

I. ARTYKUŁY

MICHAŁ PŁACHTA

AMNESTIA JAKO JEDEN ZE SPOSOBÓW „ROZLICZANIA” SPRAWCÓW NAJCIEŹSZYCH ZBRODNI MIĘDZYNARODOWYCH

Tradycyjny wymiar sprawiedliwości karnej, zakładający formalne wszczęcie i przeprowadzenie postępowania karnego i doprowadzenie tą drogą do osądzenia oraz ewentualnego skazania i ukarania oskarżonego, nie jest jedynym rozwiązaniem stosowanym przez państwo w stosunku do sprawców najcięższych przestępstw, do których zalicza się zbrodnie przeciwko ludzkości, ludobójstwo i zbrodnie wojenne. W wielu przypadkach kwestia odpowiedzialności karnej została rozwiązana przez wewnętrzny system sprawiedliwości państwa w inny sposób – przy użyciu środka w systemie prawa karnego od dawna znanego, jakim jest amnestia.

I. POJĘCIE AMNESTII

Termin „amnestia” pochodzi z języka greckiego, oznacza „zapomnienie, nieświadomość”¹. Pierwszy raz doszło do zastosowania tego środka w 404 r. p.n.e., kiedy to Trasybulus, ateński generał, zdecydował się nie karać obywateli ateńskich, którzy dopuścili się przestępstw o charakterze politycznym, jeśli miały one miejsce przed momentem odsunięcia od władzy i wydaleniem sprawujących do tej pory w Atenach rządy tyranów².

Obecnie terminem tym określa się akt suwerennej władzy państwowej, ustawodawczej, który uchyla karalność określonej grupy przestępstw. Amnestia odnosi się do już orzeczonej kary; ma mniej lub bardziej powszechny charakter ustalając, jakie kary wymierzone prawomocnymi wyrokami – za wymienione w akcie amnestyjnym przestępstwa – ulegają darowaniu w całości lub w części albo zamianie na łagodniejszy rodzaj.

Często zdarza się, iż termin „amnestia” używany jest zamiennie z terminem „abolicja”. Istotna różnica polega na tym, że abolicja dotyczy wcześniejszego stadium procesu, gdy jeszcze nie doszło do prawomocnego wyroku skazującego, i polega na zaniechaniu na podstawie przepisów abolicyjnych wszczęcia postępowania karnego o określone przestępstwa lub na umorzeniu wszczętego już, lecz jeszcze nie zakończonego prawomocnym wyrokiem procesu, natomiast amnestia dotyczy tylko – jak wcześniej zostało to powiedziane – prawomocnie orzeczonej kary. O ile amnestia dotyczy

¹ N. Weisman, *A History and Discussion of Amnesty*, „Columbia Human Rights Law Review” 1972, t. 4, s. 529.

² *Ibidem*, s. 530.

już pewnej zaszłości, to abolicja zawsze operuje pewnym rachunkiem prawdopodobieństwa, a mianowicie domniemaniem, że kara, która ma być orzeczona, zostanie orzeczona w granicach przewidzianych w akcie abolicyjnym. Granice te zakreślane są oczywiście według uznania ustawodawcy, stąd też często mówi się, że amnestia łącznie z abolicją ma szerszy lub węższy charakter, tzn. obejmuje wiele kategorii przestępstw lub odnosi się tylko do niektórych.

W praktyce mówi się przeważnie o amnestii, mając na myśli również i abolicję. Jest to skrót myślowy wynikający z tego, że abolicja najczęściej jest połączona z amnestią w jednym akcie ustawodawczym, zawierającym odrębne przepisy dotyczące obu środków. Nie wolno jednak zapominać, że kara może być darowana wyłącznie na mocy amnestii, zaś umorzone postępowanie karne wyłącznie na podstawie abolicji³.

Na potrzeby niniejszego opracowania należy jednak przyjąć, że amnestia skutkuje zarówno darowaniem już orzeczonej kary, jak i zaniechaniem wszczęcia postępowania karnego lub umorzeniem już wszczętego, czyli konsekwencjami charakterystycznymi dla abolicji. Uproszczenie to wynika z niejednorodności terminologii stosowanej w obcojęzycznych opracowaniach na temat amnestii, w których wyżej wymienione skutki przypisywane są zastosowaniu amnestii jako takiej, bez wskazywania na abolicję jako odrębną okoliczność wyłączającą karalność⁴.

II. RODZAJE AMNESTII

Ze względu na wyjątkowy w swej istocie charakter każdego aktu amnestyjnego, istnieją trudności w ustaleniu kryteriów, według których można byłoby dokonać podziału amnestii na kategorie i rodzaje w sposób, który obejmowałby wszystkie przypadki i formy zastosowania tego środka.

Pomimo tych trudności, wyróżnia się kilka odmian amnestii⁵, przy czym punktem odniesienia do pozostałych rodzajów staje się:

- **amnestia zwykła** – akt, w którym wymienia się określone przestępstwo lub grupę przestępstw, sprawcom których darowuje się orzeczone wobec nich kary. Skutek ten nie jest w żaden sposób uwarunkowany sposobem zachowania skazanego ani w przeszłości, ani w przyszłości; aby zostać objętym jego dobrodziejstwem skazany nie musi wykazywać żadnej inicjatywy w tym kierunku, zostaje mu to przyznane bez żadnych starań z jego strony;
- **amnestia warunkowa** – jest szczególną odmianą amnestii zwykłej; możliwe jest jej uchylenie, a więc cofnięcie skutków w stosunku do sprawców, którzy spełnią określony warunek, np. popełnią nowe przestępstwo.

³ J. Śliwowski, *Prawo karne*, PWN, Warszawa 1975, s. 320.

⁴ Zob. szerzej M. Płachta, *Abolicja podatkowa jako problem legislacyjny (casus ustawy z dnia 26 września 2002 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5-6.

⁵ J. Świda, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 1971, s. 374.

Dla przykładu, według polskiej ustawy amnestyjnej z 1977 r. zastosowana amnestia ulegała uchyleniu:

- 1) jeżeli amnestionowany popełnił w ciągu 2 lat od 22 lipca 1977 r. nowe umyślne przestępstwo ukarane pozbawieniem wolności,
 - 2) jeżeli amnestionowany uchylił się od obowiązku pracy zarobkowej lub innych obowiązków nałożonych na niego przez sąd, chyba że od daty uprawomocnienia się orzeczenia amnestyjnego upłynęło 2 lata⁶,
- amnestia zainicjowana – to amnestia wywołana przez samego zainteresowanego. Na przykład wspomniana wyżej amnestia z 1977 r. nie miała zastosowania do przestępstw popełnionych przed 15 czerwca 1977 r., jeżeli sprawcy ich nie byli znani organom powołanym do ścigania w dniu wejścia w życie amnestii; natomiast miała zastosowanie, jeżeli sprawca przestępstwa nie znanego władzom zgłosił się do organu powołanego do ścigania przestępstw przed 15 czerwca 1978 r. i ujawnił istotne okoliczności czynu oraz osoby, które z nim współdziałały w popełnieniu tego przestępstwa. Ta amnestia zainicjowana miała zastosowanie do każdego przestępstwa (a nie tylko do przestępstwa podlegającego zwykłej amnestii) oraz do przestępstwa trwałego pod warunkiem, że sprawca zgłosił takie przestępstwo organom powołanym do ścigania przed 15 czerwca 1978 r. – z tego widać, że amnestia zainicjowana jest dalej idącą niż amnestia zwykła.

Szerokie rozmiary amnestii zainicjowanej mają stanowić bodziec dla sprawców do ujawniania wszelkiego rodzaju przestępstw, stwarzając im możliwość zerwania ostatecznie z przestępczą przeszłością po odbyciu kary znacznie złagodzonej lub nawet bez odbycia kary⁷.

Stosowanie amnestii jest krytykowane z punktu widzenia prewencji ogólnej jako osłabiające oddziaływanie represji karnej na przestępczość. Niektórzy autorzy jako warunek skutecznej walki z przestępczością postulują wręcz wyeliminowanie amnestii.

III. PROBLEM AMNESTII NA PŁASZCZYŹNIE MIĘDZYNARODOWEJ

Z powyższych rozważań wynika, że amnestia jest instytucją charakterystyczną dla krajowych systemów prawa, dlaczego więc jej zastosowanie budzi tak wiele kontrowersji na płaszczyźnie międzynarodowej? Należy sobie uświadomić, że nie chodzi tutaj o wszystkie akty amnestyjne. Szczególnym zainteresowaniem specjalistów prawa międzynarodowego cieszą się te amnestie, które dotyczą ściśle określonego typu przestępstw – chodzi o przestępstwa, co do których przepisy prawa międzynarodowego przewidują obowiązek lub możliwość wszczęcia postępowania, oskarżenia i osądzenia sprawców. Są to przestępstwa, o których była mowa w poprzednim rozdziale (m.in. ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości itd.), a które ze względu na swój szczególny charakter i zasięg zostały objęte tym „przywilejem”.

