

ZBIGNIEW B. RUDNICKI

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

MIĘDZYNARODOWE KOMISJE BADAWCZE
W NOWOCZESNYM SYSTEMIE POKOJOWEGO
ROZWIĄZYWANIA SPORÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Z praktyką powoływania komisji badawczych (zwanych niekiedy także dochodzeniowymi lub śledczymi, jak również komisjami dla stwierdzania faktów (czyli *fact-finding commissions*) spotykamy się w zasadzie od zakończenia I konferencji haskiej 1899 r. Komisje badawcze wraz z komisjami pojednawczymi zalicza się do tzw. komisji mieszanych, tzn. złożonych z delegatów państw, tworzących dla swoich określonych celów daną komisję, w której mogą brać udział również delegaci państw trzecich. Działalność komisji mieszanych jest elementem rokowań dyplomatycznych *sensu largo*, mających na celu rozwiązanie sporu międzynarodowego¹.

Traktatowe uregulowanie co do międzynarodowych komisji badawczych zawiera I konwencja haska z 1899 r. (o pokojowym załatwianiu

¹ M. IWANEKO, *Spory międzynarodowe*, Warszawa 1976, s. 170. Komisje badawcze same sporu nie regulują, pełnią jedynie funkcję pomocniczą przy jego załatwieniu, przede wszystkim i w zasadzie, przez same strony. Natomiast do badań na miejscu uciekają się organy wspólne, jak Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Rada Bezpieczeństwa, Zgromadzenie Ogólne ONZ etc. Zob. K. KOCOT, *Komisje badawcze*, [w:] *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, a także N. BAR-YAACOV, *The Handling of International Disputes by Means of Inquiry*, London 1974.

sporów międzynarodowych)². Konwencja przewidywała, że sprawozdanie komisji ma ograniczać się do stwierdzenia faktów. Sprawozdanie nie miało wiązać stron i w związku z tym nie miało mocy orzeczenia arbitrażowego. Do decyzji stron należało jaką rolę w uregulowaniu sporu ma odgrywać takie sprawozdanie. Wspomniane przepisy zostały w zasadzie utrzymane w I konwencji o pokojowym regulowaniu sporów z 1907 r.³

W swoich początkach instytucja międzynarodowej komisji badawczej była odpowiedzią na dwa palące problemy występujące od dawna w postępowaniu towarzyszącemu rozwiązywaniu sporów międzynarodowych. Problemy te identyfikuje trafnie Pitman B. Potter, który jeszcze w okresie międzywojennym pisał, że:

„Z jednej strony, jest niezaprzeczalną prawdą, że wiele trudności w rozstrzygnięciu sporów międzynarodowych metodą pokojową spowodowane jest występującymi na początku trudnościami w ustaleniu wspólnej wersji wydarzeń (faktów), na którą zechciałyby przystać obie strony. Z drugiej zaś, trudność ta pogłębia się na skutek udzielających się w sytuacji konfliktu wrogich emocji, które narosły jednostronnie, a które nie tylko utrudniają osiągnięcie jednomyślności między stronami w ale także nie sprzyjają wyjaśnieniu faktów spornych w sprawie i przygotowaniu porozumienia w zasadniczych punktach”⁴.

² Konwencja ta w art. 9-14 zalecała powoływanie tych komisji w wypadku sporu międzynarodowego nie dotyczącego żywotnych interesów, ani honoru, a wynikających z różnic w ocenie faktów, jeśli strony nie mogły osiągnąć porozumienia w drodze dyplomatycznej. W takim razie, o ile pozwalają na to okoliczności, spierające się strony powinny ustanowić międzynarodową komisję badań, której zadaniem jest wyjaśnienie faktów, od których ustalenia zależne jest uregulowanie sporu. Komisja powinna to uczynić, dokonując sumiennego i bezstronnego badania na miejscu.

³ Konwencja ta, która obowiązuje do dzisiaj, rozszerzyła je jednak, wprowadzając, przede wszystkim reguły proceduralne (dział III, art. 9-36). W miejsce zaleceń konwencji z 1899, konwencja w swoim nowym brzmieniu stwierdza, że układające się strony „uważają za pożyteczne i pożądane” ustanawianie komisji badawczych. Ustalone w art. 17 konwencji z 1907 zasady proceduralne mają zastosowanie jedynie wówczas, gdy strony w konkretnym wypadku nie przyjmą innych zasad.

⁴ P.B. POTTER, *An Introduction to the Study of International organization*, New York 1928, s. 260. Podobny punkt widzenia został wyrażony przez A. BEAUCOURT, *Les commissions internationales d'enquête*, Arras 1909, s. 11-12.

Pierwsze koncepcje systemowego rozwiązania tego problemu przypisuje się rosyjskiemu profesorowi prawa międzynarodowego Friderickowi Martensowi i byłemu sekretarzowi stanu USA Williamowi Jenningsowi Bryanowi, których wysiłki idące w kierunku upowszechnienia i zdobycia poparcia dla idei międzynarodowego postępowania badawczego (*international fact-finding*) pozwoliły na postęp w tej sprawie. Uzasadniając swój pomysł odnośnie stosowania tej procedury w działalności komisji badawczych (*commissions of inquiry*), posłużył się de Martens następującą argumentacją, mówiąc: „wyobraźmy sobie, że władze graniczne aresztują kogoś na obcym terytorium. Wyniknąć z tego może bardzo poważny konflikt – im bardziej niejasne są okoliczności – tym więcej pojawia się obiekcji. Artykuły w gazetach, interpelacje w parlamencie, mogą stwarzać presję dla rządów i popychać je do działań niezgodnych z ich rzeczywistymi intencjami. Komisję badawczą można porównać do zaworu bezpieczeństwa danego rządowi. Pozwala ona na przemówienie do rozemocjonowanej i źle poinformowanej opinii publicznej: *poczekajcie – zorganizujemy komisję, która uda się na miejsce i która dostarczy wszelkich nowych informacji – słowem, która wyświekli sprawę*. I w ten sposób zyskuje się na czasie...”⁵.

Z kolei, W. J. Bryan występując na konferencji Unii Międzyparlamentarnej w Londynie w 1906 roku dowodził, że czas potrzebny komisji na przeprowadzenie postępowania w trakcie którego ma ona ustalić i wyjaśnić fakty, byłby też daniem stronom czasu na wygaszenie emocji i zmobilizowanie opinii publicznej na rzecz działań sprzyjających utrzymaniu pokoju⁶.

Komisje badawcze stały się z czasem powszechną procedurą w pokojowym regulowaniu sporów w ramach organizacji międzynarodowych i w bilateralnych porozumieniach, zawieranych przez państwa w celu usunięcia powstałych pomiędzy nimi rozbieżności. Znajduje to

⁵ J.B. SCOTT, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences: The Conference of 1899, Third Commission, 6th Meetings, July 19, 1899*, Buffalo 2000 (reprint wydania z 1920 r.), s. 641.

⁶ D.P. MYERS, *The Commission of Inquiry: The Wilson-Bryan Peace Plan*, «World Peace Foundation Pamphlet Series» 3.1/1913, s. 20.

swój wyraz w Artykule 33 Karty NZ gdzie komisje badawcze zostały wyliczone wśród metod używanych w pokojowym rozwiązywaniu międzynarodowych kontrowersji⁷.

