

Forgetting means that the victims are murdered twice.

ANTONIO CASSESE

Wstęp

Amnestie są przedmiotem zainteresowania prawa międzynarodowego publicznego od stosunkowo niedawna. Aż do drugiej połowy XX w. stosowanie tego instrumentu prawnego nie budziło bowiem większych wątpliwości. W dawniejszych czasach amnestie stanowiły wręcz nierozłączny element porozumień kończących wojny między państwami, który miał na celu zagwarantowanie trwałego pokoju. W związku z tym wskazuje się, że praktyka stosowania klauzul amnestyjnych w treści traktatów pokojowych sięga tak daleko, jak samo prawo międzynarodowe¹. Zastrzeżeń długo nie budziły także amnestie przyjmowane przez władze krajowe na podstawie prawa wewnętrznego wobec różnych grup społecznych i w rozmaitych celach związanych z realizacją doraźnej polityki państwa. Podejście to zmieniło się po zakończeniu II wojny światowej wraz z ukształtowaniem, a następnie ugruntowaniem przekonania społeczności międzynarodowej o konieczności pociągania sprawców najokrutniejszych zbrodni do odpowiedzialności karnej. Doświadczenia wojny dały asumpt do intensywnego rozwoju międzynarodowego prawa karnego oraz mechanizmów międzynarodowej ochrony praw człowieka. Dążenie do pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców zbrodni międzynarodowych oraz innych poważnych naruszeń praw człowieka znalazło odzwierciedlenie w powoływanych począwszy od 1945 r. międzynarodowych i umiędzynarodowionych trybunałach karnych, natomiast zwieńczeniem tego procesu stało się utworzenie w 1998 r. Międzynarodowego Trybunału Karnego o charakterze stałym. Mimo więc, że stosowanie amnestii przez długi okres czasu stanowiło wyłączną domenę państw, obecnie kwestia

¹ W.A. Schabas, *National amnesties, truth commissions and international criminal tribunals*, [w:] B.S. Brown (red.), *Research Handbook on International Criminal Law*, Cheltenham/Northampton 2011, s. 373.

odpowiedzialności karnej jednostek popełniających zbrodnie międzynarodowe leży w zakresie zainteresowania całej społeczności międzynarodowej.

Delegalizacja użycia siły w stosunkach międzynarodowych nie doprowadziła jednak do zaniku konfliktów oraz innych przypadków stosowania przemocy wobec jednostek na masową skalę. Kontrowersje wokół zgodności przyjmowanych przez państwa amnestii z prawem międzynarodowym pojawiły się pod koniec lat 70. XX w. wraz z „trzecią falą demokratyzacji”. W krajach Ameryki Południowej i Środkowej instrument ten był wielokrotnie wykorzystywany jako swoistego rodzaju „karta przetargowa” – miał zapewnić pokój po okresach opresyjnych dyktatur wojskowych bądź innych turbulencji wewnętrznych w zamian za gwarancję nietykalności dla odchodzących dyktatorów. Ponieważ amnestie te bezwarunkowo zwalniały sprawców poważnych naruszeń praw człowieka od odpowiedzialności, pozbawiając zarazem ofiary możliwości dochodzenia ich praw, spotkały się one z krytyką na arenie międzynarodowej. Warunkowy model amnestii stosowanej przez Komisję Prawdy i Pojednania w Republice Południowej Afryki zapoczątkował z kolei nowy trend w praktyce państw. W aktach amnestyjnych zaczęto bowiem w mniejszym lub większym stopniu uwzględniać standardy międzynarodowe przez ograniczanie zakresu podmiotowego i przedmiotowego amnestii oraz zapewnienie poszanowania praw osób pokrzywdzonych.

Rozpiętość praktyki stosowanych na świecie amnestii wywołuje pytanie o zgodność takich aktów prawnych z prawem międzynarodowym. Problemy z udzieleniem odpowiedzi potęguje fakt, iż prawo to w ogóle nie reguluje kwestii dopuszczalności amnestii, ani tym bardziej nie przewiduje wprost zakazu ich przyjmowania. Z tego powodu w literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że problematyka ta stanowi „szarą strefę” prawa międzynarodowego². Nie oznacza to jednak, że państwa mają zupełną dowolność w tym zakresie. Prawo międzynarodowe nakłada bowiem na państwa pewne obowiązki, które w sposób pośredni taką możliwość wykluczają. Jednocześnie problem stosowania amnestii wpisuje się w szerszą debatę dotyczącą sposobów rozliczania trudnej przeszłości, w której często postuluje się zaakceptowanie amnestii jako mechanizmu sprawiedliwości okresu przejściowego stanowiącego „mniejsze zło”, zwłaszcza gdy postawienie sprawców przed sądem jest z różnych powodów niemożliwe lub niecelowe. Wszystkie te dylematy sprawiają, że zagadnienie stosunku współczesnego prawa międzynarodowego wobec amnestii krajowych stanowi niezwykle interesujący temat badawczy.