⁶ Art. 10 dekretu o amnestii z 19 lipca 1977 r., Dz. U. 1977, Nr 24, poz. 102.

⁷ Ibidem.

Powstaje jednak pytanie, w jaki sposób należy traktować sprawców, którzy pomimo niepodważalnej winy objęci zostali dobrodziejstwem amnestii udzielonej im przez władze ustawodawcze swego państwa? W pierwszym momencie nasuwa się myśl, że osoby te zostały już w pewien sposób za swe czyny „osądzone” przez kompetentne władze swojego kraju, według zasad w nim obowiązujących, czyli że „sprawiedliwości stało się zadość”. Z drugiej jednak strony należy zdać sobie sprawę z tego, że takie stanowisko bardzo osłabia praktyczną możliwość zastosowania przepisów prawa międzynarodowego dotyczących indywidualnej odpowiedzialności karnej za określone przestępstwa. Można sobie wyobrazić, jak wiele mogłoby być przypadków, w których wydanie aktów amnestyjnych miałoby na celu wyłącznie zapewnienie przestępcom bezkarności (zresztą nie trzeba sobie tego wyobrażać, ponieważ współczesna historia zna takie przypadki i nadal walczy z ich konsekwencjami). Czy w takich sytuacjach społeczność międzynarodowa powinna beczynnie przyglądać się tym próbom uniknięcia odpowiedzialności i milcząco je akceptować, czy też, podważając ich prawidłowość i prawomocność, wszcząć niezależnie postępowanie karne? Tu pojawia się następne pytanie: kiedy można uznać amnestię za uzasadnioną i godną akceptacji przez forum międzynarodowe oraz jakie kryteria stosować w tej ocenie?⁸

Zastanawia też fakt, że amnestia jest stosowana w stosunku do takich przestępstw, jak ludobójstwo, tortury i zbrodnie wojenne, czyli czynów skłaniających społeczność międzynarodową do traktowania ich w sposób szczególny. Dzięki amnestii sprawcy największych zbrodni, których obciążamy odpowiedzialnością za śmierć setek, a czasem nawet tysięcy ludzi, pozostają na wolności, lub kara, jakiej podlegają, jest niewspółmiernie niska w stosunku do okrucieństw, jakich się dopuścili. Dlaczego więc władze tak wielu krajów decydują się na zastosowanie w tych przypadkach tak specyficznego i budzącego wiele kontrowersji środka?

IV. ZALETY ZASTOSOWANIA AMNESTII

1. Amnestie jako warunek transformacji ustrojowej

Aby odpowiedzieć na powyższe pytanie, tj. wskazać, jakie względy decydują o zastosowaniu amnestii, należy uświadomić sobie specyfikę sytuacji wewnętrznej kraju, w którym dochodzi do zastosowania tego środka.

Omawiane w niniejszym opracowaniu zbrodnie przeciwko ludzkości i ludobójstwo mają miejsce w krajach, w których teoretycznie panuje pokój, ład i porządek, ale pod tym „płaszczkiem” dochodzi do niewyobrażalnych aktów terroru. W państwie takim najczęściej władzę sprawuje dyktator, który w walce ze swoimi przeciwnikami politycznymi nie przestrzega żadnych re-

⁸ Szerzej na ten temat zob. M. Plachta, *Międzynarodowy Trybunał Karny a komisje pojednania narodowego i amnestie: Jak pogodzić sprawiedliwość retributywną ze sprawiedliwością restytucyjną?*, „Ius et Lex” 2003, nr 2, s. 95-126.

⁹ P. Akhavan, *The Yugoslav Tribunal at a Crossroads: The Dayton Peace Agreement and Beyond*, „Human Rights Quarterly” 1996, t. 18, s. 259.

gul uznanych w państwach demokratycznych. Bezpodstawne aresztowania opozycjonistów, tortury w celu wydobywania zeznań, tajemnicze zniknięcia niepożądanych osób, procesy będące jedynie atrapą wymiaru sprawiedliwości – to zaledwie przykłady tego, w jaki sposób i jakim kosztem utrzymywany jest pozorny spokój w społeczeństwie. Fałszowane wyniki „demokratycznych” wyborów stwarzają iluzję poparcia społecznego dla władzy, jednak taka sytuacja nie może trwać wiecznie. Okupiony cierpieniem wielu „kolos na glinianych nogach” zaczyna się chwiać, naród zaczyna coraz głośniej domagać się zmian. Jeśli do tego dojdzie presja środowiska międzynarodowego, często rządząca władza widząc na horyzoncie swój kres, zaczyna dążyć do kompromisu, stosując niejako „handel wymienny”: zgoda na przemiany ustrojowe i własne ustąpienie ze stanowiska w zamian za gwarancję nietykalności.

Według innego scenariusza, do zbrodni i innych aktów łamania praw człowieka dochodzi podczas konfliktu zbrojnego, wewnętrznego lub międzynarodowego. Jeśli wojna taka rozciąga się w czasie, a przy tym ma duży zasięg terytorialny, społeczność międzynarodowa w trosce o własne interesy zwykle opowiada się po jednej ze stron i stosując metody nacisku politycznego bądź bardziej bezpośrednie (zbrojna interwencja) stara się doprowadzić do zakończenia konfliktu. Przy takim rozwoju wydarzeń często te same jednostki, które wcześniej były sprawcami wybuchu wojny, widząc malejącą szansę powodzenia swojej misji szukają wyjścia z impasu z możliwie minimalnymi stratami.

Jak zauważył Payam Akhavan z Biura Prokuratora w Międzynarodowym Trybunale Karnym dla byłej Jugosławii, „nie jest niczym niezwykłym na scenie politycznej, ujrzeć metamorfozę wczorajszego podżegacza wojennego w dzisiejszego mediatora rokowań pokojowych”⁹.

Przywódcy przeciwnych stron konfliktu godzą się na współpracę, połączeni wspólnym celem, jakim jest położenie kresu wojnie i związanym z nią dalszym aktom łamania praw człowieka. Trudno jednak uwierzyć w ich bezinteresowność – zajmują oni miejsce w centrum wydarzeń, aby cały czas trzymać rękę na pulsie. Końcowy etap swojej władzy wykorzystują na zapewnienie sobie jak najkorzystniejszych warunków w przyszłości. Trudno oczekiwać, że byli dyktatorzy podpiszą układ pokojowy będący swoistym poddaniem się, jeżeli bezpośrednio potem czeka ich perspektywa spędzenia reszty życia w więzieniu za czyny, których dopuścili się podczas swoich rządów, lub na które pozwalali swoim zwolennikom¹⁰. W takich sytuacjach obietnica amnestii może być główną kartą przetargową w negocjacjach poprzedzających zawarcie pokoju, tak jak to miało miejsce na Haiti.

Haiti

W latach 1990-1994 na Haiti rządziła armia, na czele której stali generałowie Raul Cedras i Philippe Biamby. W czasie ich rządów w egzekucjach śmierć poniosło ponad 3 tysiące ich politycznych przeciwników, a tysiące in-

¹⁰ M. P. Scharf, *The Amnesty Exception to the Jurisdiction of the International Criminal Court*, „Cornell International Law Journal” 1999, t. 32, s. 508.

nych poddano torturom¹¹. Organizacja Narodów Zjednoczonych była mediatorem w negocjacjach, w wyniku których wojskowi przywódcy zgodzili się na przekazanie władzy wybranemu w demokratycznych wyborach byłemu prezydentowi Haiti, którym był Jean-Beltrand Aristide, w zamian za obietnicę pełnej amnestii dla członków byłego reżimu oraz likwidację barier ekonomicznych zastosowanych uprzednio przez Radę Bezpieczeństwa. Pod naciskiem Narodów Zjednoczonych Aristide zgodził się na umieszczenie klauzuli amnestyjnej w układzie pokojowym¹². Rada Bezpieczeństwa natychmiast zadeklarowała swoją gotowość do pełnego poparcia podpisanego układu, którego warunki, jak później podkreślano, stanowiły jedyne możliwe rozwiązanie kryzysu na Haiti w danym momencie.

