

**KATARZYNA HOLY**

**PRAWO MIĘDZYNARODOWE PUBLICZNE WOBEC AMNESTII,**

WYDAWNICTWO DIFIN, WARSZAWA 2015, ss. 310

Problem bezkarności sprawców zbrodni międzynarodowych czy masowych naruszeń praw człowieka lub prawa humanitarnego pozostaje - wciąż nierozwiązanym - jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących dziś przed społecznością międzynarodową. Długotrwałe konflikty zbrojne czy represyjna polityka władz autorytarnych, często nie zostają w ogóle osądzone, także ze względu na wykorzystanie instytucji amnestii.

- Przywódcy państwowi czy dowódcy wojskowi - chcąc uniknąć odpowiedzialności karnej - dążą do objęcia ich zachowań właśnie amnestią, powołując się przy tym na wartość pokoju i pojednania w podzielonym społeczeństwie post-konfliktowym lub post-autorytarnym. Czy jednak sprawiedliwość realizowana przez egzekucję norm prawa międzynarodowego, stoi rzeczywiście w opozycji do urzeczywistnienia postulatu pokoju i stabilizacji w burzliwym czasie przemian? Chcąc odpowiedzieć na to pytanie, warto przyjrzeć się w jaki sposób system prawa międzynarodowego stara się przeciwdziałać bezkarności zbrodniarzy i ograniczyć stosowanie amnestii. Wyсіtek ten niedawno podjęła dr Katarzyna Holy. Nakładem Wydawnictwa „Difin” ukazała się jej pierwsza monografia, zatytułowana *Prawo międzynarodowe publiczne wobec amnestii*.

Pozycja podzielona jest na trzy części, poprzedzone stosownym wstępem, składając się łącznie z dziesięciu rozdziałów. Monografię uzupełnia podsumowanie wywodu oraz niezwykle bogaty wykaz bibliograficzny, w tym spis omówionych, międzynarodowych bądź krajowych, orzeczeń. Warto w tym miejscu wspomnieć, że Autorka oprócz wykorzystania literatury naukowej (przede wszystkim anglojęzycznej, ale i prac polskiej doktryny) sięgnęła również do materiałów prasowych - publicystycznych, reportażowych i informacyjnych. O ile niejednokrotnie nadmierna ufność w teksty dziennikarskie bywa zgubna dla naukowca, o tyle, mając na względzie bardzo dynamiczny i aktualny temat badawczy, należy

w tym wypadku ocenić ten zabieg niezwykle pozytywnie. Pozwoliło to przede wszystkim odnieść się dr K. Holy do ostatnich prób wykorzystania amnestii w sytuacji trwającego konfliktu zbrojnego, jak np. w chwili obecnej we wschodniej Ukrainie, czyniąc pracę bogatszą i pełniejszą.

We wstępie rozważań Autorka stawia fundamentalne pytanie badawcze odnoszące się z jednej strony do zakresu obowiązku ścigania i karania, które na państwa nakłada prawo międzynarodowe (akcentując równoległe potrzebę ochrony ofiar zbrodni), a z drugiej do wskazania parametrów amnestii w szczególnych sytuacjach powojennych lub post-autorytarnych. K. Holy słusznie dostrzega, że instytucja amnestii niejednokrotnie stoi w sprzeczności z właściwym wykonaniem wiążących zobowiązań przez państwa i realizacją praw pokrzywdzonych, choć jednocześnie bywa niezbędnym elementem strategii zakończenia danego konfliktu zbrojnego. Tak zasygnalizowany problem badawczy uzasadnia podział pracy na trzy, logicznie powiązane ze sobą części. Warto dodać, że we wstępie do monografii dr K. Holy definiuje najważniejsze pojęcia zgłębiane dalej w opracowaniu, jak amnestia, ułaskawienie, czy abolicja oraz wskazuje na najważniejszy kontekst przyjmowania przepisów amnestyjnych – akcentując w pierwszej kolejności okresy po konfliktach zbrojnych o charakterze wewnętrznym lub odstąpieniu od dyktatorskich reżimów. Wreszcie, przedstawiona zostaje historia wykorzystania amnestii, począwszy od starożytności, aż do czasów współczesnych.

