedyny przepis tego regulaminu odnoszący się do problematyki przekazywania spraw, w dość oczywisty sposób związany jest z omówioną uprzednio kompetencją samej AKmPCz do inicjowania postępowania przed AfTPCz[91]. Należy również zauważyć, że przeciwko *stricte* literalnej wykładni art. 5(1)(b)(c) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* zdają się przemawiać względy celowościowe. Nie ma bowiem żadnych powodów, dla których bezpośredni dostęp państwa do Trybunału miałby być uzależniony od uprzedniego spełnienia czysto formalnego warunku, polegającego na skierowaniu do Komisji zawiadomienia.

Przyjęcie tej drugiej interpretacji prowadzi jednak do wniosku, że art. 5(1)(b)(c) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* pozostanie prawdopodobnie martwą literą. Pomijając już fakt niewnoszenia w praktyce do Komisji zawiadomień państwowych[92], trudno wyobrazić sobie okoliczności, w których państwo-strona postę-

88 W trzech przypadkach: *AKmPCz v. Libia*, skarga nr 004/2011; *AKmPCz v. Kenia*, skarga nr 006/2012; *AKmPCz v. Libia*, skarga nr 002/2013.

89 Art. 5(1)(b) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

90 Art. 5(1)(c) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

91 Art. 122 *Regulaminu z 2010 r*.

92 *Supra*, cz. trzecia, IV.2.

powania zakończonego przed AKmPCz miałoby kierować sprawę do Trybunału. W przypadku stwierdzenia przez Komisję, że doszło do naruszenia praw człowieka, państwo będące autorem zawiadomienia nie ma powodu, by zwracać się do organu w Aruszy (pomijając przypadki niewykonania zaleceń Komisji). Z drugiej strony nie sposób przypuszczać, by państwo, które miało dopuścić się naruszenia *Karty Afrykańskiej* i nie zamierzało wykonywać zaleceń AKmPCz, kierowało sprawę do Trybunału, którego wyroki (w odróżnieniu od orzeczeń Komisji) są prawnie wiążące[93].

Podobne wątpliwości związane są z treścią art. 5(1)(d) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Stanowi on, że skargę do Trybunału może złożyć państwo, którego obywatel jest ofiarą naruszenia praw człowieka. Powstaje tu pytanie, czy warunkiem nabycia legitymacji czynnej przez państwo będzie uprzednie stwierdzenie przez Komisję, po wcześniejszym rozpoznaniu zawiadomienia indywidualnego, że do naruszenia *Karty Afrykańskiej* istotnie doszło. Wykładnia literalna może prowadzić do wniosku, że uznanie jednostki za ofiarę naruszenia (*is a victim*) wymaga stwierdzenia tego faktu przez Komisję po rozpoznaniu zawiadomienia indywidualnego. Z drugiej jednak strony, skutkiem takiej interpretacji byłoby zamknięcie dostępu do Trybunału tym państwom, których obywatel nie złożył zawiadomienia do AKmPCz albo ta uznała, że do naruszenia praw człowieka nie doszło. Skutkowałoby to z kolei nieracjonalnym różnicowaniem zakresu przysługującego państwom prawa do skargi. Wydaje się zatem, że prawo do skargi na podstawie 5(1)(d) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* przysługuje każdemu państwu-stronie, które twierdzi, że jego obywatel stał się ofiarą naruszenia praw człowieka, niezależnie od tego, czy fakt naruszenia został potwierdzony przez organ z Bandżulu. Przyjęcie takiej wykładni prowadzi do wniosku, że komentowany przepis przewiduje bezpośredni dostęp do Trybunału, tj. taki, który nie jest uzależniony ani od złożenia przez państwo deklaracji fakultatywnej, ani od uprzedniego zainicjowania postępowania przed AKmPCz.

Na koniec należy zauważyć, że inny przypadek bezpośredniego dostępu do Trybunału przewidziany jest w art. 1(5)(e) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Stanowi on, że prawo złożenia skargi do Trybunału, z pominięciem postępowania przed Komisją, przysługuje afrykańskiej rządowej[94] organizacji międzynarodowej. Podkreślenia wymaga niezwykle szeroka formuła zastosowana w tym przepisie. Nie pozwala ona zwłaszcza na ograniczanie prawa do skargi z uwagi na to, że ochrona

93 Art. 30 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

94 W jedynej opinii doradczej Trybunał stwierdził, że AKtPDD jest organem eksperckim, którego członkowie zasiadają w nim we własnym imieniu i nie reprezentują państw. W związku z tym AKtPDD nie może być uznany za rządową organizację międzynarodową w rozumieniu art. 5(1)(e) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*; AfTPCz, opinia doradcza z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie *The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child on the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights*, sprawa nr 002/2013, pkt. 58–76.

praw człowieka nie mieści się wśród celów i zasad danej organizacji. Podobnie nie ulega wątpliwości, że prawo do skargi przysługuje organizacji międzynarodowej, niezależnie od tego, czy państwo, któremu stawiany jest zarzut naruszenia praw człowieka, jest członkiem tej organizacji. Natomiast w braku definicji organizacji afrykańskiej należałoby przyjąć (kierując się w tej mierze przedmiotem i celem *Karty Afrykańskiej* jako regionalnego instrumentu ochrony praw człowieka), że chodzi tu o podmioty, których członkami mogą być wyłącznie państwa afrykańskie[95].

III.1.2. Właściwość *ratione materiae*

Charakterystyczną cechą *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* jest zakreślenie w nim niezwykle szerokiego zakresu kompetencji *ratione materiae* organu z Aruszy zarówno gdy chodzi o postępowanie sporne, jak i doradcze. Zgodnie z art. 3 *Protokołu*, Trybunał może orzekać w sprawach „dotyczących wykładni oraz stosowania *Karty*, *Protokołu o AfTPCz* oraz jakiegokolwiek innego stosownego instrumentu o prawach człowieka ratyfikowanego przez zainteresowane państwa". Kluczowa wątpliwość nasuwająca się przy lekturze tego przepisu związana jest z pytaniem o to, na jakie inne stosowne instrumenty w niej wskazano. Orzecznictwo AfTPCz na ten temat jest dość skromne, gdyż zazwyczaj nie dostrzega on potrzeby dokładniejszego wyjaśniania sposobu, w jaki rozumie komentowaną regulację. Tym niemniej dotychczasowa praktyka umożliwia dość precyzyjnie zidentyfikowanie podstawowych przesłanek wyznaczających parametry owych innych instrumentów.

Przede wszystkim wzmianka o ratyfikowaniu nie pozwala przyjąć, by pod enigmatycznym terminem instrumenty (*instruments*) ukrywały się akty inne niż wiążące prawnie umowy międzynarodowe, których państwo jest stroną[96]. W szczególności do instrumentów w tym znaczeniu nie sposób zaliczyć ani niewiążących prawnie rezolucji organizacji międzynarodowych, ani międzynarodowego prawa zwyczajowego[97].

Ponadto celem takiego traktatu powinna być ochrona praw człowieka wyrażająca się (w zależności od sposobu sformułowania postanowień umownych) w zagwarantowaniu tych praw jednostkom lub w nałożeniu na państwo odpowiadającego im obowiązku. Nie ma przy tym znaczenia, czy dany instrument należy[98], czy też

95 Zob. np. art. 29(1) *Aktu Konstytucyjnego UA*.

96 AfTPCz, orzeczenie z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie *Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej*, skarga nr 001/2014, pkt 48.

97 AfTPCz, wyrok z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie *Frank David Omary and Others v. Tanzania*, skarga 001/2012, pkt 72–73.

98 Np. AfTPCz stwierdził naruszenie postanowień traktatu o ustanowieniu ECOWAS, *supra*, przyp. 332 na s. 156, w wyroku z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie *Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Burkinabe Human and Peoples' Rights Movement v. Burkina Faso*, skarga 013/2011, pkt 203(5).

nie należy[99], do afrykańskiego systemu ochrony praw człowieka w wymiarze regionalnym lub subregionalnym. Wątpliwości w tej mierze Trybunał wyraził zaledwie raz, w sprawie, w której skarżący kierowali przeciwko Wybrzeżu Kości Słoniowej szereg zarzutów dotyczących składu oraz działania państwowej komisji wyborczej. Wskazywali, m.in., że doszło do naruszenia przez państwo *Afrykańskiej Karty Demokracji, Wyborów i Rządów*[100] oraz *Protokołu o demokracji ECOWAS*[101]. Podniesione przez Trybunał *motu proprio* obiekcje dotyczyły tego, czy oba traktaty można uznać za instrumenty odnoszące się do praw człowieka, przy czym AfTPCz nie sprecyzował charakteru swych wątpliwości. Można zatem jedynie przypuszczać, że wiązały się one z niepewnością co do tego, czy umowa międzynarodowa formułująca obowiązki państwa odnoszące się do kwestii ustrojowych może być potraktowana jako traktat o prawach człowieka w rozumieniu art. 3 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Co godne podkreślenia, Trybunał nie analizował obu traktatów *in extenso*, lecz ograniczył się do zbadania tych ich postanowień, które miały zostać naruszone w okolicznościach rozpatrywanej sprawy. Uznał przy tym, że postanowienia, które nakładają na państwo obowiązek ustanowienia niezależnej i bezstronnej komisji wyborczej, odnoszą się do wynikającego z art. 13 *Karty Afrykańskiej* prawa jednostek do uczestniczenia w życiu publicznym. AfTPCz doszedł zatem do wniosku, że oba traktaty spełniają warunki określone w art. 3 *Protokołu*, a po rozpatrzeniu meritum skargi stwierdził naruszenie ich postanowień[102].

Z powołanego rozstrzygnięcia wynika zatem, że podstawą orzekania Trybunału może być postanowienie zawarte w traktacie, który (jako taki) nie jest poświęcony ochronie praw człowieka, o ile stosowny przepis spełnia warunek z art. 3 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

Artykuł 3 wspomnianego protokołu umożliwia Trybunałowi odwoływanie się m.in. do traktatów należących do uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka w sposób jakościowo odmienny od tego, który został przewidziany w art. 60 *Karty Afrykańskiej*. O ile ten ostatni przepis pozwala Komisji, by interpretując *Kartę*, szukała inspiracji w postanowieniach innych instrumentów tak afrykańskich, jak i uniwersalnych, o tyle na gruncie art. 3 *Protokołu* owe inne instrumenty pełnią funkcję nie tyle wytycznych, ile występują jako podstawa rozstrzygania o prawach jednostek oraz obowiązkach państw. W konsekwencji, potencjalne znaczenie

99 Np. AfTPCz stwierdził naruszenie MPPOP w powoływanym już wyroku w sprawie *Alex Thomas v. Tanzania*, pkt 161(vii).

100 *Supra*, przyp. 195 na s. 125.

101 *Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*, Dakar, 21 grudnia 2001 r., <http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/350_ECOWAS%20Protocol%20on%20Democracy%20and%20Good%20Governance.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

102 AfTPCz, pkt. 48–58, 153(5) orzeczenia w sprawie *Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

Trybunału daleko wykracza poza jego funkcję strażnika systemu afrykańskiego. W przypadku poszerzenia kręgu państw, które złożyły deklarację fakultatywną o uznaniu kompetencji AfTPCz do orzekania w sprawach skarg indywidualnych, organ z Aruszy może stać się ważnym forum, pozwalającym na kontrolowanie sposobu, w jaki państwa afrykańskie wykonują stosowne zobowiązania wynikające z traktatów systemu uniwersalnego.

Trybunał konsekwentnie przyjmuje przy tym, że ma jurysdykcję *ratione materiae* do orzekania w sprawie, niezależnie od tego, czy skarżący wskazał konkretne przepisy traktatowe, które miały zostać naruszone. AfTPCz stwierdzał zatem swą właściwość przedmiotową nawet wówczas, gdy skarżący podnosił jedynie naruszenie przepisów prawa krajowego[103], postanowień niewiążącej prawnie uchwały organizacji międzynarodowej (tj. PDPCz)[104] lub ograniczał się do wskazania okoliczności faktycznych, które miały ujawniać naruszenie bliżej niesprecyzowanych praw człowieka[105]. W każdym z tych przypadków stwierdzenie przez Trybunał właściwości przedmiotowej następowało w związku z uprawdopodobnieniem, że w okolicznościach danego przypadku mogło dojść do naruszenia postanowień traktatu (w rozumieniu art. 3 *Protokołu*), którego stroną było państwo.

Niewskazanie przez skarżącego podstawy prawnej formułowanych zarzutów oznacza, że sam Trybunał ustala, jakie zobowiązania traktatowe mogły zostać naruszone w rozpatrywanym przypadku. Punktem wyjścia są wówczas postanowienia *Karty Afrykańskiej*, przy czym stwierdzenie, że doszło do pogwałcenia tego traktatu, nie stanowi przeszkody do orzeczenia o naruszeniu (tym samym aktem) zobowiązań wynikających z innej umowy międzynarodowej[106].

Jedyny przypadek stwierdzenia przez AfTPCz braku jurysdykcji *ratione materiae* wystąpił w sprawie, w której skarżący podnosił, że organy krajowe dokonały błędnej oceny materiału dowodowego zgromadzonego w toczącym się postępowaniu. Trybunał podkreślił wówczas, że nie został powołany dla sprawowania kontroli instancyjnej wobec sądów krajowych w zakresie realizacji przez nie funkcji

---

103 AfTPCz, wyrok z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie *Peter Joseph Chacha v. Tanzania*, skarga nr 003/2012, pkt. 3–4, 112–114; pkt. 4–6, 45 wyroku w sprawie *Alex Thomas v. Tanzania*.

104 AfTPCz, pkt. 72–77 wyroku z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie *Frank David Omary and Others v. Tanzania*.

105 AfTPCz, wyrok z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie *Mohamed Abubakari v. Tanzania*, skarga nr 007/2013, pkt. 5, 32.

106 Np. w przypadku niezapewnienia osobie oskarżonej dostępu do pomocy prawnej AfTPCz stwierdził naruszenie art. 7 *Karty Afrykańskiej* oraz art. 14 MPPOP, pkt. 136–145 wyroku w sprawie *Mohamed Abubakari v. Tanzania*. Orzecznictwo nie jest jednak w tym zakresie spójne. W powoływanej już sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania* Trybunał, stwierdzając naruszenie *Karty Afrykańskiej*, nie uznał za konieczne przeanalizowania alternatywnego zarzutu naruszenia postanowień MPPOP, zob. pkt 123 wyroku w tej sprawie.

orzeczniczych[107]. Z drugiej jednak strony AfTPCz zauważa, że jest kompetentny do badania, czy sposób procedowania przed sądami krajowymi odpowiada standardowi wynikającemu z międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka[108].

III.1.3. Właściwość *ratione temporis* oraz właściwość *ratione loci*

Dla stwierdzenia, że Trybunałowi przysługuje jurysdykcja *ratione temporis* istotne znaczenie mają trzy (a w przypadku skarg indywidualnych aż cztery) daty, które łącznie wyznaczają moment powstania stosownej kompetencji organu z Aruszy[109]. Chodzi tu o daty wejścia w życie wobec państwa: (a) *Karty Afrykańskiej*, (b) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*, (c) traktatu, którego postanowienia miały zostać naruszone oraz – w przypadku skarg indywidualnych – (d) deklaracji fakultatywnej o uznaniu kompetencji Trybunału do rozpoznawania takich skarg[110]. Sprawa nie mieści się w granicach jurysdykcji czasowej AfTPCz, o ile naruszenie nastąpiło przed którąkolwiek z tych dat[111].

Trybunał przyjmuje jednak, podążając za praktyką Komisji[112], że niespełnienie tej przesłanki w warunkach naruszenia ciągłego nie pozbawia go kompetencji do zajęcia się sprawą. AfTPCz może zatem rozpoznać skargę zarówno wtedy, gdy naruszenie ma charakter ciągły i utrzymuje się po spełnieniu przesłanki warunkującej ustanowienie jurysdykcji *ratione temporis*[113], jak również wówczas, gdy naruszenie w całości zmaterializowało się przed spełnieniem tej przesłanki, ale jego skutki występują po tej dacie[114].

Natomiast nigdy nie stanowił przedmiotu szczególnego zainteresowania Trybunału problem właściwości *ratione loci*. Łatwo to zresztą wytłumaczyć nieskomplikowanym, w tym zakresie, charakterem rozpatrywanych przezeń spraw.

---

107 AfTPCz, decyzja z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *Ernest Francis Mtingwi v. Malawi*, skarga nr 001/2013, pkt. 13–15.

108 AfTPCz, pkt. 25–29 wyroku w sprawie *Mohamed Abubakari v. Tanzania*.

109 AfTPCz, wyrok z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie *Lohe Issa Konate v. Burkina Faso*, skarga nr 004/2013, pkt. 38–40.

110 W przypadkach, w których podstawą jurysdykcji AfTPCz jest deklaracja fakultatywna, Trybunał przyjmuje, że rodzi ona skutki prawne od momentu jej złożenia depozytariuszowi, chyba że z treści dokumentu wynika co innego; AfTPCz, pkt 66 wyroku w sprawie *Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej*. W praktyce żadna ze złożonych dotąd deklaracji nie wskazywała jednak szczególnej daty przyszłej.

111 AfTPCz, wyrok z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie *Urban Mkandawire v. Malawi*, skarga nr 003/2011, pkt 32.

112 *Supra*, cz. druga, III.1.

113 AfTPCz, pkt 84 wyroku w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*.

114 AfTPCz, wyrok z dnia 21 czerwca 2013 r. (*Preliminary Objection*) w sprawie *Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Burkinabe Human and Peoples' Rights Movement v. Burkina Faso*, *dispositif*, pkt. 2–3.

We wszystkich przypadkach rzekome naruszenie materializowało się wyłącznie w granicach wyznaczających terytorium danego państwa. W związku z tym AfTPCz nie musiał wykraczać poza ogólnikowe deklaracje, że jego właściwość *ratione loci* nie budzi wątpliwości[115].

III.1.4. Postępowanie w sprawach spornych

Postępowanie przed AfTPCz ma zasadniczo charakter pisemny, chyba że Trybunał uzna za konieczne przeprowadzenie rozprawy[116]. Wszczęcie postępowania następuje w związku ze złożeniem[117] w Sekretariacie AfTPCz pisemnej skargi[118], która powinna być sporządzona w jednym z języków urzędowych UA[119]. W przypadku skarg indywidualnych na żadnym etapie postępowania nie obowiązuje tzw. przymus adwokacki. AfTPCz może natomiast przyznać stronie bezpłatną pomoc prawną (zarówno *motu proprio*, jak i na wniosek)[120], gdy wymaga tego interes postępowania[121]. Po otrzymaniu skargi Trybunał przekazuje jej kopię państwu, przeciwko któremu jest skierowana, chyba że nie zachodzi taka potrzeba[122]. W szczególności, w przypadku skargi indywidualnej przeciwko państwu, które nie złożyło deklaracji fakultatywnej, AfTPCz podejmuje decyzję[123] o skreśleniu

115 Zob. np. AfTPCz, pkt 41 orzeczenia w sprawie *Lohe Issa Konate v. Burkina Faso*.

116 Art. 27(1) *Regulaminu AfTPCz*. Trybunał podjął decyzję o przeprowadzeniu rozprawy w siedmiu przypadkach, co stanowi ok. 20% wszystkich zakończonych spraw. Pomijając jednak 16 spraw, w których brak jurysdykcji *ratione personae* był ewidentny (z uwagi na niezłożenie przez państwo deklaracji fakultatywnej), AfTPCz przeprowadził rozprawy niemal w połowie pozostałych przypadków.

117 Pkt 24 *Pragmatyki służbowej AfTPCz* stanowi, że skarga (w jednym egzemplarzu) może być przesłana pocztą, złożona osobiście lub przekazana pocztą elektroniczną, przy czym w tym ostatnim przypadku oryginał dokumentu powinien zostać złożony w Sekretariacie Trybunału.

118 Art. 34(1) *Regulaminu AfTPCz*. Nie istnieje urzędowy formularz skargi. Powinna ona jednak zawierać m.in informacje o stronach (wraz z adresami do korespondencji), stanie faktycznym sprawy, charakterze skargi, wyczerpaniu dostępnych krajowych środków odwoławczych, podnoszonych zarzutach, spełnieniu przesłanek dopuszczalności, żądanym zadośćuczynieniu skarżącego oraz (ewentualnie) wniosek w przedmiocie utajnienia danych osobowych, zob. art. 34 *Regulaminu AfTPCz* oraz pkt. 12–21 *Pragmatyki służbowej AfTPCz*.

119 Art. 34(3) *Regulaminu AfTPCz.*

120 Np. w sprawie *Frank David Omary and Others v. Tanzania* Trybunał odmówił przyznania pomocy prawnej wskazując, że nie dysponuje środkami na ten cel, pkt 26 orzeczenia z dnia 28 marca 2014 r. Jakkolwiek, co do zasady, każda ze stron postępowania ponosi ciężar kosztów związanych z postępowaniem, Trybunał może postanowić inaczej, zob. art. 30 *Regulaminu AfTPCz.*

121 Art. 10(2) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 31 *Regulaminu AfTPCz.*

122 Art. 35(2) *Regulaminu AfTPCz.*

123 Jest to jednak praktyka niezgodna z art. 34(6) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*, zgodnie z którym „Trybunał nie przyjmuje skargi [indywidualnej – MJW], skierowanej przeciwko państwu, które nie złożyło deklaracji [fakultatywnej – MJW]". Treść przepisu prowadzi zatem do wniosku, że w takich przypadkach to sekretarz powinien poinformować na piśmie skarżącego o braku jurysdykcji Trybunału, który nie wydaje w tej mierze żadnego orzecze-

sprawy z listy, z uwagi na brak jurysdykcji *ratione personae*, nie informując państwa o skardze[124].

Co do zasady, w ramach toczącego się postępowania Trybunał powinien rozstrzygnąć o czterech podstawowych kwestiach dotyczących: (a) istnienia jurysdykcji, (b) dopuszczalności skargi[125], (c) przedmiotu sprawy oraz (d) skutków stwierdzonego naruszenia. Należy przy tym zauważyć, że odpowiedzi na te pytania nie muszą wyznaczać odrębnych etapów postępowania. Często bowiem zarówno w toku postępowania pisemnego, jak i podczas rozprawy strony odnoszą się do wszystkich tych kwestii jednocześnie, a Trybunał orzeka o nich w jednym wyroku[126]. Natomiast w przypadku stwierdzenia, że państwo naruszyło spoczywające na nim zobowiązania dotyczące ochrony praw człowieka, AfTPCz może odroczyć wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie określenia zakresu powinności państwa, zwracając się do skarżącego o sprecyzowanie roszczeń w tej mierze[127].

III.1.5. Orzeczenia w sprawach spornych

Wyroki AfTPCz nie podlegają zaskarżeniu i są ostateczne[128]. Wyjątek od tej zasady związany jest z możliwością wznowienia postępowania przez Trybunał na wniosek jednej ze stron w przypadku ujawnienia nowych okoliczności nieznanych stronie w chwili orzekania[129]. Z wnioskiem takim strona nie może jednak wystąpić później niż w ciągu sześciu miesięcy od chwili, w której nowa okoliczność stała się dla niej wiadoma[130]. W sprawie *Urban Mkandawire v. Malawi* Trybunał podkreślił, że dopuszczenie możliwości wznowienia postępowania ma charakter nadzwyczajny i nie powinno być traktowane jako podważające zasadę ostateczności rozstrzygnięcia. Stwierdził przy tym, że nie stanowią nowych okoliczności, w rozumieniu art. 67(1) *Regulaminu AfTPCz*, ustalenia poczynione przez Try-

---

nia; zob. np. zdanie odrębne sędziego Ouguergouza do decyzji AfTPCz z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie *Convention Nationale des Syndicats du Secteur Education (CONASYSED) v. Gabon*, skarga nr 012/2011.

124 Zob. np. AfTPCz, decyzja z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie *Amir Adam Timan v. Sudan*, skarga nr 005/2012; decyzja z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie *Emmanuel Joseph Uko and Others v. RPA*, skarga nr 004/2012; decyzja z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie *Baghdadi Ali Mahmoudi v. Tunezja*, skarga nr 007/2012.

125 Zgodnie z art. 6(2) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* badanie dopuszczalności skargi następuje na podstawie przesłanek wskazanych w art. 56 *Karty Afrykańskiej*.

126 Zob. np. AfTPCz, wyrok w sprawie *Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

127 Art. 63 *Regulaminu AfTPCz*; zob. także: AfTPCz, pkt. 200–202 wyroku z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie *Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Burkinabe Human and Peoples' Rights Movement v. Burkina Faso*. Wyrok w przedmiocie zadośćuczynienia zapadł w tej sprawie dnia 5 czerwca 2015 r.

128 Art. 28(2) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

129 Art. 28(3) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 67 *Regulamiu AfTPCz*.

130 Art. 67(1) *Regulaminu AfTPCz*.

bunał i ujawnione w treści rozstrzygnięcia, o których strona nie wiedziała w momencie wyrokowania[131].

Trybunał dokonuje wykładni wydanych przez siebie wyroków na podstawie art. 28(4) *Protokołu*. Ograniczenie tej kompetencji wprowadza jednak *Regulamin AfTPCz*, stanowiąc, że stosowny wniosek, złożony przez którąkolwiek ze stron w terminie 12 miesięcy od daty wyroku, może dotyczyć jedynie sposobu wykonania orzeczenia[132]. Przedmiotem mogą być zatem tylko te jego fragmenty, które pozwalają na zrekonstruowanie zakresu obowiązków[133].

Orzeczenia ogłaszane są podczas otwartych posiedzeń[134], a następnie przekazywane stronom i organom UA (tj. AKmPCz, ZGPR, Komisji oraz Radzie Wykonawczej)[135], potem zaś publikowane[136]. Stanowi to zwieńczenie jawności całego postępowania, w toku którego wszystkie posiedzenia Trybunału są, co do zasady, otwarte dla publiczności[137]. Transparentność w zakresie sprawowania funkcji orzeczniczej w oczywisty sposób kontrastuje z niejawnością procedury rozpoznawania zawiadomień indywidualnych przez Komisję[138], przemawiając jednocześnie za większą atrakcyjnością postępowania przed Trybunałem dla podmiotów skarżących. Nie tylko uzyskują one bezzwłoczny dostęp do treści rozstrzygnięcia[139], ale mogą także wykorzystywać otwarte posiedzenia dla zainteresowania sprawą mediów i organizacji pozarządowych.

Inaczej niż w przypadku *Karty Afrykańskiej*, która nie określa zawartości rozstrzygnięcia w przedmiocie zawiadomienia, *Protokół o ustanowieniu AfTPCz* stanowi, że w przypadku stwierdzenia przez Trybunał, że prawa człowieka zostały pogwałcone, rozstrzygnie on tak, by we właściwy (*appropriate*) sposób zaradzić naruszeniu. W szczególności Trybunał może zasądzić słuszne zadośćuczynienie pieniężne oraz orzec o innych właściwych środkach[140].

---

131 AfTPCz, orzeczenie z dnia 28 marca 2014 r. w przedmiocie wykładni wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., pkt 14.

132 Art. 66(1) *Regulaminu AfTPCz*.

133 AfTPCz, pkt. 5–6 orzeczenia z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie *Urban Mkandawire v. Malawi*.

134 Art. 61(3) *Regulaminu AfTPCz*.

135 Art. 64(1)(2) *Regulaminu AfTPCz.*

136 Art. 65 w zw. z art. 25(2)(i) *Regulaminu AfTPCz*. Orzeczenia publikowane są na stronie internetowej AfTPCz <http://en.african-court.org> według kolejności ich ogłaszania, z podziałem na sprawy sporne i doradcze.