Należy zdać sobie sprawę, że w każdym konflikcie międzynarodowym, pojawia się bezsprzecznie potrzeba jakiegoś rodzaju dochodzenia w sprawie ustalenia faktów. Nawet negocjacje lub dyplomatyczna wymiana poglądów w odniesieniu do materii sporu będzie nawiązaniem do faktów lub domniemaniem faktów powziętym najczęściej w wyniku jednostronnego ustalenia, w które zaangażowane były państwa. Tymczasem międzynarodowa komisja badawcza, jak podkreśla

⁷ Artykuł 33(1) „Jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że dalsze trwanie sporu zagrozi utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, strony tego sporu winny szukać rozwiązania przede wszystkim w drodze rokowań, postępowania badawczego, pośrednictwa, pojednawstwa, rozjemstwa, załatwienia sądowego, skorzystania z instytucji lub porozumień regionalnych, albo innych środków pokojowych ich własnego wyboru”. Owe procedury mogą być uważane za wyczerpujące, ponieważ termin mediacja może być interpretowany jako obejmujący dobre usługi (H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, New York 1950, s. 376). Słowem metody rozwiązywania sporów mogą przyjmować następującą postać: Negocjacje polegają na aktach zawiązania stosunku zainicjowanego przez strony wiodące spór i ukierunkowane na uzyskanie zrozumienia i rozstrzygnięcia (L. OPPENHEIM, *International Law*⁶, ed. by H. LAUTERPACHT, II, New York 1940, s. 7). Jeśli państwa nie są w stanie lub nie są nastawione na rozwiązanie dzielących je różnic na drodze negocjacji, może w grę wchodzić praktyka dobrych usług i (lub) mediacji. Tutaj włącza się trzecia strona. Teoretycznie, dobre usługi polegają jedynie na działaniu przez trzecią stronę polegającym na oferowaniu różnych usług dla doprowadzenia do zgody stron wiodących spór, podczas gdy mediacja zakłada również udział strony trzeciej i prawdopodobne prowadzenie przez nią późniejszych negocjacji. Inną formą nieobligatoryjnego rozwiązania jest concyliacja. Arbitraż, znana od najdawniejszych czasów metoda pokojowego załatwiania, jest zdefiniowana w konwencji haskiej o pokojowym rozstrzyganiu sporów międzynarodowych z 1907 jak następuje: „ma za swój przedmiot załatwianie sporów pomiędzy państwami przez sędziów pochodzących z ich własnego wyboru w oparciu o respektowanie prawa” (Konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych, Haga, 18 X 1907, Dział IV, *O arbitrażu międzynarodowym*, Artykuł 37 (*Convention of the Pacific Settlement of International Disputes of 1907*, Part IV International Arbitration, Chapter I, *The System of Arbitration*, Article 37). W sądowym załatwianiu, lub postępowaniu rozjemczym sędziami są wyznaczeni członkowie stałej ławy, a tym samym pozostający poza kontrolą znajdujących się w sporze państw.

to P. B. Potter „opiera się na innej zasadzie, jest zorganizowana i prowadzona w inny sposób, i prowadzi do innych rezultatów”⁸.

A zatem, co stanowi podstawowe cechy charakterystyczne międzynarodowego badania jako odrębnej procedury, odróżniającej się od innych metod rozwiązywania sporów? Pierwszą cechą jest to, że organem prowadzącym dochodzenie jest międzynarodowa komisja w skład której wchodzi bezstronni członkowie lub strona trzecia, wprowadzająca „element neutralny”; a niekiedy także w równej liczbie reprezentowani są przedstawiciele obydwu spierających się stron.

Po wtóre, końcowy efekt działalności komisji, jakim jest sprawozdanie, nie posiada wiążącego prawnie charakteru. Tym samym procedura zaliczana jest do kategorii nieobligatoryjnych lub doradczych metod na równi z negocjacjami, mediacją i koncyliacją⁹.

Trzecią cechą charakterystyczną jest to, że zadanie komisji ogranicza się do wyjaśnienia faktów i kwestii spornych.

Jeśli komisja została upoważniona do podjęcia najdalej idących starań w celu doprowadzenia do rozwiązania sporu poprzez przedstawienie w sprawozdaniu zaleceń dla stron, bądź też bezpośrednio w trakcie swej pracy, to nie pozostaje *de facto* nadal wyłącznie komisją badawczą lecz staje się w jej miejsce komisją dochodzeniową i koncyliacyjną.

Bliskie związki pomiędzy badaniem a koncyliacją zasługują na szczególną uwagę. Ewolucyjnie rzecz biorąc komisja koncyliacyjna powstaje z przekształcenia się komisji badawczej, jako że stanowi ona syntezę badania i mediacji, starszej metody pokojowego rozstrzygnięcia sporów¹⁰.

⁸ P.B. POTTER, *An Introduction...*, s. 171.

⁹ Podczas gdy dobrowolny, niewiążący charakter sprawozdania stanowi najbardziej istotną różnicę pomiędzy tą metodą a obligatoryjnymi metodami arbitrażu i załatwienia sądowego, to pod żadnym względem nie podważa ich wartości. Różnica w zakresie pomiędzy badaniem a arbitrażem jest dodatkowo skomentowany (noted) w pracy F.E. Smith'a, N.W. Sibley'a, którzy wyliczają jedenaście „istotnych różnic” pomiędzy haskami komisjami dochodzeniowymi a Stałym Trybunałem Sprawiedliwości (F.E. SMITH, *International Law as Interpreted During the Russo-Japanese War*, Second edition. Revised and reset, London 1907, s. 266-269).

¹⁰ J. SALMON, *La convention européenne pour le règlement pacifique des différends*, «Revue générale de droit international public» ser. 3, 30/1959, s. 21; N. VAJIC,

Podczas gdy niektórzy autorzy umiejscawiali faktyczną fuzję tych dwóch procedur w różnych okresach czasu przed I wojną światową, komisja koncyliacyjna pojawia się oficjalnie dokładnie właśnie po zakończeniu wojny¹¹.

Komisja koncyliacyjna jako odrębna forma wykształciła się na bazie doświadczeń podczas I wojny światowej a o jej kształcie zdecydowali przedstawiciele państw i osoby prywatne, które brały udział w sporządzaniu planów pokojowych rozwiązań dla okresu powojennego. Jak wyjaśnił to jeden z autorów, przyczynił się do tego przyciągający uwagę prawników pomyślny wynik rozwiązania incydentu Dogger Bank (1904), kiedy to komisja badawcza wykroczyła poza swoje zadanie ustalenia faktów i wskazała na odpowiedzialność oraz wyznaczyła kwotę odszkodowania. Dalszą sprawą jest to, czy nie można by było powołać organu, na podobieństwo komisji badawczej, który mógłby także być wyposażony w kompetencje do wydawania zaleceń, które stronom wolno byłoby przyjąć lub odrzucić¹².

Zdaniem D. Myersa, autorzy powojennych planów pokojowych, kierowali się zarówno wiedzą na temat rozszerzonej jurysdykcji komisji Dogger Bank, jak też instynktownie dążyli do wypracowania jednoznacznych i wyraźnych rozwiązań, polegających na szybkim postępie w pracach nad urzędowymi projektami ligi pokoju, które obejmowały powołanie „rady koncyliacyjnej”¹³. Echo dyskusji towarzyszących powyższemu planowi znalazło później wyraz w programie Amerykańskiej Ligi na rzecz narzucenia pokoju, przyjętym w Filadelfii 17 czerwca 1915 roku. Dzięki dyskusjom tym, przypadającym na czas I wojny światowej, „koncyliacja uzyskała”, zdaniem D. Myersa „swą tożsamość, lecz nigdy nie próbowano dezawuować znaczenia jej matki –

Diplomatic Settlement or Adjudication?, [w:] *Règlement pacifique des différends entre états: perspectives universelle et européenne*, ed. L. CAFLISCH, The Hague 1998, s. 17-24.

¹¹ Niektórzy autorzy wyrażają przekonanie, że połączenie dokonano się w komisji badawczej w prawie incydentu Dogger Bank. Zob. np. D.P. MYERS, *The Modern System of Pacific Settlement of International Disputes*, «Political Science Quarterly» 49/1931, s. 555-556.

¹² J-G.P. HETTE, *L'évolution de la conciliation internationale*, Paris 1934, s. 20-21.

¹³ D.P. MYERS, *The Modern...*, 555-556.

komisji badawczej”¹⁴. Dystynktywną cechą komisji koncyliacyjnej kiedy po raz pierwszy pojawiła się jako proces rozstrzygania, były jej uprawnienia co do przedkładania propozycji rozstrzygnięcia¹⁵. W miarę jak rozwinęła się koncyliacja, jej zadanie, co potwierdza Pakt Bogoty z 1948 r., ulega poszerzeniu w zakresie uprawnień, zwłaszcza w dążeniu aby doprowadzić do porozumienia pomiędzy stronami, osiągniętego na wzajemnie uznanych warunkach. W praktyce oznaczało to faktyczny udział komisji w negocjacjach pomiędzy stronami lub ich agentami (pełnomocnikami stron)¹⁶. W przeciwieństwie do komisji koncyliacyjnej, komisja badawcza będzie ograniczać się w swej działalności do wyjaśnienia faktów i kwestii spornych.