Monografia dotyczy amnestii przyjmowanych w państwach, w których dochodzi do aktów przemocy stanowiących zbrodnie międzynarodowe lub inne poważne naruszenia praw człowieka, a jednocześnie amnestia stanowi mechanizm

² Za: M. Płachta, *Międzynarodowy Trybunał Karny*, t. I, Kraków 2004, s. 1251.

okresu przejściowego bądź element procesu pokojowego mający na celu zakończenie trwającego konfliktu. Pod pojęciem poważnych naruszeń praw człowieka będą rozumiane zbrodnie międzynarodowe oraz inne naruszenia prawa międzynarodowego, w stosunku do których istnieje obowiązek ścigania i karania. Jeśli chodzi o zbrodnie międzynarodowe, to omówione zostaną wybrane z nich, tj. zbrodnie wojenne, ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie tortur, wymuszone zaginięcia oraz apartheid. W międzynarodowym prawie praw człowieka nie ma wprawdzie jednolitej definicji poważnych naruszeń praw człowieka, ale organy kontrolne zgodnie zaliczają do nich w szczególności pozasądowe egzekucje, tortury i inne poniżające albo nieludzkie traktowanie lub karanie, niezgodne z prawem pozbawienie wolności, niewolnictwo oraz pracę przymusową. W wielu z omawianych przykładów amnestie objęły, przynajmniej w pewnym stopniu, sprawców takich czynów.

Celem publikacji jest wykazanie, że prawo międzynarodowe nakłada na państwa obowiązki w zakresie ścigania i pociągania do odpowiedzialności karnej sprawców zbrodni międzynarodowych oraz innych poważnych naruszeń praw człowieka, a także ochrony praw osób tymi naruszeniami pokrzywdzonych, które powodują, że obejmowanie amnestią jednostek dopuszczających się tych czynów jest z tym prawem sprzeczne. Jednocześnie przyjęcie amnestii niedozwolonych przez normy prawa międzynarodowego będzie pociągać za sobą określone skutki prawne – może prowadzić zarówno do odpowiedzialności międzynarodowej państwa, jak również do odpowiedzialności karnej jednostki przed sądami państw trzecich lub międzynarodowymi trybunałami karnymi. Z kolei w pewnych wyjątkowych okolicznościach, gdy przyjęcie amnestii jest niezbędne w celu zakończenia długotrwałego okresu przemocy w danym kraju, może ona zostać zaakceptowana przez społeczność międzynarodową, o ile spełnia określone kryteria, zwiększające jej legitymizację.

W pracy przyjęto układ obejmujący dziesięć rozdziałów, które zostały ujęte w trzy oddzielne części.

W rozdziale I przedstawiono zagadnienia wstępne – zdefiniowano amnestię oraz zbliżone do niej instytucje prawne, jak również przedstawiono jej cechy charakterystyczne (odnoszące się do sposobu przyjęcia amnestii, jej celów, zakresu podmiotowego i przedmiotowego) oraz typy, a ponadto genezę stosowania amnestii od starożytności aż po czasy współczesne.

W części pierwszej analizie poddano źródła prawa międzynarodowego odnoszące się do problemu amnestii. W tym celu w rozdziale II została zbadana treść zobowiązań państw w zakresie pociągania do odpowiedzialności karnej sprawców zbrodni międzynarodowych wynikających z umów międzynarodowych oraz z norm prawa zwyczajowego. W rozdziale III należało z kolei przeanalizować treść obowiązków państw na podstawie wiążących je międzynarodowych