Kiedy następnie okazało się, że przywódcy armii zwlekają z podporządkowaniem się postanowieniom układu, 31 lipca 1994 r. Rada Bezpieczeństwa zdecydowała się na zastosowanie środka nadzwyczajnego – interwencji sił międzynarodowych. W przededniu inwazji generał Cedras zgodził się na przekazanie władzy, jeżeli tylko amnestia generalna zostanie zaakceptowana w głosowaniu przez haitański parlament. Układ ten zaowocował w oczekiwany sposób – prezydentowi Aristide pozwolono wrócić na wyspę i rekonstruować rząd cywilny, byli przywódcy opuścili państwo, a większość ich wojsk poddała się. Wszystko to odbyło się bez rozlewu krwi i praktycznie bez oporu¹³.

Amnestia stała się w tym przypadku warunkiem bezkrwawej zmiany systemu, zapobiegła wkroczeniu międzynarodowych sił zbrojnych, co prawdopodobnie doprowadziłoby do otwartej walki z wojskami strony rządzącej, w których największe szkody i straty poniosłaby niewątpliwie ludność cywilna.

Podobny scenariusz rozegrał się około 15 lat wcześniej w jednym z krajów Ameryki Łacińskiej – Chile.

Chile

11 września 1973 r. po zamachu stanu władzę w Chile, dotychczas rządzoną przez wywodzącego się z chadecko-socjalistycznej partii „Jedność Ludowa” prezydenta Salvadora Allende, objęła „Junta Rządu Sił Zbrojnych i Policji”, na czele której stanął generał Augusto Pinochet. Od tego momentu w Chile zapanowała dyktatura wojskowa. Za rządów Pinocheta polityka systematycznego i powszechnego łamania praw człowieka stała się niemal oficjalną, a na pewno w najszerszym zakresie stosowaną metodą utrzymywania posłuchu w społeczeństwie oraz walki z opozycją. Tysiące osób zatrzymywano i aresztowano bez oskarżenia lub procesu, uprowadzano ich siłą i następnie słuch po nich ginał. W więzieniach i aresztach poddawano je

¹¹ M. P. Scharf, *Swapping Amnesty for Peace: Was There a Duty to Prosecute International Crimes in Haiti?*, „Texas International Law Journal” 1996, t. 1, nr 31, s. 4-5.

¹² Układ pokojowy znany jako „Governors Island Agreement”, opublikowany w U.N.Doc. A/47/975, S/26063, 1993, został uzupełniony dokumentem zwanym Paktem Nowojorskim, podpisanym przez strony 16 lipca 1993 r., którego § 4 stanowił: „...siły polityczne i ugrupowania parlamentarne zapewnią realizację następujących praw: [...] (ii) Akt w sprawie amnestii”; ibidem, s. 5.

¹³ M. P. Scharf, *The Amnesty...*, op. cit., s. 510.

torturom, a następnie w trybie nadzwyczajnym wydawano wyroki śmierci, które podlegały natychmiastowemu wykonaniu¹⁴.

Po kilku latach, w 1978 r., generał Pinochet zadbał o to, aby już nigdy nie martwić się ewentualnością poniesienia karnej odpowiedzialności za swoje zbrodnie – jego wojskowy rząd wydał dekret, w którym gwarantowano amnestię wszystkim odpowiedzialnym za akty łamania praw człowieka mające miejsce pomiędzy 11 września 1973 r. a 10 marca 1978 r. Dekret ten uniemożliwił jednocześnie tysiącom Chilijczyków uzyskanie odpowiedzi na pytanie, co się stało z ich „zaginionymi bez wieści” krewnymi, a co za tym idzie – udaremnił wszelkie próby poszukiwania sprawiedliwości. Ludzie odpowiedzialni za łamanie praw człowieka nadal odgrywali ogromną rolę w rządzeniu krajem, dyktując warunki i tempo przemian politycznych wewnątrz państwa, wiążących się ze stopniowym osłabieniem wpływu armii na sprawy wewnętrzne kraju. 28 sierpnia 1990 r. dekret o amnestii został zatwierdzony przez Chilijski Sąd Najwyższy jako jedna z konstytucyjnych zasad porządku prawnego w Chile.

Ta „sobie samemu” przyznana amnestia do dziś zapewnia bezkarność sprawcom okrutnych i systematycznie powtarzających się aktów łamania praw człowieka, choć z drugiej strony, gdyby jej nie było, próby demokratyzacji rządów w państwie mogłyby skończyć się krwawą pacyfikacją ludności cywilnej przez armię Pinocheta, zamieszkami lub nawet wojną domową. „Zgoda” na bezkarność przestępców, na pozostawanie w nieświadomości co do losów zaginionych bliskich, była ceną za transformację ustrojową kraju, na którą społeczeństwo musiało wyrazić zgodę¹⁵.

Amnestia z 1978 r. była tylko jednym z narzędzi, za pomocą których Augusto Pinochet zamierzał zapewnić bezkarność przede wszystkim sobie, ale także tym, którzy go od początku popierali i razem z nim stosowali metodę terroru społecznego. Pozostałymi instrumentami tej „tarczy ochronnej” była konstytucja, zapewniająca niemal nieograniczony immunitet członkom chilijskiego parlamentu, a także system sądów wojskowych. Ten ostatni element zapewniał jurysdykcję sądów wojskowych wobec ewentualnie oskarżonych za swoje „politycznie usprawiedliwione” działania współpracowników Pinocheta. Według raportu Środkowo-Amerykańskiej Komisji Praw Człowieka z 1995 r., „sądy wojskowe w Chile nie gwarantują prawa do sprawiedliwości, ich działania mają stanowić jedynie przykrywkę dla bezkarności członków chilijskich sił bezpieczeństwa, którą mogą się oni cieszyć nawet wtedy, gdy ujawniony zostanie ich czynny udział w aktach łamania praw człowieka”.

Polityka ma swoje wymagania i związaną z nimi własną koncepcję stosowania zasad sprawiedliwości. Dla uzyskania pożądaných politycznie rezultatów, często na drugi plan odsuwa się potrzebę realizacji tych zasad, a często wręcz przymyka się oczy i pozwala na bezkarność zbrodniarzy. Przykładem mogą być rokowania poprzedzające zawarcie układu pokojowego w Dayton.

¹⁴ *Conclusions by intergovernmental organizations and the Chilean government*, Amnesty International On-line, UK: The Pinochet case.

¹⁵ *Ibidem*.

Traktat z Dayton

Podczas rokowań poprzedzających zawarcie układu pokojowego w Dayton, prokurator Międzynarodowego Trybunału w Jugosławi, Richard Goldstone, oficjalnie poprosił ONZ, aby poddanie się podejrzanych o zbrodnie wojenne uczynić warunkiem traktatu pokojowego. Negocjatorzy z ramienia ONZ odmówili twierdząc, że takie żądanie mogłoby zaszkodzić, lub wręcz doprowadzić do zerwania rozmów pokojowych¹⁶.

Ostatecznie traktat zawierał kilka mglistych sformułowań o współpracy z Trybunałem Międzynarodowym, nie przewidywał jednak żadnego udziału przebywających na terenie byłej Jugosławii sił NATO, liczących ponad 60 tys. żołnierzy, w ściganiu zbrodniarzy wojennych. Jak przyznał jeden z negocjatorów, „każdy, kto był w pobliżu podczas negocjacji w Dayton, wiedział, że jeśli ten temat będzie zbyt forsowany – może zepsuć całość rozmów”. W konsekwencji oficjalnie NATO twierdziło, że nie ma ani odpowiedniej władzy, ani upoważnienia, aby schwytać sprawców zbrodni. Dziewiętnaście miesięcy później rozmieszczone w Bośni oddziały NATO zaczęły aresztować serbskich zbrodniarzy, którzy byli postrzegani jako zagrożenie dla bezpieczeństwa i powodzenia NATO-wskiej misji, ale do tej pory dwaj najbardziej poszukiwani (Radovan Karadžić i Ratko Mladić) pozostają na wolności¹⁷.