Jednakowoż z niewiadomych przyczyn rozróżnienie pomiędzy powyżej wymienionymi dwoma metodami nie okazało się wystarczająco jasne dla wszystkich autorów, a terminy badanie i koncyliacja były nierzadko używane zamiennie¹⁷. Niektóre przypadki omyłkowej klasyfikacji były niewątpliwie wynikiem pewnych podobieństw tych dwóch procedur, jak również wynikały z faktu, że w praktyce te dwie funkcje często bywały ze sobą łączone i przypisywane jednej komisji. Niemniej jednak funkcje te pozostają do dzisiaj dwoma różnymi procedurami, do tego stopnia, że jest możliwe występowanie jednej bez drugiej¹⁸.

¹⁴ Tamże, s. 560.

¹⁵ N.L. HILL, *International Commissions of Inquiry and Conciliation*, no. 278, march 1932, s. 9-10; C.C. HYDE, *The Place of Commissions of Inquiry and Conciliation Treaties*, «British Yearbook of International Law» 1929, s. 97.

¹⁶ P.B. POTTER, *An Introduction...*, s. 174.

¹⁷ Co było jednak szczególnie zaskakujące, to pomylenie arbitrażu z koncyliacją, jako że zalecenia komisji koncyliacyjnej nie miały mocy wiążącej w żadnym czasie. Z tego też powodu, nazwa „komisje koncyliacyjne” nadawana organom ustanawianym przez traktat pokojowy z Włochami w 1947 roku jest myląca; decyzje tych organów są bowiem wiążące dla stron. Wyjaśnienie sposobu w jaki nastąpił dobór terminów zostało przedstawione przez Maartena Bosa w studium jednego z takich ciał zbiorowych. Zob. M. Bos, *The Franco-Italian Conciliation Commission*, «Nordisk Tidsskrift for International Ret og 'Jus Gentium'» 22/1952, s. 156.

¹⁸ Trudno jest przyjąć odmienny pogląd zaprezentowany na konferencji w Bogocie w 1948 roku, że badanie i koncyliacja pospołu tworzą jedną procedurę. Delegat

Komisja mogła niekiedy być upoważniona jedynie do badania, podczas gdy innym razem nadawano jej funkcje koncyliacyjne bez żadnych specjalnych uprawnień badawczych. W wielu traktatach bilateralnych, prowadzenie postępowania badawczego jest opcją komisji koncyliacyjnej.

Często słowa „badanie”, „dochodzenie” i „fact-finding” są używane zamiennie¹⁹. Z drugiej strony, „obserwacja” i komisja obserwacyjna” muszą być odróżniane od „dochodzenia” i „komisji badawczej”, chociaż techniki i sprawozdania w tych dwóch procesach są bardzo podobne²⁰. Co najmniej dwa rozróżnienia zostały wypracowane w Narodach Zjednoczonych w dyskusjach, które wydają się ważne, zwłaszcza jeśli występują wspólnie. Jedno z rozróżnień wyłoniło się w czasie gdy Rada Bezpieczeństwa debatowała na temat wysłania grupy obserwatorów do Libanu. W trakcie dyskusji jeden z delegatów wypowiedział się na temat różnicy pomiędzy dochodzeniem a obserwacją. Niekiedy bowiem mogło się tak złożyć, że komisja badająca fakty została wyposażona w uprawnienia do prowadzenia dochodzenia w celu dociekania przyczyny przeszłych incydentów, po to aby można było stwierdzić czy nie miały one wpływu na sytuację bieżącą. Najbardziej istotne znaczenie ma jednak rozróżnienie pomiędzy komisją obserwacyjną a komisją dochodzeniową. Zadaniem komisji obserwacyjnej jest bowiem obserwacja wydarzeń mających dopiero nastąpić, natomiast komisja badawcza zajmuje się odkrywaniem prawdy na temat tego co już się wydarzyło.

z Meksyku w dyskusji w III Komisji sprzeciwił się projektowi grupy roboczej, który wliczał następujące metody pokojowego załatwiania sporów: negocjacje, dobre usługi, mediacja, dochodzenie, koncyliacja, rozstrzygnięcie sądowe, arbitraż. Utrzymał on, że słowo „i” winno zastąpić przecinek pomiędzy słowami „badanie, koncyliacja,” ponieważ, jego zdaniem, „el procedimiento de investigacion en si solo es un procedimiento que no admiten algunos estados”. F. CUEVAS, *The Bogota Conference and Recent Developments in Pan-American Relations: A Mexican View*, «International Affairs» (Royal Institute of International Affairs 1944-) 24.4/1948, s. 524-533.

¹⁹ E.L. KERLEY, *The Powers of Investigation in the United Nations Security Council*, «American Journal of International Law» 55/1961, s. 912.

²⁰ Czasem, słowa „badanie” (inspection) i „kontrola” (supervision) są używane zamiennie z „obserwacją”.

Istotne znaczenie przy powoływaniu komisji obserwacyjnej ma to, aby upewnić się, czy nie wyposażono w jej dodatkowe uprawnienia do prowadzenia dochodzenia w sprawie wydarzeń wcześniejszych, poprzedzających ukonstytuowanie się komisji, ponieważ danie jej takiej władzy prowadzić mogłoby do wzajemnych oskarżeń i nieporozumień mogących w efekcie postawić pod znakiem zapytania główny cel komisji jakim jest przybliżenie rozwiązania sporu.

Jakkolwiek dyskusje prowadzone przy okazji powoływania komisji obserwacyjnych przez Narody Zjednoczone przyczyniły się wystarczająco do adekwatnego odróżniania obserwacji od badania, należy pamiętać, że drugi ze wspomnianych procesów może całkiem dobrze łączyć w sobie dochodzenie lub obserwację wydarzeń, następujących już po ustanowieniu komisji.

Przykładem może być tutaj co najmniej kilka komisji powołanych przez, Ligę Narodów, Narody Zjednoczone i Organizację Państw Amerykańskich, które prowadziły dochodzenie w sprawie incydentów mających miejsce zarówno w czasie trwania ich misji, jak i wcześniejszych. Z tego też powodu, czyniąc rozróżnienie pomiędzy obserwacją i badaniem, warto zauważyć, że różnica pomiędzy obserwacją a dochodzeniem odnosi się raczej do stopnia intensywności niż charakteru czynności, i że daleko idąca, dogłębna obserwacja może wydać się dochodzeniem, a mniej intensywne dochodzenie może być uważane za obserwację²¹. Jak widać, czynności dochodzeniowe, składające się na śledztwo lub *enquête* różnią się od siebie. Czasem charakter konfliktu sprawia, że oczekiwane jest prowadzenie przez komisję badawczą dochodzenia na miejscu czy też formalne przesłuchanie świadków zgodne z przyjętymi założeniami²².

²¹ Rozróżnienie dokonane podczas dyskusji w Lidze Narodów wskazują, że funkcje komisji badawczej muszą być „jasno odróżniane od funkcji komisji śledczej. Czynność przeprowadzenia inspekcji jest węższa, ograniczająca się do stwierdzenia czy strony zgodnie zastosowały się do zaleceń Rady...”. Zob. United Nations, *History and Analysis of the General Convention for Improving the Means of Preventing War*, Doc. A/AC.18/55/1948, s. 7.

²² Biorąc na przykład znaną deklarację Czterech Mocarstw odnoszącą się do procedury głosowania w Radzie Bezpieczeństwa można domniemać, że autorzy jej

Inne czynności mogą być także podejmowane dla wyjaśniania faktów. W związku z tym nierzadko termin „badanie” (*inquiry*) będzie użyte w sensie wyłącznym lub w ogólnym tego słowa znaczeniu.