traktatów dotyczących ochrony praw człowieka, tj. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r., Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 r. oraz Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 1981 r. Omówiono zarówno obowiązki pozytywne państw-stron tych umów w zakresie ścigania sprawców naruszeń praw człowieka, jak również obowiązki odnoszące się do ochrony praw przysługujących osobom pokrzywdzonym (prawo do rzetelnego postępowania sądowego, prawo do skutecznego środka ochrony prawnej, prawo do kompensacji oraz prawo do prawdy), które wynikają z orzecznictwa organów kontrolnych: Komitetu Praw Człowieka ONZ, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka i Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów. Na zakończenie rozdziału została poruszona kwestia możliwości derogacji zobowiązań w omawianych systemach ochrony praw człowieka. W badaniach nie można było także pominąć zagadnienia relacji międzynarodowych i umiędzynarodowionych trybunałów karnych do amnestii. Z tego względu w rozdziale IV zostały przedstawione orzeczenia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, Specjalnego Trybunału dla Sierra Leone oraz Nadzwyczajnych Izb Sądzących w Kambodży odnoszące się do amnestii, a następnie poddano analizie postanowienia Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego wzbudzające najwięcej wątpliwości co do stosunku tego sądu do amnestii. Na zakończenie tej części pracy zaprezentowano przykład amnestii przyjętej w Ugandzie jako ilustracji dylematu między forsowaniem odpowiedzialności karnej sprawców zbrodni przed MTK a koniecznością zakończenia długotrwałego konfliktu wewnętrznego.

Druga część pracy jest poświęcona rozwiązaniom krajowym wybranych państw stosujących amnestie. Została podzielona na trzy rozdziały ze względu na różne typy amnestii. Na przykładach Chile, Argentyny, Peru, Salwadoru oraz Urugwaju w rozdziale V omówiono amnestie blankietowe, a więc mające zastosowanie do szerokiego zakresu jednostek oraz popełnionych czynów. Rozdział kolejny dotyczy aktów amnestyjnych o ograniczonym zakresie stosowania, czyli skierowanych do zawężonego kręgu podmiotów bądź wyłączających spod jej dobrodziejstwa określone przestępstwa. Zaliczono do nich amnestie przyjęte na Haiti, w państwach byłej Jugosławii (Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republice Serbskiej stanowiących części składowe Bośni i Hercegowiny oraz w Chorwacji), a także w Gwatemali. Z kolei rozdział VII prezentuje amnestie warunkowe stosowane przez komisje prawdy w Republice Południowej Afryki oraz w Timorze Wschodnim, a ponadto amnestię obowiązującą na podstawie ustawy uchwalonej w Kolumbii. Wymagają one od ubiegających się o amnestie sprawców spełnienia określonych wymogów. We wszystkich rozdziałach tej części należało przedstawić

skutki prawne amnestii oraz sposób, w jaki te akty prawne były stosowane przez sądy krajowe, orzeczenia organów kontrolnych praw człowieka lub opinie innych instytucji międzynarodowych, które zajęły stanowisko wobec amnestii, jak również wyroki sądów krajowych orzekających w przedmiocie zgodności amnestii z prawem krajowym. O wyborze poszczególnych rozwiązań krajowych decydowała przede wszystkim przyjęta klasyfikacja typów amnestii i związana z nią chęć przedstawienia tych amnestii, które mają wiele cech wspólnych oraz takich, których treść zdecydowanie się od siebie różni, a jednocześnie tych z nich, które spotkały się ze szczególnym zainteresowaniem społeczności międzynarodowej. Należy przy tym poczynić uwagę, iż w omawianych państwach przyjmowano często wiele różnych aktów amnestyjnych, lecz analiza będzie ograniczona wyłącznie do wybranych z nich.