Jeszcze bardziej znaczący jest fakt, że podczas negocjacji w Dayton szef negocjatorów z ramienia NATO, Richard Holbrooke, sprzeciwił się propozycji podjęcia w negocjacjach sprawy odpowiedzialności karnej serbskiego prezydenta Slobodana Miloševicia za wstrząsające zbrodnie w Bośni, mówiąc, że nie do niego należy dokonywanie osądów w tej sprawie, a poza tym „nie można osiągnąć pokoju bez prezydenta Miloševicia”¹⁸. Co więcej, gdy prezydent Stanów Zjednoczonych Bill Clinton uzależnił likwidację sankcji nałożonych na Serbię od usunięcia się od władzy Miloševicia, jego poddanie się jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału nigdy nie było warunkiem tej transakcji. W tym przypadku swoista „amnestia”, a raczej swoisty „immunitet” był ceną, jaką NATO musiało zapłacić za zakończenie wojny. Na mocy niepisanej umowy Milošević pozostał wolny¹⁹, aczkolwiek stał się „więźniem”, dla którego „cełą” był obszar całego kraju; w rzeczywistości został on uwięziony dopiero w kwietniu 2001 r.²⁰

Na uwagę zasługuje tutaj fakt, że strony negocjujące warunki pokoju z góry założyły, iż zakończenie konfliktu zbrojnego, tragicznego w skutkach przede wszystkim dla ludności cywilnej, jest warte poświęcenia lub przynajmniej odsunięcia w czasie możliwości wyegzekwowania sprawiedliwości.

¹⁶ S. Engelberg, *Panel Seeks U.S. Pledge on Bosnia War Criminals*, „New York Times” z 3 listopada 1995 r.

¹⁷ M. P. Scharf, *The Amnesty...*, op. cit., s. 511.

¹⁸ J. Martin, *U.S. Fears Wider War in Balkans If Bosnia Talks Fail*, „Financial Times” z 2 listopada 1995 r. Chociaż Milošević został ostatecznie postawiony w stan oskarżenia, odbywało się to „na raty” – najpierw za rolę, jaką odegrał w zbrodniach przeciwko ludzkości popełnionych w Kosowie w 1999 r. przez serbskie wojsko, za jego przyzwoleniem i z jego poparciem, a dopiero w 2002 r. za zbrodnie wojenne oraz ludobójstwo popełnione w Bośni w latach 1992-1995.

¹⁹ Jeden z komentatorów powiedział: „Wydaje się wysoce prawdopodobne, że Miloševiciowi po cichu obiecano immunitet chroniący go przed oskarżeniem w zamian za jego zgodę na układy pokojowe w Dayton i Paryżu”.

²⁰ M.P. Scharf, *The Amnesty...*, op.cit., s. 511.

Zwyciężyła tutaj zasada „wyboru mniejszego zła” – zgoda na cieszenie się wolnością, a nawet dalsze sprawowanie władzy przez Slobodana Miloševicia była niewielką szkodą w porównaniu z katastrofalnymi skutkami, jakie ponięgliłoby za sobą dalsze prowadzenie wojny.

W większości przypadków zastosowanie aktu amnestyjnego stanowi efekt wyboru mniejszego zła – pozostawienie na wolności lub złagodzenie kary domniemanym zbrodniarzom pozwala na osiągnięcie znacznie ważniejszego celu, jakim jest pokój bądź transformacja ustrojowa kraju. Niekiedy warto przegrać bitwę, żeby wygrać wojnę. Jeden z przedstawicieli rządów biorących udział w negocjacjach wypowiedział się anonimowo, iż „nie powinno się forsować kwestii sprawiedliwości przysługującej ofiarom zbrodni (rozumianej jako konieczność oskarżenia zbrodniarzy), jeśli oznaczałoby to jutrzejszą śmierć dla tych, którzy dzisiaj żyją”²¹.

3. Kwestia materialnych rekompensat dla ofiar

Jak to już zostało powiedziane, wydanie aktu amnestyjnego oznacza darrowanie kary lub jej złagodzenie, czyli zamianę na karę mniej dolegliwą dla przestępcy. Często tymi „mniej dolegliwymi” karami są grzywny lub inne świadczenia pieniężne, które objęci amnestią sprawcy zobowiązani są uiścić. Tworzy się z nich specjalne fundusze, których środki przeznaczone są na odszkodowania i rekompensaty dla ofiar i ich rodzin.

W sytuacji, kiedy amnestia staje się ceną, jaką trzeba zapłacić za pokój, rządy zainteresowanych państw często podejmują się same sfinansować ewentualne formy odszkodowań i zapomóg dla poszkodowanych, przeznaczając na ten cel środki ze swoich budżetów. W tym miejscu pojawia się kolejny argument przemawiający za zastosowaniem w tego typu przypadkach amnestii – pomoc materialna oferowana ofiarom w wielu sytuacjach umożliwia im rozpoczęcie nowego życia i odcięcie się od bolesnej przeszłości. W sytuacji, kiedy całe społeczeństwo praktycznie musi nauczyć się funkcjonowania w warunkach politycznej „normalności”, wypłata materialnych rekompensat może stanowić bardziej wymierną pomoc dla ofiar i ich rodzin, niż prowadzenie długotrwałych i kosztownych procesów ich prześladowców, końca których część zainteresowanych może po prostu nie doczekać. W ten sposób można mówić o pewnego rodzaju kompromisie społecznym – przestępcy zostają ukarani, chociaż w sposób niewspółmierny do swoich win, poszkodowani natomiast mają świadomość, że nie zapomniano o ich krzywdach i że chociaż w pewnym stopniu państwo stara się je zrekompensować.

4. Minimalizacja kosztów ponoszonych przez państwo

Użycie amnestii jako rozwiązania ma znaczący wymiar materialny nie tylko dla ofiar, lecz także dla państwa, które ją stosuje. Można wyobrazić sobie sytuację, w której państwo po zakończeniu wojny, lub będąc w trakcie transformacji ustrojowej, decyduje się na wytoczenie procesów karnych

²¹ *Human Rights in Peace Negotiations*, „Human Rights Quarterly” 1996, t. 18, s. 249.

wszystkim – co jest niemożliwe – lub tylko większości podejrzanych o dokonywanie w przeszłości aktów łamiących prawa człowieka. W tym celu należy wprawić w ruch olbrzymią i niestety pochłaniającą ogromną ilość środków finansowych machinę sprawiedliwości. Należy zebrać informacje o jak największej ilości popełnionych przestępstw, dotrzeć do domniemanych ofiar i ich rodzin, zorganizować przesłuchania, udokumentować, odnaleźć i zgromadzić potrzebne w dalszym toku postępowania dowody itd. – to wszystko wymaga wielkich nakładów finansowych, na które zrujnowane przez wojnę lub pogrążone w kryzysie ekonomicznym państwo nie może sobie pozwolić. Do tego dochodzą koszty samych procesów – zwykle bardzo rozciągniętych w czasie (ze względu na wymiar polityczny całej sprawy), co dodatkowo zwiększa ilość wymaganych środków finansowych. W takim układzie zastosowanie amnestii może znacznie obniżyć koszty całej operacji, nawet biorąc pod uwagę ewentualne wydatki na odszkodowania i rekompensaty dla poszkodowanych²².

Można by powiedzieć, że w zestawieniu z bólem i cierpieniem, jakie było udziałem wielu ofiar, argument „ekonomiczny” jest wręcz nie na miejscu. Nie należy jednak zapominać, że mamy tu do czynienia z realnym problemem, stanowiącym przeszkodę nie do pokonania dla wielu państw i w takiej sytuacji być może to właśnie argumenty „ideologiczne” powinny zejść na drugi plan. Znowu zachodzi konieczność wyboru mniejszego zła i podjęcia decyzji, czy przeznaczyć środki finansowe na bezpośrednią pomoc dla ofiar, czy też wydać je na ewentualne procesy, których rezultatów nigdy do końca nie można być pewnym.

5. Amnestia jako alternatywa w przypadku degeneracji i upadku krajowego systemu sądownictwa

Wojna pogrążająca państwo w chaosie i upadku, jak również długotrwała dyktatura, opierająca się najczęściej na głębokim upolitycznieniu administracji państwowej i korupcji, doprowadzają najczęściej do załamania się struktur państwowych, w tym także aparatu wymiaru sprawiedliwości. Rekonstrukcja tego ostatniego wymaga zwykle czasu, zakrojonych na szeroką skalę reform i nakładów finansowych, znacznie odsuwając w czasie możliwość przeprowadzenia serii procesów karnych, w których sprawiedliwość zostałaby wymierzona tym, którzy najbardziej na to zasługują.

Trawione korupcją i nadmiernie upolitycznione sądy są ostatnim miejscem, w którym można by szukać sprawiedliwości. Jeszcze poważniej w tym zakresie przedstawia się sytuacja państw, w których do niedawna toczyła się wojna; często, aby zaczęły funkcjonować sądy, należy je najpierw odbudować – w przenośni i dosłownie.