Termin „spór” w kontekście niniejszych rozważań jest użyty w jego bardziej ogólnym znaczeniu. Jakkolwiek autorzy Karty NZ rozróżniają pomiędzy „sprawami”, „sytuacjami” i „kwestiami” (spornymi), w praktyce rozróżnienie to posiada jednak niewielkie lub zgoła żadne znaczenie. Jak powiedział Trygve Lie, pierwszy sekretarz generalny NZ (nie licząc lorda Gledwyna Jebba pełniącego na początku te obowiązki), wszystkie trzy były ważnymi problemami dla Narodów Zjednoczonych.

W epokach poprzedzających wiek XX, komisje do celów badawczych i sprawozdawczych należały raczej do rzadkości, odnotowano jednak wczesne przypadki postępowania arbitrażowego obejmujące incydentalnie ekstensywne dochodzenia prowadzone przez osoby znane ze swej bezstronności, w odniesieniu do faktów stanowiących przyczynę sporu pomiędzy suwerennymi jednostkami.

Sędziowie w starożytnej Grecji, występujący jako arbitrzy lub rozjemcy w sporach granicznych, często odwiedzali sporny teren. Zgodnie z inskrypcjami znalezionymi na wyspie Delos niektóre miasta zgodziły się aby odnośnie okoliczności każdej (spornej) sprawy, że będą starły się osiągnąć kompromis pomiędzy stronami na wypadek powstania różnic, a jeśli nie uda im się porozumieć, sędziowie powinni ostatecznie rozsądzić spór. W jednej ze spraw spierające się miasta zwróciły się o arbitraż do tessalijskiego miasta Larissa. Larissa wysłała trzech sędziów z sekretarzem aby zbadali okoliczności, które zdecydowały o powstaniu sporu granicznego²³.

W innych sporach granicznych, sędziowie zbierali świadectwa starszych ludzi, znających sporne tereny od czasów młodości²⁴. Dowody archeologiczne, takie jak ślady osadnictwa i stanowiska grobowe

użyli prawdopodobne słowa „investigate” w znaczeniu wysyłania komisji w teren na miejsce wydarzeń.

²³ J.H. RALSTON, *International arbitration, from Athens to Locarno*, London 1929, s. 162.

²⁴ Tamże, s. 163.

(cmentarzyska) były wykorzystywane do identyfikowania wcześniejszych granic²⁵. W sporze granicznym pomiędzy Itane i Hieraphytna, dokumenty wagi publicznej, obejmujące stare listy, mapy i umowy były przedkładane w trybunale jako dowody pomocne w zlokalizowaniu granicy²⁶.

Chociaż Grekom nie udało się rozwinąć systemu badania faktów, jako czynności odrębnej niezależnej od procedur arbitrażowych i concyliacyjnych, rozumieli oni potrzebę wiarygodnego systemu ustalania faktów w rozwiązywaniu „międzynarodowych sporów pomiędzy gminami miejskimi (państwami – miastami).

Rzymianie w przeważającej mierze „nie wyobrażali sobie bezstronnego arbitrażu w sprawie różnic dzielących ich z graniczącymi z nimi narodami, ponieważ prawie od samego początku walczyli o dominację”²⁷. Podobnie też „papiestwo, jak wcześniej Imperium Rzymskie, nie wyobrażało sobie idei arbitrażu w taki sposób jak jest ona rozumiana współcześnie”²⁸. Na skutek postępującego zaniku władzy w późnym średniowieczu i później aż do XIX stulecia arbitrzy byli głównie biernymi receptorami w procesie zbierania faktów.

Podpisanie Traktatu Jaya (1794)²⁹ dało impuls zapoczątkowujący „złotą erę arbitrażu”, która w efekcie doprowadziła do wyodrębnienia się procedury badania faktów (*fact-finding*)³⁰. Ten brytyjsko-amerykański traktat podpisany dla umożliwienia wytyczenia północnej granicy Stanów Zjednoczonych, przygotowany został przez trzy-osobową komisję arbitrażową, która dokonała inspekcji spornych miejsc i przesłuchała świadków aby zdobyć wiedzę na temat intencji jakimi kierowali się wcześniejsi negocjatorzy³¹.

²⁵ Tamże,

²⁶ Tamże, s. 163-164.

²⁷ Tamże, s. 168.

²⁸ Tamże, s. 175.

²⁹ R. RANKIN, *The treaty of amity, commerce, and navigation between Great Britain and the United States*, Berkeley 1907.

³⁰ *World Peace Foundation pamphlets*, IX, Boston 1926, s. 457-473.

³¹ J.B. MOORE, *History and digest of the international arbitrations to which the United States has been a party, together with appendices containing the treaties*

Ruch na rzecz wypracowania lepszych mechanizmów badania faktów nabrał dynamiki w związku z rezolucją Kongresu Paryskiego z 1856 roku, która przewidywała, że państwa pomiędzy którymi powstaną konflikty winny (zanim sięgną do broni), mieć prawo tak dalece jak pozwolą na to okoliczności, do skorzystania z dobrych usług przyjaznego sobie mocarstwa³².

Niezależnie od tego, sukces jakim zakończył się arbitraż w sprawie *Alabama Claims* z 1872 roku przyczynił się w następstwie do powstania ruchu na rzecz zachęcania innych narodów (poza Stanami Zjednoczonymi i Wielką Brytanią) do zawierania umów arbitrażowych. W efekcie tego, kiedy car Rosji zwołał pierwszą konferencję haską w 1899 roku, był już przygotowany grunt pod bardziej uniwersalny traktat pokojowy. Warto podkreślić, że konferencja haska doprowadziła do ustanowienia Stałego Trybunału Międzynarodowego Arbitrażu, często opisywanego ironicznie jako niebędącego w istocie „ani stałym ani trybunałem”³³.

Przy okazji konferencji doszło, między innymi, również do zinstytucjonalizowania procesu, który był w gruncie rzeczy nie arbitrażem ale badaniem faktów (*fact-finding*).

Pruska delegacja na konferencję, której głównym mówcą był profesor de Martens, zgłosiła propozycję, aby państwa – sygnatariusze konwencji, znajdujący się w stanie sporu, zostały zobowiązane do utworzenia komisji „w celu ustalenia i wyjaśnienia a następnie ogłoszenia okoliczności, które doprowadziły do niezgody i dla wyjaśnienia wszelkich kwestii spornych w drodze bezstronnego i dokładnego dochodzenia na miejscu”³⁴.

De Martens uzasadniał, że komisja winna pozwolić na ujawnienie prawdy na temat okoliczności sporu³⁵. Jednakże, Stany Zjednoczone

relating to such arbitrations, and historical and legal notes on other international arbitrations, ancient and modern, Washington 1898, s. 16-22.

³² *World Peace Foundation pamphlets...*, IX, s. 461.

³³ D.W. BOWETT, *The law of international institutions*, New York 1963, s. 215.

³⁴ W.I. HULL, *The two Hague conferences and their contributions to international law*, Boston 1908, s. 277.

³⁵ Tamże,

i Austria, zablokowały pruski zamiar aby wprowadzić obowiązek powiadamiania o fakcie zaistnienia sporu, tak że końcowy tekst traktatu zawierał jedynie postanowienie, że „w sporach o charakterze międzynarodowym, nie dotyczących ani honoru, ani żywotnych interesów, układające się Mocarstwa uważają za pożyteczne i pożądane, aby strony, które nie mogły dojść do porozumienia w drodze dyplomatycznej, ustanawiały, jeśli pozwolą na to okoliczności, Międzynarodową Komisję Badań, powołaną dla ułatwienia rozstrzygania sporów, wyjaśniając za pomocą badania bezstronnego i sumiennego kwestie faktyczne”³⁶.

W przypadku niemożności osiągnięcia porozumienia każda ze stron może postąpić zgodnie z arbitrażowymi przepisami Konwencji wybierając dwóch komisarzy z grona członków Stałego Trybunału lub z jakiegokolwiek innego miejsca pochodzenia. Jeśli owi komisarze nie osiągną porozumienia co do polubownego rozwiązania winni wybrać trzecie państwo a obydwa spierające się państwa mogą poszukać arbitra. Po ustanowieniu komisji strony miały wyliczyć fakty sporne, określić uprawnienia i metody postępowania komisji. Alternatywnie, strony mogły po ukonstytuowaniu się komisji pozwolić na sformułowanie swoich własnych reguł³⁷. Postępowanie miało mieć charakter kontradiktoryjny, podczas którego każdej stronie wolno przedstawić swoje racje przed komisją³⁸.