137 Art. 10(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Trybunał może, zgodnie z art. 43(2) swego *Regulaminu*, wyłączyć jawność rozprawy tylko wtedy, gdy wymagają tego względy moralności publicznej, bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Pewne zastrzeżenia wywołuje natomiast polityka informacyjna Trybunału, zważywszy, że powiadomienia o planowanych publicznych ogłoszeniach orzeczeń ukazują się na stronie internetowej zaledwie z jednodniowym wyprzedzeniem, tak np. w przypadku wyroku z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie *Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej*.

138 *Supra*, cz. trzecia, II.7.

139 Por. *supra*, cz. trzecia, II.7.

140 Art. 27(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

Analiza skromnego orzecznictwa prowadzi do konstatacji, że rozstrzygając o skutkach stwierdzonego naruszenia, AfTPCz opiera się na czterech zasadach[141]. Po pierwsze, państwo powinno w całości usunąć szkodliwe skutki naruszenia o charakterze zarówno majątkowym (w tym koszty postępowania przed sądami krajowymi oraz AfTPCz[142]), jak i niemajątkowym (związane np. z utratą dobrego imienia i prestiżu zawodowego)[143]. Po drugie, do osiągnięcia tego celu mogą prowadzić, w zależności od okoliczności sprawy, różne środki, w szczególności: restytucja, zadośćuczynienie pieniężne, rehabilitacja ofiary oraz zagwarantowanie, że naruszenia nie będą się powtarzać w przyszłości. Po trzecie, obowiązek państwa jest uzależniony od wystąpienia związku przyczynowo-skutkowego między naruszeniem a uszczerbkiem[144]. Po czwarte wreszcie, ciężar udowodnienia, że uszczerbek wystąpił, spoczywa na skarżącym[145].

W odróżnieniu od orzeczeń AKmPCz, wydawanych w związku z rozpoznawaniem wnoszonych zawiadomień[146], wyroki Trybunału są prawnie wiążące dla stron[147], a *Protokół o ustanowieniu AfTPCz* reguluje problematykę ich wykonywania. Przede wszystkim wyraźnie formułuje on zobowiązanie państw-stron w zakresie respektowania orzeczeń[148], przyznając organizacji regionalnej funkcję gwaranta ich realizacji. Zakres kompetencji UA jest natomiast wyznaczony w sposób dość ogólny, a mianowicie przez przyznanie Radzie Wykonawczej, działającej z ramienia ZGPR, prerogatywy do monitorowania sposobu, w jaki obowiązki płynące z wyroków są urzeczywistniane[149]. Jednak samo monitorowanie opiera się zasadniczo na obowiązku sprawozdawczym nakładanym w wyroku na pań-

141 AfTPCz, wyrok z dnia 3 czerwca 2016 r. w przedmiocie zadośćuczynienia w sprawie *Lohe Issa Konate v. Burkina Faso*, pkt 15.

142 Obejmują one m.in. koszty pomocy prawnej oraz wydatki związane ze stawaniem przed AfTPCz w jego siedzibie; AfTPCz, pkt. 73–94 wyroku z dnia 5 czerwca 2015 r. w przedmiocie zadośćuczynienia w sprawie *Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Burkinabe Human and Peoples' Rights Movement v. Burkina Faso*.

143 AfTPCz, pkt. 52–59 wyroku z dnia 3 czerwca 2016 r. w przedmiocie zadośćuczynienia w sprawie *Lohe Issa Konate v. Burkina Faso*.

144 W sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania* AfTPCz stwierdził, że wprowadzenie do ordynacji wyborczej obowiązku przynależności partyjnej kandydatów w wyborach prezydenckich narusza szereg postanowień *Karty Afrykańskiej*, zob. *dispositif* wyroku z dnia 14 czerwca 2013 r. Jednak w wyroku w przedmiocie zadośćuczynienia Trybunał uznał, że jeden ze skarżących nie udowodnił związku między wydatkami poniesionymi przezeń, w związku z członkostwem w partiach politycznych, a stwierdzonym naruszeniem, AfTPCz, *Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*, wyrok z dnia 13 czerwca 2014 r., skarga nr 011/2011, pkt. 29–32.

145 AfTPCz, pkt 30 wyroku w przedmiocie zadośćuczynienia w sprawie *Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania*.

146 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.3.5.(*ii*).

147 Art. 30 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* oraz art. 61(5) *Regulaminu AfTPCz*.

148 Art. 30 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

149 Art. 29(2) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz.*

stwo[150]. A zatem w razie naruszenia tego obowiązku jedynym źródłem informacji o stanie sprawy pozostają dane przekazywane Trybunałowi przez skarżącego oraz społeczeństwo obywatelskie[151].

Protokół nie precyzuje konsekwencji naruszenia przez państwo obowiązku wykonania wyroku. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że w takich przypadkach organy UA ograniczają się jedynie do ponawiania apeli o respektowanie zobowiązań zaciągniętych na gruncie *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*[152]. Nie znaczy to jednak, że UA jest pozbawiona innych środków pozwalających na zdyscyplinowanie państw, które naruszają przedmiotowy obowiązek. Zgodnie z art. 23(2) *Aktu Konstytucyjnego UA* ZGPR może bowiem podjąć decyzję o nałożeniu sankcji o charakterze politycznym i ekonomicznym na członka organizacji, który nie wykonuje jego decyzji. Jakkolwiek jednak przepis ten był w praktyce powoływany dla skłaniania państw członkowskich do respektowania decyzji organów UA[153], to jednak nigdy nie został odniesiony do przypadków ignorowania wyroków Trybunału.

III.1.6. Polubowne zakończenie postępowania

Artykuł 9 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* wskazuje dwie ścieżki prowadzące strony do polubownego zakończenia sporu, różniące się głównie ze względu na rolę odgrywaną na ich gruncie przez organ z Aruszy.

W pierwszym przypadku strony przed wydaniem wyroku co do przedmiotu skargi, same dochodzą do porozumienia, informując AfTPCz o szczegółach osiągniętej ugody. Trybunał nie ingeruje w sam proces jej wypracowywania oraz treść, nie jest nią jednak związany. Może zaakceptować ugodę, wydając orzeczenie rekapitulujące stan sprawy oraz treść porozumienia między stronami[154], co skutkuje powstaniem po stronie uczestniczących w postępowaniu państw obowiązku

150 Np. w pkt. 46(6) wyroku w przedmiocie zadośćuczynienia w sprawie *Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania* Trybunał nałożył na państwo obowiązek wskazania, w terminie dziewięciu miesięcy od daty rozstrzygnięcia, jakie środki zostały podjęte w celu wykonania orzeczenia. Praktyka AfTPCz nie jest jednak spójna. Np. wyrok merytoryczny w sprawie *Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania* określał częściowo zakres obowiązków spoczywających na Tanzanii, lecz nie formułował obowiązku sprawozdawczego.

151 Sam Trybunał zauważa w swych sprawozdaniach okresowych, że w przypadku naruszenia przez państwo obowiązku sprawozdawczego nie sposób ustalić, czy wyrok został wykonany, AfTPCz, *Activity Report of the African Court on Human and Peoples' Rights for the Period 1 January to 31 December 2015*, pkt 21.

152 Rada Wykonawcza UA nalega (*urges*) zazwyczaj, by państwa respektowały rozstrzygnięcia Trybunału, AU Doc. EX.CL/Dec.903(XXVIII)Rev.1, pkt 6.

153 Np. ZGPR UA stwierdziło, że art. 23(2) *Aktu Konstytucyjnego UA* znalazłby zastosowanie w przypadku naruszenia wcześniejszej decyzji tego organu i dostarczenia do MTK przez jedno z państw członkowskich UA prezydenta Sudanu U. Al-Baszira, AU Doc. EX.CL/952(XXVIII), pkt 4.

154 Art. 56(1)(2) *Regulaminu AfTPCz*.

wykonania jego postanowień. Może jednak ugodę zignorować i kontynuować postępowanie, zmierzając do rozstrzygnięcia sporu co do meritum[155]. Kompetencja AfTPCz ma w tej mierze charakter całkowicie dyskrecjonalny, gdyż żaden z właściwych aktów prawnych nie określa przesłanek stanowiących podstawę podważenia skuteczności ugody.

W drugim przypadku AfTPCz sam inicjuje postępowanie ugodowe, zapraszając strony do wzięcia udziału w poufnych negocjacjach oraz oferując dobre usługi[156]. Także i w tej sytuacji Trybunał może jednak, w razie osiągnięcia porozumienia między stronami, podjąć decyzję o kontynuowaniu postępowania prowadzącego do wydania wyroku merytorycznego[157].

Metoda polubownego rozwiązywania sporów nie odgrywała dotąd znaczącej roli w praktyce organu z Aruszy. Próba ugodowa została podjęta zaledwie raz, z inicjatywy AfTPCz, w sprawie dotyczącej przeprowadzanych przez władze kenijskie masowych wysiedleń członków plemienia Ogiek, stanowiących konsekwencję zmiany lokalnego planu zagospodarowania przestrzennego[158]. Skorzystanie przez Trybunał z mechanizmu polubownego w tej akurat sprawie jest symptomatyczne o tyle, że wskazuje na pragmatyczne podejście AfTPCz do funkcji sądowego strażnika regionalnego systemu ochrony praw człowieka. W szczególności, zważywszy na daleko idące implikacje polityczne, gospodarcze i społeczne problemu relokacji plemienia Ogiek, w przypadku wydania przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego naruszenie praw człowieka i nakazującego przywrócenie stanu poprzedniego, zachodziłoby wysokie prawdopodobieństwo niewykonania wyroku przez państwo. To zaś mogłoby prowadzić do podważenia autorytetu młodej instytucji[159].

III.1.7. Środki zabezpieczające (*interim measures*)

W przypadkach szczególnie poważnych, naglących i gdy jest to konieczne do zapobieżenia niepowetowanej szkodzie[160] Trybunał, po stwierdzeniu że *prima facie* posiada jurysdykcję w sprawie[161], orzeka w przedmiocie środków zabezpieczają-

155 Art. 56(3) *Regulaminu AfTPCz.*

156 Art. 57(1)(2) *Regulaminu AfTPCz*.

157 Art. 57(4) *Regulaminu AfTPCz*.

158 Zob. AfTPCz, zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. w przedmiocie środków zabezpieczających w sprawie *AKmPCz v. Kenia*, skarga nr 006/2012; 37th Ordinary Session, Draft Agenda, 18 May to 5 June, 2015, Arusha, Tanzania, AFCHPR/37.O.S/PL/N°001, <http://en.african-court.org/index.php/component/jevents/icalrepeat.detail/2015/05/28/7/-/37th-ordinary-session-of-the-court?Itemid=1> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

159 *Infra*, Zakończenie, *in fine*.

160 Trybunał odmawia zastosowania środka zabezpieczającego, gdy wystąpiło zdarzenie, któremu miał zapobiec, AfTPCz, zarządzenie w przedmiocie środków zabezpieczających z dnia 24 marca 2017 r. w sprawie *General Kayumba Nyamwasa and Others v. Rwanda*, skarga nr 016/2015, pkt. 34–35.

161 AfTPCz, pkt 20 zarządzenia z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *AKmPCz v. Kenia*.

cych[162]. AfTPCz może podjąć taką decyzję na wniosek każdej ze stron postępowania, na wniosek AKmPCz lub *motu proprio*[163], w każdym przypadku informując o niej strony, AKmPCz, a także organy UA, tj. ZGPR, Radę Wykonawczą oraz Komisję[164].

Regulamin AfTPCz nie precyzuje, w jakiej formie zapada rozstrzygnięcie w przedmiocie środka zabezpieczającego[165]. W praktyce Trybunał wydaje wyroki (*judgment*) tylko wówczas, gdy decyduje o swej jurysdykcji w sprawie oraz o dopuszczalności i przedmiocie skargi. Rozstrzygnięcia o środkach zabezpieczających zapadają natomiast w formie zarządzeń (*orders*) – nieznanej ani *Protokołowi o ustanowieniu AfTPCz*, ani *Regulaminowi Trybunału* – co może sugerować, że nie mają mocy wiążącej. Byłoby to jednak rozwiązanie wyjątkowe na tle praktyki innych organów międzynarodowych, jako że np. zarządzenia o środkach zabezpieczających wydawane przez AmTPCz oraz MTK, a także stosowne wyroki ETPCz i decyzje KtPCz mają charakter prawnie wiążący[166]. Sam AfTPCz, orzekając o środkach zabezpieczających, powołuje regulacje proceduralne zawarte w *Protokole* i *Regulaminie*, które w sposób oczywisty odnoszą się do wydawania wiążących wyroków[167]. To zaś *implicite* wskazuje, że zarządzenia o zastosowaniu środków zabezpieczających mieszczą się w ramach szerszej kategorii wiążących prawnie orzeczeń Trybunału.

Mechanizm kontroli wykonywania przez państwa zarządzeń o zastosowaniu środków zabezpieczających oparty jest na kompetencji Trybunału, który może zaprosić (*invite*) zainteresowane państwo, by we wskazanym terminie (zazwyczaj jest to 15[168] lub 30 dni[169] od chwili przekazania państwu treści zarządzenia) powiadomiło o podjętych krokach[170]. W razie nieprzekazania przez państwo stosownych informacji Trybunał przyjmie takie zalecenia, jakie uzna w danym przypadku za właściwe[171].

---

162 Art. 27(2) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

163 Art. 51(2) *Regulaminu AfTPCz*.

164 Art. 51(3) *Regulaminu AfTPCz*.

165 Art. 51 *Regulaminu AfTPCz* stanowi o stosowaniu środków tymczasowych (*prescribe*) lub decydowaniu w ich przedmiocie (*to decide on measures*).

166 AmTPCz, zarządzenie z dnia 14 sierpnia 2000 r. w przedmiocie środków zabezpieczających w sprawach *Constitutional Court v. Peru* oraz *Revoredo Marsano de Mur and Mur Campoverde v. Peru*, pkt 14; MTS, wyrok z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie *LaGrand*, pkt. 100–102; ETPCz, wyrok z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie *Mamatkulov and Askarov v. Turcja*, pkt. 128–129; KtPCz, orzeczenie z dnia 19 października 2000 r. w sprawie *Dante Piandiong, Jesus Morallos and Archie Bulan v. Filipiny*, pkt 5.

167 Art. 28(7) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* oraz art. 60(5) *Regulaminu* – oba przepisy dotyczą zgłaszania przez sędziów zdań odrębnych do wyroków AfTPCz, zob. AfTPCz, *dispositif* zarządzenia z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *AKmPCz v. Libia*.

168 AfTPCz, pkt 25(2) zarządzenia w przedmiocie środków zabezpieczających w sprawie *AKmPCz v. Kenia*.

169 AfTPCz, zarządzenie z dnia 18 marca 2016 r. w przedmiocie środków zabezpieczających w sprawie *John Lazaro v. Tanzania*, skarga nr 003/2016, pkt 20(b).

170 Art. 51(5) *Regulaminu AfTPCz*.

171 Art. 51(4) *Regulaminu AfTPCz*.

Jedyna sprawa, na gruncie której możliwe jest dokładne prześledzenie funkcjonowania przedstawionego mechanizmu w praktyce, dotyczyła uporczywego uchylania się przez Libię od wskazania sposobu implementacji zarządzenia AfTPCz z dnia 15 marca 2013 r., wydanego w celu zapobieżenia egzekucji S. Kaddafiego i zagwarantowania mu rzetelnego postępowania przed bezstronnym i niezawisłym sądem[172]. Po uchybieniu przez władze libijskie piętnastodniowemu terminowi na przekazanie informacji o wykonaniu środka zabezpieczającego, Trybunał ponowił wezwanie, wyznaczając nowy, piętnastodniowy termin. W związku z jego bezskutecznym upływem AfTPCz sygnalizował zaistniałą sytuację w toku kolejnych sesji Rady Wykonawczej UA[173], która w swych decyzjach zauważała problem[174] i wzywała Libię do przekazywania informacji żądanych przez AfTPCz[175]. W maju 2014 r. Libia przekazała Trybunałowi notę, w której odrzuciła zarzuty merytoryczne dotyczące rzekomej nierzetelności procesu Kaddafiego, wyrażając przy tym gotowość przyjęcia obserwatorów międzynarodowych. W związku z tym, że dokument nie zawierał informacji o sposobie wykonania zarządzenia z 2013 r. o środkach zabezpieczających, Trybunał wydał dnia 10 sierpnia 2015 r. kolejne zarządzenie zabezpieczające. Jednak już w wyroku merytorycznym, który zapadł w tej sprawie, AfTPCz nie odniósł się wyraźnie do skutków naruszenia przez Libię obu zarządzeń, ograniczając się do stwierdzenia, że pozostają one w mocy[176].

III.2. Jurysdykcja doradcza

Zanim Trybunał rozpoczął działalność orzeczniczą, wyrażany był niekiedy pogląd, że uzależnienie bezpośredniego prawa do skargi indywidualnej od złożenia przez państwo deklaracji fakultatywnej będzie w istotny sposób ograniczać praktyczne znaczenie AfTPCz jako gwaranta praw człowieka w Afryce[177]. Z drugiej strony podnoszono, że wpływ organu z Aruszy na regionalny system ochrony nie musi się opierać na szerokim zakresie podmiotowym jurysdykcji spornej, lecz może stanowić pochodną odpowiedniego wykorzystania kompetencji doradczej[178], tym bardziej że zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy

172 AfTPCz, pkt 20 zarządzenia z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *AKmPCz v. Libia*.

173 Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/Dec.806(XXIV); AU Doc. EX.CL/Dec.842(XXV).

174 Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/Dec.806(XXIV), pkt 1.

175 Rada Wykonawcza UA, EX.CL/Dec.842(XXV), pkt 4.

176 AKmPCz, wyrok z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie *AKmPCz v. Libia*, skarga nr 002/2013, pkt 97(i).

177 A. Stemmet, *A future African Court for Human and Peoples' Rights and domestic human rights norms*, SAYIL, 1998, Vol. 23, s. 233; J. Mubangizi, A. O'Shea, *An African Court on Human and Peoples' Rights*, SAYIL, 1999, Vol. 24, s. 256; A. O'Shea, *A critical reflection on the proposed African Court on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2001, Vol. 1, s. 292.

178 A.P. van der Mei, *The advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2005, Vol. 5, s. 29–31.

zakres tej jurysdykcji został zakreślony w *Protokole o ustanowieniu AfTPCz* w sposób niezwykle szeroki.

Z wnioskiem do Trybunału o wydanie opinii doradczej mogą wystąpić: (a) państwa członkowskie UA, (b) UA oraz jej organy, a także (c) organizacje afrykańskie uznane przez UA[179]. Przy czym na ewidentnie progresywny charakter założenia, które legło u podstaw wyboru formuły kompetencji doradczej AfTPCz, wskazują trzy elementy. Po pierwsze, procedura otwarta jest dla wszystkich państw członkowskich UA, niezależnie od tego, czy są stronami *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Po drugie, *Protokół o ustanowieniu AfTPCz* nie uzależnia prawa organu UA do złożenia wniosku od istnienia związku między przedmiotem jego działalności a stawianym pytaniem[180]. Po trzecie wreszcie, w pojęciu organizacji afrykańskich[181] uznanych[182]

179 Art. 4(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* oraz art. 68(1) *Regulaminu AfTPCz*.

180 Pośrednio potwierdza ten wniosek treść jedynej opinii doradczej, wydanej przez Trybunał z inicjatywy AKtPDD. W szczególności badając jurysdykcję *ratione personae* do orzekania w sprawie AfTPCz nie odniósł się w żaden sposób do relacji między przedmiotem działalności wnioskodawcy a przedmiotem opinii, AfTPCz, pkt. 53–57 opinii doradczej z dnia 5 grudnia 2014 r. w sprawie *The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child on the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights*.

181 W żadnej z zakończonych dotąd spraw problem *locus standi* wnioskodawcy, na gruncie tej przesłanki, nie stał się przedmiotem pogłębionej refleksji Trybunału. Warto jednak zauważyć, że z wnioskami o wydanie opinii doradczych zwracały się wyłącznie organizacje posiadające siedziby w jednym z państw afrykańskich. Nierozstrzygnięty pozostaje zatem problem, czy w braku takiego łącznika jurysdykcyjnego związki z Afryką o innym charakterze (np. personalnym, finansowym czy przedmiotowym) będą wystarczające do spełnienia komentowanego warunku.

182 W przypadku organizacji rządowych nie ulega wątpliwości, że chodzi o osiem subregionalnych wspólnot gospodarczych (AMU, ECOWAS, EAC, IGAD, SADC, COMESA, ECCAS oraz CENSAD), które zostały formalnie uznane przez UA w 2006 r., wraz z wprowadzeniem moratorium na uznawanie nowych REC's, ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec.112 (VII). W 2017 r. lista uznawanych REC's pozostawała niezmieniona, *African Union Handbook 2017. A Guide for Those Working With and Within the African Union*, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade/Manatū Aorere 2017, s. 3. Wydaje się, że warunek ten spełniają również inne rządowe organizacje międzynarodowe akredytowane przy UA, zob. Rada Wykonawcza UA, AU Doc. EX.CL/195 (VII) Annex V. Lista akredytowanych organizacji publikowana jest przez UA, *African Union Handbook 2017...*, s. 178. W przypadku organizacji pozarządowych przedmiotowy warunek z pewnością spełniają zarówno podmioty posiadające status obserwatora przy AKmPCz, jak i akredytowane przez UA. Tak zatem w sprawie *Coalition on the International Criminal Court, the Legal Defence & Assistance Project (LEDAP), the Civil Resource Development & Documentation Center (CIRDDOC) and Women Advocates Documentation Center (WARDC)* Trybunał nie zakwestionował *locus standi* wnioskodawców posiadających status obserwatora przy AKmPCz, zob. zarządzenie z dnia 5 czerwca 2015 r., sprawa nr 001/2014. Dotychczasowa praktyka Trybunału zdaje się wskazywać, że krąg podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wydanie opinii doradczej jest jeszcze szerszy. W sprawie, w której z wnioskiem wystąpiła m.in. *Pan African Lawyers' Union (PALU)*, Trybunał nie odniósł się w ogóle do problemu *locus standi*, choć PALU nie

przez UA mieszczą się zarówno organizacje rządowe, jak i pozarządowe[183].

W wymiarze materialnym AfTPCz może wydać opinię doradczą w każdej kwestii prawnej odnoszącej się do „*Karty Afrykańskiej* lub jakiegokolwiek innego stosownego instrumentu międzynarodowego dotyczącego prawa człowieka"[184]. Wskazanie na inne instrumenty, z pominięciem warunku ich ratyfikowania[185], prowadzi do wniosku, że Trybunał jest właściwy do wydawania opinii doradczych dotyczących również aktów niewiążących prawnie (np. uchwał organizacji międzynarodowych), o ile przedmiotowo odnoszą się do problematyki praw człowieka.

Na tak zarysowanym tle może zdumiewać szczupłość dotychczasowej praktyki AfTPCz, wyrażająca się 11 wszczętymi postępowaniami i zaledwie jedną wydaną opinią doradczą. Taki stan rzeczy stanowi pochodną dwóch okoliczności. Przede wszystkim mechanizm doradczy pozostaje całkowicie ignorowany przez państwa oraz rządowe organizacje międzynarodowe, które nigdy nie podjęły próby skorzystania z niego[186]. Po wtóre, wypracowane przez Trybunał warunki dopuszczalności wniosku o wydanie opinii doradczej stanowią czynnik w istotny sposób ograniczający dostęp do procedury w przypadku organizacji pozarządowych.

Sam *Protokół* w sposób niezwykle lapidarny formułuje warunki dopuszczalności. Stanowi, że uprawnienie Trybunału do skorzystania z prerogatywy doradczej ma charakter dyskrecjonalny[187], przy czym nie może on wydać opinii, gdy przed-

---

posiadała statusu obserwatora przy AKmPCz oraz nie została akredytowana przez UA, zob. zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *The Pan African Lawyers' Union (PALU) and Southern African Litigation Centre (SALC)*, skarga nr 002/2012. Takie rozstrzygnięcie może jednak tłumaczyć fakt, że PALU jest członkiem Rady Gospodarczej, Społecznej i Kulturowej UA – organu doradczego UA zrzeszającego przedstawicieli grup społecznych i zawodowych, zob. art. 5 i art. 22 *Aktu Konstytucyjnego UA*; ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec.48(III).

183 Zastosowana w art. 4(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* klauzula wskazująca na organizacje afrykańskie ma charakter na tyle ogólny, że obejmuje zarówno afrykańskie organizacje rządowe, jak i afrykańskie organizacje pozarządowe, por. odpowiednio art. 5(1)(e) oraz art. 5(3) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

184 Art. 4(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz.*

185 Por. art. 4(1) oraz art. 3(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz.* Drugi z powołanych przepisów, kreśląc granice kompetencji przedmiotowej Trybunału w sprawach spornych, wskazuje na instrumenty ratyfikowane, zob. *supra*, cz. czwarta, III.1.2.

186 W dwóch przypadkach wnioski o wydanie opinii doradczej zostały zarejestrowane jako wnioski państwowe. Mali swój wniosek wycofało dnia 7 marca 2012 r., *The Republic of Mali*, sprawa nr 001/2011. Natomiast autorem wniosku złożonego w imieniu Libii był nieumocowany w tym zakresie pełnomocnik rodziny Kaddafi, zob. zarządzenie z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie *The Great Socialist Peoples' Libyan Jamahiriya*, sprawa nr 002/2011.

187 Zgodnie z art. 4(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* organ z Aruszy może wydać (*may provide*) opinię. Trybunał stwierdził, że przyczyną odmowy wydania opinii mogą być istotne powody (*compelling reasons*), nie sprecyzował jednak ich charakteru, AfTPCz, pkt 40 opinii doradczej w sprawie *The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child on the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights*.

miot wniosku ma związek ze sprawą zawiadomienia zawisłego przed Komisją[188]. *Regulamin AfTPCz* wprowadza jednak cztery dodatkowe warunki dopuszczalności wniosku, wskazując, że powinien on: (a) precyzyjnie zakreślać stawiane pytanie[189], (b) wskazywać konkretne postanowienia *Karty* lub innego instrumentu, do którego się odnosi, (c) przedstawiać stan faktyczny, na którego tle pojawiło się pytanie prawne oraz (d) wymieniać osoby reprezentujące wnioskodawcę[190]. Przy czym wymóg precyzyjnego zidentyfikowania normy, do której ma się odnosić opinia doradcza, nie tylko nie wydaje się uzasadniony charakterem postępowania doradczego[191], ale stanowi odejście od stanowiska zajmowanego przez Trybunał w sprawach spornych, w których stwierdzał on, że niewskazanie przez autora rzekomo naruszonego przepisu nie jest podstawą stwierdzenia niedopuszczalności skargi[192].

Wprowadzenie tej przesłanki dopuszczalności umożliwiło Trybunałowi uchylenie się od wydania opinii doradczej w sprawie, której znaczenie ewidentnie wykracza poza kontekst afrykański i niesie ze sobą oczywiste implikacje polityczne. Ma ona związek z toczącym się przed MTK postępowaniem przeciwko prezydentowi Sudanu[193]. W związku z wydanym nakazem aresztowania[194] MTK wielokrotnie podkreślał spoczywający na państwach afrykańskich obowiązek zatrzymania Baszira i dostarczenia go do Hagi, wiążąc ten obowiązek z treścią art. 86 oraz art. 89 swego *Statutu*[195]. Z drugiej strony UA podjęła decyzję nakazującą państwom członkowskim powstrzymanie się od współpracy z MTK w tej sprawie[196].