Taka właśnie sytuacja miała miejsce w Salwadorze, gdzie po dochodzeniu przeprowadzonym przez ustanowioną tam Komisję Pojednania Narodowego ewentualne oskarżenie ujawnionych przez nią zbrodniarzy stanęło pod

²² R. J. Goldstone, N. Fritz, *In the Interests of Justice and Independent Referral: The ICC Prosecutor's Unprecedented Powers*, „Leiden Journal of International Law” 2000, t. 13, s. 666.

znakiem zapytania nie z powodu niechęci do samych procesów, ale ze względu na brak niezbędnych struktur administracyjnych wymiaru sprawiedliwości²³.

W takich warunkach ustawa lub dekret amnestyjny może stać się rozwiązaniem – szybkim, pociągającym za sobą długofalowe skutki, takie jak bezkarność ewentualnych sprawców, ale stwarzającym pozory rozwiązania problemu. Oczywiście nie może to być jedyny czynnik przemawiający za zastosowaniem amnestii, ale w sytuacji, kiedy nowo wybrane władze państwowe szukają sposobu na możliwie „bezbolesne” rozliczenie się z przeszłością, fakt, iż amnestia może pomóc „zabliźnić” się podzielonemu dramatycznymi wydarzeniami w przeszłości społeczeństwu, w połączeniu z innymi względami o charakterze ekonomicznym lub organizacyjnym mogą zdecydować o jej wprowadzeniu w danym momencie.

V. WADY ZASTOSOWANIA AMNESTII

1. „Bekarność” zbrodniarzy

Objęcie aktem amnestyjnym sprawców najpoważniejszych naruszeń praw człowieka, którymi często są przywódcy państw, niesie ze sobą rosnące przeświadczenie o ich bezkarności i w rezultacie zachęca do dalszych aktów o podobnym charakterze. Można sobie wyobrazić „idealną” sytuację, w której wszystkie przestępstwa związane z poważnym łamaniem praw człowieka byłyby rozpatrywane przez kompetentne sądy (w tym idealnym przypadku nieistotne jest, czy byłyby to sądy krajowe czy międzynarodowe), a ich sprawcy karani współmiernie do stopnia swej winy. Taka konsekwencja w egzekwowaniu prawa prawdopodobnie skłoniłaby wiele głów państw z zapędami dyktatorskimi do zastanowienia się przed zastosowaniem niezupełnie zgodnych z prawem metod uzyskania lub utrzymania „poparcia” dla swojej polityki w społeczeństwie.

Tymczasem, jak podają w swoich raportach Komisja Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych i jej Podkomisja do spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości, bezkarność jest główną przyczyną dalszego łamania praw człowieka na świecie. Raporty na temat sytuacji w Chile i Salwadorze wyraźnie wskazują amnestię i związaną z nią bezkarność przestępców jako powód wzrostu liczby przestępstw w obu krajach²⁴.

Historia zna przykłady, w których „przymknięcie oczu” i zezwolenie na bezkarność zbrodniarzy miało swoje przykre konsekwencje, nawet w odległych czasach. Międzynarodowa amnestia przyznana oficerom tureckim odpowiedzialnym za masakrę ponad miliona Armeńczyków w czasie I wojny światowej, zachęciła dwadzieścia lat później Adolfa Hitlera do konkluzji, że Niemcy mogą kontynuować działania eksterminacyjne bez ponoszenia ja-

²³ D. Cassel, *Lesson From the United Nations Truth Commission For El Salvador*, „Nouvelles Etudes Penales” 1998, t. 14, s. 227.

²⁴ *Raport na temat stanu praw człowieka w Chile*, U.N. Doc. A/38/385, 1983.

kichkolwiek konsekwencji. Rozmawiając w 1939 r. z niechętnym planom likwidacji ludności żydowskiej generałem Staffem, Hitler zauważył: „Kto w końcu wspomina dzisiaj o wyniszczaniu Armeńczyków?”²⁵

Zdaniem Richarda Goldstone’a, byłego Prokuratora MTKJ, niepowodzenie w oskarżeniu przed międzynarodowymi sądami Pol Pota, Idi Amina, Saddama Husseina, Mohammeda Aidida i innych zachęciło Serbów do wprowadzenia w życie polityki „czystek etnicznych” na terenie byłej Jugosławii i przywiodło do przekonania, że nie poniosą odpowiedzialności za popełnione zbrodnie²⁶.

Kiedy międzynarodowa społeczność zachęca lub tylko nie protestuje przeciwko stosowaniu amnestii w przypadku łamania praw człowieka, informuje w ten sposób inne niedemokratyczne rządy, że nie mają nic do stracenia stosując represje w swoich państwach – zawsze przecież mogą „wytargować” sobie amnestię w zamian za swoje „dobrowolne” odstąpienie od władzy²⁷.

2. Przypadek Sierra Leone – czy amnestię można unieważnić?

Przyznanie amnestii może stać się bardzo trudną do usunięcia przeszkodą w oskarżaniu sprawców zbrodni, nawet dla tych, którzy sami zdecydowali się ją przyznać. Można zapytać, po co najpierw przyznaje się amnestię, skoro później chce się ją odwołać? Otóż dzieje się tak w wypadku, gdy amnestia wydaje się być nieunikniona dla osiągnięcia jakiegoś „wyższego” celu (np. zakończenia krwawych działań wojennych), a później okazuje się, że ów cel w rzeczywistości nie został osiągnięty, a zbrodniarze cieszą się bezkarnością. Tak właśnie było w przypadku konfliktu wewnętrznego w Sierra Leone.

Konflikt ten rozpoczął się w 1991 r. i trwa nadal, pochłonawszy już do tej pory ponad 50 tysięcy ofiar. Specyficznymi i odróżniającymi od innych cechami tego konfliktu są: aktywny udział w walkach „małych żołnierzy” – dzieci, których wiek często nie przekracza 15 lat, a także szczególne okrucieństwo stosowane wobec ludności cywilnej – np. okaleczanie poprzez amputację różnych części ciała²⁸.

4 lipca 1999 r., po ośmiu latach trwania walk wewnętrznych, obie jego strony, czyli siły rządowe i opozycyjny Zjednoczony Front Rewolucyjny (ZFR, *Revolutionary United Front*) zdecydowały się na ruch, który miał zakończyć wojnę domową, ale równocześnie utrwał panującą do tej pory bezkarność. Tego dnia w Lome podpisano układ pokojowy uwzględniający amnestię wobec sprawców wszystkich działań podjętych w ramach dotychczasowego konfliktu. Układ ten następnie został ratyfikowany przez parlament i wszedł w życie 13 lipca 1999 r. Pomimo że stanowi on teraz część obowiązującego

²⁵ A. Hitler, *Przemowa do głównych dowódców i dowodzących generałów*, 22 sierpnia 1939 r., przedrukowana później w: M.C. Bassiouni, *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*, Dordrecht 1992, s. 176.

²⁶ M.P.Scharf, *The Amnesty...*, op. cit., s. 514.

²⁷ Ibidem.

²⁸ R. Cryer, *A 'Special Court' for Sierra Leone?*, „International and Comparative Law Quarterly” 2001, t. 50, s. 435.

w Sierra Leone prawa wewnętrznego, przez Amnesty International traktowany jest jako niezgodny z prawem międzynarodowym, a dokładniej – z postanowieniami Konwencji Genewskich, które przewidują obowiązek oskarżenia w przypadku „ciężkich naruszeń” stanowiących przez nie przepisów. Zbrodnie, które miały miejsce na terenie Sierra Leone, niewątpliwie wypełniały przesłanki ciężkich naruszeń konwencji, oprócz jednej: wojna, podczas której zostały popełnione, nie miała charakteru międzynarodowego. Pomimo to przedstawiciel ONZ podpisując wspomniany układ jako jego gwarant podkreślił, iż nie uznaje amnestii w stosunku do przestępstw o charakterze międzynarodowym: ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych i innych poważnych przypadków łamania praw człowieka²⁹.

Podpisanie układu pokojowego wcale nie zapobiegło dalszym zbrodniom³⁰, cel nie został osiągnięty, jednak dopiero zatrzymanie przez siły ZFR i uwięzienie w charakterze zakładników pięciuset członków misji pokojowej ONZ, którzy mieli asystować przy wcielaniu w życie postanowień układu pokojowego, szczególnie poruszyło społeczność międzynarodową i skłoniło ją do dalszego działania. Bezpośrednim bodźcem do rewizji postanowień układu było aresztowanie Fodaya Sankoha, lidera ZFR, którego – tak jak kilku innych członków ZFR – „przekonano” do pokoju w Lome wysokim stanowiskiem w rządzie i władzą nad krajowymi zasobami naturalnymi (m.in. diamentami).