Rosjanie domagali się ażeby każda ze stron dostarczyła komisji „wszelkich środków i ułatwień niezbędnych do dokładnego i sumiennego studium faktów w konkretnej sprawie”³⁹.

Rumuni, uznali jednak, że może to stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, a przygotowujący projekt zgodzili się w ostatecznym rozrachunku jedynie na to, „aby państwa zaangażowane w sporze dostarczyły międzynarodowej komisji dochodzeniowej, w takim stop-

³⁶ *Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, July 29, 1899, Washington D.C. 1899, art. 9.*

³⁷ Tamże, art. 32, 33.

³⁸ Tamże, art. 10, 32.

³⁹ W.I. HULL, *op. cit.*, s. 286-287.

niu jak dalece jest to możliwe wszelkich środków i urzędzeń niezbędnych do umożliwienia jej aby była w pełni zorientowana co do faktów i mogła zrozumieć na czym polega istota sporu⁴⁰.

Po wyczerpaniu prac komisja miała przedstawić każdej ze stron kopię sporządzonego w wyniku badania sprawozdania, które miało sprowadzać się do ustalenia faktów. Każdej stronie pozostawiano wolną rękę pozwalając na podjęcie działania – lub rezygnację z działania – w odpowiedzi na sprawozdanie komisji⁴¹.

Jedyną komisją zwołaną na podstawie przepisów konwencji haskiej z 1899 r. była ta utworzona do rozwiązania sprawy incydentu *Hull* lub *Dogger Bank*⁴². Incydent na *Dogger Bank* rozegrał się w październiku 1904 roku i dotyczył ostrzelania na Morzu Północnym przez jednostki marynarki rosyjskiej Floty Bałtyku kutrów brytyjskich, wziętych omyłkowo za japońskie torpedowce⁴³. Powołana w tej sprawie komisja

⁴⁰ J.B. SCOTT, *The reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907: being the official explanatory and interpretative commentary accompanying the draft conventions and declarations submitted to the conferences by the several commissions charged with preparing them together with the texts of the final acts, conventions and declarations as signed, and of the principal proposals offered by the delegations of the various powers as well as of other documents laid before the commissions*, Oxford 1917.

⁴¹ *Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, July 29, 1899*, Washington D.C. 1899, art. 12, 32.

⁴² J.H. RALSTON, *op. cit.*, s. 433-434.

⁴³ Francja powołując się na konwencję haską z 1899 roku zaoferowała się z misją dobrych usług i zaproponowała utworzenie międzynarodowej komisji badawczej. W kwestii postępowania badawczego kilka punktów dotyczących istoty tego sporu miało istotne znaczenie i wpływało na szanse doprowadzenia do rosyjsko-brytyjskiego porozumienia. A jako, że spór powstał na tle oczywistej pomyłki i nie miał żadnych znamion konfliktu ideologicznego ani geopolitycznego znaczenia, państwa - strony spierające się bez trudu zgodziły się na komisję ekspertów, oficerów marynarki z Francji, W. Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Rosji i Austro-Węgier. Państwa pozostające w sporze nie zgodziły się jednak na wyposażenie komisji w szeroki zakres uprawnień, pozwalających nie tylko na badanie faktów ale także formułowanie opinii co do skutków prawnych przez wskazanie strony odpowiedzialnej za incydent. Komisja w sprawozdaniu zawarła ustalenie, że flota rosyjska ponosi odpowiedzialność za śmierć brytyjskich rybaków i zniszczenie ich statków, aczkolwiek nie podtrzymała

badawcza miała ustalić fakty mające decydujące znaczenie w kwestii żądania W. Brytanii, m.in. ukarania dowódcy okrętu rosyjskiego odpowiedzialnego za ostrzelanie na Morzu Północnym brytyjskich statków rybackich, przeproszenia i wypłaty odszkodowania.

Druga konferencja haska z 1907 r. ponownie odrzuciła rosyjskie i holenderskie wnioski w sprawie obowiązkowego wprowadzenia badania faktów (*fact-finding*). Odrzuciła także rosyjską propozycję rozszerzenia uprawnień komisji, pozwalającą aby komisjom wolno było stwierdzać winę (lub błąd) zamiast sugerować je nie wprost przez stwierdzenie faktów⁴⁴. Konferencja nie zmieniła wcześniejszego postanowienia o pięcioosobowym składzie komisji aczkolwiek uzupełniła postanowienia z roku 1899 przez wprowadzenie wymogu w myśl którego w razie nieukonstytuowania się komisji (Trybunału Rozjemczego) „każda ze stron mianuje dwóch sędziów arbitrażowych, z których jeden tylko może być obywatelem strony lub też wybranym spośród tych, którzy wyznaczeni byli przez nią jako członkowie Stałego Trybunału. Ci sędziowie wybierają razem superarbitra. W razie równego podziału głosów wybór superarbitra powierzony jest trzeciemu mocarstwu, wyznaczonemu za wspólną zgodą stron. Jeśli nie dojdzie do zgody w tym względzie, każda ze stron wskaże inne mocarstwo, a wybór superarbitra nastąpi po porozumieniu wskazanych mocarstw”⁴⁵.

W drugiej konwencji haskiej dodano w uzupełnieniu dwadzieścia dwa artykuły proceduralne w stosunku do konwencji z roku 1899, przede wszystkim dlatego, że Brytyjczycy i Francuzi doszli do przeko-

wniosku Brytyjczyków o potępienie admirała floty rosyjskiej dowodzącego flotyllą. Zgodnie z obowiązującymi przepisami konwencji ustalenia komisji nie były wiążące dla stron, niemniej jednak zostały przez nie przyjęte a Rosja zgodziła się zapłacić odszkodowanie. Zob. *Dogger Bank Inquiry*, [w:] J.B. SCOTT, *Hague Court Reports*, Oxford 1916, s. 403-412.

⁴⁴ W.I. HULL, *op. cit.*, s. 289-291.

⁴⁵ *Konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych*, Haga, 18 X 1907, Dz.U. z 1929 r. Nr 25, poz. 256, art. 45. Jeśli w ciągu dwóch miesięcy te dwa mocarstwa nie doszły do zgody, każde z nich przedstawi dwóch kandydatów wybranych z listy członków Stałego Trybunału, z wyłączeniem członków wyznaczonych przez strony i nie będących obywatelami żadnej z nich. Losowanie określa, który z kandydatów tak wskazanych będzie arbitrem.

niania, że komisja w sprawie *Dogger Bank* straciła wiele cennego czasu zmuszona do tworzenie procedur *ad hoc*⁴⁶.

Na podstawie Artykułu 15 Biuro Międzynarodowe Stałego Trybunału miało pełnić funkcję kancelarii Komisji, które zbierać się miały w Hadze i postawić do dyspozycji urzędującej komisji badań swoje pomieszczenia i zaplecze organizacyjne⁴⁷. W zachowanych przepisach z pierwszej konwencji utrzymano pierwotne reguły postępowania badawczego⁴⁸.

Konwencja zobowiązywała każdego uczestnika sporu „do zapewnienia stawiennictwa świadków lub ekspertów, znajdujących się na jego terytorium, którzy zostali wezwani przez komisję⁴⁹.

W efekcie powstać miał nowy przepis przez odwołanie się do prawa narodowego, lecz pozostawiał on wątpliwość co do tego, która (z dwóch) konwencji wymaga zmiany prawa narodowego w celu zapewnienia jej skuteczności. Komisje mogły także występować do rządu państwa – sygnatariusza niepozostającego w sporze o pozwolenie na uzyskanie dowodu w granicach jego terytorium, zgodnie z prawem narodowym, a żądanie to nie może być odrzucone „dopóki państwo pozostające w sporze nie uznałoby je za ograniczenie swego suwerennego prawa lub godzące w bezpieczeństwo państwa”⁵⁰.