---

188 AfTPCz, pkt 5 zarządzenia w sprawie *The Pan African Lawyers' Union (PALU) and Southern African Litigation Centre (SALC)*. Natomiast ani z *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*, ani z *Regulaminu AfTPCz* nie wynika, by wydanie przez Komisję opinii doradczej pozbawiało Trybunał kompetencji doradczej w przypadku zwrócenia się doń z tożsamym pytaniem.

189 Art. 68(1) *Regulaminu AfTPCz*.

190 Art. 68(2) *Regulaminu AfTPCz*.

191 MTS wielokrotnie podkreślał, że abstrakcyjny charakter pytania lub brak wskazania w nim konkretnej normy prawnej nie wykluczają możliwości wydania opinii doradczej: opinia doradcza z dnia 28 maja 1948 r. w sprawie *Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter)*, s. 8; opinia doradcza z dnia 13 lipca 1954 r. w sprawie *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, s. 8; opinia doradcza z dnia 8 lipca 1996 r. w sprawie *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, s. 14.

192 *Supra*, cz. czwarta, III.1.2.

193 MTK, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, sprawa nr ICC-02/05-01/09.

194 MTK, decyzja z dnia 12 lipca 2010 r. (*Second Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest*), nr ICC-02/05-01/09-94.

195 MTK, decyzja z dnia 25 października 2010 r. (*Decision requesting observations from the Republic of Kenya*), nr ICC-02/05-01/09-117; decyzja z dnia 1 grudnia 2010 r. (*Demande de coopération et d'informations adressée à la République Centrafricaine*), nr ICC-02/05-01/09-121; decyzja z dnia 19 października 2011 r. (*Decision requesting observations about Omar Al-Bashir's recent visit to Malawi*), nr ICC-02/05-01/09-137.

196 Np. ZGPR UA, AU Doc. Assembly/AU/Dec.296(XV), pkt 5.

Wnioskodawca (organizacja pozarządowa) wnosił, by AfTPCz wydał opinię doradczą, odpowiadającą na pytanie o hierarchię sprzecznych zobowiązań wypływających dla państw afrykańskich ze *Statutu MTK* oraz wiążącej prawnie rezolucji UA. AfTPCz odmówił, stwierdzając, że wnioskodawca nie wskazał konkretnych przepisów, które miałyby zostać zinterpretowane. Zauważył ponadto, że jakkolwiek problem hierarchii norm należy do dziedziny prawa międzynarodowego, to nie ma związku z prawami człowieka[197]. To istotne stwierdzenie, wyznaczające granice materialnej kompetencji Trybunału do wydawania opinii doradczych, pozostało jednak bez jakiegokolwiek uzasadnienia[198].

Inny przypadek, w którym AfTPCz odmówił wydania opinii doradczej ze względu na niespełnienie przesłanek dopuszczalności, miał związek z problematyką zakresu pozytywnych zobowiązań państw w kontekście praw człowieka drugiej generacji. Przedstawione we wniosku zagadnienie pojawiło się na tle powszechnego ubóstwa panującego w Nigerii i prowadziło do pytania, czy fakt ten świadczy o naruszeniu przez państwo zobowiązania wypływającego z art. 2 *Karty Afrykańskiej*, statuującego zakaz dyskryminacji[199]. Trybunał podjął decyzję o skreśleniu sprawy z listy, wskazując niezwykle ogólnikowo na niezgodność wniosku z art. 68(2) *Regulaminu AfTPCz*[200]. Nie wyjaśnił przy tym, która z wymienionych w tym przepisie przesłanek dopuszczalności nie została spełniona. Można jedynie przypuszczać, że podstawą decyzji AfTPCz było niedokładne przedstawienie przez wnioskodawcę stanu faktycznego lub niewymienienie reprezentujących go osób.

IV. Aktywności autopromocyjne

Skromna statystyka orzecznicza w sprawach spornych[201] oraz jedna wydana opinia doradcza ukazują dobitnie, że Trybunał pozostaje instytucją, której praktyczne znaczenie jest zdeterminowane liczbą deklaracji fakultatywnych składanych przez państwa. W ich braku dorobek Trybunału, w ramach wykonywania jurysdykcji spornej w ciągu pierwszej dekady funkcjonowania (2006–2016), ograniczałby się zaledwie do trzech wszczętych postępowań i jednego wyroku merytorycznego.

197 AfTPCz, zarządzenie z dnia 29 listopada 2015 r. w sprawie *Coalition on International Criminal Court LTD/GTE*, sprawa nr 001/2015, pkt 18.

198 Krytycznie na ten temat wypowiedział się sędzia Ouguergouz w zdaniu odrębnym do zarządzenia z dnia 29 listopada 2015 r., pkt 18.

199 AfTPCz, zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *Socio Economic Rights and Accountability Project (SERAP)*, sprawa nr 001/2012.

200 *Ibidem*, pkt 10(i).

201 *Supra*, przyp. 39.

Podjęcie decyzji o złożeniu deklaracji fakultatywnej jest zazwyczaj związane z polityczną kalkulacją przeprowadzaną przez każde z zainteresowanych państw, na której wynik AfTPCz może wpływać w dość ograniczony sposób, np. unikając zbyt progresywnej (z punktu widzenia państw)[202] wykładni *Karty Afrykańskiej*[203] oraz prowadząc działalność autopromocyjną. Pomijając w tym miejscu złożony, wykraczający poza ramy tej książki problem relacji między linią orzeczniczą trybunału międzynarodowego a jego efektywnością (mierzoną m.in. liczbą państw, które zaakceptowały jego jurysdykcję), należy podkreślić, że AfTPCz, począwszy od 2010 r., energicznie realizuje funkcję autopromocyjną[204]. Przy czym podstawą prawną podejmowanych działań jest art. 11(1)(d) *Regulaminu AfTPCz*, który wskazuje na przewodniczącego jako organ w tej mierze właściwy.

Z uwagi na cele wyróżnić należy cztery główne płaszczyzny, na których materializują się omawiane aktywności Trybunału. Najbardziej podstawowa z nich związana jest z dążeniem AfTPCz do zapewnienia mu publicznej rozpoznawalności. Osiągnięciu tego celu w przestrzeni afrykańskiej służy uczestnictwo przedstawicieli AfTPCz w konferencjach, seminariach, warsztatach, a także podobnych wydarzeniach publicznych, których organizatorem jest sam Trybunał[205] oraz inne instytucje[206].

---

202 Na ten temat zob. np. E. Bjorge, *The Evolutionary Interpretation of Treaties*, OUP, 2014.

203 Funkcjonowanie trybunałów międzynarodowych jest *ex definitione* wpisane w ramy wyznaczane przez zasady bezstronności oraz niezawisłości sędziowskiej. Nakazują one przyjąć, że w procesie orzekania sędziowie kierują się wyłącznie treścią właściwych norm prawnych, zob. np. T. Meron, *Judicial Independence and Impartiality in International Criminal Tribunals*, AJIL, 2005, Vol. 99, s. 359. Coraz częściej podnosi się jednak, że sprowadzenie stosowania prawa przez trybunały międzynarodowe wyłącznie do aplikacji sylogizmu prawniczego jest wyrazem idealizowania procesu orzekania, co (jakkolwiek uprawnione w wymiarze czysto normatywnym) nie odzwierciedla złożonej rzeczywistości stosunków międzynarodowych. W szczególności nie można wykluczyć, że na funkcję stosowania prawa przez sądy międzynarodowe mogą wywierać wpływ czynniki pozaprawne, takie jak np. dążenie sędziów do zagwarantowania wykonania wyroku lub do uznania jurysdykcji trybunału przez możliwie szeroki krąg państw, zob. E.A. Posner, J.C. Yoo, *Judicial Independence in International Tribunals*, „California Law Review" 2005, Vol. 93, s. 1; P. Mahoney, *The International Judiciary – Independence and Accountability*, „The Law and Practice of International Courts and Tribunals" 2008, Vol. 7, s. 313; K.J. Alter, *The New Terrain of International Law*, Princeton University Press, 2014, s. 24–25, 62 i n. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na obawy wyrażane przez państwa afrykańskie, podnoszące, że zbyt progresywne orzecznictwo AfTPCz mogłoby prowadzić do chaosu w krajowym systemie ochrony praw człowieka; A. Stemmet, *A Future African Court...*, s. 236. Biorąc ponadto pod uwagę przypadek Tanzanii, przeciwko której w marcu 2017 r. toczyło się blisko 80 postępowań przed AfTPCz, nie można wykluczyć, że kształt linii orzeczniczej Trybunału może wywierać wpływ na podejmowanie przez państwa decyzji w przedmiocie składania deklaracji fakultatywnych.

204 AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2010*, pkt. 54–55.

205 Np. w dniach 16–18 listopada 2011 r. odbyło się w Aruszy seminarium poświęcone roli AfTPCz, zorganizowane dla przedstawicieli afrykańskich krajowych komisji praw człowieka, zob. AfTPCz, *Report of The African Court on Human and People's Rights*, AU Doc. EX.CL/718(XX), pkt. 49–52.

206 Przykładowo tylko w 2013 r. przedstawiciele Trybunału uczestniczyli w 26 tego rodzaju wydarzeniach, zob. AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2010*, pkt 88.

Poszerzaniu kręgu państw, które uznały jurysdykcję Trybunału lub złożyły deklaracje fakultatywne, służą seminaria[207] oraz wizyty[208] (*sensitization visits and seminars*), pozwalające na bezpośrednią wymianę poglądów między sędziami a przedstawicielami państw przyjmujących. Wizyty takie stanowią zresztą dogodną sposobność do organizowania spotkań sędziów z przedstawicielami organizacji pozarządowych oraz lokalnym środowiskiem adwokackim, w czasie których przedstawiane są możliwe ścieżki wykorzystywania mechanizmów ochrony prawnej oferowanych przez Trybunał[209].

Organ z Aruszy pozostaje także aktywny w dążeniu do nawiązania dialogu z przedstawicielami władzy sądowniczej w państwach afrykańskich. Formuła cyklicznych spotkań między przedstawicielami AfTPCz i sądów krajowych stanowi m.in. sposobność do dyskutowania trendów orzeczniczych w sprawach związanych z ochroną praw człowieka, wskazywania kierunków pożądanych reform strukturalnych sądownictwa krajowego oraz wypracowywania wzorca stałej współpracy między sądami krajowymi w wymiarze panafrykańskim[210].

AfTPCz dostrzega wreszcie potrzebę utrzymywania kontaktów z innymi instytucjami międzynarodowymi. Ich celem jest wymiana doświadczeń[211], jak również gromadzenie środków na działalność statutową[212]. Zważywszy natomiast, że Trybunał współdziała z AKmPCz w realizacji przyznanego im mandatu ochronnego[213], szczególne znaczenie dla wytworzenia pożądanej synergii w dziedzinie ochrony praw człowieka w Afryce mają stałe kontakty między obu instytucjami regionalnymi. Regulamin Trybunału formalizuje tę współpracę, stanowiąc, że

---

207 Np. w dniach 22–24 sierpnia 2012 r. odbyła się w Addis Abebie konferencja nt. *The African Court on Human and Peoples' Rights: Your New Partner in Strengthening the Protection of Human Rights in Africa*, w której wzięli udział przedstawiciele 32 państw afrykańskich, zob. AfTPCz, *Report on the Activities of The African Court on Human and People's Rights*, AU Doc. EX.CL/783(XXII), pkt. 73–80.

208 Niewielka liczba sędziów AfTPCz oraz fakt, że z wyjątkiem przewodniczącego nie są oni zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy, sprawia, że wizyty nie są częste. Np. w 2015 r. delegacja AfTPCz odbyła jedną wizytę (w Lesotho), AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2015*, pkt. 34–37.

209 *Ibidem*, pkt 67.

210 W 2015 r. dialog ten zaowocował m.in. wyartykułowaniem potrzeby utworzenia nowej instytucji pod auspicjami UA. The Continental Network of African Judiciaries miałaby stanowić płaszczyznę współpracy sądów najwyższych państw członkowskich UA, zob. AfTPCz, *Activity Report of The African Court on Human and People's Rights*, AU Doc. EX.CL/939(XXVIII), Annex II, pkt 17.

211 Stały charakter mają spotkania sędziów AfTPCz oraz AmTPCz, do których dochodziło już trzykrotnie w latach 2009, 2012 oraz 2015; *ibidem*, pkt 46.

212 Pierwszym podmiotem, który zaangażował się we współpracę z AfTPCz, ofiarując pomoc materialną, był w 2010 r. niemiecki Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, dzięki któremu, m.in., zwiększono wydajność strony internetowej Trybunału oraz przeprowadzono szkolenia dla pracowników Sekretariatu; AfTPCz, *Activity Report of the Court for 2010*, pkt 73.

213 Art. 2 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*.

spotkania ich przedstawicieli powinny następować przynajmniej raz w roku[214]. O praktycznej doniosłości tych kontaktów świadczy fakt, że podczas dwóch spotkań zorganizowanych w 2009 r. doszło do harmonizacji regulaminów Komisji oraz Trybunału[215].

V. Stosunki między Trybunałem a Komisją Zasady współpracy oraz przepływ spraw

Liczne ograniczenia proceduralne, które krępowały Komisję, nie pozwoliły, by orzekanie przez nią w przedmiocie zawiadomień indywidualnych stało się efektywnym środkiem ochrony praw człowieka w Afryce. Z tego względu utworzenie Trybunału wydawało się działaniem koniecznym do uniknięcia stagnacji oraz marginalizacji afrykańskiego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka[216]. Wskazywano przy tym, że urzeczywistnienie praw wymienionych w *Karcie Afrykańskiej* stanie się możliwe, o ile panafrykański organ sądowy będzie funkcjonował w warunkach instytucjonalnych pozwalających na przezwyciężenie przeszkód stojących przed organem z Bandżul[217]. W szczególności istotne wydawało się zagwarantowanie jawności postępowania przed Trybunałem[218], zapewnienie mocy wiążącej wydawanych przezeń orzeczeń[219], wyraźne przyznanie mu kompetencji do określania skutków naruszeń praw człowieka[220] oraz posadowienie UA w roli podmiotu monitorującego sposób wykonywania wyroków[221]. Pracom przygotowawczym nad *Protokołem o ustanowieniu AfTPCz* towarzyszyły zresztą głosy wskazujące na zasadność całkowitego pozbawienia Komisji prerogatywy ochronnej[222].

Twórcy *Protokołu* podjęli jednak inną decyzję, opierając ochronę praw człowieka w Afryce nie na jednej, lecz na dwóch instytucjach. Rozwiązanie takie wydaje się zrozumiałe zważywszy, że ustanowienie Trybunału nie spotkało się z powszechną akceptacją państw afrykańskich. Spośród 54 państw-stron *Karty Afrykańskiej*,

214 Art. 29(1)(a) *Regulaminu AfTPCz*; podobnie art. 115(1) *Regulaminu* (AKmPCz) z 2010 r.
215 AfTPCz, *Report of The African Court on Human and People's Rights*, AU Doc. EX.CL/576(XVI), pkt. 20–21.
216 M. Mutua, *The African Human Rights Court: A Two-legged Stool?*, HRQ, 1999, Vol. 21, s. 351.
217 N.J. Udombana, *An African Human Rights Court...*, s. 856.
218 Por. *supra*, cz. trzecia, II.7.
219 Por. *supra*, cz. trzecia, IV.1.3.5.(*ii*).
220 Por. *supra*, cz. trzecia, IV.1.3.5.(*i*).
221 Por. *supra*, cz. trzecia, IV.1.3.6.
222 V.O. Nmehielle, *The African Human Rights System: Its Laws, Practice, and Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001, s. 307.

Protokół o ustanowieniu AfTPCz przyjęło zaledwie 30, przy czym deklaracje fakultatywne, otwierające jednostkom bezpośredni dostęp do AfTPCz, złożyło jedynie dziewięć. W praktyce oznacza to, że dla jednostek podlegających jurysdykcji 45 państw-stron *Karty* mechanizm zawiadomień indywidualnych oferowany przez Komisję wciąż pozostaje, przynajmniej w wymiarze panafrykańskim, jedynym instrumentem dochodzenia praw gwarantowanych w tym traktacie.

Wydawało się oczywiste, że wprowadzenie instytucji sądowej, obok „bezzębnego buldoga" z Bandżulu[223], będzie wymagało możliwie precyzyjnego ukształtowania stosunków między Trybunałem i Komisją. Tym bardziej zaskakuje więc fakt, że w *Protokole o ustanowieniu AfTPCz* nie zamieszczono zwartego korpusu regulacji odnoszących się do tego zagadnienia. Artykuł 8 *Protokołu* wskazuje zaledwie, w sposób niezwykle ogólny, na komplementarność (*complementarity*)[224] organów z Bandżulu oraz Aruszy w dziedzinie ochrony praw człowieka, przy czym znaczenie tego terminu nie zostało wyjaśnione. Dopiero analiza całego *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* wraz z regulaminami obu instytucji pozwala stwierdzić, że nie chodzi tu ani o ustanowienie hierarchii między nimi, ani też o ograniczenie jurysdykcji Komisji, lecz o współzależne realizowanie mandatu ochronnego w sposób możliwie efektywny[225], pozwalający na zachowanie koherencji proceduralnej oraz spójności merytorycznej. Dążenie do zapewnienia koherencji proceduralnej wyraża się, przede wszystkim, w obowiązku konsultowania wszelkich zmian proceduralnych w regulaminach obu instytucji, które mogłyby mieć wpływ na ich wzajemne relacje[226]. W wymiarze merytorycznym natomiast AfTPCz, orzekając w przedmiocie dopuszczalności skarg wnoszonych przez podmioty indywidualne, może zwrócić się do Komisji o wydanie, w oznaczonym terminie, niewiążącej opinii na ten temat[227]. Komisja z kolei informuje Trybunał o wykładni *Karty*

223 N.J. Udombana, *Towards the African Court on Human and Peoples' Rights: Better Later Than Never*, „Yale Human Rights and Development Law Journal" 2000, Vol. 3, s. 64–73.

224 Na ten temat, zob. np. I.A. Badawi El Sheikh, *The future relationship between the African Court and the African Commission*, AHRLJ, 2002, Vol. 2, s. 252; R. Murray, *A comparison between the African and European Courts of Human Rights*, AHRLJ, 2002, Vol 2, s. 196–205; S.T. Ebobrah, *Towards a Positive Application of Complementarity in the African Human Rights System: Issues of Functions and Relations*, EJIL, 2011, Vol. 22, s. 663–688; D. Juma, *Complementarity Between the African Commission and the African Court*, [w:] Pan African Lawyers Union, *Guide to Complementarity within the African Human Rights System*, Arusha 2014, s. 3–28; A. Rudman, *The Commission as a Party before the Court – Reflections on the Complementarity Arrangement*, „Potchefstroom Electronic Law Journal" 2016, Vol. 19.

225 Zob. np. tiret 5 oraz tiret 7 *Preambuły* do *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz.*

226 Art. 29(2) *Regulaminu AfTPCz* oraz art. 115(4) *Regulaminu z 2010 r.*

227 Art. 6(1) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 29(4) *Regulaminu AfTPCz*. Kompetencja ma charakter dyskrecjonalny, a Trybunał nigdy z niej nie skorzystał. Potencjalnie jednak omawiana regulacja może stanowić instrument służący uzgadnianiu stanowisk przez obie instytucje w przypadkach, w których na gruncie art. 56 *Karty Afrykańskiej* pojawiają się istotne problemy interpretacyjne.

Afrykańskiej, dokonywanej przez nią w trybie art. 45(3) tego traktatu[228]. Jakkolwiek AfTPCz nie jest formalnie związany rozstrzygnięciami AKmPCz, to jednak w jego dotychczasowym orzecznictwie brak jest śladów polemicznego nastawienia do praktyki organu z Bandżulu.

Natomiast współzależność Komisji i Trybunału staje się widoczna po przeanalizowaniu sytuacji, w których w przypadku konkretnego naruszenia realizują one swój mandat ochronny łącznie. Ogólnie rzecz biorąc, można wskazać dwie podstawowe formuły wchodzących w grę relacji.

V.1. Postępowanie w sprawie, w której skarga została złożona bezpośrednio do Trybunału

Jeżeli skargę taką wniesie podmiot uprawniony[229], wówczas AfTPCz rozpoznaje sprawę albo, zgodnie z art. 6(3) *Protokołu*, przekazuje ją Komisji[230]. Protokół nie wskazuje przy tym *expressis verbis*, na jakim etapie postępowania przed AfTPCz może dojść do przekazania sprawy. Niewyjaśnienie tej kwestii stanowiło źródło wątpliwości widocznych we wczesnym orzecznictwie.

W swym pierwszym rozstrzygnięciu w sprawie *Michelot Yogogo M'baye v. Senegal* AfTPCz stwierdził brak jurysdykcji do rozpoznania skargi, z uwagi na niezłożenie przez państwo deklaracji fakultatywnej, ale nie przekazał sprawy Komisji[231]. Jednak już w czterech kolejnych przypadkach Trybunał, orzekając o braku jurysdykcji, podejmował decyzje o przekazaniu spraw organowi z Bandżulu[232]. Legalność takiej praktyki zakwestionował sędzia Ouguergouz w zdaniu odrębnym do decyzji w przedmiocie braku jurysdykcji AfTPCz w sprawie *Daniel Amare and Mulugeta Amare v. Mozambik i Mozambique Airlines*. Stwierdził, że nie znajduje ona podstawy w treści art. 6(3) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz.* Wskazał przy tym, że tytuł przedmiotowego przepisu (*Admissibility of Cases*) wyraźnie odnosi jego treść do badania przez Trybunał dopuszczalności skargi. Skoro rozstrzygnięcie w przedmiocie jurysdykcji poprzedza rozstrzygnięcie o dopuszczalności, to

228 Art. 116(1) *Regulaminu z 2010 r.*

229 Art. 5(1) oraz 5(3) w zw. z art. 34(6) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*; zob. także *supra*, cz. czwarta, III.1.1.

230 Art. 6(3) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 29(5) *Regulaminu AfTPCz* oraz w zw. z art. 119(1) *Regulaminu z 2010 r.*

231 AfTPCz, pkt 46 wyroku z dnia 15 grudnia 2009 r.

232 AfTPCz, pkt 11(2) decyzji w sprawie *Association des Juristes d'Afrique pour la Bonne Gouvernance v. Wybrzeże Kości Słoniowej*; decyzja z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie *Daniel Amare and Mulugeta Amare v. Mozambik & Mozambique Airlines*, skarga nr 005/2011, pkt 10(2); decyzja z dnia 23 września 2011 r. w sprawie *Ekollo M. Alexandre v. Kamerun oraz Nigeria*, skarga nr 008/2011, pkt 12(ii); decyzja z dnia 16 czerwca 2011 r. w sprawie *Soufiane Ababou v. Algeria*, skarga nr 002/2011, pkt 13(2).

art. 6(3) *Protokołu* nie znajduje zastosowania do przypadków, w których Trybunał uprzednio stwierdził brak swej jurysdykcji[233]. W konkluzji sędzia Ouguergouz zauważał, że po orzeczeniu przez Trybunał o braku jurysdykcji w sprawie, powołany przepis nie może stanowić podstawy prawnej przekazania sprawy Komisji. Wyrażony pogląd wywarł istotny wpływ na dalszą praktykę. Trybunał, począwszy od rozstrzygnięcia w powoływanej już sprawie *Convention Nationale des Syndicats du Secteur Education (CONASYSED) v. Gabon*, w czterech kolejnych przypadkach, stwierdzając brak jurysdykcji, nie podejmował jednocześnie decyzji o przekazaniu sprawy organowi z Bandżulu[234]. W związku z tym należy uznać, że rozstrzygnięcie w przedmiocie przekazania sprawy Komisji, na podstawie art. 6(3) *Protokołu*, może nastąpić dopiero po stwierdzeniu przez Trybunał, że posiada jurysdykcję w sprawie.

Ani *Protokół*, ani orzecznictwo Trybunału nie udzielają natomiast odpowiedzi na pytanie, czy przekazanie sprawy Komisji będzie możliwe w okresie między stwierdzeniem przez Trybunał dopuszczalności skargi a wydaniem wyroku merytorycznego. Pewną wskazówkę, choć dość niejasną, stanowi tu art. 119 *Regulaminu Komisji* z 2010 r., który reguluje m.in. problematykę badania dopuszczalności spraw przekazanych Komisji przez Trybunał. Przepis ten stwierdza, że po otrzymaniu sprawy Komisja „bada dopuszczalność zgodnie z art. 56 *Karty* oraz art. 105–107 *Regulaminu*". Pamiętając o harmonizowaniu przez Trybunał oraz Komisję regulaminów obu instytucji[235], należałoby założyć, że nie było celem powołanego przepisu doprowadzenie do nieracjonalnej sytuacji, w której kwestia dopuszczalności (na gruncie identycznych przecież przesłanek[236]) miałaby być badana dwukrotnie – przez Trybunał i Komisję. Wydaje się zatem, że Trybunał nie może przekazać sprawy, w przedmiocie dopuszczalności której już sam uprzednio rozstrzygnął.

Decyzja Trybunału o przekazaniu sprawy organowi z Bandżulu ma charakter uznaniowy, co w istotny sposób ogranicza pewność obrotu prawnego. Biorąc jednak pod uwagę odbywające się między obu instytucjami konsultacje na ten temat[237], oczekiwać można, że zostaną w przyszłości wypracowane i wprowadzone do *Regulaminu AfTPCz*[238] szczegółowe kryteria przekazywania spraw.

---

233 Pkt. 15–20 zdania odrębnego sędziego Ouguergouza do decyzji w sprawie *Ekollo M. Alexandre v. Kamerun oraz Nigeria*.

234 AfTPCz, decyzje w powoływanych sprawach *Amir Adam Timan v. Sudan*; *Baghdadi Ali Mahmoudi v. Tunezja*; *Emmanuel Joseph Uko and Others v. RPA*; zob. także decyzja z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie *Delta International Investments S.A., Mr and Mrs A.G.L. De Lange v. RPA*, skarga nr 002/2012.

235 *Supra*, cz. czwarta, IV, *in fine*.

236 *Supra*, przyp. 125.

237 AKmPCz, *39th Activity Report*, pkt 4.

238 Zgodnie z art. 33 *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*, Trybunał przyjmuje *Regulamin* w miarę potrzeby po konsultacji z Komisją.

Przekazywanie spraw przez AfTPCz wydaje się stanowić rozwiązanie pragmatyczne, zwłaszcza wtedy, gdy umożliwia łączne rozpoznanie przez Komisję wielu przypadków podobnych[239] bądź otwiera drogę do przeprowadzenia przez nią wizyty *on-site* w celu zgromadzenia informacji o stanie faktycznym lub podjęcia próby polubownego załatwienia złożonej sytuacji konfliktowej[240]. Nie sposób wreszcie wykluczyć, że w przypadku „zalania" Trybunału znaczną liczbą skarg i powstania istotnych opóźnień w ich rozpatrywaniu, mechanizm przekazywania spraw o mniejszym ciężarze gatunkowym mógłby służyć udrożnieniu procedury.

Jeżeli AfTPCz nie przekazuje sprawy w trybie art. 6(3) *Protokołu*, lecz orzeka (zarówno o niedopuszczalności, jak i co do meritum), wówczas zasada powagi rzeczy osądzonej nie pozwala na późniejsze złożenie zawiadomienia indywidualnego do AKmPCz w tej samej sprawie[241]. Z kolei biorąc pod uwagę, że Komisja nie jest organem sądowym, a jej rozstrzygnięcia nie mają mocy wiążącej, zasada *res iudicata* nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu przez Trybunał skargi w sprawie, w której postępowanie przed Komisją zostało uprzednio zakończone. Regulaminy obu instytucji zawierają natomiast postanowienia wyłączające możliwość orzekania przez nie w przypadkach, w których ta sama sprawa pozostaje zawisła przed drugim z organów[242].