12 czerwca 2000 r. rząd Sierra Leone poprosił Sekretarza Generalnego ONZ o pomoc i wsparcie przy utworzeniu międzynarodowego sądu specjalnego, który miałby wymierzyć sprawiedliwość czołowym członkom ZFR odpowiedzialnym za zbrodnie na ludności Sierra Leone, a także za uwięzienie członków misji ONZ jako zakładników³¹. ONZ przychyliła się do prośby – Rada Bezpieczeństwa podjęła odpowiednią rezolucję i upoważniła Sekretarza Generalnego do podjęcia negocjacji na temat ostatecznego kształtu powoływanej instytucji.

Powstał już projekt statutu Sądu Specjalnego, w którym wiele spraw wymaga jeszcze doprecyzowania (m.in. sposób finansowania), ale z punktu widzenia niniejszego opracowania najbardziej interesujące są rozwiązania dotyczące czasowych granic jurysdykcji sądu. Projekt statutu przewiduje, że rozpoznaniu przez ów sąd mają podlegać zbrodnie popełnione na terenie Sierra Leone od 30 listopada 1996 r., tj. od daty wcześniejszego układu pokojowego pomiędzy rządem a ZFR, który zakończył się całkowitym niepowodzeniem. Takie rozwiązanie ma zapewnić oskarżenie w przypadkach większości zbrodni popełnionych przez siły ZFR, a równocześnie zapobiec „zalaniu” sądu przez nadmiar spraw, jeśli jego jurysdykcja będzie obejmować wszystkie przypadki zbrodni od początku konfliktu w 1991 r.

Takiemu zawężeniu czasowemu sprzeciwia się m.in. Amnesty International twierdząc, iż nie można dopuścić do sytuacji, w której sprawcy naj-

²⁹ *Sierra Leone – Renewed commitment needed to end impunity*, Amnesty International, 24 sierpnia 2001 r., AFR 51/007/2001, s. 3.

³⁰ Donoszą o tym inne raporty Amnesty International, np. *Sierra Leone: Voices of Victims of human rights abuses from Sierra Leone*, 21 czerwca 2001 r., POL 10/01/00.

³¹ Amnesty International, *Sierra Leone: Renewed...*, op. cit., s. 5.

cięższych zbrodni pozostaną bezkarni tylko dlatego, że popełnili je przed 30 listopada 1996 r. Według AI remedium na nadmierny napływ spraw do sądu będzie przyznanie prokuratorowi możliwości oceny, które przypadki z całego okresu trwania konfliktu są najcięższe i z tego względu ze szczególną starannością i w pierwszej kolejności przedstawione sądowi do rozpoznania³². Zdaniem AI nie można liczyć na to, że przestępstwa popełnione przed 1996 r. zostaną rozpoznane przez sądy krajowe Sierra Leone, ponieważ w tym wypadku ich sprawcy chronieni są przez amnestię z 1999 r. Tak więc zawężenie czasowej jurysdykcji sądu w połączeniu z efektem amnestii z Lome zaowocuje całkowitą bezkarnością tych, którzy dopuścili się czynów zbrodniczych na przestrzeni ponad 5 lat trwania wojny domowej.

Jeśli chodzi o skutek amnestii wobec jurysdykcji Sądu Specjalnego, zniwelowaniu jej skutków ma przysłużyć się wspomniana wyżej klauzula umieszczona przez przedstawiciela ONZ pod tekstem układu pokojowego w Lome, w której ONZ nie godziła się na objęcie skutkiem amnestii sprawców najpoważniejszych naruszeń praw człowieka³³. Bazując na tej klauzuli, w projekcie statutu Sądu Specjalnego umieszczono przepis mówiący, iż: „amnestia przyznana osobie, która podlega jurysdykcji Sądu Specjalnego w związku z dopuszczeniem się zbrodni wymienionych w art. 2 do 4 niniejszego statutu, nie może być przeszkodą w oskarżeniu”³⁴.

Wspomniane artykuły 2-4 wyszczególniają najpoważniejsze naruszenia praw człowieka, podlegające rozpoznaniu przez sąd. Są to zbrodnie przeciwko ludzkości (m.in. morderstwo, eksterminacja, niewolnictwo, deportacja, tortury), ciężkie naruszenia Konwencji Genewskich i inne poważne przypadki łamania prawa międzynarodowego, np. uprowadzenie i przymusowe wcielenie dzieci poniżej lat 15 do oddziałów zbrojnych biorących aktywny udział w walce. W świetle przytoczonych wyżej zapewnień, amnestia nie skutkowałaby wobec sprawców najcięższych przestępstw, ale ostateczne słowo w tej kwestii nie zostało jeszcze powiedziane.

3. Negatywny wpływ na ofiary

Wymierzenie sprawiedliwości sprawcom przestępstw przeciwko prawom człowieka ma oprócz ukarania samego przestępcy inny wymiar. Państwo decydując się na zastosowanie amnestii może wybaczyć winnym ich przestępczą działalność na swoją szkodę (np. zdradę lub działalność wywrotową), natomiast zbrodnie dotyczące poszczególnych obywateli, np. zabójstwo lub gwałt, nakładają na państwo, opiekuna swoich obywateli, nowe obowiązki – staje się ono zobowiązane wobec ofiar i ich rodzin do pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców. Stanowi to akt sprawiedliwości wobec ofiar, dla których oskarżenie i ukaranie przestępców może mieć ogromne znaczenie, przynosząc ulgę w cierpieniu, przywracając im poczucie własnej godności i stanowiąc częściowe zadośćuczynienie. Ponadto zapobiega to prywatnym zemstom, wymierzaniu sprawiedliwości „własnymi rękami”, jak to

³² Ibidem, s. 11.

³³ R. Cryer, op. cit., s. 443.

³⁴ Art. 10 projektu statutu Sądu Specjalnego w Sierra Leone, U.N. Doc. S/2000/915.

miało miejsce na Haiti, gdzie zdesperowani obywatele linczowali objętych amnestią członków byłego wojskowego reżimu³⁵.

Oprócz aktów prywatnej zemsty, jakie może sprowokować „przyzwolenie” państwa na bezkarność zbrodniarzy, działanie takie powoduje także pogłębiające się rozczarowanie, cynizm w stosunku do obowiązującego w danym państwie prawa, a także nieufność wobec kształtującego się dopiero nowego systemu politycznego. Dla ofiar aktów łamania praw człowieka amnestia stanowi szczyt hipokryzji – podczas gdy oni starają się uporać ze swoim cierpieniem, ich prześladowcy cieszą się wolnością, często w komfortowych warunkach. Widząc, że dygnitarze pozostają „ponad prawem”, zwykłemu obywatelowi trudno jest uwierzyć w zasadę praworządności jako jedną z fundamentalnych i niezbędnych reguł obowiązujących w państwie demokratycznym³⁶.

VI. PRAWNE OGRANICZENIE MOŻLIWOŚCI STOSOWANIA AMNESTII – OBOWIĄZEK OSKARŻANIA W PRZYPADKU NIEKTÓRYCH PRZESTĘPSTW

Prawo władz państwowych do przyznania amnestii określonym przestępcom może być ograniczone przez normy konwencji, których to państwo jest stroną. Jeśli istnieją międzynarodowe umowy nakładające obowiązek oskarżenia w przypadku ciężkich naruszeń praw człowieka, to w przypadku przyznania amnestii sprawcy takiego czynu, jest to równoznaczne ze złamaniem postanowień konwencji i nie ma w tym przypadku mowy o jakimkolwiek wyjątku lub usprawiedliwieniu³⁷. Taka amnestia może być uznana za nieważną w postępowaniu sądowym, zarówno przed sądem krajowym, jak i międzynarodowym trybunałem³⁸.

1. „Ciężkie naruszenia” Konwencji Genewskich

Przepisy Konwencji Genewskich z 1949 r.³⁹ nakładają na państwa będące ich stronami bezwzględny obowiązek oskarżenia w przypadku „ciężkich naruszeń” wymienionych już w punkcie pierwszym niniejszego opracowania. Komentarz do Konwencji Genewskich, stanowiący oficjalny zapis negocjacji mających miejsce przed podpisaniem tekstu Konwencji podkreśla, iż ów obowiązek ciążyący na państwach-uczestnikach Konwencji jest „absolutny”, co oznacza, że państwa te nie mogą w żadnych okolicznościach przyznać immunitetu, ani objąć amnestią osób, którym zarzucane jest dopuszczenie się tych „ciężkich naruszeń”⁴⁰.

³⁵ *Former General is Killed in Haiti*, „Boston Globe” z 4 października 1995 r., s. 4.

³⁶ M.P. Scharf, *The Amnesty...*, s. 513-514.

³⁷ *Ibidem*, s. 515.