W oparciu o te reguły powstały dwie komisje do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie aresztowania *Tavignano* i ostrzelania *Canoune* i *Galois* (okrętów pływających pod flagą tunezyjską) przez włoskie okręty wojenne. Na mocy porozumienia podpisanego 20 maja 1920 roku komisje miały zbadać geografię i warunki hydrograficzne wybrzeża oraz wód przybrzeżnych gdzie doszło do incydentu⁵¹.

⁴⁶ *Konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych (1907)...*, art. 51-85. Zob. też W.I. HULL, *op. cit.*, przyp. 48, s. 292.

⁴⁷ *Konwencja o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych (1907)...*, art. 15.

⁴⁸ Tamże, art. 23, 36.

⁴⁹ Tamże, art. 25.

⁵⁰ Tamże, art. 24, 36.

⁵¹ Na mocy konwencji, powołano komisję mającą: I. przeprowadzić dochodzenie, oznaczyć i ustalić dokładnie położenie geograficzne miejsca gdzie wydarzyły się: (a) zajęcie francuskiego parowca pocztowego *Tavignano* przez okręt Włoskiej Marynarki

Komisarze zebrali i zabezpieczyli dowody w postaci listów, pisemnych zeznań pod przysięgą, dzienników okrętowych, planów, map, oraz ustnych świadectw. Zbadano fakty na podstawie których odtworzono przebieg wydarzeń, wskazujących na to, że zachowanie Włochów było niedopuszczalne, w wyniku czego zdecydowało, że Francji należy się odszkodowanie w wysokości 5 000 franków w złocie⁵².

Ostatnia komisja utworzona w oparciu o przepisy konwencji haskich powstała w 1921 roku w celu zbadania sprawy storpedowania i zatopienia holenderskiego statku *Tubantia* przez niemiecką łódź podwodną w 1916 oraz ustalenia czy atak był zamierzony. W skład komisji weszli oficerowie marynarki z Holandii, Danii, Szwecji i Niemiec a przewodniczącym został przedstawiciel Szwajcarii. Komisja zapoznała się z formalnym wyjaśnieniami złożonymi w sprawie, raportem przedstawiającym fakty i świadectwem ekspertów. W wyniku postępowania wyjaśniającego komisja ustaliła, że *Tubantia* została zatopiona torpedą wystrzeloną przez niemiecką łódź podwodną ale nie udało się jednoznacznie stwierdzić czy atak był działaniem zamierzonym⁵³.

Wyciągając wnioski z widocznych niedostatków konwencji haskiej, sekretarz stanu Bryan w 1913 roku, uzupełnił zakres istniejących amerykańskich umów arbitrażowych, przekonując Senat Stanów Zjednoczonych do przyjęcia serii dwustronnych traktatów wprowadzających wymóg, aby „wszystkie spory ... jakiegokolwiek dotyczyłyby natury, w których rozwiązaniu zawiodła dyplomacja” miały być przedkładane stałym pięcioosobowym, międzynarodowym komisjom, dla których każdy z traktatów przewidywał odpowiednie postanowienie⁵⁴.

Królewskiej *Fulmine*, 25 stycznia 1912 r.; (b) pościg za jednostkami *Camouna* i *Gaulois* przez ten sam okręt i jednostkę Włoskiej Marynarki Królewskiej *Canopo*, oraz ostrzelanie później rzeznaczonych jednostek; II. Dokonać ścisłego ustalenia sieci hydrograficznej, kształtu i charakteru linii brzegowej, okolicznych mielizn, zmierzenia odległości i oddalenia tych punktów do miejsc, gdzie rozegrały się wspomniane wydarzenia. III. Sporządzić pisemne sprawozdanie zawierające wyniki dochodzenia. Por. *Tavignano Inquiry (1912)*, [w:] J.B. SCOTT, *Hague Court Reports...*, s. 413, 417.

⁵² J.H. RALSTON, *op. cit.*, przyp. 36, s. 294.

⁵³ Tamże, s. 294-295.

⁵⁴ Pierwszy traktat podpisany z Gwatemalą (*Treaty with Guatemala on Advancement of Peace, Sept. 20, 1913*) stał się traktatem wzorcowym dla późniejszych

Miały one składać się z jednego przedstawiciela narodowego każdego z państw – sygnatariuszy, jednego nie narodowego, wybranego przez każdego z sygnatariuszy i jednego członka wybieranego za wspólną zgodą⁵⁵. Układające się strony, zobowiązane były do powstrzymania się od aktów wojennych na czas dochodzenia prowadzonego przez komisję⁵⁶. Każda komisja była uprawniona do „działania z własnej inicjatywy i w każdym przypadku miała notyfikować o nich zarówno obydwu rządów i wzywać je do współpracy w prowadzonym badaniu”⁵⁷. Jakkolwiek Stany Zjednoczone podpisały traktaty z dwudziestoma i jednym państwami, obejmujące owe zasady mające na celu zapobieganie eskalacji konfliktu, komisjom nigdy nie powierzono badania jakiegokolwiek sporu. Do 1926 roku jedynie komisja ustanowiona przez Danię, Portugalię i Szwecję miała skompletowany pełny skład osobowy⁵⁸.

Dla dopełnienia obrazu warto także przedstawić jak kształtowały się początki nowoczesnego bezstronnego stosowania metody ustalania faktów (*fact-finding*) po I wojnie światowej.

W Pakcie Ligi Narodów zawarte zostały pierwsze postanowienia pozwalające na ustanowienie komisji trójstronnej, której członkowie ponosiliby odpowiedzialność przed międzynarodową organizacją a nie przed swoim rządem⁵⁹. Na mocy artykułu 11 Paktu LN, wojna lub groźba wojny zostały uznane za „sprawę, która interesuje całą Ligę”, która „powinna przedsięwziąć wszelkie środki, mogące skutecznie zabezpieczyć pokój między narodami”⁶⁰. Artykuł 15 dalej stanowił, że

kolejnych traktatów. Zob. *World Peace Foundation pamphlets, volume 9*, World Peace Foundation, Boston 1926, s. 536-37. Teksty wszystkich podpisanych traktatów można znaleźć w: *Treaties for the advancement of peace between the United States and other powers negotiated by the Honourable William J. Bryan, Secretary of state of the United States*, New York 1920.

⁵⁵ *Treaty with Guatemala on Advancement of Peace, Sept. 20, 1913*, art 2.

⁵⁶ Tamże, art. 1.

⁵⁷ Tamże, art. 3.

⁵⁸ *World Peace Foundation pamphlets*, cit., s. 549.

⁵⁹ *Pakt Ligi Narodów (Paryż, 28 VI 1919)*, Dz.U. z 1920 r. Nr 35, poz. 200, art. 9.

⁶⁰ Tamże,

kiedy powstał spór, „który mógłby spowodować zerwanie stosunków”, winien on być przedłożony Radzie lub Zgromadzeniu, które uprawnione zostało do wydania polecenia a następnie zbadania sporu⁶¹. Jeśli sprawozdanie komisji zostało przyjęte przez Radę lub Zgromadzenie mogło zostać odrzucone przez stronę wiodącą spór jedynie pod groźbą sankcji, które mogły być nałożone z mocy artykułu 16 Paktu⁶².

Pierwszym sporem rozpatrywanym w oparciu o postanowienia artykułu 15 był zatarg powstały pomiędzy Finlandią a Szwecją w 1921 roku. Po oddzieleniu się od Rosji, Finlandia nadal dążyła do sprawowania kontroli nad Wyspami Alandzkimi. Jednak większość mieszkańców wysp budowała swą tożsamość w oparciu o swoje szwedzkie korzenie kulturowe i w związku z tym wyspiarze rozpoczęli agitację za powrotem archipelagu do Szwecji, gdzie z kolei ich skomplikowane położenie pociąga za sobą wystąpienia i demonstracje solidaryzujące się z nimi ludności w samej Szwecji. W czerwcu 1920 roku oddziały fińskie wysłano na Wyspy, a 20 września Rada Ligi wyznaczyła komisję badawczą i nakazała jej „dostarczyć Radzie ... [informacji] odnoszących się do uprawnionych interesów wszystkich zainteresowanych stron, sprawozdanie, które pozwoli im wypracować docelowe lub przejściowe rozwiązanie...”⁶³.