V.2. Postępowanie w sprawie, w której zawiadomienie wpłynęło do Komisji

Druga z formuł relacji między Komisją i Trybunałem dotyczy postępowania w przypadku, w którym to do Komisji wpłynęło zawiadomienie o naruszeniu praw człowieka[243]. Jakkolwiek można założyć, że w praktyce ta droga będzie wykorzystywana głównie w przypadkach, w których państwo-naruszyciel nie złożyło deklaracji fakultatywnej, to jednak z formalnego punktu widzenia nie ma przeszkód, by zawiadomienie do organu z Bandżulu złożyła także jednostka, dla której otwarty jest bezpośredni dostęp do AfTPCz[244]. Wydaje się przy tym, że niesądowy, poufny mechanizm rozpoznawania przez Komisję zawiadomień międzypaństwowych mógłby stanowić atrakcyjniejszą opcję rozstrzygania sporów międzynarodowych niż sądowy, publiczny mechanizm oferowany przez Trybunał.

239 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.2.4, *in fine*.
240 *Supra*, cz. trzecia, IV.3.1.
241 Art. 56(7) *Karty Afrykańskiej*; *supra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*vii*).
242 Art. 29(6) *Regulaminu AfTPCz* oraz art. 123 *Regulaminu z 2010 r.*
243 Art. 47 oraz art. 55 *Karty Afrykańskiej*.
244 Do lutego 2017 r. do Komisji nie wpłynęło jednak żadne zawiadomienie indywidualne przeciwko państwu, które złożyło dekaracje fakultatywną.

Regulamin z 2010 r. stanowi, że Komisja może przekazać Trybunałowi sprawę na każdym etapie jej rozpatrywania, o ile uzna to za konieczne (*if it deems necessary*)[245]. Biorąc przy tym pod uwagę fakt, że zarejestrowanie zawiadomienia przez Sekretariat AKmPCz ma charakter czysto administracyjny[246], za początkową granicę procesu rozpatrywania sprawy należy uznać badanie przez AKmPCz, czy zawiadomienie powinno zostać przyjęte[247]. Moment końcowy wyznacza z kolei podjęcie decyzji merytorycznej w sprawie złożonego zawiadomienia, przy czym jedyne odstępstwo od tej zasady zostało przedstawione poniżej.

Żaden z dokumentów opisujących parametry komplementarności obu instytucji nie wyjaśnia, w jakich przypadkach przekazanie sprawy Trybunałowi przez AKmPCz będzie konieczne. Jedynie *Regulamin Komisji* z 2010 r. wskazuje wyraźnie dwie sytuacje, w których AKmPCz może skorzystać z omawianej prerogatywy. Pierwsza z nich związana jest z przypadkami niezastosowania się przez państwo do środków tymczasowych orzeczonych przez organ z Bandżulu[248]. Druga zaś z przypadkami niewykonania zaleceń udzielonych przez Komisję w rozstrzygnięciu merytorycznym[249]. W tym drugim przypadku organ z Bandżulu może prze-

245 Art. 118(4) *Regulaminu* z 2010 r.

246 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.3.1.

247 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.3.2.

248 Art. 118(2) *Regulaminu* z 2010 r. AKmPCz po raz pierwszy skorzystała z tej możliwości w przypadku uwięzionego przez władze libijskie S. Kaddafiego, syna obalonego dyktatora. Komisja zwróciła się do AfTPCz o zastosowanie środków zabezpieczających, wnosząc dwie skargi. Pierwsza dotyczyła niewykonania przez Libię środków tymczasowych zastosowanych przez Komisję. W drugiej zaś AKmPCz domagała się stwierdzenia przez Trybunał, że w związku z przetrzymywaniem Kaddafiego Libia naruszyła art. 6 (prawo do wolności osobistej) oraz art. 7 (prawo do rzetelnego procesu sądowego) *Karty Afrykańskiej*. AfTPCz, rozpatrując obie skargi łącznie, najpierw zastosował środek zabezpieczający, wskazując m.in. na konieczność zagwarantowania osobie pozbawionej wolności dostępu do pomocy prawnej, następnie zaś stwierdził, że sposób traktowania osadzonego narusza *Kartę Afrykańską*. Trybunał nie rozstrzygnął natomiast, czy niewykonywanie środka tymczasowego, zastosowanego przez Komisję, stanowi naruszenie zobowiązania prawnego spoczywającego na Libii, zob. AfTPCz, zarządzenie z dnia 25 marca 2011 r. w przedmiocie środków zabezpieczających oraz wyrok merytoryczny z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie nr 002/2013. W lutym 2017 r. zawisła przed AfTPCz była inna sprawa wniesiona przez Komisję w tym samym trybie. Dotyczy masowych wysiedleń członków plemienia Ogiek w związku z realizacją przez władze kenijskie nowego planu zagospodarowania przestrzennego w obszarze tzw. Mau Forest. W związku nierespektowaniem przez Kenię środków zabezpieczających wskazanych przez Komisję, sprawa została przekazana Trybunałowi, który wydał własne postanowienie w przedmiocie środków zabezpieczających; AKmPCz, zarządzenie w przedmiocie środków zabezpieczających z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie *AKmPCz v. Kenia*.

249 Art. 118(1) w zw. z art. 112(2) *Regulaminu* z 2010 r. oraz w zw. z art. 5(1)(a) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*. Jeżeli Komisja jest zdania, że państwo nie zastosowało się do udzielonych zaleceń lub nie zamierza się do nich zastosować w terminie 180 dni od chwili poinformowania go o rozstrzygnięciu, może skierować sprawę do AfTPCz. Można by oczekiwać, że w związku ze skalą ignorowania przez państwa rozstrzygnięć Komisji, *supra*, cz. trzecia,

kazać sprawę, pomimo że z formalnego punktu widzenia zakończył rozpatrywanie zawiadomienia.

Choć już w 2011 r. Komisja rozpoczęła prace nad przygotowaniem niewiążących wskazówek pozwalających na dokładniejsze zidentyfikowanie przesłanek konieczności przekazywania spraw Trybunałowi[250], to do maja 2017 r. nie został on opublikowany. Można zatem założyć, że za koniecznością przekazania sprawy organowi w Aruszy przemawiać będą następujące okoliczności: (a) stwierdzenie przez Komisję, że AfTPCz posiada *prima facie* jurysdykcję do zajęcia się sprawą, (b) brak bezpośredniego dostępu do Trybunału po stronie autora zawiadomienia, który wnosi o przekazanie sprawy, (c) zasadność zagwarantowania dostępu opinii publicznej do przebiegu postępowania, (d) charakter naruszeń, które uzasadniają niezwłoczne[251] podjęcie wiążącej decyzji o zastosowaniu środków zabezpieczających przez AfTPCz oraz (e) ranga problemu prawnego, wymagającego rozwiązania przez organ sądowy.

W przypadku przekazania sprawy przez Komisję staje się ona stroną postępowania sądowego[252]. Autor zawiadomienia nie ma *locus standi* przed Trybunałem, może natomiast zostać wezwany celem złożenia zeznań[253]. Z formalnego punktu widzenia nie ma przeszkód, by treść *petitum* składanej przez Komisję skargi odbiegała od treści żądań zawartych w oryginalnym zawiadomieniu. To zaś prowadzi do wniosku, że w rozpatrywanym przypadku Komisja nie pełni funkcji organu pierwszej instancji, który bada sprawę w przedmiocie dopuszczalności lub co do meritum, zanim trafi on do Trybunału. Należałoby raczej stwierdzić, że zawiadomienia informują Komisję o przypadkach naruszeń, prowadząc ją do skorzystania z posiadanej prerogatywy skargowej. Tym samym, w przypadku przekazania sprawy przez Komisję, już po rozstrzygnięciu w przedmiocie dopuszczalności Trybu-

---

IV.1.3.6, mechanizm ten znajdzie szerokie zastosowanie w praktyce afrykańskiego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka. Wydanie przez Trybunał wiążącego orzeczenia, stwierdzającego naruszenie prawa międzynarodowego przez państwo w związku z nierespektowaniem przez nie rozstrzygnięcia AKmPCz, mogłoby stanowić czynnik wzmacniający praktyczne znaczenie procedury rozpoznawania zawiadomień indywidualnych. Powody, dla których Komisja nigdy nie skorzystała z tego instrumentu, nie są oczywiste. Nie można wykluczyć, że jedną z przyczyn są problemy z udowodnieniem przez Komisję faktu nierespektowania przez państwo jej orzeczenia.

250 AKmPCz, *29th Activity Report*, pkt 189; *30th Activity Report*, pkt 231.

251 Tempo procedowania w przedmiocie skarg przekazywanych przez Komisję może budzić zastrzeżenia. Np. w okresie między grudniem 2015 a kwietniem 2016 r. AKmPCz przekazała do organu w Aruszy dwie sprawy związane z zawiadomieniami indywidualnymi: *Dev Hurnam v. Mauritius*, zawiadomienie nr 459/13 oraz *Filimao Pedro Tivane (represented by Dr. Simeao Cuamba) v Mozambik*, zawiadomienie nr 434/12, zob. AKmPCz, *40th Activity Report*, pkt 16. Do kwietnia 2017 r. sprawy te wciąż nie były wymienione na stronie internetowej Trybunału jako przed nim zawisłe.

252 Art. 5(1)(a) *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz* w zw. z art. 29(3)(a) *Regulaminu AfTPCz*, który wskazuje na Komisję jako autora skargi.

253 Art. 29(3)(c) w zw. z art. 45 *Regulaminu AfTPCz.*

nał nie będzie zwolniony z obowiązku samodzielnego przeprowadzenia badania dopuszczalności skargi w świetle przesłanek z art. 56 *Karty Afrykańskiej*. Oznacza to, m.in., że Komisja powinna udokumentować przed Trybunałem zarzuty stawiane w skardze[254].

Ani *Protokół*, ani *Regulaminy* obu instytucji nie udzielają natomiast odpowiedzi na pytanie o następstwa orzeczenia przez Trybunał o braku jurysdykcji lub o niedopuszczalności skargi, której autorem jest AKmPCz. W szczególności do takiej sytuacji nie ma zastosowania art. 6(3) *Protokołu*, dotyczący przekazywania przez AfTPCz spraw Komisji, gdyż powołanie tego przepisu prowadziłoby do naruszenia zasady *nemo iudex in causa sua* (zważywszy, że Komisja występuje w postępowaniu przed Trybunałem jako skarżący). Należałoby raczej przyjąć, że skoro postępowanie przed sądem międzynarodowym zostało zakończone bez rozstrzygnięcia co do przedmiotu, nie zachodzi negatywna przesłanka dopuszczalności zawiadomienia z art. 56(7) *Karty Afrykańskiej*[255]. Z formalnego punktu widzenia nie ma zatem przeszkód, by Komisja wróciła do rozpoznawania zawiadomienia w sprawie, którą uprzednio przekazała Trybunałowi.

Powyższe rozważania znajdują odpowiednie zastosowanie również do szczególnego wariantu omawianej tu formuły relacji między obu instytucjami, a mianowicie do przypadku, w którym AKmPCz wszczyna postępowanie przed organem z Aruszy nie w związku z otrzymanym zawiadomieniem, lecz opierając się na uzyskanych z innych źródeł informacjach o poważnych lub masowych naruszeniach praw człowieka[256].

---

254 Art. 56(4) *Karty Afrykańskiej*; zob. także zdanie odrębne sędziego Ouguergouza do wyroku merytorycznego z dnia 3 czerwca 2016 r. w sprawie *AKmPCz v. Libia*, 002/2013, pkt. 16–25.

255 *Supra*, cz. trzecia, IV.1.3.3.(*vii*).

256 Art. 118(3) w zw. z art. 84(2) *Regulaminu* z 2010 r. oraz w zw. z art. 58 *Karty Afrykańskiej*. Komisja skorzystała z tego uprawnienia na początku kryzysu libijskiego w 2011 r., aczkolwiek w związku ze zmianą sytuacji politycznej w tym państwie przestała popierać skargę, co doprowadziło do umorzenia postępowania przez Trybunał; zob. AfTPCz, zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. o skreśleniu z listy sprawy *AKmPCz v. Libia*, skarga nr 004/2011. Dość niejasną decyzję Komisji należy łączyć z faktem obalenia reżimu Kaddafiego oraz wnioskiem nowego rządu o zakończenie postępowania w sprawie, *ibidem*, pkt. 14, 18, 22. W związku z tym, że zmiana rządu nie ma znaczenia dla kwestii przypisania państwu ewentualnych naruszeń, wydaje się, że Komisja zademonstrowała tym samym *stricte* polityczną wrażliwość, powstrzymując się od kroków, które mogłyby destabilizować sytuację wewnętrzną w Libii i podważać pozycję nowego rządu.

ZAKOŃCZENIE

Zaprezentowaną analizę *Karty Afrykańskiej* nakreślono ze szczególnej perspektywy. Traktat został w niej ukazany na tle postanowień i towarzyszącej im praktyki, które wyznaczają współrzędne jego stosowania oraz tworzą podstawę funkcjonowania mechanizmów służących szeroko rozumianej ochronie praw człowieka. Biorąc przy tym pod uwagę fundamentalne znaczenie *Karty* dla utrwalania w Afryce idei respektowania tych praw[1], uprawnione wydaje się stwierdzenie, że niniejsze studium przedstawia stan najmłodszego z regionalnych systemów międzynarodowej ochrony praw człowieka *Anno Domini* 2017. Dysponując takim obrazem systemu można z kolei przystąpić do dalszych, bardziej szczegółowych badań, zmierzających m.in. do udzielenia odpowiedzi na pytania o jego przyszłość. Niektóre z pojawiających się przy tym problemów, moim zdaniem kluczowych, wymagają zasygnalizowania na zakończenie tego studium. Aby to uczynić, należy jednak rozpocząć od podkreślenia dynamiki sytuacji.

Karta, wchodząc w życie dnia 21 października 1986 r., była efektem zgody państw afrykańskich, by problematyka respektowania praw człowieka na kontynencie stała się przedmiotem zainteresowania AKmPCz – nowego, specjalistycznego organu utworzonego w łonie panafrykańskiej organizacji regionalnej. Jednocześnie traktat wręcz porażał brakiem równowagi między bogactwem zawartych w nim materialnoprawnych gwarancji a ubóstwem instrumentarium, pozwalającego na efektywne kontrolowanie sposobu ich respektowania. W konsekwencji *Karta* była postrzegana przez niektórych komentatorów jako afrykańska replika PDPCz, a zatem dokument jedynie programowy i nienakładający na państwa konkretnych zobowiązań prawnych[2]. Co więcej, wyłaniał się z niej obraz AKmPCz, jedynego organu OJA wyposażonego w mandat ochronny w dziedzinie praw człowieka, jako nie więcej niż doradczej, eksperckiej agendy ZGPR, czyli organu politycznego OJA. Sam mandat ochronny Komisji został zresztą sformułowany w sposób znacznie mniej precyzyjny niż, również jej przyznany, mandat

1 *Supra*, *Wprowadzenie*.
2 *Supra*, cz. druga, I.2.

promocyjny. Niejasno naszkicowane kontury posiadanych prerogatyw ochronnych pozwalały Komisji m.in. przyjmować zawiadomienia o możliwych naruszeniach praw człowieka od państw oraz podmiotów indywidualnych. W pierwszym przypadku organ z Bandżulu miał odgrywać zasadniczo rolę mediacyjną i prowadzić strony w kierunku polubownego rozwiązania sporu. W drugim zaś AKmPCz została posadowiona jako, zaledwie, instytucjonalny *whistle blower* przekazujący ZGPR OJA informacje o przypadkach naruszeń poważnych lub masowych. Wysoki stopień ogólności, gdy chodzi o sposób ujęcia w *Karcie* mandatu ochronnego Komisji, zmuszał wręcz organ z Bandżulu do wypracowania bardziej klarownej formuły codziennych aktywności w toku praktyki stosowania traktatu. W ramach tego procesu organ chętnie korzystał z art. 60–61 *Karty*, pozwalających na dokonywanie wykładni w szerokim kontekście pozasystemowym.

Modelowanie proceduralnego wymiaru systemu ochrony praw człowieka w Afryce, którego podwaliny zostały położone wraz z przyjęciem *Karty*, przebiegało w sposób zdeterminowany przez dwie podstawowe okoliczności. Z jednej strony Komisja stopniowo dążyła, by – wzorem dwóch innych systemów regionalnych – trzonem prerogatywy ochronnej stał się mechanizm skargowy, pozwalający jej orzekać w przedmiocie naruszeń praw człowieka przez państwa oraz o konsekwencjach tych naruszeń. Z drugiej strony tak progresywne interpretowanie *Karty*, nie znajdujące wyraźnej podstawy w jej postanowieniach, budziło obiekcje części państw afrykańskich. Wątpliwości te wciąż pozostają żywe, przy czym współcześnie wyrażają się nie tyle kontestowaniem prerogatywy organu z Bandżulu do rozstrzygania w przypadkach sygnalizowanych zawiadomieniami indywidualnymi, ile akcentowaniem braku wiążącego charakteru wydawanych przezeń orzeczeń i niestosowaniem się do nich. To zaś może prowadzić do wniosku o faktycznej dywersyfikacji międzynarodowej ochrony praw człowieka w wymiarze regionalnym. W szczególności bowiem, chcąc określić, na ile system *Karty Afrykańskiej* realnie rzutuje na praktykę krajową, należałoby zbadać stosunek poszczególnych państw nie tylko do orzeczeń AKmPCz, ale również do współpracy państw z Komisją na gruncie innych mechanizmów, np. dotyczących organizacji misji ochronnych oraz związanych z wykonywaniem obowiązku sprawozdawczego. Biorąc przy tym pod uwagę, że minęła z górą dekada od ostatniej próby sporządzenia naukowego opisu Afryki różnych prędkości, gdy chodzi o dostosowanie praktyki krajowej do standardu wynikającego z *Karty*, a wyrażanego w orzeczeniach Komisji[3], zasadne wydaje się wskazanie na ten właśnie kierunek dalszych badań jako godny baczniejszej uwagi. Badania mogłyby m.in. w istotny sposób ułatwić zrozumienie złożonych mechanizmów wpływających na te procesy decyzyjne w przestrzeniach krajowych, które odnoszą się do relacji między państwami afrykańskimi a niesądowym organem międzynarodowym.

3 F. Viljoen, L. Louw, *State Compliance with the Recommendations of the African Commission On Human And Peoples' Rights, 1994–2004*, AJIL, 2007, Vol. 101.

Jak zauważono, analiza sposobu funkcjonowania AKmPCz prowadzi do dwóch istotnych konstatacji. Pierwsza z nich akcentuje dynamikę systemu zdeterminowaną nieostrością zawartych w *Karcie* postanowień proceduralnych. Druga zaś wskazuje na możliwość faktycznej dywersyfikacji ochrony praw człowieka na gruncie systemu regionalnego. Przy czym oba te wnioski znajdują pośrednie potwierdzenie w fakcie powołania do życia AfTPCz.

Należy przede wszystkim zauważyć, że wobec braku w *Protokole o ustanowieniu AfTPCz* klarownej formuły opisującej relację między Komisją i Trybunałem, opracowanie dokładnych ram współpracy między instytucjami z Bandżulu oraz z Aruszy następuje w drodze uzgadniania między nimi kolejnych regulaminów postępowania. Nie sposób przy tym założyć, by przedstawiony w tej książce model współdziałania między instytucjonalnymi filarami systemu był modelem stabilnym i nie podlegającym ewolucji. Przeciwnie, istnieją podstawy, by sądzić, że najbliższe lata przyniosą zmiany jego kształtu, a ich kierunek będzie wyznaczany przez szereg czynników dotyczących, przede wszystkim, sposobu funkcjonowania AfTPCz. Jednym z nich mogą stać się działania związane z potrzebą przeprowadzenia reformy instytucjonalnej Trybunału, m.in. w związku z rosnącą liczbą zawisłych przed nim spraw. Z tego punktu widzenia dają się wyznaczyć co najmniej trzy możliwe scenariusze ewolucji stosunków między Trybunałem a Komisją.

Jeżeli postulowane reformy zmaterializują się w ramach wyznaczanych przez *Protokół z Malabo* zmieniający *Protokół o Statucie AfTSPCz*[4], wówczas funkcję AfTPCz, jako instytucji komplementarnej względem Komisji[5], przejmie Sekcja Praw Człowieka AfTSPCz[6]. Można przy tym zakładać, że do sprawniejszej obsługi zaległości orzeczniczych, związanej ze wzrostem liczby skarg dotyczących naruszeń praw człowieka, nie przyczyni się decyzja o zastąpieniu jedenastoosobowego składu jednosekcyjnego AfTPCz składem szesnastoosobowym w przypadku trójsekcyjnego AfTSPCz[7]. Jeżeli natomiast *Protokół z Malabo* nie wejdzie w życie, wówczas zasadne wydawałoby się wprowadzenie do *Protokołu* o ustanowieniu AfTPCz niewielkich poprawek usprawniających funkcjonowanie instytucji[8]. Polegałyby one m.in. na zwiększeniu liczby sędziów Trybunału (o ile to możliwe, zważywszy na ograniczone możliwości finansowe UA) lub na zmniejszeniu składów orzekających w poszczególnych sprawach[9]. Wreszcie w najmniej prawdopodobnym scenariuszu, w którym utrzymane zostałoby istniejące *status quo*, dla opisania relacji między Trybunałem a Komisją aktualny pozostałby model przedstawiony w tej książce.

---

4 *Supra*, przyp. 23 na s. 313.

5 Rozdział I *Protokołu z Malabo* zmieniającego *Protokół o Statucie AfTSPCz.*

6 Art. 6 Aneksu do *Protokołu z Malabo* zmieniającego *Protokół o Statucie AfTSPCz.*

7 *Ibidem*.

8 *Supra*, cz. czwarta, II.

9 Np. zgodnie z art. 9 Aneksu do *Protokołu z Malabo* zmieniającego *Protokół o Statucie AfTSPCz*, w sprawach rozpatrywanych przez Sekcję Praw Człowieka AfTSPCz orzekałyby składy trzyosobowe.

W każdym z trzech przedstawionych scenariuszy AKmPCz nie traci racji bytu. Pozostawałaby ona instytucją kluczową zwłaszcza w przypadku realizacji zadań promocyjnych, akcentujących potrzebę przestrzegania praw człowieka w Afryce. Natomiast usprawnienie funkcjonowania AfTPCz (np. w razie wprowadzenia zmian do *Protokołu o ustanowieniu AfTPCz*) mogłoby prowadzić do ograniczenia praktycznego znaczenia mechanizmu rozpatrywania zawiadomień indywidualnych przez Komisję. Przy czym stałoby się tak jedynie pod warunkiem znaczącego poszerzenia kręgu państw akceptujących jurysdykcję Trybunału w zakresie rozpatrywania zawiadomień indywidualnych. Należy przy tym zauważyć, że uzależnienie, w *Protokole o ustanowieniu AfTPCz*, prawa do skargi indywidualnej od złożenia przez państwo deklaracji fakultatywnej nie tylko utrwaliło podział państw kontynentu na podążające z różnymi prędkościami ku zagwarantowaniu efektywnej ochrony praw człowieka. Wprowadziło ono także istotny czynnik niepozwalający Trybunałowi, by stał się prawdziwie panafrykańskim gwarantem respektowania praw wymienionych w *Karcie*. Na tym właśnie tle pojawia się drugie zagadnienie wymagające poświęcenia mu pogłębionego studium. Zmierzałoby ono do udzielenia odpowiedzi na pytanie, na ile praktyka orzecznicza samego Trybunału oraz wybór przezeń określonych metod wykładni postanowień *Karty* mogą wpływać na decyzje państw co do akceptacji jego jurysdykcji w sprawach skarg indywidualnych[10].

Na marginesie należy zaznaczyć, że antycypowanie przyszłej roli AfTPCz nie może być oparte wyłącznie na przesłance opisującej zakres jego jurysdykcji podmiotowej. Nie można bowiem wykluczyć, że rozwój praktyki orzeczniczej trybunałów RECs w sprawach związanych z naruszeniami praw człowieka będzie stanowił dodatkowy czynnik ograniczający praktyczne znaczenie kontroli sprawowanej przez AfTPCz. Sam opis tej praktyki, jak również pokrewne zagadnienie dotyczące fragmentacji międzynarodowej ochrony praw człowieka w Afryce, także godne są zasygnalizowania jako przedmioty dalszej refleksji naukowej.

Postawienie ostatniej kropki w tej książce symptomatycznie zbiegło się z ogłoszeniem przez AfTPCz wyroku w powoływanej już kilkukrotnie sprawie *AKmPCz v. Kenia*. Trybunał stwierdził w nim naruszenie przez państwo szeregu postanowień *Karty Afrykańskiej* w związku z masowymi wysiedleniami członków plemienia Ogiek z obszaru Mau Forest w południowo-zachodniej Kenii[11]. Orzeczenie odnosi się do niezwykle drażliwej kwestii kolizji między prawami wspólnot rdzennych a państwowymi interesami ekonomicznymi w kontekście problematyki ochrony środowiska i praw człowieka. Bez wątpienia w nadchodzącym czasie

10 Zarys problemu przedstawiam w: M.J. Wasiński, *The Optional Declarations Regime as a Lawful Tool to Develop the Jurisprudential Interaction Between the African Court on Human and Peoples' Rights and the National Authorities*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2017, Vol. 105, s. 125–147.

11 Zob. pkt 227 orzeczenia z dnia 26 maja 2017 r., skarga nr 006/2012.

stanie się ono przedmiotem licznych analiz merytorycznych. Jednocześnie wyrok kieruje uwagę w stronę pytań o sposób jego wykonania. W szerszym kontekście blisko stu spraw zawisłych obecnie przed sądem w Aruszy można zakładać, że zwiększający się materiał badawczy umożliwi wkrótce przeprowadzenie pionierskich studiów nad respektowaniem przez państwa afrykańskie orzeczeń Trybunału oraz ich wpływem na praktykę krajową.

ŹRÓDŁA

I. Traktaty

Afrykańska Karta Demokracji, Wyborów i Rządów, Addis Abeba, 30 stycznia 2007 r., <https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7790-sl-african_charter_on_democracy_elections_and_governance.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów, Nairobi, 27 czerwca 1981 r., UNTS, Vol. 1520, s. 217.

Afrykańska Karta Praw i Dobrobytu Dziecka, Addis Abeba, 1 lipca 1990 r., OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49.

Akt Konstytucyjny UA, Lomé, 11 lipca 2000 r., UNTS, Vol. 2158, s. 3.

Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, San José, 22 listopada 1969 r., UNTS, Vol. 1144, s. 123.

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Rzym, 4 listopada 1950 r., ETS, 005.

Karta Kulturalna dla Afryki, Port Louis, 5 lipca 1977 r., <http://www.au.int/en/treaties/cultural-charter-africa> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Karta Narodów Zjednoczonych, San Francisco, 26 czerwca 1945 r., UNTS, XVI, Vol. 1.

Karta OJA, Addis Abeba, 25 maja 1963 r., UNTS, Vol. 479, s. 39.

Konwencja AKP-EWG (I), Lomé, 28 lutego 1975 r., „The Courier, Special Issue" 1975, Vol. 31.

Konwencja AKP-EWG (II), Lomé, 31 października 1979 r., „The Courier, Special Issue" 1979, Vol. 58.

Konwencja o ochronie i pomocy uchodźcom wewnętrznym w Afryce, Kampala, 23 października 2009 r., zarejestrowana w Sekretariacie NZ pod nr I-52375 (tekst opublikowany przez Sekretariat bez przypisania do woluminu UNTS).

Konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, Nowy Jork, 18 grudnia 1990 r., UNTS, Vol. 2220, s. 3.