³⁸ *Ibidem*, s. 514.

³⁹ Konwencje o ochronie ofiar wojny z 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. 1956, Nr 38, poz. 171.

⁴⁰ M. P. Scharf, *op. cit.*, s. 516.

Poważnym ograniczeniem „bezwzględności” obowiązku oskarżenia – niemal niweczącym możliwość skorzystania z jej ustaleń w wypadkach zbrodni popełnianych przeciw „w zgodzie” z obowiązującym w danym państwie prawem – było zawężenie stosowalności jej przepisów do przypadków mających miejsce podczas międzynarodowego konfliktu zbrojnego⁴¹. Wynika z tego, że wspomniane „ciężkie naruszenia” nie mogą stanowić podstawy do oskarżenia osób, które dopuściły się ich w warunkach pokoju lub wojny domowej. Ostatnio jednak coraz większe grono zwolenników zdobywa pogląd, że różnice pomiędzy międzynarodowymi i wewnętrznymi konfliktami zbrojnymi ulegają w coraz większym stopniu zatarciu i z tego powodu „ciężkie naruszenie” Konwencji Genewskich również może rodzić obowiązek oskarżenia i ukarania sprawcy⁴².

2. Ludobójstwo

Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. nie zawiera wspomnianych wyżej ograniczeń. Artykuł IV wprowadza bezwzględny obowiązek ścigania i oskarżenia osób winnych zbrodni ludobójstwa, którym w rozumieniu Konwencji jest: „którykolwiek z następujących czynów, dokonany w zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych jako takich:

- a) zabójstwo członków grupy,
- b) spowodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy,
- c) rozmyślne stworzenie dla członków grupy warunków życia, obliczonych na spowodowanie ich całkowitego lub częściowego zniszczenia fizycznego,
- d) stosowanie środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy”⁴³.

Osoby winne muszą ponieść odpowiedzialność niezależnie od tego, czy są funkcjonariuszami państwowymi, czy nie⁴⁴.

Omawiana Konwencja nie jest jednak wolna od wad – poważnym ograniczeniem w stosowaniu jej przepisów jest konieczność wykazania, iż zarzucanych czynów dokonano w „zamiarze zniszczenia w całości lub części grup narodowych, etnicznych, rasowych lub religijnych”. Nie wystarczy udowodnienie, że działanie to było wymierzone w daną grupę – musi mieć ono na celu jej całkowitą eksterminację⁴⁵. Po drugie, ofiary przestępstw muszą na-

⁴¹Konwencje o ochronie ofiar wojny, op. cit., art. 2: „[...] Konwencja niniejsza będzie miała zastosowanie w razie wypowiedzenia wojny lub powstania jakiegokolwiek innego konfliktu zbrojnego między dwiema lub więcej niż dwiema Wysokimi Umawiającymi się Stronami, nawet gdyby jedna z nich nie uznała stanu wojny”.

⁴²J. Dugard, *Dealing with Amnesty Crimes of a Past Regime. Is Amnesty Still an Option*, „Leiden Journal of International Law” 1999, t. 12, s. 1003.

⁴³Dz. U. 1952, Nr 2, poz. 9, art. 2.

⁴⁴„Winni ludobójstwa lub któregośkolwiek z czynów, wymienionych w Artykule III, będą karani bez względu na to, czy są konstytucyjnie odpowiedzialnymi członkami rządu, funkcjonariuszami publicznymi czy też osobami prywatnymi”; art. IV Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, Dz. U. 1952, Nr 2, poz. 9.

⁴⁵M. P. Scharf, *The Amnesty...*, op. cit., s. 517.

leżeć do którejś ze wspomnianych grup – i celowe wydaje się tu wykluczenie grupy „politycznej”, do której w prawie stu procentach można zaliczyć ofiary przestępstw przeciwko prawom człowieka w sytuacjach przedstawionych w niniejszym opracowaniu. W rezultacie, pomimo że Konwencja nakazuje oskarżać, równocześnie stawia tyle przeszkód, że do tej pory „żadna osoba nie została oskarżona na jej podstawie”⁴⁶, chociaż ratyfikowało ją 126 państw. Na szczęście, ze względu na nadzwyczaj poważny charakter ludobójstwa, obowiązek oskarżania tych, którzy dopuścili się tej zbrodni, można wyprowadzić także z międzynarodowego prawa zwyczajowego, niezależnie od ustaleń Konwencji⁴⁷. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w jednej ze swoich opinii, poświęconej właśnie temu aktowi, stwierdził, że zasady leżące u podstaw Konwencji „powinny być uznawane przez cywilizowane narody jako wiążące wszystkie państwa, nawet bez obowiązku wyrażonego w samej Konwencji”⁴⁸. Mimo że MTS nie uznał wyraźnie obowiązku oskarżania w przypadku ludobójstwa za zasadę leżącą u podstaw Konwencji, można to bez wątpienia uznać za pewnik, gdyż nakaz ścigania tej zbrodni stanowi istotę całego omawianego aktu. Tak więc, czy to z Konwencji, czy z prawa zwyczajowego można wywnioskować, iż państwa są zobowiązane do oskarżania sprawców ludobójstwa i przyznanie amnestii w takim przypadku byłoby wyraźnie sprzeczne z prawem międzynarodowym⁴⁹.

3. Zbrodnia tortur

Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 1984 r. wymaga, aby państwo-strona Konwencji podjęło „skuteczne środki ustawodawcze, administracyjne, sądowe oraz inne w celu zapobieżenia stosowaniu tortur na całym terytorium znajdującym się pod jego jurysdykcją”⁵⁰, zapewniło „aby wszystkie akty tortur stanowiły przestępstwa w rozumieniu jego prawa karnego”, oraz przewidziało „odpowiednie kary za te przestępstwa przy uwzględnieniu ich poważnego charakteru”⁵¹ i podjęło środki niezbędne „do ustanowienia swojej właściwości” w odniesieniu do przestępstwa tortur⁵². Ponadto przez przystąpienie do Konwencji każde państwo zobowiązuje się do zatrzymania osoby podejrzanego o popełnienie przestępstwa tortur przebywającej na jego terytorium⁵³, przeprowadzenia wstępnego badania sprawy oraz przekazania jej „właściwym organom w celu przeprowadzenia postępowania karnego”⁵⁴, jeśli nie zdecyduje się jej wydać innemu państwu.

Z powyższych uregulowań można wyciągnąć wniosek, że taki „wyraźnie określony obowiązek ustanowienia procedur karnych przeciwko podejrze-

⁴⁶ J. Murphy, *International Crimes*, „United Nations Legal Order” 1995, t. 2, s. 1011.

⁴⁷ R. Boed, *The Effect of a Domestic Amnesty on the Ability of Foreign States to Prosecute Alleged Perpetrators of Serious Human Rights Violations*, „Cornell International Law Journal” 2000, t. 33, s. 319.

⁴⁸ *Zastrzeżenia do Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa*, I.C.J. 1951, s. 23.

⁴⁹ R. Boed, op. cit., s. 320.

⁵⁰ Art. 2 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Dz. U. 1989, Nr 63, poz. 378.

⁵¹ Ibidem, art. 4.

⁵² Ibidem, art. 5, ust. 1.

⁵³ Ibidem, art. 6.

⁵⁴ Ibidem, art. 7.

nym sprawcom tortur uniemożliwia stronom Konwencji zastosowanie amnestii, która wyłączałaby możliwość oskarżenia zbrodniarzy⁵⁵.

Zastosowanie takiej amnestii byłoby również niezgodne z zakazem stosowania tortur wynikającym z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁵⁶. Mimo że Pakt nie wymaga wprost oskarżenia osób podejrzanych o stosowanie tortur, działająca w ramach ONZ Komisja Praw Człowieka wyraziła opinię, iż niewystarczającym działaniem jest samo zakazanie tortur pod groźbą kary – w większości państw taki zakaz istnieje, a mimo to nadal tortury się stosuje. Dlatego też, zdaniem Komisji, zakaz wynikający z art. 7 Paktu, w połączeniu z obowiązkiem nałożonym na jego strony w art. 2⁵⁷, wymaga zapewnienia, by „doniesienia o aktach znęcania się były uważnie badane przez kompetentne organy, a osoby winne poniosły konsekwencje swoich czynów”⁵⁸. W swoim późniejszym komentarzu, biorąc pod uwagę przypadki objęcia przez niektóre państwa amnestią zbrodnie tortur, Komisja jasno dała do zrozumienia, iż „amnestie są generalnie niezgodne z ciężącymi na państwach obowiązkami ścigania takich czynów i podjęcia odpowiednich środków gwarantujących, że nie powtórzą się one w przyszłości”⁵⁹. Akt amnestii, którego efektem ma być uniemożliwienie dochodzenia mającego wyjaśnić okoliczności naruszeń praw człowieka, nadaje *de facto* tym ostatnim pozory działań prawnych, uchylając obowiązek przestrzegania praw człowieka, a jest to oczywiście działanie niedopuszczalne⁶⁰.