W części pierwszej (*Zagadnienia prawne*) Autorka w ramach trzech rozdziałów analizuje treść obowiązku ścigania i karania sprawców na gruncie rozwiązań prawa humanitarnego oraz tzw. szczegółowych konwencji prawa międzynarodowego praw człowieka (jak te dotyczące ludobójstwa, tortur czy zbrodni apartheidu). Ponadto, dr K. Holy pokazuje w jaki sposób zobowiązanie to określane jest przez międzynarodowe organy (sądy), powołane jako ciała kontrolne systemów ochrony praw człowieka, czy to gruncie systemu uniwersalnego Narodów Zjednoczonych, czy systemów regionalnych (europejski, międzyamerykański), co bezpośrednio wpływa na stopniowe zawężanie prawnej możliwości stosowania amnestii. Autorka podnosi, że choć prawo międzynarodowe wprost nie reguluje instytucji (zakazu) amnestii<sup>1</sup>, to jednak odpowiednia interpretacja postanowień konwencyjnych, jak i prawa zwyczajowego, w sposób zasadniczy ograni-

<sup>1</sup> Można wskazać takie przepisy jak art. 6 (5) II Protokołu Dodatkowego z 1977 r. do Konwencji Genewskich z 1949 r., który zachęca do przyjmowania jak najszerzej amnestii w stosunku do osób uczestniczących w konflikcie. Jak należy wnosić, z ewentualnego przywileju amnestyjnego nie mogą skorzystać sprawcy poważnych naruszeń prawa humanitarnego.

cza możliwość skorzystania z niej. Do walorów tego fragmentu pracy zaliczyć należy pochylenie się nad zbrodnią wymuszonego zaginięcia i przyjętą przez Narody Zjednoczone w 2006 r. Międzynarodową Konwencją o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem. Temat ten, choć pojawia się w polskiej literaturze przedmiotu od czasu do czasu,<sup>2</sup> wciąż pozostaje raczej na marginesie badań. Zauważyć jednak należy, że przyjmowana amnestia np. w krajach Ameryki Łacińskiej, w sytuacji przepoczwarczenia wojskowych dyktatur w państwa demokratyczne, chronić miała w znacznej mierze właśnie sprawców wymuszonych zaginięć. Odnosząc się do omawianych systemów ochrony praw człowieka, Autorka zauważyła wagę obowiązków pozytywnych, dekodowanych w treści poszczególnych instrumentów prawa międzynarodowego praw człowieka, jednocześnie wyznaczających konieczność podjęcia odpowiednich działań przez państwa, jak i chroniących prawa pokrzywdzonych. Prawom ofiar naruszeń poświęcony jest zresztą jeden z punktów rozważań, wśród których dr K. Holy wymienia m.in. prawo do rzetelnego postępowania, prawo do prawdy czy prawo do naprawy. Dostrzeżenie istoty instrumentów służących ofiarom to ważna konstatacja – wprowadzane amnestie mające chronić nieliczne jednostki przed odpowiedzialnością karną (np. odchodzących dyktatorów) uniemożliwiają w praktyce dochodzenie swoich roszczeń przez całe rzesze pokrzywdzonych.

Tę część monografii kończy przedstawienie orzecznictwa czołowych międzynarodowych sądów karnych dotyczących amnestii. Autorka odnosi się do prac Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (MTKJ), Sądu Specjalnego dla Sierra Leone (SSSL) czy Nadzwyczajnych Izb Orzekających w Kambodży (NIOK) – wszystkie one wskazały, że przyjęta mocą prawa wewnętrznego amnestia jest obojętna prawnie dla trybunałów wykonujących swoje funkcje osądzenia sprawców najważniejszych zbrodni (*international core crimes*), jak i państw działających na gruncie konstrukcji jurysdykcji uniwersalnej. Ciekawe prezentują się rozważania dotyczące przepisów Statutu Rzymskiego Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) pod kątem napięcia pomiędzy działaniem MTK a przyjmowanymi w państwach, będących „pod lupą Trybunału”, amnestiami.<sup>3</sup> Dr K. Holy konstatuje, że Statut haskiego Trybunału w pewnych okolicznościach może dopuścić amnestię przyjętą przez dane

<sup>2</sup> Zob. np. A. Szpak, *Wymuszone zaginięcia. Wybrane zagadnienia*, Toruń 2009.

<sup>3</sup> Do czego służy Autorce m.in. opisany przykład Ugandy, w ramach której MTK prowadzi postępowania, jako swoistego napięcia pomiędzy wartościami „pokoju” a „sprawiedliwości”.

państwo – jednak proceder ten może mieć charakter jedynie wyjątkowy i usprawiedliwiony przepisami samego Statutu.