Konwencja o prawach dziecka, Nowy Jork, 20 listopada 1989 r., UNTS, Vol. 1577, s. 3.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, Nowy Jork, 13 grudnia 2006 r., UNTS, Vol. 2515, s. 3.

Konwencja OJA dotycząca szczególnych zagadnień związanych z problemem uchodźców w Afryce, Addis Abeba, 10 września 1969 r., UNTS, 1001, s. 45.

Konwencja przeciw dyskryminacji w edukacji, Paryż, 14 grudnia 1960 r., UNTS, Vol. 429, s. 93.

Konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Nowy Jork, 7 marca 1966 r., UNTS, Vol. 660, s. 195.

Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Nowy Jork, 18 grudnia 1979 r., UNTS, Vol. 1249, s. 13.

Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, Paryż, 9 grudnia 1948 r., UNTS, Vol. 78, s. 277.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, 22 maja 1969 r., UNTS, Vol. 1155, s. 331.

Międzyamerykańska konwencja o zapobieganiu, karaniu i eliminacji przemocy wobec kobiet, Belém do Pará, 9 czerwca 1994 r., ILM, 1994, Vol. 33, s. 1534.

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 r., UNTS, Vol. 993, s. 3.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Nowy Jork, 16 grudnia 1966 r., UNTS, Vol. 999, s. 171.

Protokół o prawach kobiet w Afryce, Maputo, 11 lipca 2003 r., AU Doc. CAB/LEG/66.6.

Protokół o Statucie AfTSPCz, Szarm el-Szejk, 1 lipca 2008 r., AU Doc. Assembly/AU/Dec.196 (XI).

Protokół o TS UA, Maputo, 1 lipca 2003 r., AU Doc. Assembly/AU/Dec.25(II).

Protokół o ustanowieniu AfTPCz, Ouagadougou, 10 czerwca 1998 r., OAU Doc. OAU/LEG/EXP/AFCHPR/PROT (III).

Protokół zmieniający Protokół o Statucie AfTSPCz, Malabo, 27 czerwca 2014 r., AU Doc. Assembly/AU/Dec.529(XXIII).

Traktat między Głównymi Mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polską, Wersal, 28 czerwca 1919 r., AJIL, 1919, Vol. 13, s. 423.

Traktat o pokoju i przyjaźni, Paryż, 30 marca 1856, BFSP, 1865, Vol. 46, s. 8.

Traktat o ustanowieniu Afrykańskiej Wspólnoty Gospodarczej, Abudża, 3 czerwca 1991 r., ILM, 1991, Vol. 30, s. 1241.

Traktat o ustanowieniu COMESA, Kampala, 5 listopada 1993 r., ILM, 1994, Vol. 33, s. 1067.

Zmieniony Traktat o ustanowieniu ECOWAS, Cotonou, 24 lipca 1993 r., ILM, 1996, Vol. 35, s. 660.

II. Ważniejsze dokumenty i sprawozdania

1999 Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties, UN Doc ST/LEG/7/Rev.1.

Adedeji A., *The High Level Panel, Audit of the African Union*, Addis Ababa 2007.

African Union Handbook 2017. A Guide for Those Working With and Within the African Union, African Union Commission and New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade/Manatū Aorere 2017.

AfTPCz – *Activity Reports* [o ile w tekście nie wskazano inaczej podając sygnaturę dokumentu: AU Doc.], <http://en.african-court.org/index.php/publications/activity-reports> [data dostępu: 26 maja 2017 r.].

AKmPCz, *1988 Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, http://caselaw.ihrda.org/doc/1988_acmhpr_rop/ [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *1995 Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, http://caselaw.ihrda.org/doc/1995_acmhpr_rop/ [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *2010 Rules of Procedure of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, < http://www.achpr.org/instruments/rules-of-procedure-2010/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Activity Reports (1st–41st)*, <http://www.achpr.org/activity-reports/> [data dostępu: 26 maja 2017 r.].

AKmPCz, *The African Commission's Strategic Plan, 2015–2019, Implementation Matrix*, <http://www.achpr.org/files/pages/about/strategic-plan/annex___implementation_matrix__2015_2019.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Information Sheet No 2: Guidelines for the Submission of Communications*, <http://www.achpr.org/files/pages/communications/guidelines/achpr_infosheet_communications_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Information Sheet No 3 on Communication Procedure*, <http://www.achpr.org/communications/procedure/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Mission Report of the Joint Promotion Mission to the Kingdom of Lesotho, 3–7 September 2012*, <http://www.achpr.org/files/sessions/54th/mission-reports/misrep-promo/achpr54_misrep_promo_lesotho_2012_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of Promotional Visit to Cameroon by Prof. E.V.O. Dankwa – September 13–19, 1998*, <http://www.achpr.org/files/sessions/24th/mission-reports/cameroon/achpr24_misrep_promo_cameroon_1998_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights' Fact-Finding Mission to the Republic of Sudan in the Darfur Region (08 to 18 July 2004)*, AU Doc. EX.CL/364(XI).

AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to Nigeria, 7–14 March 1997*, <http://www.achpr.org/files/sessions/25th/mission-reports/nigeria/achpr25_misrep_promo_nigeria_1997_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Mission to the Sudan, 1–7 December 1996*, <http://www.achpr.org/files/sessions/26th/mission-reports/sudan/achpr26_misrep_promo_sudan_1996_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report on the African Commission's Promotional Mission to Burkina Faso (22 septembre – 02 octobre 2001)*, DOC/OS(XXXIII)/324b/i.

AKmPCz, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, <http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/African_Commission_book.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the Delegation of the African Commission on Human and Peoples' Rights on its Fact-Finding Mission to Burundi*, *7–13 December 2015*, <http://www.achpr.org/news/2016/05/d218/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission to the Republic of Mali, 3–7 Jne 2013*, <http://www.achpr.org/files/sessions/53rd/mission-reports/mali-fact-finding-2013/misrep_factfinding_mali_2013_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission to the Sahrawi Arab Democratic Republic (24–28 September 2012)*, <http://www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_sahrawi_cpta_eng.pdf.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe, June 2002*, DOC/OS(XXXIV)/346a, <http://www.achpr.org/files/sessions/34th/mission-reports/zimbabwe/achpr34_misrep_zimbabwe_2002_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the Human Rights Promotion Mission to the Gabonese Republic, 13–18 January 2014*, <http://www.achpr.org/files/sessions/54th/mission-reports/gabon-promo-2014/achpr54os_misrep_promo_gabon_2014_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the Joint Human Rights Promotion Mission to the Republic of Chad, 11–19 March 2013*, <http://www.achpr.org/files/sessions/54th/mission-reports/chad-promo-2014/misrep_promo_chad_2013_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the Joint Promotion Mission Undertaken to the Republic of Uganda by Commissioner Lucy Asuagbor, Commissioner Faith Pansy Tlakula, Comissioner Med S..K.. Kaggwa & Commissioner Pacifique Manirakiza, 25–30 August 2013*, <http://www.achpr.org/files/sessions/14th-eo/mission-reports/uganda-promo-2013/achpr14eos_misrep_promo_uganda_2013_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report of the meeting of the Brainstorming Meeting on the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR): 9–10 May 2006, Banjul, The Gambia*, AU Doc. EX.CL/279(IX), Annex II.

AKmPCz, *Report of the Promotional Mission to the Republic of Namibia, 2nd to 6th July 2001*, <http://www.achpr.org/files/sessions/30th/mission-reports/namibia/achpr30_misrep_promo_namibia_2001_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report on the Mission of Good Offices to Senegal of the African Commission on Human and Peoples' Rights (1–7 June 1996)*, <http://www.achpr.org/files/sessions/20th/mission-reports/senegal/achpr20_misrep_promo_senegal_1996_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Report on the Promotional Mission Undertaken by Commissioner Kamel Rezag Bara to the Republic of Djibouti (26 February – 5 March 2000)*, DOC/OS(XXVIII)/187/6, <http://www.achpr.org/files/sessions/27th/mission-reports/djibouti/achpr27_misrep_promo_djibouti_2000_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

AKmPCz, *Study on the Question of the Death Penalty in Africa in accordance with Resolution ACHPR/Res.79 (XXXVIII)2005*, <http://www.achpr.org/files/news/2012/04/d46/study_question_deathpenalty_africa_2012_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Alapini-Gansou R., *Intersession Activity Report (November 2011 – April 2012), by Special Rapporteur on Human Rights Defenders in Africa, 51st Ordinary Session, Banjul, 18 April 2012 – 2 May 2012*, <http://www.achpr.org/sessions/51st/intersession-activity-reports/human-rights-defenders/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Alapini-Gansou R., *Working Group on Rights of Older Persons and People with Disabilities, Intersession Activity Report presented by Reine Alapini-Gansou, 49th Ordinary Session, 28 April – 12 May 2011*, <http://old.achpr.org/english/Commissioner%27s%20Activity/49th%20OS/Commissioner/Gansou.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Amnesty International, *Human Rights in Uganda. Report, June 1978*, AFR 59/05/78.

Asuagbor L., *Inter-Session Activity Report (November 2015 – April 2016)*, <http://www.achpr.org/files/sessions/58th/inter-act-reps/254/58os_inter_session_report_asuagbor_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Background paper by Judge T.O. Elias, Vice President, International Court of Justice, The Hague, Netherlands, UN Doc. ST/HR/LIBERIA/1979/BP/1.

Background paper by Kéba M'baye, First President of the Supreme Court of Senegal, UN Doc. ST/HR/LIBERIA/1979/BP/2.

Background paper by Osita C. Eze, Senior Research Fellow, Nigerian Institute of International Affairs, Lagos, Nigeria, UN Doc. ST/HR/LIBERIA/1979/BP/3.

Chigovera A.R., *Intersession Report of Special Rapporteur on Freedom of Expression in Africa presented at 37th Ordinary Session, 27 April – 11 May 2005*, <http://www.achpr.org/sessions/37th/intersession-activity-reports/freedom-of-expression/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Chirwa V.M., *Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa Mission to the Republic of South Africa, 14–30 June 2004*, <http://www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Deas E.-I.A., *The Individual's Duties to the Community and the Limitations on Human Rights and Freedoms under Article 29 of the Universal Declaration of Human Rights. A Contribution to the Freedom of the Individual under Law. Study prepared by Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, Un. Doc. E/CN.4/Sub.2/432/Rev.2.

Developing Human Rights Jurisprudence: Sixth Judicial Colloquium on the Domestic Application of International Human Rights Norms, Commonwealth Secretariat, 1995.

IWGIA, *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, Copenhagen 1995, <http://www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/African_Commission_book.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Kaggwa S.K., *Inter-Session Activity Report Presented at the 56th Ordinary Session 21 April to 7 May 2015 Banjul, The Gambia*, <http://www.achpr.org/mechanisms/prisons-and-conditions-of-detention/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Kaggwa S.K., *Inter-Session Activity Report Presented at the 58th Ordinary Session 6–20 April 2016 Banjul, The Gambia*, <http://www.achpr.org/mechanisms/prisons-and-conditions-of-detention/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Kayitesi Z.S., *Report of the African Commission on Human and Peoples' Rights Working Group on the Death Penalty in Africa Viewed in 25 Years of Existence of the ACHPR, presented by Commissioner Kayitesi Zainabo Sylvie Chairperson of the Working Group on the Death Penalty in Africa, 52nd Ordinary Session October 2012, Yamoussukorro, Cote D'ivoire*, <http://www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/184/activty_report_workingroup_deathpenalty_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

KmPCz, *Analysis of Various Draft International Bills of Rights (Item 8 on Provisional Agenda)*, UN Doc. E/CN.4/W.16.

KmPCz, *Comments from Governments on the draft International Declaration on Human Rights, draft International Covenant on Human Rights and the question of implementation*, Un. Doc. E/CN.4/82/Add.4.

KmPCz, *Comments from Governments on the draft International Declaration on Human Rights, draft International Covenant on Human Rights and the question of implementation*, UN. Doc. E/CN.4/82/Add.6.

KmPCz, *Description of the use made of the United Nations advisory services programme in the field of human rights since the adoption of General Assembly resolution 926(X)*, UN Doc. E/CN.4/1192.

KmPCz, *The Documented Outline*, UN. Doc. E/CN.4/AC.1/3/Add.1.

KmPCz, *The Draft Outline of an International Bill of Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/AC.1/3.

KmPCz, *International Bill of Rights. Revised Suggestions Submitted by the Representative of France for Articles of the International Declaration of Rights*, Un. Doc. E/CN.4/AC.1/W.2/Rev.2.

KmPCz, *Report of the Drafting Committee to the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/21.

KmPCz, *Report of the Working Party on an International Convention on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/56.

KmPCz, *Report to the Economic and Social Council on the 1st session of the Commission held at Lake Success, New York, from 27 January to 10 February 1947*, UN Doc. E/259/Supp.

KmPCz, *Summary Record of the 8th Meeting Held at Lake Success, New York, Friday 31 January 1947: Commission On Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/SR.8.

KmPCz, *Text of Letter from Lord Dukeston, The United Kingdom Representative on the Human Right Commission, to the Secretary-General of the United Nations*, UN. Doc. E/CN.4/AC.1/4.

KmPCz, *United States Suggestions for Redrafts of Certain Articles in the Draft Outline*, UN. Doc. E/CN.4/AC.1/8.

KPM, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*, YBILC, 2001, Vol. 2.

KPM, *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries*, YBILC, 1996, Vol. 2.

KPM, *Guide to Practice on Reservations to Treaties*, YBILC, 2011, Vol. 2.

KPM, *Preliminary Conclusions of the International Law Commission on Reservations to Normative Multilateral Treaties Including Human Rights Treaties*, YBILC, 1997, Vol. 2.

KtPCz, *CCPR General Comment No 26: Continuity of Obligations*, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1.

KtPCz, *General Comment 24(52) on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant*, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994).

Les Actes du Colloque International sur l'Application du Droit International dans l'Ordre Juridique Interne des Etats Africains Francophones, Ouagadougou 24–26 Juin 2003, <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/26bis.pdf> [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

Maiga S., *Intersession Report of the Working Group on Indigenous Populations/Communities in Africa*, *2012*, <http://www.achpr.org/sessions/52nd/intersession-activity-reports/indigenous-populations/> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Maiga S., *Report of the Human Rights Promotion Mission to the Republic of Niger by Commissioner Soyata Maiga*, 18–27 July, 2011, <http://www.achpr.org/files/sessions/51st/mission-reports/promo-2011/achpr51_misrep_niger_eng.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

OJA, *Report on the Progress Made towards the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights 12–16 April 1999, Grand Bay, Mauritius*, OAU Doc MIN/CONF/HRA/4(I).

Ondziel-Gnelenga J., *Activity Report*, DOC/OS(XXIX)/217/5, <http://www.achpr.org/files/sessions/29th/mission-reports/nigeria/achpr29_misrep_specmec_women_nigeria_2001_eng.pdf> [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

Open Society Initiative for Southern Africa, *Moçambique. O Sector da Justiça e o Estado de Direito*, 2006, <http://www.sarpn.org/documents/d0002240/Mozambique_Justica_Sept2006.pdf> [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

Open Society Justice Initiative, *From Judgment to Justice Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, Open Society Foundations 2010, <https://www.opensocietyfoundations.org/reports/judgment-justice-implementing-international-and-regional-human-rights-decisions> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Preliminary draft of the African Charter prepared during the Dakar Meeting of Experts at the end of 1979, OAU Doc. CAB/LEG/67/3/Rev.1.

Rada Wykonawcza UA, *Report on the Election of Members of the African Commission on Human and Peoples' Right*, AU Doc. EX.CL/683 (XIX).

Rapporteur's Report, OAU Doc. CAB/LEG/67/Draft Rapt. Rpt (II) Rev.4.

REDRESS, *Reaching for Justice: The right to reparation in the African Human Rights System*, <http://www.redress.org/downloads/publications/1310reaching-for-justicefinal.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Report of a Conference held in Nairobi from 2 to 4 December 1985 convened by the International Commission of Jurists, International Commission of Jurists, Geneva 1986.

Report of the Conference of African Jurists on 'The African Legal Process and the Individual', Addis Ababa, Etiopia, 19–23 kwietnia 1971 r.; UN Doc. E/CN.14/521.

Report of the Seminar on Human Rights in Developing Countries, Dakar, Senegal, 8–22 lutego 1966 r., UN. Doc. ST/TAO/HR/25.

Report of the Special Commmittee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, UN Doc. A/6000/Rev.1.

Report of the Twentieth Session of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/947, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/286.

Republic of Rwanda, Ministry of Justice, The 9th & 10th Periodic Report of the Republic of Rwanda under the African Charter on Human and Peoples' Rights (2005–2009) [w zbiorach autora].

Seminar on the Civil Responsibilities and Increased Participation of Women in Public Life, Bangkok, 5–16 sierpnia 1957 r., UN. Doc. ST/TAA/HR/1.

Seminar on Participation of Women in Public Life, Bogota, 18–29 maja 1959 r., UN Doc. ST/TAO/HR/5.

Seminar on Participation of Women in Public Life, Addis Ababa, 12–23 grudnia 1960 r., UN Doc. ST/TAO/HR/11.

Seminar on the Study of New Ways and Means for Promoting Human Rights with Special Attention to the Problems and Needs of Africa, UN Doc. ST/TAO/HR/48.

Seminar Series on the Creation of Regional Commissions on Human Rights with regard to Africa, UN Doc. ST/TAO/HR/38.

Sixth Report on the Law of Treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/186 and Add.1–7.

Study of the human rights situation in Equatorial Guinea by Professor Fernando Volio Jimenez, Special Rapporteur, appointed in accordance with resolution 15 (XXXV) of the Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/1371.

Summary Report of the Meeting of Experts on the Review of the OAU/AU Treaties, AU Doc. OAU–AU Treaties/Exp-PRC/Rpt. (I) Rev.I.

Third Report on the Law of Treaties, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/167 and Add.1–3.

United Nations Seminar on the Establishment of Regional Commissions on Human Rights with Special Reference to Africa, Monrowia, Liberia, 10–21 September 1979, UN Doc. ST/HR.SER.A/4.

University of Bristol-Human Rights Implementation Center, *Summary and recommendations from an expert seminar on identifying national mechanisms to follow up and implement decisions of the African Commission on Human and Peoples' Rights, 21–22 November 2011*, <http://www.bris.ac.uk/media-library/sites/law/migrated/documents/nationalimplement.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Wachira G.M., *African Court on Human and Peoples' Rights: Ten years on and still no justice. Report*, Minority Rights Group International, 2008.

Waldock H., *United Nations Conference on the Law of Treaties, Twenty-Fourth Meeting, 16 April 1968, Official Records (of the Vienna Conference on the Law of Treaties of 1968/1969)*, UN Doc. A/CONF.39/11.

The West African Judicial Colloquia, <http://www.brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/WAfricaColloq.pdf> [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

Yeung Sik Yuen Y.K.J., *Intersession Activity Report of Commissioner Yeung Kam John Yeung Sik Yuen in his joint capacity as Commissioner and Chairperson of the Working Group on the Rights of Older Persons and People with Disabilities in Africa, presented on the occasion of the 54th Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, <http://www.achpr.org/files/sessions/54th/inter-act-reps/198/achpr54_comm_actrpt_2013_eng.pdf> [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

III. Orzecznictwo

III.1. Orzeczenia AKmPCz

(orzeczenia publikowane są na stronie internetowej Komisji *http://www.achpr.org, a także na stronie internetowej <http://caselaw.ihrda.org/>*)

Abdel Hadi, Ali Radi & Others v. Sudan, orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r., zawiadomienie nr 368/09.

Aboubakar Abba v. Kamerun, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r., zawiadomienie nr 390/10.

Aftrademop and Global Welfare Association (on behalf of the Moko-oh Indigenous Peoples of Cameroon) v. Kamerun, orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r., zawiadomienie nr 336/07.

Ahmed Ismael and 528 Others v. Egipt, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r., zawiadomienie nr 467/14.

Albert Bialufu Ngandu v. DRK, orzeczenie z dnia 25 lutego 2016 r., zawiadomienie nr 433/12.
Alberto Capitao v. Tanzania, orzeczenie z dnia 26 marca 1991 r., zawiadomienie nr 53/90.
Alfred B. Cudjoe v. Ghana, orzeczenie z dnia 5 maja 1999 r., zawiadomienie nr 221/98.
Alhassan Abubakar v Ghana, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r., zawiadomienie nr 103/93.
Amnesty International, Comité Loosli Bachelard, Lawyers Committee for Human Rights, Association of Members of the Episcopal Conference of East Africa v. Sudan, orzeczenie z dnia 15 kwietnia 1999 r., zawiadomienia nr 48/90, 50/91, 52/91, 89/93.
Amnesty International v. Tunezja, orzeczenie z dnia 4 marca 1992 r., zawiadomienie nr 69/92.
Amnesty International v. Zambia, orzeczenie z dnia 5 maja 1999 r., zawiadomienie nr 212/98.
Amuh Joseph Vitine v. Kamerun, orzeczenie z dnia 10 grudnia 1993 r., zawiadomienie nr 106/93.
Annette Pagnoulle (on behalf of Abdoulaye Mazou) v. Kamerun, orzeczenie z dnia 24 kwietnia 1997 r., zawiadomienie nr 39/90_AR.
Antoine Bissangou v. Kongo, orzeczenie z dnia 29 listopada 2006 r., zawiadomienie nr 253/02.
Anuak Justice Council v. Etiopia, orzeczenie z dnia 25 maja 2006 r., zawiadomienie nr 299/05.
Arab Organisation for Human Rights v. Egipt, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienie nr 244/01.
Article 19 and Others v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 24 listopada 2010 r., zawiadomienie nr 305/05.
Article 19 v. Erytrea, orzeczenie z dnia 30 maja 2007 r., zawiadomienie nr 275/03.
Artur Margaryan and Artur Sargsyan v. Kenia, orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r., zawiadomienie nr 407/11.
Association Internationale des Juristes Democrates v. Etiopia, orzeczenie z dnia 4 listopada 1989 r., zawiadomienie nr 28/89.
Association of Victims of Post Electoral Violence & Interights v. Kamerun, orzeczenie z dnia 25 listopada 2009 r., zawiadomienie nr 272/03.
Association pour la défense des droits de l'Homme et des libertés v. Dżibuti, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r., zawiadomienie nr 133/94.
Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi v. Tanzania, Kenia, Uganda, Rwanda, Zair (DRK), Etiopia i Zambia, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienie nr 57/96.
Austrian Committee Against Torture v. Maroko, orzeczenie z dnia 4 listopada 1989 r., zawiadomienie nr 20/88.
Avocats Sans Frontières (on behalf of Gaëtan Bwampamye) v Burundi, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r., zawiadomienie nr 231/99.
B. v. Kenia, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r., zawiadomienie nr 283/03.
Badjogoume Hilaire v. Benin, orzeczenie niedatowane, zawiadomienie nr 17/88.
Bah Ould Rabah v. Mauretania, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r. zawiadomienie nr 197/97.
Bakweri Land Claims Committee v. Kamerun, orzeczenie z dnia 7 grudnia 2004 r., zawiadomienie nr 260/02.
Bakweri Land Claims Committee (BLCC) v. Kamerun (Review on Admissibility), orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r., zawiadomienie nr 260/02.
Benedict F. Sannoh (represented by Innocence Project Africa) v. Sudan Południowy, orzeczenie z dnia 14 marca 2014 r., zawiadomienie nr 465/14.

Bob Ngozi Njoku v. Egipt, orzeczenie z dnia 11 listopada 1997 r., zawiadomienie nr 40/90.

Byagonza Christopher (represented by Dr Curtis Doebbler and Ms. Margreet Wewerinke) v. Uganda, orzeczenie z dnia 22 października 2012 r., zawiadomienie nr 365/2008.

Centre For Free Speech v. Nigeria, orzeczenie z dnia 15 listopada 1999 r., zawiadomienie nr 206/97.

Centre for Minority Rights Development (CEMIRIDE) and Truth be Told Network v. Kenia, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r., zawiadomienie nr 332/06.

Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) v. Kenia, orzeczenie z dnia 25 listopada 2009 r., zawiadmienie nr 276/03.

Centre for the Independence of Judges and Lawyers v. Algeria, orzeczenie z dnia 12 sierpnia 1992 r., zawiadomienie nr 104/93.

Centre for the Independence of Judges and Lawyers v. Jugosławia, orzeczenie z dnia 26 października 1988 r., zawiadomienie nr 3/88.

Centre of the Independence of Judges and Lawyers v. Algeria, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r., zawiadomienia nr 104/94, 109/94, 126/94.

Civil Liberties Organisation (in respect of the Nigerian Bar Association) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr 101/93.

Civil Liberties Organisation v. Nigeria, orzeczenie z dnia 4 października 1990 r., zawiadomienie nr 45/90.

Civil Liberties Organisation v. Nigeria, orzeczenie z dnia 7 kwietnia 1993 r., zawiadomienie nr 67/91.

Civil Liberties Organisation v. Nigeria, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr 129/94.

Civil Liberties Organisation v. Nigeria, orzeczenie z dnia 15 listopada 1999 r., zawiadomienie nr 151/96.

Comité culturel pour la démocratie au Bénin v. Benin, orzeczenie niedatowane, zawiadomienie nr 16/88.

Commission nationale des droits de l'Homme et des libertés v. Czad, orzeczenie z dnia 11 października 1995 r., zawiadomienie nr 74/92.

Committee for the Defence of Human Rights (in respect of Ms. Jennifer Madike) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 3 listopada 1994 r., zawiadomienie nr 62/91.

Congress for the Second Republic of Malawi v. Malawi, orzeczenie z dnia 5 kwietnia 1991 r., zawiadomienie nr 63/92.

Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Media Rights Agenda v. Nigeria, orzeczenie z dnia 31 października 1998 r., zawiadomienia nr 140/94, 141/94, 145/95.

Constitutional Rights Project (in respect of Wahab Akamu, G. Adega and others) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr 60/91.

Constitutional Rights Project (in respect of Zamani Lakwot and six others) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr 87/93.

Constitutional Rights Project v. Nigeria, orzeczenie z dnia 31 października 1998 r., zawiadomienie nr 102/93.

Constitutional Rights Project v. Nigeria, orzeczenie z dnia 15 listopada 1999 r., zawiadomienie nr 153/96.

Crawford Lindsay von Abo v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 18 listopada 2015 r., zawiadomienie nr 477/14.

Curtis Francis Doebbler v. Sudan, orzeczenie z dnia 4 maja 2003 r., zawiadomienie nr 236/00.