W skład komisji weszły znane postaci w osobach byłego ministra spraw zagranicznych Belgii, byłego prezydenta Szwajcarii i byłego ambasadora USA w Turcji⁶⁴. Po sześciu tygodniach badania prowadzonego w Szwecji, Finlandii i na Wyspach Alandzkich, komisja zaleciła z jednej strony utrzymanie fińskiego zwierzchnictwa, z drugiej zaś to, że wyspy mają zostać zdemilitaryzowane i przyjąć neutralny status, że język szwedzki ma być nadal przedmiotem szkolnego nauczania a także i to, że prawa prywatnej własności mają pozostać zagwarantowane⁶⁵.

⁶¹ Tamże, art. 15 § 1.

⁶² Tamże, art. 16 § 1, 4.

⁶³ League of Nations Council Minutes, no 9, 1920, Annex 101, s. 73, 77.

⁶⁴ S. SIERPOWSKI, *Liga Narodów w latach 1919-1926*, Wrocław 2005, s. 82.

⁶⁵ *Report of the Commission of Rapporteurs on the Aaland Islands Question*, “League of Nations Council Doc.” B/7 21/68/106, Geneve 1921.

Obydwie strony przyjęły, choć nie bez rozczarowania, sprawozdanie komisji, a w 1922 roku przystąpiły do wielostronnego porozumienia w sprawie neutralizacji Wysp Alandzkich, zakazującego budowania na wyspach fortyfikacji⁶⁶.

Za najwyższe osiągnięcie w dziedzinie operacji pokojowych Ligi uchodzi do dziś rozwiązanie kryzysu grecko-bułgarskiego w 1925 roku. W październiku tegoż roku incydent graniczny sprawił, że oba te państwa znalazły się na krawędzi wojny i wówczas to Rada wysłała nad granicę grupę obserwatorów w skład której weszli oficerowie sił zbrojnych z Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch, których celem było prowadzenie obserwacji i następnie przedstawienie Radzie sprawozdania⁶⁷.

Po tym jak udało się zatrzymać ogłoszoną już mobilizację i wycofano oddziały znad granicy, Rada wysłała pięciu komisarzy (Brytyjczyka, Hiszpana, Włocha, Holendra i Szweda), którzy po upływie trzech tygodni spędzonych w terenie, sformułowali zalecenia dla spierających się stron, w myśl których posterunki graniczne miały zostać usunięte z linii granicznej i powstać też miała stała komisja concyliacyjna dla rozwiązywania przyszłych konfliktów⁶⁸. Rozstrzygnięcie zostało zaakceptowane przez strony pozostające w sporze⁶⁹.

Kolejna sprawa, która doprowadziła do powstania komisji badawczej dotyczyła znajdującego się pod administracją francuską terytorium mandatowego Syrii, gdzie zgodnie z zasadą „samostanowienia” w sprawach wewnętrznych miały się odbyć wybory w 1938 roku w sanjaku Aleksandrii, których bezpieczeństwo gwarantować miał nadzór międzynarodowej komisji, w składzie wyznaczonym przez Radę Ligi Narodów.

Procedury badania faktów (*fact-finding*) zostały także włączone dodatkowo do konwencji ustanawiających międzynarodowe instytucje

⁶⁶ *Convention relating to the Non-Fortification and Neutralization of the Aaland Islands, Oct. 20, 1921*, “League of Nations Treaties Series” 9, s. 211.

⁶⁷ “League of Nations Official Journal” 1925, s. 1700, 1707.

⁶⁸ League of Nations, “Monthly Summary” 5/1925, s. 327-330.

⁶⁹ D.W. WAINHOUSE, *International peace observation; a history and forecast*, Baltimore 1966, s. 52.

rozjemcze i arbitrażowe. Statuty Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej i jego sukcesora Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, stanowią, że „Trybunał może każdego czasu powierzyć wyznaczonej przez siebie osobie, ciału, biuru, komisji lub innej organizacji zadanie prowadzenia badania”⁷⁰.

W sprawie Korfu (*Corfu Channel*)⁷¹ na podstawie wyników badań komisji składającej się z oficerów marynarki – Holendra, Norwega i Szweda, uznano albańską współodpowiedzialność za zatopienie w czasie pokoju brytyjskiego okrętu wojennego⁷². Jednakże w sprawach takich jak *Temple of Preah Vihear Case*⁷³ (pociągającej za sobą spór graniczny pomiędzy Kambodżą a Tajlandią) i w sprawie *Minquiers and Ecrehos*⁷⁴, która powstała na tle sporu pomiędzy Wielką Brytanią i Francją o suwerenne prawa do dwóch grup wysp leżących na Kanale La Manche, MTS rozstrzygnął orzekając w kwestii stanu faktycznego nie odnosząc się do żadnych badań czy wizji lokalnych w terenie. Faktem jest, że żaden sąd nigdy nie powołał się na swoje uprawnienia w związku z wykonywaniem swoich funkcji w każdym przypadku, kiedy uzna, że byłoby to wskazane⁷⁵.

Inne współczesne instrumenty rozwiązywania sporów zawierają postanowienia pomyślane w ten sposób, aby zachęcić do bezstronnego badania faktów (*fact-finding*). Akt generalny w sprawie pokojowego

⁷⁰ *The Permanent Court of International Justice; statute and rules*, Leyden (Netherlands) 1922, art 50; *Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (San Francisco, 26 VI 1945)*, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90-9, art 50.

⁷¹ *The Corfu channel case: Judgments of April 9th, 1949*, International Court of Justice, The Hague 1949, s. 4.

⁷² Tamże, s. 9.

⁷³ *Case concerning the temple of Preah Vihear: (Cambodia v. Thailand): (general list no. 45. Judgments of 26 May 1961 and 15 June 1962)*, International Court of Justice, The Hague 1962.

⁷⁴ *The Minquiers and Ecrehos case (United Kingdom/France) Judgment of November 17th, 1953*, International Court of Justice, The Hague 1955, s. 47.

⁷⁵ *Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości*, art. 22(1) § 1.

zalatwiania sporów międzynarodowych z 1928 r.⁷⁶ nakładał na strony obowiązek „ulatwienia pracy komisji pojednawczej, a w szczególności dostarczenia jej, tak dalece, jak to jest możliwe, wszystkich potrzebnych dokumentów i informacji oraz użycia wszelkich rozporządzalnych środków, aby pozwolić jej powoływać i badać na ich terytorium, i stosowanie do ich ustawodawstwa, świadków i biegłych oraz dokonywać wizji lokalnych.”⁷⁷

Podobnie, Międzynarodowa Organizacja Pracy, która ma w swojej konstytucji pośród postanowień takie jak „zbierania i udzielania informacji dotyczących międzynarodowego uregulowania położenia robotników i warunków pracy”⁷⁸, jest upoważniona do ustanawiania komisji do badania czy „każdy członek zapewnia w sposób dostateczny wykonanie konwencji, która została ratyfikowana”⁷⁹.

Ustalenie faktów odgrywa do dzisiaj ważną rolę w stosunkach międzynarodowych. W wielu kontekstach, stanowi istotny element procedur służących zapewnieniu zgody i rozwiązywania sporów, ponieważ niepewność co do faktów, rozbieżne twierdzenia na temat tego, co się „naprawdę zdarzyło” często stanowi istotną część sporu.

Upewnienie się co do prawdziwości faktów jest często pierwszym krokiem w kierunku zapewniania zgodności ze zobowiązaniem. Dotyczy to w rzeczywistości wielu rodzajów sporów, mających charakter społeczny, polityczny lub prawny. Jednakowoż, ze względu na osadzenie w różnorodnych kontekstach, funkcja stwierdzania faktów

⁷⁶ *Akt generalny w sprawie pokojowego zalatwiania sporów międzynarodowych (Genewa, 26 IX 1928)*. Aktualny stan zobowiązań na podstawie tego Aktu, zob. *Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 268 (III), 28 IV 1949*, UNGAR, 1949, II, s. 10-11.