4. Apartheid

Należy wspomnieć także o międzynarodowej Konwencji o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu, która kwalifikuje zbrodnię apartheidu jako przestępstwo międzynarodowe (szczególną postać zbrodni przeciwko ludzkości⁶¹), przewidując za jego sprawstwo międzynarodową odpowiedzialność karną⁶² i nakładając na państwa będące stronami Konwencji obowiązek „podjęcia środków legislacyjnych, sądowych i administracyjnych, mających na celu ściganie, sądzenie i karanie, zgodnie z posiadaną jurysdykcją, osób winnych lub oskarżonych o czyny wymienione w art. II niniejszej Konwencji, bez względu na to, czy przebywają one na terytorium państwa, w któ-

⁵⁵ D. F. Orentlicher, *Settling Accounts: The Duty to prosecute Human Rights Violations of Prior Regime*, „Yale Law Journal” 1991, t. 100, s. 2567.

⁵⁶ Dz. U. 1977, Nr 38, poz. 167, art. 7: „Nikt nie będzie poddawany torturom lub okrutnemu, nieludzkiemu albo poniżającemu traktowaniu lub karaniu”.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 2: „Państwa-Strony niniejszego Paktu zobowiązują się podjąć, zgodnie z własnym trybem konstytucyjnym i postanowieniami niniejszego Paktu, odpowiednie kroki mające na celu przyjęcie tego rodzaju środków ustawodawczych lub innych, jakie okażą się konieczne w celu realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie, jeżeli nie jest to już przewidziane w obowiązujących przepisach prawnych lub w inny sposób”.

⁵⁸ United Nations Human Rights Committee, General Comment 7, *Torture or Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Article 7)*, par. 1, z 30 lipca 1982 r.

⁵⁹ United Nations Human Rights Committee, General Comment 20, *Replaces General Comment 7 Concerning Prohibition of Torture and Cruel Treatment or Punishment (Article 7)*, par. 15, z 10 kwietnia 1992 r.

⁶⁰ J. E. Mendez, *The Right to Truth*, „Nouvelles Etudes Penales” 1998, t. 14, s. 261.

⁶¹ K. Henrard, *op. cit.*, s. 555.

⁶² Art. III międzynarodowej Konwencji o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu, Dz. U. 1976, Nr 32, poz. 186.

rym te akty zostały dokonane, i bez względu na to, czy są obywatelami tego lub innego państwa, czy też nie mają żadnego obywatelstwa”⁶³.

W ten sposób zbrodnia apartheidu została objęta jurysdykcją międzynarodową, umożliwiając ściganie i karanie jej sprawców niezależnie od tego, na terytorium jakiego państwa w danej chwili przebywają.

5. Zbrodnie przeciwko ludzkości

W odróżnieniu od ludobójstwa lub tortur, zbrodniom przeciwko ludzkości nie poświęcono do tej pory oddzielnej konwencji, która wprowadzałaby bezwzględny obowiązek ścigania i oskarżania w przypadku takich przestępstw. Rodzi się więc pytanie, czy można taki obowiązek wyprowadzić ze zwyczajowego prawa międzynarodowego? W tej kwestii istnieje spór – jedni twierdzą, że prawo zwyczajowe formułuje nakaz ścigania domniemych sprawców zbrodni przeciwko ludzkości⁶⁴, inni natomiast nie zgadzają się z tym poglądem⁶⁵. Zwolennicy oskarżania w takich przypadkach opierają swoją opinię na treści statutu Międzynarodowego Trybunału Wojskowego w Norymberdze, który wymaga pociągnięcia do odpowiedzialności i ukarania osób winnych popełnienia czynów będących przestępstwami w świetle prawa międzynarodowego; art. 6, zawierający katalog takich przestępstw, wymieniał wśród nich właśnie „...Zbrodnie przeciwko ludzkości: szczególnie zabójstwo, eksterminację, niewolnictwo, deportację lub inne nieludzkie czyny wymierzone w ludność cywilną”. Nie wolno jednak zapominać, że uregulowania statutu odnosiły się do MTW i nie można na ich podstawie konstruować obowiązków ciążących na wszystkich państwach.

Nakaz oskarżania sprawców zbrodni przeciwko ludzkości znacznie łatwiej i pewniej można wyinterpretować z rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1971⁶⁶ i 1973 r.⁶⁷ W pierwszej z nich Zgromadzenie nakazało, aby państwa podjęły środki zapewniające karalność osób winnych zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości, natomiast w drugiej uznało, iż „zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości, niezależnie od tego, gdzie je popełniono, powinny być przedmiotem dochodzenia, a osoby, przeciwko którym zgromadzono dowody, powinny być ścigane, zatrzymane, osądzone i, w przypadku udowodnienia im winy, ukarane”⁶⁸. Nakaz ścigania i oskarżenia został tu wyrażony *explicite*, jedyny problem w tym, że rezolucje nie mają mocy wiążącej wobec państw⁶⁹.

⁶³ Ibidem, art. IV.

⁶⁴ M. Cherif Bassiouni i Diane Orentlicher.

⁶⁵ Michael Scharf.

⁶⁶ Rezolucja w sprawie karania zbrodniarzy wojennych i osób, które popełniły zbrodnie przeciwko ludzkości (*U.N. General Assembly Resolution on the question of the punishment of persons who have committed crimes against humanity*), G.A. Res. 2840, U.N. GAOR, U.N.Doc. A/8429, 1971.

⁶⁷ Rezolucja w sprawie międzynarodowej współpracy w dochodzeniu, aresztowaniu, wydawaniu i karaniu osób winnych zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości (*U.N. General Assembly Resolution on principles of international cooperation in the detection, arrest, extradition and punishment of persons guilty of war crimes and crimes against humanity*), G.A. Res. 3074, U.N. GAOR, U.N. Doc. A/9030, 1973.

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ R. Boed, op. cit., s. 315.

Podsumowując – nie istnieje obecnie wiele wiążących instrumentów prawa międzynarodowego zobowiązujących państwa do oskarżania domniemyanych sprawców zbrodni przeciwko ludzkości. Te, które istnieją, albo zawierają zbyt dużo ograniczeń (Konwencje Genewskie lub konwencje w sprawie ludobójstwa), albo nie żądają tego oskarżenia „wprost”. W tym drugim przypadku można wprawdzie wyciągnąć wniosek, iż państwa „powinny” ścigać takich przestępców, ale nie są do tego zobligowane. Decyzja należy do nich i zależy od ich „dobrej woli”.

W tych nielicznych przypadkach, kiedy taki obowiązek jednak istnieje, objęcie uniwersalną jurysdykcją pewnej kategorii przestępstw, uznanych ze względu na swój szczególnie poważny charakter za przestępstwa międzynarodowe, implikuje wniosek, iż w tych wypadkach nie może mieć zastosowania amnestia gwarantująca bezkarność sprawcom tak potwornych czynów. W przypadku tych zbrodni prawo międzynarodowe zabrania stosowania amnestii – pogląd ten został głośno wyrażony w wyroku Międzynarodowego Trybunału do spraw zbrodni w byłej Jugosławii⁷⁰, który stwierdził, że amnestie przyznane w przypadku zbrodni tortur nie mają mocy prawnej i jako takie nie mogą być uznane przez społeczność międzynarodową⁷¹.

AMNESTY IN CASES OF HEAVIEST INTERNATIONAL CRIMES

S u m m a r y

The article focuses on the question of the suitability of amnesty in tackling national heritage of civil wars, dictatorship, state apparatus disintegration and others. The author furthermore presents a typology of amnesty acts. A question arises as to why amnesty, an instrument typical of national legal systems, rouses such controversy on the international level. However, the controversies arise over only those acts of amnesty that occur in cases of the heaviest international felonies, tortures, and war crimes. The author discusses the motives of applying amnesty in such cases, listing some advantages of such a solution and also mentioning the 'darker' sides, or drawbacks of the option. The article is rounded up with an analysis of limitations on the use of amnesty under the international law.

⁷⁰ *Prosecutor v. Furundzija*, sprawa nr IT-95-17/1-T, orzeczenie z 10 grudnia 1999 r.

⁷¹ J. Dugard, op. cit., s. 1003.