Curtis Francis Doebbler v. Sudan, orzeczenie z dnia 25 listopada 2009 r., zawiadomienie nr 235/00.
Dabalorivhuwa Patriotic Front v. RPA, orzeczenie z dnia 18 października 2013 r., zawiadomienie nr 335/06.
Darfur Relief and Documentation Centre v. Sudan, orzeczenie z dnia 25 listopada 2009 r., zawiadomienie nr 310/05.
David Mendes (represented by the Centre for Human Rights, University of Pretoria) v. Angola, orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r., zawiadomienie nr 413/12.
Dino Noca v. DRK, orzeczenie z dnia 22 października 2012, zawiadomienie nr 286/04.
Dr Farouk Mohamed Ibrahim (represented by REDRESS) v. Sudan, orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r., zawiadomienie nr 386/10.
DRK v. Burundi, Rwanda, Uganda, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienie nr 227/99.
Egyptian Initiative for Personal Rights and Interights v. Egipt, orzeczenie z dnia 3 marca 2011 r., zawiadomienie nr 334/06.
Egyptian Initiative for Personal Rights & Interights v. Egipt, orzeczenie z dnia 16 grudnia 2011 r., zawiadomienie nr 323/06.
El Hadj Boubacar Diawara v. Benin, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r., zawiadomienie nr 18/88.
Embga Mekongo Louis v. Kamerun, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr 59/91.
Eyob B. Asemie v. Lesotho, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r., zawiadomienie nr 435/12.
FIDH, Organisation nationale des droits de l'Homme (ONDH) and Rencontre africaine pour la défence des droits de l'Homme (RADDHO) v. Senegal, orzeczenie z dnia 29 listopada 2006 r., zawiadomienie nr 304/05.
Forum of Conscience v. Sierra Leone, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r., zawiadomienie nr 223/98.
Free Legal Assistance Group, Lawyers' Committee for Human Rights, Union Interafricaine des Droits de l'Homme, Les Témoins de Jehovah v. DRK, orzeczenie z dnia 11 października 1995 r., zawiadomienia nr 25/89, 47/90, 56/91, 100/93.
Front for the Liberation of the State of Cabinda v. Angola, orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r., zawiadomienie nr 328/06.
Gabriel Shumba v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 2 maja 2012 r., zawiadomienie nr 288/04.
Garreth Anver Prince v. RPA, orzeczenie z dnia 7 grudnia 2004 r., zawiadomienie nr 255/02.
Georges Eugene v. USA oraz Haiti, orzeczenie z dnia 25 kwietnia 1990 r., zawiadomienie nr 37/90.
Givemore Chari (represented by Gabriel Shumba) v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 12 października 2013 r., zawiadomienie nr 351/07.
Haregewoin Gabre-Selassie and IHRDA (on behalf of former Dergue Officials) v. Etiopia, orzeczenie z dnia 22 października 2012 r., zawiadomienie nr 301/05.
Henry Kalenga v. Zambia, orzeczenie niedatowane, zawiadomienie nr 11/88.
Human Rights Council and Others v. Etiopia, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r., zawiadomienie nr 445/13.
Huri-Laws v. Nigeria, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r., zawiadomienie nr 225/98.
Ibrahima Dioumessi, Sekou Kande, Ousmane Kaba v. Gwinea, orzeczenie z dnia 11 października 1995 r., zawiadomienie nr 70/92_9AR.
Ihebereme v. USA, orzeczenie z dnia 26 października 1988 r., zawiadomienie nr 2/88.

Ilesanmi v. Nigeria, orzeczenie z dnia 11 maja 2005 r., zawiadomienie nr 268/03.

Indigenous Peoples of the Lower Omo (Represented by Survival International Charitable Trust) v. Etiopia, zawiadomienie nr 419/12, sprawa zawisła – informacje nt. zastosowanych środków tymczasowych, zob. AKmPCz, 35th *Activity Report*.

Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Esmaila Connateh & 13 others) v. Angola, orzeczenie z dnia 22 maja 2008 r., zawiadomienie nr 292/04.

Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Jean Simbarakiye) v. DRK, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienie nr 247/02.

Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Sédar Tumba Mboyo) v. DRK, orzeczenie z dnia 16 maja 2002 r., zawiadomienie nr 238/01.

Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Sierra Leonean refugees in Guinea) v. Gwinea, orzeczenie z dnia 7 grudnia 2004 r., zawiadomienie nr 249/02.

Interights and Organisation mondiale contre la torture v. Nigeria, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r., zawiadomienie nr 248/02.

Interights and the Egyptian Initiative for Personal Rights v. Egipt, orzeczenie z dnia 25 maja 2006 r., zawiadomienie nr 312/05.

Interights, ASADHO and Madam O. Disu v. DRK, orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r., zawiadomienia nr 274/03, 282/03.

Interights et al. (on behalf of Mariette Sonjaleen Bosch) v. Botswana, orzeczenie z dnia 20 listopada 2003 r., zawiadomienie nr 240/01.

Interights et al. v. Egipt, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienie nr 261/02.

Interights, Institute for Human Rights and Development in Africa, and Association Mauritanienne des Droits de l'Homme v. Mauretania, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r., zawiadomienie nr 242/01.

Interights, Institute for Human Rights and Development in Africa, and Association Mauritanienne des Droits de l'Homme v. Mauretania, orzeczenie z dnia 3 marca 2010 r., zawiadomienie nr 373/09.

Interights (on behalf of Gizaw Kebede and Kebede Tadesse) v. Etiopia, orzeczenie z dnia 16 grudnia 2011 r., zawiadomienie nr 372GTK/2009.

Interights (on behalf of Jose Domingos Sikunda) v. Namibia, orzeczenie z dnia 16 maja 2002 r., zawiadomienie nr 239/01.

Interights (on behalf of Pan African Movement and Citizens for Peace in Eritrea) v. Etiopia; *Interights (on behalf of Pan African Movement and Inter African Group) v. Erytrea,* orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienia nr 233/99, 234/99.

Interights (on behalf of Safia Yakubu Husaini et al.) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 11 maja 2005 r., zawiadomienie nr 269/03.

International PEN, Constitutional Rights Project, Civil Liberties Organisation and Interights (on behalf of Ken Saro-Wiwa Jnr) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 31 października 1998 r., zawiadomienia nr 137/94, 139/94, 154/96, 161/97.

International PEN v. Burkina Faso, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r., zawiadomienie nr 22/88.

International PEN v. Czad, orzeczenie niedatowane, zawiadomienie nr 55/91.

J.E. Zitha & P.J.L. Zitha v. Mozambik, orzeczenie z dnia 3 marca 2011 r., zawiadomienie nr 361/06.

Jean-Marie Atangana Mebara v. Kamerun, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r., zawiadomienie nr 416/12.

Jean Yakovi Degli (on behalf of Caporal N. Bikagni), Union interafricaine des droits de l'Homme, Commission international de juristes v. Togo, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienia nr 83/92, 88/93, 91/93_8AR.

Jean Yakovi Degli (on behalf of Caporal N. Bikagni) v. Togo, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r., zawiadomienie nr 83/92.

John D. Ouko v. Kenia, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r., zawiadomienie nr 232/99.

John K. Modise v. Botswana, orzeczenie z dnia 24 kwietnia 1997 r., zawiadomienie nr 97/93_10AR.

John K. Modise v. Botswana, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r., zawiadomienie nr 97/93.

Justice Thomas S. Masuku v. Suazi, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r., zawiadomienie nr 444/13.

Kamanakao Association, Reteng & Minority Rights Group v. Botswana, orzeczenie z dnia 24 lipca 2013 r., zawiadomienie nr 331/06[R].

Kazeem Aminu v. Nigeria, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r., zawiadomienie nr 205/97.

Kenneth Good v. Botswana, orzeczenie z dnia 26 maja 2010 r., zawiadomienie nr 313/05.

Kenya Human Rights Commission v. Kenia, orzeczenie z dnia 11 października 1995 r., zawiadomienie nr 135/94.

Kevin Mgwanga Gunme et al. v. Kamerun, orzeczenie z dnia 27 maja 2009 r., zawiadomienie nr 266/03.

Kevin Ngwang Gumne et al. v. Kamerun, orzeczenie z dnia 4 sierpnia 2012 r., zawiadomienie nr 384/09.

Kizila Watumbulwa v. DRK, orzeczenie z dnia 22 października 2012 r., zawiadomienie nr 285/04.

Kofi Yamgnane v. Togo, orzeczenie z dnia 28 lutego 2015 r., zawiadomienie nr 387/10.

Krishna Achuthan (on behalf of Aleke Banda), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa) v. Malawi, orzeczenie z dnia 27 kwietnia 1994 r., zawiadomienia nr 64/92, 68/92, 78/92_7AR.

Krischna Achuthan (on behalf of Aleke Banda), Amnesty International (on behalf of Orton and Vera Chirwa) v. Malawi, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienia nr 64/92, 68/92, 78/92_8AR.

Law Office of Ghazi Suleiman v. Sudan, orzeczenie z dnia 16 maja 2002 r., zawiadomienie nr 220/98.

Law Office of Ghazi Suleiman v. Sudan, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienia nr 222/99.

Law Offices of Ghazi Suleiman v. Sudan, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienie nr 228/99.

Law Society of Zimbabwe et al. v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r., zwiadomienie nr 321/06.

Lawyers' Committee for Human Rights v. Tanzania, orzeczenie z dnia 9 marca 1992 r., zawiadomienie nr 66/92.

Lawyers Committee for Human Rights v. Zair, orzeczenie z dnia 25 marca 1991 r., zawiadomienie nr 47/90.

Lawyers for Human Rights (Swaziland) v. Suazi, orzeczenie AKmPCz z dnia 24 lipca 2013 r., zawiadomienie nr 414/12.

Lawyers of Human Rights v. Suazi, orzeczenie z dnia 11 maja 2005 r., zawiadomienie nr 251/02.

Legal Defence Centre v. Gambia, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r., zawiadomienie nr 219/98.

Legal Resources v. Zambia, orzeczenie z dnia 7 maja 2001 r., zawiadomienie nr 211/98.

Liesbeth Zegveld and Mussie Ephrem v. Erytrea, orzeczenie z dnia 20 listopada 2003 r., zawiadomienie nr 250/02.

Ligue Camerounaise des Droits de l'Homme v. Kamerun, orzeczenie z dnia 24 kwietnia 1997 r., zawiadomienie nr 65/92.

Luke Munyandu Tembani i Benjamin John Freeth v. Angola i trzynaście innych państw, orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r., zawiadomienie nr 409/12.

Majuru v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 24 listopada 2008 r., zawiadomienie nr 308/05.

Malawi African Association, Amnesty International, Ms Sarr Diop, Union interafricaine des droits de l'Homme and RADDHO, Collectif des veuves et ayants-Droit, Association mauritanienne des droits de l'Homme v. Mauretania, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r., zawiadomienia nr 54/91, 61/91, 96/93, 98/93, 164/97_196/97, 210/98.

Marcel Wetsh'okonda Koso and others v. DRK, orzeczenie z dnia 24 listopada 2008 r., zawiadomienie nr 281/03.

Mbiankeu Geneviève v. Kamerun, orzeczenie z dnia 7 maja 2015 r., zawiadomienie nr 389/10.

Media Rights Agenda, Constitutional Rights Project, Media Rights Agenda and Constitutional Rights Project v. Nigeria, orzeczenie z dnia 31 października 1998 r., zawiadomienia nr 105/93, 128/94, 130/94, 152/96.

Media Rights Agenda v. Nigeria, orzeczenie z dnia 6 listopada 2000 r., zawiadomienie nr 224/98.

Miss A. v. Kamerun, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r., zawiadomienie nr 258/02.

Mohamed El-Nekheily v. OJA, orzeczenie z dnia 26 października 1988 r., zawiadomienie nr 12/88.

Mohammadally, M.A.S. Kadir & Another v. Mauritius, orzeczenie z dnia 25 lutego 2016 r., zawiadomienie nr 596/16.

Mohammed Abdullah Saleh Al-Asad v. Dżibuti, orzeczenie z dnia 12 maja 2014 r., zawiadomienie nr 383/10.

Mohammed Lamin Diakité v Gabon, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r., zawiadomienie nr 73/92_13AR.

Monim Elgak, Osman Hummeida and Amir Suliman (represented by FIDH and OMCT) v. Sudan, orzeczenie z dnia 14 marca 2014 r., zawiadomienie nr 379/09.

Monja Joana v. Madagaskar, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r., zawiadomienie nr 108/93.

Mouvement des réfugiés mauritaniens au Sénégal pour la defense des droits de l'Homme v. Senegal, orzeczenie z dnia 11 listopada 1997 r., zawiadomienie nr 254/02.

Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej, orzeczenie z dnia 29 lipca 2008 r., zawiadomienie nr 246/02.

Movement burkinabé des droits de l'Homme et des peuples v. Burkina Faso, orzeczenie z dnia 7 maja 2001 r., zawiadomienie nr 204/97.

Mpaka-Nsusu v. Zair (DRK), orzeczenie z dnia 14 kwietnia 1989 r., zawiadomienie nr 15/88.

Mr Brahima Koné and Mr Tiéoulé Diarra v. W*ybrzeże Kości Słoniowej*, orzeczenie z dnia 22 października 2012 r., zawiadomienie nr 289/04.

Mr Mamboleo M. Itundamilamba v. DRK, orzeczenie z dnia 22 kwietnia 2013 r., zawiadomienie nr 302/05.

Muthuthurin Njoka v Kenia, orzeczenie z dnia 22 marca 1995 r., zawiadomienie nr142/94.

Nixon Nyikadzino (represented by Zimbabwe Human Rights NGO Forum) v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 1 marca 2012 r., zawiadomienie nr 340/04.

Noah Kazingachire, John Chitsenga, Elias Chemvura and Batanai Hadzisi (represented by Zimbabwe Human Rights NGO Forum) v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 2 maja 2012 r., zawiadomienie nr 295/04.

Nubian Community in Kenya v. Kenia, orzeczenie z dnia 28 lutego 2015 r., zawiadomienie nr 317/06.

Nziwa Buyingo v. Uganda, orzeczenie niedatowane, zawiadomienie nr 8/88.

Obert Chinhamo v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 28 listopada 2007 r., zawiadomienie nr 307/05.

Odjouoriby Cossi Paul v. Benin, orzeczenie z dnia 4 czerwca 2004 r., zawiadomienie nr 199/97.

Open Society Justice Initiative (on behalf of Pius Njawè Noumeni) v. Kamerun, orzeczenie z dnia 25 maja 2006 r., zawiadomienie nr 290/04.

Open Society Justice Initiative v. Wybrzeże Kości Słoniowej, orzeczenie z dnia 28 lutego 2015 r., zawiadomienie nr 318/06.

Organisation Mondiale Contre la Torture, Association Internationale des juristes démocrates, Commission internationale des juristes, Union interafricaine des droits de l'Homme v. Rwanda, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r., zawiadomienia nr 27/89, 46/91, 49/91, 99/93.

Organisation Mondiale Contre la Torture et Ligue de la Zone Afrique pour la Défense des Droits des Enfants et Elèves (pour le compte de Céline) v. DRK, orzeczenie z dnia 18 listopada 2015 r., zawiadomienie nr 325/06.

Pastor Key Mwand v. DRK, orzeczenie z dnia 5 listopada 2013 r., zawiadomienie nr 457/13.

Peoples' Democratic Organisation for Independence and Socialism v. Gambia, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r., zawiadomienie nr 44/90.

Peter Odiwuor Ngoge v. Kenia, orzeczenie z dnia 22 kwietnia 2013 r., zawiadomienie nr 440/12.

Priscilla Njeri Echaria (represented by Federation of Women Lawyers, Kenya and International Center for the Protection of Human Rights) v. Kenia, orzeczenie z dnia 7 listopada 2011 r., zawiadomienie nr 375/09.

Promoting Justice for Women and Children PROJUST NGO) v. DRK, orzeczenie z dnia 1 marca 2012 r., zawiadomienie nr 278/2003.

Purohit and Moore v. Gambia, orzeczenie z dnia 29 maja 2003 r., zawiadomienie nr 241/01.

Remember Miamingi v. Sudan Południowy i Uganda, orzeczenie z dnia 29 lipca 2014 r., zawiadomienie nr 468/14.

Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme (RADDHO) v. Zambia, orzeczenie z dnia 31 października 1996 r., zawiadomienie nr 71/92.

Réseau Ouest Africain des Défenseurs des Droits Humains et Coalition Ivoirienne des Défenseurs des Droits de l'Homme v. Wybrzeże Kości Słoniowej, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r., zawiadomienie nr 400/11.

Rights International v. Nigeria, orzeczenie z dnia 15 listopada 1998 r., zawiadomienie nr 215/98.

Samuel T. Muzerengwa and 110 Others (represented by Zimbabwe Lawyers for Human Rights) v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 3 marca 2011 r., zawiadomienie nr 306/05.

Sana Dumbaya v. Gambia, orzeczenie z dnia 3 listopada 1994 r., zawiadomienie nr 127/94.

Scanlen & Holderness v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 3 kwietnia 2009 r., zawiadomienie nr 297/05.

SERAP (on behalf of Daniel Nsofor and Osayinwinde Agbomien) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 18 listopada 2015 r., zawiadomienie nr 427/12.

Seyoum Ayele v. Togo, orzeczenie z dnia 14 kwietnia 1989 r., zawiadomienie nr 35/89.

Simon Weldehaimanot v. Erytrea, orzeczenie z dnia 7 sierpnia 2015 r., zawiadomienie nr 349/07.

Sir Dawda K. Jawara v. Gambia, orzeczenie z dnia 11 maja 2000 r., zawiadomienia nr 147/95, 149/96.

Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 27 października 2001 r., zawiadomienie nr 155/96.

Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) v. Nigeria, orzeczenie z dnia 24 listopada 2010 r., zawiadomienie nr 338/07.

Socio-Economic Rights and Accountability Project v. Nigeria, orzeczenie z dnia 29 lipca 2008 r., zawiadomienie nr 300/05.

Southern Africa Human Rights NGO Network and Others v. Tanzania, orzeczenie z dnia 26 maja 2010 r. zawiadomienie nr 333/06.

Spilg and Mack & Ditshwanelo (on behalf of Lehlohonolo Bernard Kobedi) v. Botswana, orzeczenie z dnia 16 grudnia 2011 r., zawiadomienie nr 277/03.

Sudan Human Rights Organisation & Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Sudan, orzeczenie z dnia 27 maja 2009 r., zawiadomienia nr 279/03, 296/05.

Sudan v. Sudan Południowy, orzeczenie z dnia 25 lutego 2013 r., zawiadomienie nr 422/12.

Tanko Bariga v. Nigeria, orzeczenie z dnia 7 kwietnia 1993 r., zawiadomienie nr 57/91.

Titanji Duga Ernest (on behalf of Cheonumu Martinet and Others) v. Kamerun, orzeczenie z dnia 14 marca 2014 r., zawiadomienie nr 287/04

Tsatsu Tsikata v. Ghana, orzeczenie z dnia 14 października 2014 r., zawiadomienie nr 322/06.

Uhuru Kenyatta and William Ruto (represented by Innocence Project Africa) v. Kenia, orzeczenie z dnia 14 marca 2014 r., zawiadomienie nr 464/14.

Union interafricaine des droits de l'Homme, Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme, RADDHO, Organisation nationale des droits de l'Homme au Sénégal and Association malienne des droits de l'Homme v. Angola, orzeczenie z dnia 11 listopada 1997 r., zawiadomienie nr 159/96.

William A. Courson v. Gwinea Równikowa, orzeczenie z dnia 22 listopada 1997 r., zawiadomienie nr 144/95.

William A. Courson v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 3 listopada 1994 r., zawiadomienie nr 136/94.

Working Group on Strategic Legal Cases v. DRK, orzeczenie z dnia 24 lipca 2011 r., zawiadomienie nr 259/02.

Zimbabwe Human Rights NGO Forum v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 15 maja 2006 r., zawiadomienie nr 245/02.

Zimbabwe Lawyers for Human Rights & Associated Newspapers of Zimbabwe v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 3 kwietnia 2009 r., zawiadomienie nr 284/03.

Zimbabwe Lawyers for Human Rights and Institute for Human Rights and Development in Africa (on behalf of Andrew Barclay Meldrum) v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 3 kwietnia 2009 r., zawiadomienie nr 294/04.

Zimbabwe Lawyers for Human Rights and the Institute for Human Rights and Development in Africa v. Zimbabwe, orzeczenie z dnia 22 maja 2008 r., zawiadomienie nr 293/04.

III.2. Orzeczenia AfTPCz

(orzeczenia publikowane są na stronie internetowej Trybunału <*http://en.african-court.org/*>)

Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Burkinabe Human and Peoples' Rights Movement v. Burkina Faso, wyrok z dnia 21 czerwca 2013 r. (*Preliminary Objection*), skarga 013/2011.

Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Burkinabe Human and Peoples' Rights Movement v. Burkina Faso, wyrok z dnia 28 marca 2014 r. (*Merits*), skarga 013/2011.

Abdoulaye Nikiema, Ernest Zongo, Blaise Ilboudo & Burkinabe Human and Peoples' Rights Movement v. Burkina Faso, wyrok z dnia 5 czerwca 2015 r. (*Ruling on Reparations*), skarga 013/2011.

Actions pour la Protection des Droits de l'Homme (APDH) v. Wybrzeże Kości Słoniowej, orzeczenie z dnia 18 listopada 2016 r., skarga nr 001/2014.

The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child on the Standing of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child before the African Court on Human and Peoples' Rights, opinia doradcza z dnia 5 grudnia 2014 r., sprawa nr 002/2013.

AKmPCz v. Libia, wyrok z dnia 3 czerwca 2016 r. (*Merits*), skarga nr 002/2013.

AKmPCz v. Libia, zarządzenie z dnia 25 marca 2011 r. w przedmiocie środków zabezpieczających, skarga nr 002/2013.

AKmPCz v. Libia, zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. o skreśleniu sprawy z listy, skarga nr 004/2011.

AKmPCz v. Kenia, wyrok z dnia 26 maja 2017 r. (*Merits*), skarga nr 006/2012.

AKmPCz v. Kenia, zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. w przedmiocie środków zabezpieczających, skarga nr 006/2012.

Alex Thomas v. Tanzania, wyrok z dnia 20 listopada 2015 r., skarga nr 005/2013.

Amir Adam Timan v. Sudan, decyzja z dnia 30 marca 2012 r., skarga nr 005/2012.

Association des Juristes d'Afrique pour la Bonne Gouvernance v. Wybrzeże Kości Słoniowej, decyzja z dnia 16 czerwca 2011 r., skarga nr 006/2011.

Atabong Denis Atemnkeng v. UA, wyrok z dnia 15 marca 2013 r., skarga nr 014/2011.

Baghdadi Ali Mahmoudi v. Tunezja, decyzja z dnia 26 czerwca 2012 r., skarga nr 007/2012.

Coalition on International Criminal Court LTD/GTE, zarządzenie z dnia 29 listopada 2015 r. w sprawie wniosku o wydanie opinii doradczej, sprawa nr 001/2015.

Coalition on the International Criminal Court, the Legal Defence & Assistance Project (LEDAP), the Civil Resource Development & Documentation Center (CIRDDOC) and Women Advocates Documentation Center (WARDC), zarządzenie z dnia 5 czerwca 2015 r., w sprawie wniosku o wydanie opinii doradczej, sprawa nr 001/2014.

Collectif Des Anciens Travailleurs du Laboratoire (ALS) v. Mali, decyzja z dnia 5 września 2016 r., skarga nr 002/2015.

Convention Nationale des Syndicats du Secteur Education (CONASYSED) v. Gabon, decyzja z dnia 15 grudnia 2011 r., skarga nr 012/2011.

Daniel Amare and Mulugeta Amare v. Mozambik & Mozambique Airlines, decyzja z dnia 16 czerwca 2011 r., skarga nr 005/2011.

Delta International Investments S.A., Mr and Mrs A.G.L. De Lange v. RPA, decyzja z dnia 30 marca 2012 r.; skarga nr 002/2012.

Efoua Mbozo'o Samuel v. Pan African Parliament, decyzja z dnia 30 września 2011 r., skarga nr 010/2011.

Ekollo M. Alexandre v. Kamerun oraz Nigeria, decyzja z dnia 23 września 2011 r., skarga nr 008/2011.

Emmanuel Joseph Uko and Others v. RPA, decyzja z dnia 30 marca 2012 r., skarga nr 004/2012.

Ernest Francis Mtingwi v. Malawi, decyzja z dnia 15 marca 2013 r., skarga nr 001/2013.

Femi Falana v. AKmPCz, zarządzenie z dnia 20 listopada 2015 r., skarga nr 019/2015.

Femi Falana v. UA, wyrok z dnia 26 czerwca 2012 r., skarga nr 001/2011.

Frank David Omary and Others v. Tanzania, wyrok z dnia 28 marca 2014 r., skarga 001/2012.

General Kayumba Nyamwasa and Others v. Rwanda, zarządzenie w przedmiocie środków zabezpieczających z dnia 24 marca 2017 r., skarga nr 016/2015.

The Great Socialist Peoples' Libyan Jamahiriya, zarządzenie z dnia 30 marca 2012 r. w sprawie wniosku o wydanie opinii doradczej, sprawa nr 002/2011.

Ingabire Victoire Umuhoza v. Rwanda, postanowienie z dnia 3 czerwca 2016 r., skarga nr 003/2014.

John Lazaro v. Tanzania, zarządzenie z dnia 18 marca 2016 r. w przedmiocie środków zabezpieczających, skarga nr 003/2016.

Kamdem Roger v. CIMA, decyzja z dnia 20 listopada 2015 r., skarga nr 021/2015.

Lohe Issa Konate v. Burkina Faso, wyrok z dnia 5 grudnia 2014 r. (*Merits*), skarga nr 004/2013.

Lohe Issa Konate v. Burkina Faso, wyrok z dnia 3 czerwca 2016 r. (*Ruling on Reparations*), skarga nr 004/2013.

Michelot Yogogo M'baye v. Senegal, wyrok z dnia dnia 15 grudnia 2009 r., skarga nr 001/2008.

Mohamed Abubakari v. Tanzania, wyrok z dnia 3 czerwca 2016 r., skarga nr 007/2013.

The Pan African Lawyers' Union (PALU) and Southern African Litigation Centre (SALC), zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie wniosku o wydanie opinii doradczej, skarga nr 002/2012.

Peter Joseph Chacha v. Tanzania, wyrok z dnia 28 marca 2014 r., skarga nr 003/2012.

Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania, wyrok z dnia 13 czerwca 2014 r. (*Ruling on Reparations*), skarga nr 011/2011.

Socio Economic Rights and Accountability Project (SERAP), zarządzenie z dnia 15 marca 2013 r. w sprawie wniosku o wydanie opinii doradczej, sprawa nr 001/2012.

Soufiane Ababou v. Algeria, decyzja z dnia 16 czerwca 2011 r., skarga nr 002/2011, pkt 13(2).

Tanganyika Law Society, The Legal and Human Rights Centre & Reverend Christopher Mtikila v. Tanzania, wyrok z dnia 14 czerwca 2013 r. (*Merits*), skarga nr 009/2011 – 011/2011.

Urban Mkandawire v. Malawi, orzeczenie z dnia 28 marca 2014 r. w przedmiocie wykładni wyroku z dnia 21 czerwca 2013 r., skarga nr 003/2011.

Urban Mkandawire v. Malawi, wyrok z dnia 21 czerwca 2013 r., skarga nr 003/2011.

Youssef Ababou v. Maroko, decyzja z dnia 2 września 2011 r., skarga nr 007/2011.

III.3. Orzeczenia STSM

Brazilian Loans (France v. Brazil), wyrok z dnia 12 lipca 1929 r., PCIJ, 1929, Ser. A, nr 21.
The Case of the S.S. Lotus (France v. Turkey), wyrok z dnia 7 września 1927 r., PCIJ, 1927, Ser. A, nr 10.
Jurisdiction of the Courts of Danzig, opinia doradcza z dnia 3 marca 1928 r., PCJI, 1928, Ser. B, nr 15.
Mavrommatis Palestine Concessions (Greece v. UK), wyrok z dnia 30 sierpnia 1924 r., PCJI, 1924, Ser. A, nr 2.
Panevezys-Saldutiskis Railway (Estonia v. Lithuania), wyrok z dnia 28 lutego 1939 r., PCIJ, 1939, Ser. A/B, nr 76.
Société Commerciale de Belgique (Belgium v. Greece), wyrok z dnia 15 czerwca 1939, PCIJ, 1939, Ser. A/B, nr 78.