W części drugiej (*Rozwiązania krajowe*) Autorka pochyła się nad kilkoma, dobrze dobranymi, kazusami państw, które przyjęły prawo amnestyjne w gwałtownym okresie przemian polityczno-społecznych w ich obrębie. K. Holy przedstawia tym samym kilka typów amnestii – analizując tzw. amnestie bezwarunkowe (blankietowe), zdecydowanie najbardziej kontrowersyjne (na przykładzie Chile, Argentyny, Peru, Salwadoru i Urugwaju), amnestie o ograniczonym zakresie stosowania (Haiti, państwa byłej Jugosławii i Gwatemala) oraz amnestie warunkowe (RPA, Timor Wschodni i Kolumbia). Autorka, zgłębiając wybrane przez siebie *case-studies*, omawia szczegółowo krajowe prawo amnestyjne (np. w przypadku Chile jest to „słynny” dekret Augusto Pinocheta z 1978 r.), praktykę stosowania tego prawa przez sądy krajowe, reakcje międzynarodowych sądów (organów) ochrony praw człowieka i ewentualną zmianę tendencji orzeczniczej w następstwie interwencji międzynarodowych instytucji. Ich aktywność w tej materii, przede wszystkim Komitetu Praw Człowieka (KPC) oraz Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka (MTPC), doprowadziła bowiem do uznania, że blankietowe amnestie naruszają postanowienia przepisów konwencyjnych i uniemożliwiają pełną ochronę praw ofiar naruszeń. Autorka zauważa, że w większości przywoływanych przypadków to właśnie batalia (rodzin) pokrzywdzonych powoli skutkuje (proces ten wciąż się toczy) wznawianiem postępowań i uchylaniem amnestii – choć jednocześnie ustawa amnestyjna w Urugwaju z 1986 r. została poparta przez większość społeczeństwa w referendum z 1989 i ... 2009 r., kiedy to w znacznej części państw regionu optowano już za sądowym rozliczeniem dawnych zbrodni.

Warto odnieść się również nieco szerzej do przywołanego przez dr K. Holy południowoafrykańskiego przypadku amnestii warunkowych. W RPA, w ramach oceny „demonów przeszłości”, czyli systemu apartheidu, zdecydowano się powołać Komisję Prawdy i Pojednania – ciało pozasądowe, będące dziś symbolem niekarnego segmentu sprawiedliwości okresu przejściowego (*transitional justice*, fenomen ten Autorka analizuje w części trzeciej monografii). Jednym z elementów realizowanego procesu pojednania w Południowej Afryce była możliwość skorzystania z amnestii, pod warunkiem, że popełniony czyn przestępczy miał charakter polityczny, a potencjalny beneficjent amnestii ujawnił wszystkie fakty związane z naruszeniami. K. Holy przywołuje niezwykle interesujące orzeczenie Sądu Konstytucyjnego RPA. Sąd ten, mierząc się z zarzutem niekonstytucyjności przepisów amnestyjnych, stwierdził, że tak jak Komisja Prawdy i Pojednania, tak i przewidziana

amnestia warunkowa stanowią w istocie „most historii” – szlak do pojednania, normalizacji i stabilizacji sytuacji wewnętrznej w kraju po trwaniu systemu apartheidu, uznając ją za spełniającą wymogi zgodności z ustawą zasadniczą państwa południowoafrykańskiego.

W części trzeciej (*Dylematy związane ze stosowaniem amnestii*) dr K. Holy podejmuje próbę oceny skutków amnestii dla przyjmujących je państw, jak i sprawców naruszeń korzystających z jej przywilejów. Do ciekawych fragmentu tej części książki zaliczyć można przedstawienie (syntetyczne, ale wystarczające) historii i praktyki konstrukcji jurysdykcji uniwersalnej, która obok funkcjonowania międzynarodowego sądownictwa karnego, jest w stanie przełamać bezkarność sprawców najpoważniejszych naruszeń.

Docenić należy także poświęcenie jednego z rozdziałów tematowi ulokowania instytucji amnestii jako jednego z (bardzo dyskusyjnych) mechanizmów sprawiedliwości okresu przejściowego. Jak się wydaje, dziś nie sposób mówić o wdrażaniu amnestii w społeczeństwach post-konfliktowych lub post-autorytarnych bez przywoływania pojęcia *transitional justice*. To ważne, bo patrząc na polską literaturę tak nauk prawnych, jak i politycznych, można odnieść wrażenie, że funkcjonuje jedynie publicystyczne w gruncie rzeczy wyrażenie „rozliczania (zbrodni) przeszłości”, a nie ugruntowane w literaturze światowej mniej więcej od ćwierćwiecza pojęcie sprawiedliwości okresu przejściowego<sup>4</sup>. Mnogość rozwiązań *transitional justice* - od procesów karnych, przez mechanizmy poszukiwania i opowiadania prawdy, programy reparacyjne, aż do wysiłków lustracyjnych - tylko uwypukla dylematy ze stosowaniem amnestii w sytuacji dynamicznych zmian polityczno-społecznych. Doskonale opisuje to Autorka, wskazując na kontekst prac tak trybunałów karnych (jak MTK, czy NIOK) czy komisji prawdy i pojednania (np. w Timorze Wschodnim oraz Gwatemali) w warunkach obowiązującej lub potencjalnie implementowanej amnestii.