Ostatnia, trzecia część pracy koncentruje się wokół głównych dylematów związanych ze stosowaniem amnestii. Najpierw, w rozdziale VIII, została przeprowadzona analiza dotycząca ewentualnych skutków prawnych przyjęcia przez państwo amnestii sprzecznej z prawem międzynarodowym. W pierwszej kolejności będą badane zasady odpowiedzialności międzynarodowej państw oraz możliwe fora dochodzenia takiej odpowiedzialności przez państwa trzecie w świetle dotychczasowych przykładów z praktyki orzeczniczej. Po drugie, omawiana jest kwestia pociągania do odpowiedzialności karnej jednostek przez państwa trzecie, niewiązane bezpośrednio z osobą sprawcy oraz miejscem popełnienia czynu, na podstawie zasady biernego zwierzchnictwa personalnego i jurysdykcji uniwersalnej. Rozdział IX jest poświęcony niezwykle ważkiemu problemowi związanemu ze stosowaniem amnestii jako mechanizmu sprawiedliwości okresu przejściowego. Zawiera w szczególności rozważania dotyczące kryteriów dopuszczalności amnestii niespełniających wszystkich wymogów prawnomiędzynarodowych, takich jak rzeczywisty cel amnestii, sposób jej przyjęcia, zakres stosowania, warunki, które przewiduje, czy też stopień poszanowania praw pokrzywdzonych. W ostatnim, X rozdziale analizie poddano kwestię, czy niedopuszczalność stosowania amnestii wynika z norm *ius cogens* przewidujących zakaz popełniania zbrodni międzynarodowych, a ponadto czy we współczesnym prawie międzynarodowym wykształciła się norma prawa zwyczajowego zakazująca stosowania amnestii wobec sprawców poważnych naruszeń praw człowieka. W drugiej części rozdziału przedstawiono propozycje *de lege ferenda*, które mogą przyczynić się do wzmocnienia obowiązku ścigania sprawców oraz uregulowania kwestii stosowania amnestii.

W pracy korzystano z następujących metod badawczych: historycznej, dogmatycznej oraz prawnoporównawczej. Metoda historyczna znalazła zastosowanie przede wszystkim we wstępnym rozdziale I, gdzie posłużyła do zbadania genezy stosowania amnestii i przeobrażeń tej instytucji na przestrzeni dziejów.

Za pomocą metody dogmatycznej przeanalizowano liczne źródła prawa międzynarodowego, w szczególności umowy międzynarodowe, orzecznictwo sądów międzynarodowych oraz normy prawa zwyczajowego, a ponadto akty prawa krajowego przewidujące amnestie. Metoda prawnoporównawcza pozwoliła z kolei na wykazanie podobieństw i różnic między stosowanymi przez państwa typami aktów amnestyjnych.

Poza literaturą przedmiotu podstawowym źródłem umożliwiającym przygotowanie publikacji były akty prawa wewnętrznego lub międzynarodowego przewidujące amnestie, a także postanowienia umów międzynarodowych, jak również orzecznictwo sądów i innych organów międzynarodowych oraz krajowych. Korzystano też w dużej mierze z informacji dostępnych na stronach internetowych, które dostarczyły wiedzy na temat treści i sposobu stosowania amnestii oraz prowadzonych postępowań karnych w poszczególnych państwach. W dużej mierze pomocne były bazy danych dotyczące przyjmowanych na całym świecie amnestii – *Amnesty Law Database* autorstwa Louise Mallinder oraz *Transitional Justice Data Base* stworzona przez Leigh A. Payne, Tricię D. Olsen oraz Andrew G. Reitera. W opracowaniu tej monografii wykorzystano zarówno literaturę polską, jak i publikacje zagraniczne. W literaturze zagranicznej amnestie od kilkunastu lat stanowią aktualny przedmiot badań, podczas gdy w nauce polskiej temu ważnemu zagadnieniu nie poświęcono zbyt wiele uwagi – dotychczas nie ukazała się monografia na temat amnestii, natomiast niewielka liczba artykułów, z racji ograniczonej objętości, dotyczyła jedynie wybranych aspektów bądź omawiała tę problematykę w sposób bardzo ogólny. O ile z kolei literatura zagraniczna w tym przedmiocie jest stosunkowo bogata, większość z publikacji obcojęzycznych dość pobieżnie prezentuje praktykę państw, niezbędną w celu wnikliwego zbadania tematu, a także pomija istotną kwestię skutków prawnych przyjmowania amnestii sprzecznych z prawem międzynarodowym, bądź też skupia się na pozaprawnych aspektach stosowania amnestii. Praca ta stara się te braki uzupełnić.

Pragnę złożyć wyrazy wdzięczności moim opiekunom naukowym: Pani Profesor Barbarze Mikołajczyk oraz Pani Doktor Ilonie Topie za ich wyjątkowe zaangażowanie oraz nieocenioną pomoc i wsparcie udzielone przy realizacji tej pracy. Serdeczne podziękowania kieruję również do recenzentów mojej rozprawy doktorskiej: Pani Profesor Joannie Nowakowskiej-Małuseckiej oraz Panu Profesorowi Tadeuszowi Gadkowskiemu, których wnikliwe recenzje oraz cenne uwagi w nich zawarte przyczyniły się do wprowadzenia niezbędnych udoskonaleń.