III.4. Orzeczenia MTS

Aegean Sea Continental Shelf (Greece v. Turkey), wyrok z dnia 19 grudnia 1978 r., ICJ Reports, 1978.
Ahmadou Sadio Diallo Case (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), wyrok z dnia 30 listopada 2010 r., ICJ Reports, 2010.
Ambatielos Case (Greece v. United Kingdom), wyrok z dnia 1 lipca 1952 r., ICJ Reports, 1952.
Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, zarządzenie z dnia 15 października 2009 r., ICJ Reports, 2008.
Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), wyrok z dnia 19 grudnia 2005 r., ICJ Reports, 2005.
Case concerning the Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom), wyrok z dnia 2 grudnia 1963 r., ICJ Reports, 1963.
Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter), opinia doradcza z dnia 20 lipca 1962 r., ICJ Reports, 1962.
Conditions of Admission of a State to Membership in the United Nations (Article 4 of the Charter), opinia doradcza z dnia 28 maja 1948 r., ICJ Reports, 1948.
Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, opinia doradcza z dnia 13 lipca 1954 r., ICJ Reports, 1954.
Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), wyrok z dnia z dnia 25 września 1997 r., ICJ Reports, 1997.
LaGrand (Germany v. United States of America), wyrok z dnia 27 czerwca 2001 r., ICJ Reports, 2001.
Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria, Equatorial Guinea intervening), wyrok z dnia 10 października 2002 r., ICJ Reports, 2002.
Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), opinia doradcza z dnia 21 czerwca 1971 r., ICJ Reports, 1971.

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, opinia doradcza z dnia 9 lipca 2004 r., ICJ Reports, 2004.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, opinia doradcza z dnia 8 lipca 1996 r., ICJ Reports, 1996.

Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain (Qatar v. Bahrain), wyrok z dnia 1 lipca 1994 r., ICJ Reports, 1994.

Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgia v. Senegal), wyrok z dnia 20 lipca 2012 r., ICJ Reports, 2012.

Reservations to the Convention on Genocide, opinia doradcza z dnia 28 maja 1951 r., ICJ Reports, 1951.

South West Africa (Liberia v. South Africa, Ethiopia v. South Africa), wyrok z dnia 18 lipca 1966 r., ICJ Reports, 1966.

III.5. Orzeczenia innych organów międzynarodowych

Anaconda Iran Ltd. v. Iran, wyrok Irańsko-Amerykańskiego Trybunału do spraw Roszczeń z dnia 10 grudnia 1986 r., „Iran-U.S. Claims Tribunal Report" 1986, Vol. 13.

Apinis v. Łotwa, decyzja ETPCz z dnia 20 września 2011 r., skarga nr 46549/06.

Banković and Others v. Belgia i Inni, decyzja ETPCz z dnia 12 grudnia 2001 r., skarga nr 52207/99.

BG Group plc v. Argentyna, wyrok Trybunału *ad hoc* UNCITRAL z dnia 24 grudnia 2007 r., <https://www.italaw.com/cases/143> [data dostępu: 26 maja 2017 r.].

Case concerning the difference between New Zealand and France concerning the interpretation or application of two agreements, concluded on 9 July 1986 between the two States and which related to the problems arising from the Rainbow Warrior Affair (New Zealand v. France), orzeczenie arbitrażowe z dnia 30 kwietnia 1990 r., RIAA, 2006, Vol. XX.

Constitutional Court v. Peru oraz *Revoredo Marsano de Mur and Mur Campoverde v. Peru*, zarządzenie AmTPCz z dnia 14 sierpnia 2000 r. w przedmiocie środków zabezpieczających, IACHR, 2000, Ser. E, nr 3.

Dante Piandiong, Jesus Morallos and Archie Bulan v. Filipiny, KtPCz, orzeczenie z dnia 19 października 2000 r., skarga nr 869/1999, UN Doc. CCPR/C/70/D/869/1999.

Di Salvo v. Włochy, decyzja ETPCz z dnia 11 stycznia 2007 r., skarga nr 16098/05.

Duringer and Grunge v. Francja, decyzja ETPCz z dnia 4 lutego 2003 r., skargi nr 61164/00, 18589/02.

The Effect of Reservations on the Entry into Force of the American Convention on Human Rights (Arts. 74 and 75), opinia doradcza AmTPCz z dnia 24 września 1982 r., IACHR, 1982, Ser. A, nr 2.

Gelman v. Urugwaj, wyrok AmTPCz z dnia dnia 24 lutego 2011 r., IACHR, 2011, Ser. C, nr 221.

Hansungule and Others (on behalf of children in Northern Uganda) v Uganda, orzeczenie AKtPDD z dnia 15–19 kwietnia 2013 r., zawiadomienie nr 001/Com/001/2005, <http://www.chr.up.ac.za/images/files/news/press/DSA-ACE-64-1038.15.pdf> [data 20 marca 2017 r.].

Ilaşcu and Others v. Mołdawia i Rosja, wyrok ETPCz z dnia 8 lipca 2004 r., skarga nr 48787/99.

Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) and Open Society Justice Initiative (on behalf of Children of Nubian Descent in Kenya) v. Kenia, orzeczenie AKtPDD z dnia 2 marca 2011 r., zawiadomienie nr 002/Com/002/2009 [w zbiorach autora].

John Gill Case (*Great Britain v. Mexico)*, orzeczenie arbitrażowe z dnia 19 maja 1931 r., RIAA, 2006, Vol. 5.

Katabazi & Others v. Secretary-General of the East African Community & Another, wyrok Trybunału EAC z dnia 1 listopada 2007 r., AHRLR, 2007, nr 1.

Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France, wyrok ETPCz z dnia 22 października 2007 r., skarga nr 21279/02, skarga nr 36448/02.

Loizidou v. Turcja, wyrok ETPCz z dnia 23 marca 1995 r., skarga nr 15318/89.

Mamatkulov and Askarov v. Turcja, wyrok ETPCz z dnia 4 lutego 2005 r., skargi nr 46827/99, 46951/99.

Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nikaragua; Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nikaragua, wyrok AmTPCz z dnia 31 sierpnia 2001 r., IACHR, 2001, Ser. C, nr 79.

Mike Campbell (Pvt) Ltd. And Others v. The Republic of Zimbabwe, wyrok Trybunału SADC z dnia 28 listopada 2008 r., nr SADC (T) 02/2007, AHRLR, 2008.

Mozer v. Mołdawia i Rosja, wyrok ETPCz z dnia 23 lutego 2016 r., skarga nr 11138/10.

Mpaka-Nsusu v. Zaire, orzeczenie KtPCz ONZ z dnia 26 marca 1986 r., nr 157/1983, UN Doc. CCPR/C/27/D/157/1983.

The M/V „SAIGA" Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea), wyrok Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza z dnia 1 lipca 1999 r., „International Law Reports" 2014, Vol. 120.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, decyzja MTK z dnia 12 lipca 2010 r. (Second Decision on the Prosecution's Application for a Warrant of Arrest), nr ICC-02/05-01/09-94.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, decyzja MTK z dnia 25 października 2010 r. (Decision requesting observations from the Republic of Kenya), nr ICC-02/05-01/09-117.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, decyzja MTK z dnia 1 grudnia 2010 r. (Demande de coopération et d'informations adressée à la République Centrafricaine), nr ICC-02/05-01/09-121.

The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, decyzja MTK z dnia19 października 2011 r. (Decision requesting observations about Omar Al-Bashir's recent visit to Malawi), nr ICC-02/05-01/09-137.

Řehák v. Czechy, decyzja ETPCz z dnia 18 maja 2004 r., skarga nr 67208/01.

Samuel Mukira Mohochi v. The Attorney General of the Republic of Uganda, wyrok Trybunału EAC z dnia 17 maja 2013 r., nr 5/2011, <http://eacj.org/wp-content/uploads/2013/09/FI_Uganda-_v_Muhochi.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

SERAP v. Nigeria, wyrok Trybunału ECOWAS z dnia 14 grudnia 2012 r., nr ECW/CCJ/JUD/18/12, <http://www.courtecowas.org/site2012/pdf_files/decisions/judgements/2012/SERAP_V_FEDERAL_REPUBLIC_OF_NIGERIA.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Sitaropoulos and Giakoumopoulos v. Grecja, wyrok ETPCz z dnia 15 marca 2012 r., skarga nr 42202/07.

Suez and ors v. Argentyna, decyzja Międzynarodowego Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych z dnia 30 lipca 2010 r., No ARB/03/19, <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0826.pdf> [data dostępu: 26 maja 2017 r.].

III.6. Orzeczenia sądów krajowych

Attorney-General v. Clarke, wyrok Sądu Najwyższego Zambii z dnia 24 stycznia 2008 r., nr 96A/2004, AHRLR, 2008.

Attorney-General v. Dow, wyrok Sądu Apelacyjnego Botswany z dnia 3 lipca 1992 r., nr 4/91, AHRLR, 2001.

Chakuamba and Others v. Attorney General and Others, wyrok Sądu Najwyższego Malawi, z dnia 23 października 2000 r., nr MSCA Civil Appeal No 20/2000, <http://www.sdnp.org.mw/judiciary/civil/Chakuamba%20and%20Others%20v%20Attorney%20General%20and%20Others%20SC.htm> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Contrôle de constitutionnalité l'arrêté nº 175/MFPTRA/DC/DACAD/SAD de 24 juillet 2002, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Beninu z dnia 19 lutego 2003 r., nr DCC 03-009, http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/03029.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Contrôle de constitutionnalité Loi nº 2002-07, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego Beninu z dnia 23 grudnia 2002 r., nr DCC 02-144, <http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/0212144.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

DE v. RH, wyrok Trybunału Konstytucyjnego RPA z dnia 19 czerwca 2015 r., nr CCT 182/14, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2015/18.html> [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

Dzvova v. Minister of Education, Sports and Culture and Others, wyrok Sądu Najwyższego Zimbabwe z dnia 10 stycznia 2007 r., nr 291/06, AHRLR, 2007.

Ephraim v. Pastory, wyrok Wysokiego Trybunału Tanzanii z dnia 22 lutego 1990 r., nr 70/1989, AHRLR, 2001.

Gbemre v. Shell Petroleum Development Company Nigeria Limited and Others, wyrok Wysokiego Trybunału Nigerii (Benin Judicial Division) z dnia 14 listopada 2005 r., nr FHC/B/CS/53/05, AHRLR, 2005.

General Sani Abacha, Attorney-General of the Federation, State Security Service and Inspector-General of the Police v. Chief Gani Fawehinmi, wyrok Sądu Najwyższego Nigerii z dnia 28 kwietnia 2000 r., AHRLR, 2001.

Government of the Republic of Namibia and Others v. Mwilima and all other accused in the Caprivi treason trial, wyrok Sądu Najwyższego Namibii z dnia7 czerwca 2002 r., nr SA29/01, AHRLR, 2002.

The Government of the Republic of South Africa and Others v. Irene Grootboom and Others, wyrok Trybunału Konstytucyjnego RPA z dnia 4 października 2000 r., nr CCT 11/00, http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2000/19.html, [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

Gwebu and Another v. Rex, wyrok Sądu Apelacyjnego Suazi z dnia 22 listopada 2002 r., nr 19/2002, AHRLR, 2002.

Inspector-General of Police v. All Nigeria Peoples Party and Others, wyrok Sądu Apelacyjnego w Abudży z dnia 11 grudnia 2007 r., AHRLR, 2007.

Ituri District Military Prosecutor v. Kahwa Panga Mandro (Ives), wyrok Trybunału Wojskowego DRK z dnia 2 sierpnia 2006 r., nr 227/PEN/2006, Oxford Reports on International Law in Domestic Courts, 524 (CD 2006), OUP, 2006.

John Banda v. The People, wyrok Wysokiego Trybunału Zambii z dnia 29 listopada 1999 r., AHRLR, 2002.

Kauesa v. Minister of Home Affairs and Others, wyrok Wysokiego Trybunału Namibii z dnia 15 czerwca 1994 r., nr A125/94, 1995 (3) Butterworths Constitutional Law Reports 1 (Nm).

Kaunda and Others v. President of the Republic of South Africa, wyrok Trybunału Konstytucyjnego RPA z dnia 4 sierpnia 2004 r., nr CCT 23/04, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2004/5.html> [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

Le collectif des enfants Okpeitcha Mathieu associés à leur mére Aline Okpeitcha v. Okpeitcha Mathieu, wyrok Trybunału Konstytucyjnego Beninu z dnia 17 sierpnia 2001 r., nr DCC 01-082, AHRLR, 2002.

Longwe v. Intercontinental Hotels, wyrok Wysokiego Trybunału Zambii z dnia 4 listopada 1992 r., „Law Reports of the Commonwealth [HC] (Zam.)" 1992, No 4.

Mary Rono v. Jane and William Rono, wyrok Sądu Apelacyjnego Kenii z dnia 29 kwietnia 2005 r., AHRLR, 2005.

Mifumi (U) Ltd & 12 Others v. Attorney General, Kenneth Kakuru, wyrok Trybunału Konstytucyjnego Ugandy z dnia 26 marca 2010 r., nr 12/2007, UGCC, 2010, 2, <http://www.ulii.org/node/15855> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Minstère Public v. Hissein Habré, wyrok Specjalnej Izby Afrykańskiej (Senegal) z dnia 30 maja 2016 r., <http://www.chambresafricaines.org/pdf/Jugement_complet.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Molefi Ts'epe v. The Independent Electoral Commission, The Returning Officer, Litjotjela no 5 electoral division, The Minister of Justice, Human Rights and Constitutional Affairs, The Minister of Local Government, The Attorney-General, wyrok Sądu Apelacyjnego Lesotho z dnia 30 czerwca 2005 r., nr 11/05, AHRLR, 2005.

Ocansey and Others v. The Electoral Commission and Another, wyrok Sądu Najwyższego Ghany z dnia 23 marca 2010 r., nr JI/4/2008, AHRLR, 2010.

Odafe and Others v. Attorney-General and Others, wyrok Wysokiego Trybunału Nigerii (Benin Judicial Division) z dnia 23 lutego 2004 r., nr FHC/PH/CS/680/2003, AHRLR, 2004.

Ousman Sabally v. Inspector General of Police, Secretary of State for Interior and Religious Affairs and Attorney-General, wyrok Sądu Najwyższego Gambii z dnia 5 grudnia 2001 r., nr 2/2001, AHRLR, 2002.

The People v Nya Henry & 4 Others, wyrok kameruńskiego Sądu Pierwszej Instancji z dnia 29 października 2001 r., AHRLR, 2005.

The President of the Republic of South Africa and Others v Quagliani, wyrok Trybunału Konstytucyjnego RPA z dnia 21 stycznia 2009 r., nr CCT24/08, <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2009/1.html> [data dostępu: 17 marca 2017 r.].

Presidente da República de Moçambique v. Bernardo Sacarolha Ngomacha, wyrok Sądu Najwyższego Mozambiku, nr 5/2004-A, opis sprawy w: Open Society Initiative for Southern Africa, *Moçambique. O Sector da Justiça e o Estado de Direito*, 2006, s. 115–116.

Shikati Calvin Keene Kamanakao I, Kamanakao Association, Motsamai Keyecwe Mpho v. Attorney-General of Botswana and Kgosi Tawana Moremi II, wyrok Sądu Apelacyjnego Botswany z dnia 23 listopada 2001 r., nr 377/99, AHRLR, 2002.

Société des Femmes Tchadiennes Transitaires v. Ministère des Finances, wyrok Sądu Najwyższego Czadu z dnia 13 grudnia 2005 r., nr 024/05, AHRLR, 2005.

Souleymane Guengueng et autres v. Hissène Habré, wyrok Trybunału Kasacyjnego Senegalu z dnia 20 marca 2001 r., nr 14, AHRLR, 2002.

Stanley Kingaipe, Charles Cookole v. Attorney-General, wyrok Wysokiego Trybunału Zambii z dnia 27 maja 2010 r., nr 2009/HL/86, AHRLR, 2010.

Taïrou v. Tribunal de Kandi, wyrok Trybunału Konstytucyjnego Beninu z dnia 20 września 2005 r., nr DCC 05-114, AHRLR, 2005.

Trendtex Trading v. Bank of Nigeria, wyrok angielskiego Sądu Apelacyjnego z dnia 13 stycznia 1977 r., Weekly Law Reports (UK), 1977, Vol. 2.

IV. Zbiory źródeł

The Commonwealth Secretariat, *The Commonwealth at the Summit: Communiqués of Commonwealth Heads of Government Meetings 1944–1986*, The Commonwealth Secretariat Publications, 1987.

Heyns C., *Human Rights Law in Africa, 1997*, Kluwer Law International, 1999.

Heyns C., *Human Rights Law in Africa, 1999*, Kluwer Law International, 2002.

Heyns C., Killander M., *Compendium of the Key Human Rights Documents of the African Union*, PULP, 2013.

Documents Division, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Congo, *From Leopoldville to Lagos. Our African Policy*, No 2, July 1962.

Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945, United Nations Information Organizations, 1945.

Hertslet E., *The Map of Africa by Treaty*, Harrison and Sons, 1894.

Jenkins Peaslee A., Peaslee Xydis D. (eds.), *Constitutions of Nations*, Vol. I, *Africa*, Martinus Nijhoff, 1974.

Lieber F., *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field*, The Lawbook Exchange New Jersey, 2005.

Moller J.T., de Zayas A., *United Nations Human Rights Committee Case Law 1977–2008*, N.P. Engel, Publisher, 2009.

Parry C., *Consolidated Treaty Series*, Oceana Publications, 1969–1981.

Shelton D., *Regional Protection of Human Rights*, OUP, 2010, Vol. I.

BIBLIOGRAFIA

I. Artykuły

16th Summit Conference: Ugandan Invasion Issue and its Implications, „Africa Research Bulletin: Political Social and Cultural Series" 1979, Vol. 16.

Adjami M.E., *African Courts, International Law, and Comparative Case Law: Chimera or Emerging Human Rights Jurisprudence?*, „Michigan Journal of International Law" 2002–2003, Vol. 24.

Ali A.J., *The Admissibility of Subregional Courts' Decisions Before the African Commission or African Court*, „Mizan Law Review" 2012, Vol. 6.

Ali A.J., *Derogation from constitutional rights and its implication under the African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Law, Democracy & Development" 2013, Vol. 17.

Alston P., Quinn G., *The Nature and Scope of States Parties' Obligations Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, HRQ, 1987, Vol. 9.

Alter K.J., Gathii J.T., Helfer L.R., *Backlash against International Courts in West, East and Southern Africa: Causes and Consequences*, EJIL, 2016, Vol. 27.

Anyangwe C., *Emerging African Jurisprudence Suggesting the Desirability of the Abolition of Capital Punishment*, AJICL, 2015, Vol. 23.

Anyangwe C., *Obligations of State Parties to the African Charter on Human and Peoples' Rights*, AJICL, 1998, Vol. 10.

Asante S.K.B., *Nation Building and Human Rights in Emergent African Nations*, „Cornell International Law Journal" 1969, Vol. 2.

Badawi El Sheikh I.A., *Draft Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights*, AJICL, 1997, Vol. 9.

Badawi El Sheikh I.A., *The future relationship between the African Court and the African Commission*, AHRLJ, 2002, Vol. 2.

Banda F., *Blazing a Trail: The African Protocol on Women's Rights Comes Into Force*, JAL, 2006, Vol. 50.

Baratta R., *Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties be Disregarded?*, EJIL, 2000, Vol. 11.

Bekker G., *The African Commission on Human and Peoples' Rights and Remedies for Human Rights Violations*, „Human Rights Law Review" 2013, Vol. 13.

Bello E.G., *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Recueil des Cours de l'Académie de La Haye" 1985/1986, Vol. 194,

Bello E.G., *Human Rights: The Rule of Law in Africa*, ICLQ, 1981, Vol. 30.

Benedek W., *14th session of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, NQHR, 1994, Vol. 12.

Benedek W., *The African Charter and Commission on Human and Peoples' Rights: How to Make it More Effective*, NQHR, 1993, Vol. 11.

Biegon J., Killander M., *Human rights developments in the African Union during 2009*, AHRLJ, 2010, Vol. 10.

Bondzie-Simpson E., *A Critique of the African Charter on Human and People's Rights*, „Howard Law Journal" 1988, Vol. 31.

Buergenthal T., *The Evolving International Human Rights System*, AJIL, 2006, Vol. 100.

Burke R., *Challenging the universal declaration. Human rights and the UN advisory services program*, „History Australia" 2012, Vol. 9.

Chenwi L., *Breaking new ground: The need fora protocol to the African Charter on the abolition of the death penalty in Africa*, AHRLJ, 2005, Vol. 5.

Chesterman S., *Asia's Ambivalence about International Law and Institutions: Past, Present and Futures*, EJIL, 2016, Vol. 27.

Cobbah J.A.M., *African Values and the Human Rights Debate: An African Perspective*, HRQ, 1987, Vol. 9.

Colloque de Dakar sur le développement et les droits de l'homme, septembre 1978, „Revue Sénégalaise de Droit" 1977, Vol. 22.

Cowell F., *Sovereignty and the Question of Derogation: An Analysis of Article 15 of the ECHR and the Absence of a Derogation Clause in the ACHPR*, „Birkbeck Law Review" 2013, Vol. 1.

Cowen D.V., *Human Rights in Contemporary Africa*, „Natural Law Forum" 1964, Vol. 9.

Crawford J., *Dreamers of the Day: Australia and the International Court of Justice*, „Melbourne Journal of International Law" 2013, Vol. 14, s. 14.

Criddle E.J., Fox-Decent E., *Human Rights, Emergencies, and the Rule of Law*, HRQ, 2012, Vol. 34.

Dinokopila B.R., *Beyond paper-based affiliate status: National human rights institutions and the African Commission on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2010, Vol. 10.

Djoyou Kamga S.A., *A Call for a Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Persons with Disabilities in Africa*, AJICL, 2013, Vol. 21.

Dlamini C.R.M., *Towards a Regional Protection of Human Rights in Africa: The African Charter on Human and Peoples' Rights*, „Comparative and International Law Journal of South Africa" 1991, Vol. 24.

Doehring K., *The Scope of the Territorial Application of Treaties*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" 1967, Vol. 27.

Donelly J., *Cultural Relativism and Universal Human Rights*, HRQ, 1984, Vol. 6.

Dörr O., Schmalenbach K., *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, „Springer Science & Business Media" 2011.

D'Sa R.M., *Human and Peoples' Rights: Distinctive Features of the African Charter*, JAL, 1985, Vol. 29.

Dugard J., *International Law and the South African Constitution*, EJIL, 1997, Vol. 8.

Ebobrah S.T., *Towards a Positive Application of Complementarity in the African Human Rights System: Issues of Functions and Relations*, EJIL, 2011, Vol. 22.

Enonchong N., *The African Charter on Human and Peoples' Rights: Effective Remedies in Domestic Law?*, JAL, 2002, Vol. 46.

Ferreira G., Ferreira-Snyman A., *The Incorporation of Public International Law into Municipal Law and Regional Law against the Background of the Dichotomy between Monism and Dualism*, „Potchefstroom Electronic Law Journal" 2014, Vol. 17.

Ferreira G., Scholtz W., *Has the Constitutional Court found the lost ball in the high weeds? The interpretation of section 231 of the South African Constitution*, „The Comparative and International Law Journal of Southern Africa" 2009, Vol. 42.

Ghandhi P.R., *The Universal Declaration of Human Rights at Fifty Years: Its Origins, Significance and Impact*, GYIL, 1996, Vol. 41, s. 222.

Gittleman, R., *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis*, VJIL, 1982, Vol. 22.

Goodman R., *Human Rights Treaties, Invalid Reservations and State Consent*, AJIL, 2002, Vol. 96.

Hafner-Burton E.M., Helfer L.R., Fariss C.J., *Emergency and escape: Explaining derogations from human rights treaties*, „International Organization" 2011, Vol. 65.

Hannum H., *The Butare Colloquium on Human Rights and Economic Development in Francophone Africa: A Summary and Analysis*, „Universal Human Rights" 1979, Vol. 1.

Hansungule M., *The African Charter on Human and Peoples Rights: A Critical Review*, AYIL, 2000, Vol 8.

Harrington J., *Special rapporteurs of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2001, Vol. 1.

Hayfron-Benjamin R., *Courts and the Vindication of Human Rights in Africa*, „Law & Justice" 1982, Vol. 72/73.

Henderson E.A., *When States Implode: The Correlates of Africa's civil wars, 1950–92*, „Studies in Comparative International Development" 2000, Vol. 35.

Heyns C., *African human rights law and the European Convention*, „South African Journal on Human Rights" 1995, Vol. 11.

Heyns C., *The African regional human rights system: In need of reform?*, AHRLJ, 2001, Vol. 2.

Heyns C., Padilla D., Zwaak L., *A schematic comparison of regional human rights systems: An update*, AHRLJ, 2005, Vol. 5.

Higgins R., *Derogations under Human Rights Treaties*, „British Yearbook of International Law" 1976/1977, Vol. 48.

Howard R., *The dilemma of human rights in sub-Saharan Africa*, „International Journal" 1979–1980, Vol. 35.

Howard R., *Evaluating Human Rights in Africa: Some Problems of Implicit Comparisons*, HRQ, 1984, Vol. 6.

Hutchful E., *Reconstructing Civil-Military Relations and the Collapse of Democracy in Ghana, 1979–81*, „African Affairs" 1997, Vol. 96.

In the High Court of Botswana Held at Lobaise, HRQ, 1991, Vol. 13.

Jhabvala F., *The Drafting of the Human Rights Provisions of the UN Charter*, NILR, 1997, Vol. 44.

Juma D., *Provisional Measures under the African Human Rights System: The African Court's Order Against Libya*, „Wisconsin International Law Journal" 2012–2013, Vol. 30.

Kamga S.D., *An assessment of the possibilities for impact litigation in Francophone African countries*, AHRLJ, 2014, Vol. 14.

Kannyo E., *Human Rights in Africa*, „The Bulletin of the Atomic Scientists", December 1981.

Khoza S., *Promoting economic, social and cultural rights in Africa: The African Commission holds a seminar in Pretoria*, AHRLJ, 2004, Vol. 2.

Killander M., *Confidentiality versus publicity: Interpreting article 59 of the African Charter on Human and Peoples' Rights*, AHRL, 2006, Vol. 2.

Knox J.H., *Horizontal Human Rights Law*, AJIL, 2008, Vol. 102.

Kodjo E., *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, HRLJ, 1990, Vol. 11.

Kunig P., *The Protection of Human Rights by International Law in Africa*, „German Yearbook of International Law" 1982, Vol. 25.

Lalive J-F., *From Delhi to Lagos*, „Journal of the International Commission of Jurists" 1961, Vol. III.

Leckie S., *The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking?*, HRQ, 1988, Vol. 10.

Lloyd A., Murray R., *Institutions with responsibility for human rights protection under the African Union*, JAL, 2004, Vol. 48.

Long D., *Ten years of the Robben Island Guidelines and prevention of torture in Africa: For what purpose?*, AHRLJ, 2012, Vol. 12.

MacDermot N., *Working Paper on Items 2 and 3 of the Agenda of the United Nations Seminar on the Establishment of Regional Commissions on Human Rights with Special Reference to Africa*, „Newsletter of the International Commission of Jurists" 1979, Vol. 2.

Mahoney P., *The International Judiciary – Independence and Accountability*, „The Law and Practice of International Courts and Tribunals" 2008, Vol. 7.

Meron T., *Judicial Independence and Impartiality in International Criminal Tribunals*, AJIL, 2005, Vol. 99.

MKP, „Bulletin of the International Commission of Jurists" 1967, No 29.

Mubangizi, J., O'Shea A., *An African Court on Human and Peoples' Rights*, SAYIL, 1999, Vol. 24.

Mugwanya G.W., *Examination of state reports by the African Commission: A critical appraisal*, AHRLJ, 2001, Vol. 1.

Murray R., *A comparison between the African and European Courts of Human Rights*, AHRLJ, 2002, Vol. 2.

Murray R., *Decisions by the African Commission on Individual Communications Under the African Charter on Human and Peoples' Rights*, ICLQ, 1997, Vol. 46.

Murray R., Mottershaw E., *Mechanisms for the Implementation of Decisions of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, HRQ, 2014, Vol. 36.