Przechodząc do merytorycznej oceny monografii, należy przede wszystkim podkreślić znakomicie wybrany temat rozważań – niezwykle aktualny, ale i doniosły tak prawnie, jak i politycznie. Do tej pory tematowi amnestii (w prawie międzynarodowym) przyjmowanych w sytuacjach nadzwyczajnych (okresach przejściowych) poświęcono co prawda kilka artykułów,<sup>5</sup> ale bez wątplenia książka dr K. Holy to pierwsze tak

<sup>4</sup> Pierwsze prace, które wprowadzały wskazane pojęcie do świata nauki, ale i praktyki to: N. Kritz (red.), *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, cz. I-III, Washington DC 1995; R.G. Teitel, *Transitional Justice*, Oxford 2000.

<sup>5</sup> Por. M. Płachta, *Amnestia jako jeden ze sposobów „rozliczania” sprawców najcięższych zbrodni międzynarodowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 4, s. 7-26.

kompleksowe opracowanie dotyczące tej instytucji. Na uznanie zasługuje wykorzystanie bardzo bogatej literatury światowej przedmiotu (nie tylko z zakresu prawa międzynarodowego, ale również nauk pokrewnych: stosunków międzynarodowych i politologii). Jednak to co przesądza o wyjątkowości pozycji, to przede wszystkim część druga monografii, w której Autorka niezwykle skrupulatnie przedstawia krajowy kontekst przyjmowania przepisów amnestyjnych, omawia orzecznictwo krajowe oraz wskazuje na dialog pomiędzy sądami krajowymi a międzynarodowymi sądami (organami) ochrony praw człowieka – wszystko to wpływało i wpływa nadal na kształtowanie charakterystyki prawnej amnestii w prawie międzynarodowym.

Szukając pewnych uchybień opracowania, można zastanowić się np. dlaczego Autorka przyjęła, że prawo do prawdy nie zostało zdekodowane na gruncie Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka (AKPC) jako prawo autonomiczne (choć związane z innymi prawami gwarantowanymi przepisami Konwencji) przez MTPC, pomimo iż Trybunał przychylił się do tej nietypowej konstrukcji prawa ofiar w jednym z wyroków, przywoływanym zresztą w tekście przez dr K. Holy.<sup>6</sup> Nie zmienia to jednak faktu, że recenzowana monografia stanowi bardzo ważną pozycję wśród polskich prac dotyczących problematyki współczesnych wyzwań prawa międzynarodowego i jako taka bez wątpienia zasługuje na lekturę.

rec. Tomasz Lachowski\*

---

<sup>6</sup> Jak się wydaje, konstatacja MTPC z wyroku w sprawie *Gomes Lund przeciwko Brazylii*, przekonuje właśnie do akceptacji przez Trybunał prawa do prawdy w świetle postanowień AKPC. Por. „200. (...) [This] Court has determined that all persons, including the next of kin of the victims of gross human rights violations, have the right to know the truth. 201. For its part, the Inter-American Court has considered the content of the right to know the truth in its jurisprudence, in particular in cases of enforced disappearance. Since the case of *Velásquez Rodríguez*, the Court affirmed the existence of a “right of the next of kin to know the fate of the victims, and where possible, the location of their remains.” The Court also recognized that the right of the next of kin of the victims of gross human rights violations to know the truth is enshrined in the right to access to justice (...)”. Co więcej, uważa lektura par. 297: „In regard to the establishment of a National Truth Commission, the Court considers that it is an important mechanism, among others that already exist, to comply with the obligation of the State to guarantee the right to the truth of what occurred (...)”, daje do zrozumienia, że MTPC również w kreacji przez państwo (w tym wypadku Brazylię) właściwej komisji prawdy i pojednania upatruje jeden z mechanizmów realizacji prawa do prawda – nie tylko w wymiarze indywidualnym, ale także zbiorowym, dotyczącym szerszej zbiorowości, a we wskazanym przypadku, całego narodu brazylijskiego. Zob. Wyrok MTPC z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie *Gomes Lund i inni (“Guerrilha Do Araguaia”)* przeciwko Brazylii, Ser. C, nr 219.

\* Dr, Uniwersytet Łódzki, e-mail: tomasz.lachowski86@gmail.com.