Mutua M., *The African Human Rights Court: A Two-legged Stool?*, HRQ, 1999, Vol. 21.

Mutua M., *The African Human Rights System: A Critical Evaluation*, Human Development Report 2000 – Background Papers, <http://hdr.undp.org/sites/default/files/mutua.pdf> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

[Wa] Mutua M., *The Banjul Charter and the African Cultural Fingerprnt: An Evaluation of the Language of Duties*, VJIL, 1995, Vol. 35.

Naldi G.J., *Interim measures of protection in the African system for the protection of human and peples' rights*, AHRLJ, 2002, Vol. 2.

Naldi G.J., *Limitation of Rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights: The Contribution of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, „South African Journal on Human Rights" 2001, Vol. 17.

Naldi G.J., *Reparations in the Practice of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, „Leiden Journal of International Law" 2001, Vol. 14.

Naldi G.J., Magliveras K.D., *Human Rights and the Denunciation of Treaties and Withdrawal from International Organisation*, „Polish Yearbook of International Law" 2013, Vol. 23, s. 115–116.

Naldi G., Magliveras K.D., *The proposed African Court of Human and Peoples' Rights: evaluation and comparison*, AJICL, 1996, Vol. 8.

Neumayer E., *Qualified Ratification: Explaining Reservations to International Human Rights Treaties*, „Journal of Legal Studies" 2007, Vol. 36.

Odinkalu C.A., *The Individual Complaints Procedures of the African Coimnission on Human and Peoples' Rights: A Preliminary Assessment*, „Transnational Law & Contemporary Problems" 1998, Vol. 8.

Odinkalu C.A., Christensen C., *The African Commission on Human and Peoples' Rights: The Development of its Non-State Communication Procedures*, HRQ, 1998, Vol. 20.

Okafor O.C., *The African system on Human and Peoples' Rights, quasi-constructivism, and the possibility of peacebuilding within African states*, „International Journal of Human Rights" 2004, Vol. 8.

O'Shea A., *A critical reflection on the proposed African Court on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2001, Vol. 1.

Ouguergouz F., *The Establishment of an African Court of Human and Peoples' Rights: A Judicial Premiere for the African Union*, AYIL, 2003, Vol. 11.

Oyaro L.O., *Africa at Crossroads: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, „American University International Law Review" 2015, Vol. 30.

Pedersen M.P., *Standing and the African Commission on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2006, Vol. 6.

Penna D.R., Campbell P.J., *Human Rights and Culture: Beyond Universality and Relativism*, „Third World Quarterly" 1998, Vol. 19.

Plessis M. du, *A court not found?*, AHRLJ, 2007, Vol. 2.

Posner E.A., Yoo J.C., *Judicial Independence in International Tribunals*, „California Law Review" 2005, Vol. 93.

Ramcharan B.G., *Human Rights in Africa: Whither Now?*, „University of Ghana Law Journal" 1975, Vol. 12.

Ramcharan B.G., *Travaux Préparatoires of the African Commission on Human Rights*, HRLJ, 1992, Vol. 13.

Rhyne C.S., *Law in Africa: A Report on the Lagos Conference*, „American Bar Association Journal" 1961, Vol. 47.

Rudman A., *The Commission as a Party before the Court – Reflections on the Complementarity Arrangement*, „Potchefstroom Electronic Law Journal" 2016, Vol. 19, <https://repository.nwu.ac.za/handle/10394/18072> [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

Schabas W., *Reservations to Human Rights Treaties: Time for Innovation and Reform*, „Canadian Yearbook of International Law" 1994, Vol. 32.

Schwelb E., *The Republican Constitution of Ghana*, „The American Journal of Comparative Law" 1960, Vol. 9.

Sermet L., *The absence of a derogation clause from the African Charter on Human and Peoples' Rights: A critical discussion*, AHRLJ, 2007, Vol. 7.

Stemmet A., *A future African Court for Human and Peoples' Rights and domestic human rights norms*, SAYIL, 1998, Vol. 23.

Suchman M.C., *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*, „The Academy of Management Review" 1995, Vol. 20.

Trier Hansen T., *Implementation of International Human Rights Standards Through the National Courts in Malawi*, JAL, 2002, Vol. 46.

Udombana N.J., *The African Commission on Human and Peoples' Right and the development of fair trial norms in Africa*, AHRLJ, 2006, Vol. 6.

Udombana N.J., *An African Human Rights Court and an African Union Court: A needful duality or a needless duplication*, BJIL, 2003, Vol. 28.

Udombana N.J., *Towards the African Court on Human and Peoples' Rights: Better Later Than Never*, „Yale Human Rights and Development Law Journal" 2000, Vol. 3.

Umozurike U.O., *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, AJIL, 1983, Vol. 77.

Umozurike U.O., *The Domestic Jurisdiction Clause in the OAU Charter*, „African Affairs" 1979, Vol. 78.

Umozurike U.D., Umozurike U.O., *Tanzania's Intervention in Uganda*, „Archiv des Völkerrechts" 1982, Vol. 20.

Van der Mei A.P., *The advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2005, Vol. 5.

Viljoen F., *The African Charter on Human and Peoples Rights. Travaux Préparatoires in the Light of Subsequent Practice*, HRLJ, 2004, Vol. 25.

Viljoen F., *Application of the African Charter on Human and Peoples' Rights by Domestic Courts in Africa*, JAL, 1999, Vol. 43.

Viljoen F., *Contemporary challenges to international human rights law and the role of human rights education*, „De Jure" 2011, Vol. 44.

Viljoen F., *A Human Rights Court for Africa, and Africans*, BJIL, 2004, Vol. 30.

Viljoen F., *An Introduction to the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*, „Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice" 2009–2010, Vol. 16.

Viljoen F., *Promising profiles: An interview with the four new members of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, AHRLJ, 2006, Vol. 6.

Viljoen F., *The Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa: Achievements and Possibilities*, HRQ, 2005, Vol. 27.

Viljoen F., *State Reporting under the African Charter on Human and Peoples' Rights: A Boost from the South*, JAL, 2000, Vol. 44.

Viljoen F., Baimu E., *Courts for Africa: Considering the co-existence of the African Court on Human and Peoples' Rights and the African Court of Justice*, „Netherlands Human Rights Quarterly" 2004, Vol. 22.

Viljoen F., Louw L., *State Compliance with the Recommendations of the African Commission On Human And Peoples' Rights, 1994–2004*, AJIL, 2007, Vol. 101.

Viljoen F., Louw L., *The Status of the Findings of the African Commission: From Moral Persuasion to Legal Obligation*, JAL, 2004, Vol. 48.

Wachira G.M., Ayinla A., *Twenty years of elusive enforcement of the recommendations of the African Commission on Human and Peoples' Rights: A possible remedy*, AHRLJ, 2006, Vol. 6.

Wasiński M.J., *The Optional Declarations Regime as a Lawful Tool to Develop the Jurisprudential Interaction Between the African Court on Human and Peoples' Rights and the National Authorities*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2017, Vol. 105.

Weinstein W., *Africa's Approach to Human Rights at the United Nations*, „African Issues" 1976, Vol. 6.

Welch C.E. jr, *The African Commission on Human and Peoples' Rights: A Five-Year Report and Assessment*, HRQ, 1992, Vol. 14.

Welch C.E. jr, *The O.A.U. and Human Rights: Towards a New Definition*, „The Journal of Modern African Studies" 1981, Vol. 19.

The Zimbabwean, *AU commission condemns Zimbabwe*, z dnia 13 stycznia 2006 r., http://www.thezimbabwean.co/2006/01/au-commission-condemns-zimbabwe/, [data dostępu: 20 marca 2017 r.].

II. Książki i monografie

Abiad N., *Sharia, Muslim States and International Human Rights Treaty Obligations: A Comparative Study*, British Institute of International and Comparative Law, 2008.

Akiwumi A.M., *The United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the African Charter on Human and Peoples' Rights*, [niepublikowany], s. 34.

Alston P., Goodman R., *International Human Rights*, OUP, 2012.

Alter K.J., *The New Terrain of International Law*, Princeton University Press, 2014.

Anghie A., *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, CUP, 2005.

Ankumah E.A., *The African Commission on Human and Peoples' Rights – Practice and Procedure*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

Appiah A., Gates H.L. jr (eds.), *Africana: The Encyclopedia of the African and African American Experience*, OUP, 2005.

Arai Y., Arai-Takahashi Y., *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia, 2002.

Asante M.K., Shardow Abarry A., *African Intellectual Heritage: A Book of Sources*, Temple University Press, 1996.

Aust A., *Modern Treaty Law and Practice*, CUP, 2013.

Bantekas I., Oette L., *International Human Rights Law and Practice*, CUP, 2016.

Bassiouni M.C., Motala Z. (eds.), *The Protection of Human Rights in African Criminal Proceedings*, Kluwer, 1995.

Berman B., Eyoh D., Kymlicka W., *Ethnicity & Democracy in Africa*, James Currey Publishers, 2004.

Bernhardt R., *International Organizations in General Universal International Organizations and Cooperation*, Elsevier, 2014.

Bjorge E., *The Evolutionary Interpretation of Treaties*, OUP, 2014.

Bösl A., Diescho J. (eds.), *Human Rights in Africa. Legal Perspectives on their Protection and Promotion*, Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

Brems E., *Human Rights: Universality and Diversity*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

Buergenthal T., Shelton D., Stewart D.P., *International Human Rights in a Nutshell*, West Nutshell Series, 2002.

Bungenberg M., Hobe S., *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, Springer, 2015.

Burbano Herrera C., Haeck Y. (eds.), *Interim Protection in International Law*, OUP, 2016.

Buur L., Kyed H. (eds.), *State recognition and the democratization of Sub-Saharan Africa: A new dawn for traditional authorities?*, Palgrave Macmillan, 2007.

Cali B., *The Authority of International Law: Obedience, Respect, and Rebuttal*, OUP, 2015.

Červenka Z., *The Unfinished Quest for Unity. Africa and the OAU*, Julian Friedmann Publishers Ltd., 1977.

Chigara B., *Re-conceiving Property Rights in the New Millennium: Towards a New Sustainable Land Relations Policy*, Routledge, 2012.

Clapham C., *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, CUP, 1996.

Clark P., *The Gacaca Courts, Post-Genocide Justice and Reconciliation in Rwanda Justice without Lawyers*, CUP, 2010.

Clarke K.M., Knottnerus A.S., de Volder E. (eds.), *Africa and the ICC*, CUP, 2016.

Cohen R., Hyden G., Nagan W.P. (eds.), *Human Rights and Governance in Africa*, University Press of Florida, 1993.

Conforti B., Francioni F. (eds.), *Enforcing International Human Rights in Domestic Courts*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.

Coomans F., Kamminga M.T. (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, 2004.

Corradetti, C. *Relativism and Human Rights*, *A Theory of Pluralistic Universalism*, Springer, 2009.

Corten O., Klein P. (eds.), *Les conventions de Vienne sur le droit des traites: commentaire article par article*, Bruylant, 2006.

Costa K. da, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, BRILL, 2012.

Danielsen A., *State reporting procedure under the African Charter*, Danish Centre for Human Rights, 1994.

De Schutter O., *International Human Rights Law. Cases, Materials, Commentary*, CUP, 2010.

Diamond L.J., *Class, Ethnicity, and Democracy in Nigeria: The Failure of the First Republic*, Syracuse University Press, 1988.

Diamond L.J., Plattner M.F., *Democratization in Africa: Progress and Retreat*, JHUP, 2010.

Donnelly J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, 2013.

Drewry G., Dickson B., Blom-Cooper L.J., *The Judicial House of Lords 1876–2009*, OUP, 2011.

Evans M., Murray R. (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights. The System of Practice 1986–2000*, CUP, 2002.

Evans M., Murray R. (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights, 2nd Edition: The System in Practice 1986–2006*, CUP, 2011.

Droits et libertés à la fin du XXe siécle, influence des données economiques et technologiques, Études Offertes à Claude-Albert Colliard, Pêdone, 1984.

Fierro E., *European Union's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

Fombad C.M. (ed.), *Separation of Powers in African Constitutionalism*, OUP, 2016.

Garner B.A., *A Dictionary of Modern Legal Usage*, OUP, 2001.

Ginther K., Benedek W. (eds.), *New Perspectives and Conceptions of International Law: An Afro--European Dialogue*, Springer-Verlag, 1983.

Gondek M., *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, 2009.

Heyns C.H., Stefiszyn K., *Human Rights, Peace and Justice in Africa: A Reader*, PULP, 2006.

Higgins R., *Problems and Process: International Law and How We Use It*, Clarendon Press, 1994.

Hodgson G.M., Knudsen T., *Darwin's Conjecture: The Search for General Principles of Social and Economic Evolution*, University of Chicago Press, 2010.

Hoffman M., Rumsey M., *International and Foreign Legal Research: A Coursebook*, BRILL| Nijhoff, 2012.

Hollis D.B. (ed.), *The Oxford Guide to Treaties*, OUP Oxford, 2012.

Human Rights in Developing Countries Yearbook, Scandinavian University Press, 1999.

Ike Udogu E., *Confronting the Challenges and Prospects in the Creation of a Union of African States in the 21st Century*, Cambridge Scholars Publishing, 2010.

Jalloh C.C., Elias O. (eds.), *Shielding Humanity: Essays in International Law in Honour of Judge Abdul G. Koroma*, BRILL, 2015.

Joseph S., McBeth A. (eds.), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2010.

Jowell J., Oliver D., *The Changing Constitution*, OUP, 2011.

Kamto M. (dir.), *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'Homme. Commentaire article par article*, Bruylant, 2011

Kanetake M., Nollkaemper A., *The Rule of Law at the National and International Levels: Contestations and Deference*, Bloomsbury Publishing, 2016.

Keller H., Ulfstein G., Grover L. (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies: Law and Legitimacy*, CUP, 2012.

Keohane R., *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, 2003.

Kieh G.K., *Africa and the New Globalization*, Routledge, 2008.

Killander M. (ed.), *International Law and Domestic Human Rights Litigation in Africa*, PULP, 2010.
Klein N., *Litigating International Law Disputes: Weighing the Options*, CUP, 2014.
Kreijen G., Brus M., Duursma J., De Vos E., Dugard J. (eds.), *State, Sovereignty, and International Governance*, OUP, 2002.
Kufuor K.O. *The African Human Rights System. Origin and Evolution*, Palgrave MacMillan, 2010.
Kuryłowicz M., Wiliński A., *Rzymskie prawo prywatne: Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, 2013.
Lalonde S., *Determining Boundaries in a Conflicted World: The Role of Uti Possidetis*, McGills-Queen's University Press, 2002.
Lawson E.H., Bertucci M.L., *Encyclopedia of Human Rights*, Taylor & Francis, 1996.
Le droit des relations économiques internationales. Etudes offertes à Berthold Goldman, Librairies Techniques Paris, 1983.
Legg A., *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law: Deference and Proportionality*, OUP Oxford, 2012.
Levitt J.I., *Black Women and International Law*, CUP, 2015.
Liebenow J.G., *Liberia: The Quest for Democracy*, Indiana University Press, 1987.
Lindberg S.I., *Democracy and Elections in Africa*, The Johns Hopkins University Press, 2006.
Mackenzie R., Romano C.P.R., Shany Y., Sands P., *The Manual on International Courts and Tribunals*, Oxford University Press, 2010.
Makinda S.M., Wafula Okumu F., *The African Union: Challenges of Globalization, Security, and Governance*, Routledge, 2007.
Maluwa T., du Plessis M., Tladi D. (eds.), *The Pursuit of a Brave New World in International Law: Essays in Honour of John Dugard*, BRILL, 2017.
Martin G., *African Political Thought*, Springer, 2012.
Mälksoo L., *Russian Approaches to International Law*, OUP, 2015.
M'baye K., *Les droits de l'homme en Afrique*, A. Pêdone, 1992.
Mbiti J.S., *African Religions and Philosophy*, Hainemann, 1990.
McNair A., *The Law of Treaties*, Clarendon Press, 1961.
Mears T.L. (ed.), *Institutiones*, The Lawbook Exchange, Ltd., 1882.
Mentan T., *Africa: Facing Human Security Challenges in the 21st Century*, Langaa RPCIG, 2014.
Merkouris P., Elias O.A., Fitzmaurice M. (eds.), *Treaty Interpretation and the Vienna Convention on the Law of Treaties: 30 Years on, Queen Mary Studies in International Law*, BRILL|Nijhoff, 2010.
Meron T., *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, OUP, 1989.
Mertus J., *The United Nations and Human Rights: A Guide for a New* Era, Routledge, 2010.
Michałowska G., *Problemy ochrony praw człowieka w Afryce*, Scholar, 2008.
Miéville C., *Between Equal Rights: A Marxist Theory of International Law*, Haymarket Books, 2006.
Milanovic M., *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Law, Principles, and Policy*, OUP, 2011.
Moeckli D., Shah S., Sivakumaran S., Harris D. (eds.), *International Human Rights Law*, OUP, 2014.
Morsink J., *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, UPP, 2010.
Murray R., Long D., *The Implementation of the Findings of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, CUP, 2015.
Nasu H., Rubenstein K., *Legal Perspectives on Security Institutions*, CUP, 2015.

Nicholas B., *An Introduction to Roman Law*, Clarendon Law Series, 1962.

Nifosi I., *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights*, Intersentia, 2005.

Nmehielle V.O., *The African Human Rights System: Its Laws, Practice, and Institutions*, Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

Okafor O.C., *The African Human Rights System, Activist Forces and International Institutions*, CUP, 2007.

Opongo E., Knox P., Wansamo K. (eds.), *Transitional Justice in Post – Conflict Societies in Africa*, Paulines Press, 2016.

Österdahl I., *Implementing Human Rights in Africa: The African Commission on Human and Peoples' Rights and Individual Communications*, Iustus Förlag, 2002.

Ouguergouz F., *The African Charter on Human and People's Rights. A Comprehensive Agenda for Human Dignity and Sustainable Democracy in Africa*, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

Pahuja S., *Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, CUP, 2011.

Pan African Lawyers Union, *Guide to Complementarity within the African Human Rights System*, Arusha 2014.

Parkinson C., *Bills of Rights and Decolonization: The Emergence of Domestic Human Rights Instruments in Britain's Overseas Territories*, OUP, 2007.

Pascale G., *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel continente africano*, Jovene Editore, 2017.

Pasqualucci J.M., *The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*, CUP, 2013.

Pollis A., Schwab P. (eds.), *Human Rights: Cultural and Ideological Perspectives*, Praeger, 1980.

Quansah E., Binchy W. (eds.), *The judicial protection of human rights in Botswana*, Clarus Press, 2009.

Rajagopal B., *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*, CUP, 2003.

Ramcharan B.G., *Human Rights: Thirty Years After the Universal Declaration: Commemorative Volume on the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, BRILL, 1979.

Rembe N.S., *The System of Protection of Human Rights under the African Charter: Problems and Prospects*, Institute of for Southern African Studies, University of Lesotho, 1991.

Renteln A.D., *International Human Rights: Universalism Versus Relativism*, Quid Pro Books, 2013.

Ronzitti N., *Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity*, Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

Sachs J.D., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, Penguin, 2006.

Sarkar R., *International Development Law: Rule of Law, Human Rights, and Global Finance*, OUP, 2009.

Shelton D., *Remedies in International Human Rights Law*, OUP, 2015.

Shelton D.L., *Advanced Introduction to International Human Rights Law*, Edward Elgar Publishing, 2014.

Shivji I.G., *The Concept of Human Rights in Africa*, African Books Collective, 1989.

Simma B., *The Charter of the United Nations: A Commentary*, OUP, 2002.

Sloss D. (ed.), *The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement: A Comparative Study*, CUP, 2009.

Smith R., *Textbook on International Human Rights*, OUP, 2014.

Southall R., *Democracy in Africa: Moving Beyond a Difficult Legacy*, HSRC Press, 2003.

Ssenyonjo M., *International Human Rights Law: Six Decades After the UDHR and Beyond*, Routledge, 2016.

Ssenyonjo M. (ed.), *The African Regional Human Rights System: 30 Years After the African Charter on Human and Peoples' Rights*, Leiden, BRILL, 2012.

Svensson-McCarthy A.L., *The International Law of Human Rights and States of Exception: With Special Reference to the Travaux Préparatoires and the Case-law of the International Monitoring Organs*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998.

Tessitore J., Woolfson S., *A Global Agenda*, Rowman & Littlefield, 1997.

Thompson K.W., *The Moral Imperatives of Human Rights: A World Survey*, University Press of America, 1980.

Tolley H.B. jr, *The International Commission of Jurists: Global Advocates for Human Rights*, UPP, 2010.

Tomuschat C., *Human Rights: Between Idealism and Realism*, OUP, 2014.

Touray O.A., *The Gambia and the World: A History of the Foreign Policy of Africa's Smallest State, 1965–1995*, GIGA-Hamburg, 2000.

Umozurike U.O., *The African Charter on Human and Peoples' Rights*, M. Nijhoff Publishers, 1997.

Van Dijk P., van Hoof F., van Rijn A., Zwak L., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Intersentia, 2006.

Viljoen F., *International Human Rights Law in Africa*, OUP, 2012.

Villinger M.E., *Commentary on the Vienna Convention on the Law of Treaties*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

Weissbrodt D.S., de la Vega C., *International Human Rights Law: An Introduction*, UPP, 2007.

Weissbrodt D., Ní Aoláin F., Fitzpatrick J., Newman F.C., *International Human Rights: Law, Policy, and Process*, LexisNexis, 2009.

Welch C.E., *Protecting Human Rights in Africa: Strategies and Roles of Non-governmental Organizations*, UPP, 1995.

Werle G., Moritz V., *The African Criminal Court: A Commentary on the Malabo Protocol*, Springer, 2016.

Wolfrum R., Röben V. (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Springer, 2005.

Yee S., Morin J.-Y. (eds.), *Multiculturalism and International Law: Essays in Honour of Edward McWhinney*, BRILL, 2009.

Young C., *The Postcolonial State in Africa: Fifty Years of Independence, 1960–2010*, The University of Wisconsin Press, 2012.

Yourow H.C., *The Margin of Appreciation Doctrine in the Dynamics of European Human Rights Jurisprudence*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

Yusuf A.A., *Pan-Africanism and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

Yusuf A.[A.], Ouguergouz F. (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework, a Manual on the Pan-African Organization*, BRILL, 2012.

The African Charter on Human and Peoples' Rights. The Normative Pillar of the African Regional Human Rights System

In order to present the framework of international law of human rights it is deemed mandatory to begin with sketching four principal baselines. Their coordinates are to be set parallel to the United Nations human rights system as well as the regional systems in Europe, America and Africa. However, the African system, as the one most recently established, is frequently perceived as rudimentary, least developed and experiencing institutional shortcomings to such a great extent that it barely struggles to survive. Consequently, it has been attracting less scientific attention and still embodies the *terra incognita* for many international law scholars. Nonetheless, the book demonstrates that, upon meticulous scrutiny, the African human rights system is a complex and persistent phenomenon founded upon numerous normative acts and evolving through a daily practice of specialized international organs. The analysis proves that it is virtually impossible to proceed with the mapping of the law of international human rights without considering recent developments in Africa.

Having already noted the diversity of normative sources forming the African system, it is beyond doubt that its true cornerstone was laid in 1981 with the adoption of the *African Charter on Human and Peoples' Rights* by the Organization of African Unity. Therefore, the present study focuses on the *Charter* revealing the context of its adoption and presenting its procedural and institutional provisions as a normative backbone for the functioning of the regional system. It also provides accurate, comprehensive, methodical and critical presentation of the institutional guardians of the system: the African Commission on Human and Peoples' Rights (the Commission) and the African Court on Human and Peoples' Rights (the Court).

The Charter and the African human rights regime are surveyed in four parts. Part One shows various historical, social and political factors canvassing the movement towards institutionalised international protection of human rights in Africa which further influenced *travaux préparatoires* preceding the adoption of the *Charter*. This part also demonstrates that the interplay of such factors decisively determined the wording of the subject-matter provisions protecting human

rights. As a result, a striking feature of the *Charter* is that it incorporates as many as three generations of human rights. Simultaneously, such generous guarantees were not matched up with adequate institutional safeguards. The only international organ created by the *Charter* to promote and protect human rights in Africa was the Commission – a non-judicial expert body positioned as the guardian of the regime established by the treaty.

Detailed technical parameters of the said regime are presented in Part Two which discusses a vast array of problems connected with the application of the *Charter ratione personae*, *ratione loci* and *ratione temporis*. This part also covers the implementation of the international human rights in Africa presenting the *Charter* from the perspective of domestic courts and their jurisprudence.

Part Three contains an in-depth presentation of the Commission elaborating on its structure, organization, protective mandate, promotional mandate and competence to interpret the *Charter*. A comprehensive and detailed analysis of the vast Commission's jurisprudence discloses its efforts to overcome institutional and/or procedural obstacles and to contribute effectively to the development of international human rights law in Africa.

As the Commission had not managed to achieve the aims in their entirety, the African Union decided to establish the Court to supplement the protective mandate of the pre-existing non-judicial body. Hence, Part Four presents the structure, organization and competences of the Court further discussing the problem of complementarity of the Court and the Commission.

The Final Remarks accentuate the conclusion that from the institutional perspective the African human rights system *anno Domini* 2017 though well established, remains still in flux. In particular, the relation between the Court and the Commission (and at the same time the dynamics of the institutional protection of human rights in Africa) may alter in the future depending on the outcomes of the ongoing reform of the Court supervised by the African Union as well as on the synergy between the organs. The Final Remarks also highlight some selected general dilemmas concerning the African system that still require closer scientific attention.

OD REDAKCJI

Doktor Marek Jan Wasiński jest starszym wykładowcą w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. W roku 2013 ukończył Advanced Course on African Human Rights System in Comparative Perspectives zorganizowany przez Centre for Human Rights, University of Pretoria, RPA. W latach 2014–2015 współpracował z mozambicką Comissão de Justiça e Paz e Integridade da Criação oraz Universidade Católica de Moçambique organizując m.in. szkolenia dla misjonarzy, pracowników wyższych uczelni, a także wolontariuszy pracujących z wykluczonymi grupami ludności wiejskiej w prowincji Sofala. W roku 2014 współtworzył dla Kenya Human Rights Commission opracowanie na temat mechanizmów sprawiedliwości tranzytywnej w Afryce. Jest biegłym *ad hoc* Ministerstwa Sprawiedliwości ds. prawa krajowego państw Afryki Subsaharyjskiej. Autor publikacji naukowych z dziedziny prawa międzynarodowego publicznego oraz międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka. Uczestnik międzynarodowych konferencji naukowych (m.in. w Dar es Salaam, Johannesburgu, Kapsztadzie, Nairobi). Od roku 2008 regularnie podróżuje po państwach Afryki Południowej: Botswanie, Namibii, Malawi, Mozambiku, RPA, Zambii oraz Zimbabwe. Członek The African Society of International Law. Zajmuje się propagowaniem wiedzy o prawie międzynarodowym, prawie dyplomatycznym oraz międzynarodowym prawie ochrony praw człowieka. W latach 2014–2017 brał udział w przygotowaniu blisko 80 odcinków audycji „Trzecie oblicze dyplomacji" emitowanej w Programie 3. Polskiego Radia. Opiekun grup studenckich biorących udział w międzynarodowych konkursach prawniczych typu *moot-courts*. Jego podopieczni zwyciężali w rundach krajowych Philip C. Jessup International Law Moot Court Competition, European Human Rights Moot Court Competition oraz Telders International Law Moot Court Competition. Działalność naukową i dydaktyczną łączy z wyczynowym uprawianiem rugby: jest czynnym zawodnikiem KS Budowlani Łódź.