⁷⁷ *Akt generalny w sprawie pokojowego zalatwiania sporów międzynarodowych*, cit., art. 13.

⁷⁸ *Statuts et règlements Organisation internationale du travail. Constitution and rules International labour organisation*, International Labour Office, Geneva, 1924, art 10, 15. Oryginalny tekst Konstytucji ustanowiony został w 1919 roku a kolejne poprawki zostały przyjęte w latach 1922 (obowiązuje od 4 czerwca 1934), 1945 (obowiązuje od 26 września 1946), 1946 (obowiązuje od 20 kwietnia 1948), 1953 (obowiązuje od 20 kwietnia 1948), 1953 (obowiązuje od 20 maja 1954), 1962 (obowiązuje od 22 maja 1963) i 1972 (obowiązuje od 1 listopada 1974).

⁷⁹ Tamże, art. 26.

(*fact-finding*)⁸⁰ zmienia się, podobnie jak i reguły rządzące procesem ustalania faktów.

Formalnie międzynarodowe komisje, jako instrument pokojowego rozwiązywania sporów są wynikiem postanowień konwencji haskich 1899⁸¹ i 1907⁸² roku, chociaż znane są przypadki „nieformalnych” komisji badań⁸³ z wcześniejszego okresu. Z konwencji haskich skorzystano siedem razy do ustanowienia komisji badań.

Komisje te charakteryzowały się następującymi cechami wspólnymi: (1) odwoływanie się do komisji było dobrowolne; (2) tylko spory o pomniejszym znaczeniu były kierowane do komisji⁸⁴. (3) każda komisja była powołana w trybie *ad hoc*; (4) skład każdej komisji został tak ukonstytuowany aby zapewnić w największym stopniu jej bezstronność; (5) sprawozdanie, będące wynikiem prac komisji mogło zawierać jedynie zalecenie pożądanego sposobu rozwiązania sporu;

⁸⁰ H.G. DARWIN, *Fact-finding and Commissions of Inquiry*, [w:] *International Disputes*, ed. H. WALDOCK, London 1972; A. JACHEC-NEALE, *Fact-finding*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of International Law*, Oxford 2009.

⁸¹ Profesor F.F. de Martens, autor pierwszych zapisów konwencji dotyczących komisji badań uważał, że komisje te mogą być pomocne w rozwiązywaniu sporów granicznych. Ponadto, widział w komisjach czynnik, który pozwoli na danie stronom sporu „czasu na ochłonięcie”. Zob. J.B. SCOTT, *The Proceedings...*, s. 641, 730, 800.; W.I. SHORE, *Fact-Finding in the Maintenance of International Peace*. Preface by A.J.P. TAMMES, New York 1970.

⁸² Konwencja haska z 1907 r., zmieniająca Konwencję z 1899, pozostawiła podstawową formę komisji badawczej, (*inquiry*) tak jak została ona ustanowiona w starej konwencji. Zmiany ograniczono do bardziej szczegółowych zapisów natury proceduralnej.

⁸³ Niektórzy autorzy używają zamiennie terminu „komisja śledcza”. Por. W. CZAPLIŃSKI, A. WYROZUMSKA, *Prawo międzynarodowe publiczne, Zagadnienia systemowe*, Warszawa 1999, s. 462; W sprawie komisji zob. też: J.G. MERRILLS, *Disputes Settlement*³, III, Cambridge 1998; N. BAR-YAACOV, *The Handling of International Disputes by Means of Inquiry*, Oxford 1974.

⁸⁴ Zgodnie ze specjalną klauzulą Konwencji z 1899 r. komisje badań miały być użyte jedynie „w sporach o charakterze międzynarodowym, nie dotyczących ani honoru, ani interesów żywotnych...” Artykuł 9 Konwencji haskiej z 1907 r. zapewniał także, że spory dotyczące żywotnych interesów, niepodległości lub honoru dwóch układających się stron nie wchodzi w zakres procedur badania.

(6) komisje mogły prowadzić dochodzenie jedynie w sprawie różnic przedmiotowych⁸⁵.

Na konwencję haską z 1899 roku powołano się tylko w jednym sporze – w sprawie „Hull,” lub „Dogger Bank”⁸⁶. Sprawozdanie międzynarodowej komisji badawczej, w sprawie Dogger Bank, sporządzone w oparciu o przepisy konwencji haskiej z 1899 r. dało pozytywny wkład w pokojowe rozwiązywanie sporów międzynarodowych i stało się zachętą do opracowania odpowiedniej techniki w trakcie konferencji haskiej 1907 r.

Do czasu Ligi Narodów, powstało kolejnych sześć komisji, zgodnie z art. 9-36 Konwencji haskiej z 1907 r. a każda ze spraw, badanych przez komisje dotyczyła uszkodzenia lub zatrzymania statków na pełnym morzu lub na wodach terytorialnych⁸⁷.

Szczególny charakter i szeroki zakres kompetencji obrazuje zasadność postępowania badawczego w tym wypadku; co ważniejsze zaś, zakres pełnomocnictw określony jest przez ograniczenia w wyjaśnianiu faktów, tam gdzie nie występuje żadna specyfika i bezpośrednia możliwość stwierdzenia stanu faktycznego⁸⁸.

Spory, o których mowa powyżej, jakkolwiek potencjalnie nastrożające trudności, okazały względnie łatwe do rozwiązania. W owym

⁸⁵ *Report of the Secretary General on Methods of Fact-Finding*, UN. Doc. A/5694, 1964, 13.

⁸⁶ Zob. *Dogger Bank Inquiry (1905)*, [w:] J.B. SCOTT, *Hague Court Reports, 1916*, cit., s. 403-412; P. SCHNEIDER, *Dogger Bank Incident*, «Encyclopedia of Public International Law» 1/1992, s. 1090.

⁸⁷ W pierwszej sprawie *Tavignano, Camouna i Gaulois*, spór wywołany został przez ostrzelanie przez włoskie łodzie torpedowe dwóch tunezyjskich jednostek i aresztowanie francuskiego parowca pocztowego *Tavignano*. Główną kwestią do ustalenia było to czy statki znajdowały się na tunezyjskich wodach terytorialnych, jak utrzymywała wnosząca skargę Francja, czy przebywały na pełnym morzu, jak twierdzili Włosi.

⁸⁸ J.B. SCOTT, *Hague Court Reports, 1932*, cit., s. 135; W. SHORE, *op. cit.*, s. 17. Dwa spory, jeden pomiędzy Holandią a Niemcami (G. HACKWORTH, *Digest of International Law*, no. 462, 1940-44), s. 7.), a drugi pomiędzy Niemcami a Danią, (L. OPPENHEIM, *International Law*⁶..., s. 596) dotyczyły zajęcia statków na wodach neutralnych i internowania załogi.

czasie nie istniała żadna poważna rywalizacja ideologiczna, przypominająca w jakiś sposób „zimną wojnę”. Żaden ze sporów nie łączył się z próbą uzyskania przez jedno państwo geopolitycznej przewagi nad drugim. Nie dotyczył też ani „strefy bezpieczeństwa” ani „strefy wpływów” światowego mocarstwa. Nie wystąpił żaden element konfliktu na tle kolonialnego podziału świata. Każda ze spraw dotyczyła faktów materialnych, nie zaś inspirowanej ideologią próby gloryfikacji sposobu postępowania wynikającego z prowadzonej przez państwo gry strategicznej. Żaden ze sporów nie dotyczył żywotnych interesów narodowych, więc państwa przystawały bez oporu na quasi-sądowe rozwiązanie.

Nie to jest jednak najważniejsze w pracy międzynarodowych komisji badań. Stosunkowo proste spory odnoszące się do faktów mogły wszak prowadzić do brzemiennej skutki konfliktów – świadectwem czego są następstwa zabójstwa arcyksięcia Ferdynanda w Sarajewie.

Z racji prostego charakteru i zasadniczo podobnej natury sporów, skład komisji był w każdym przypadku niemal identyczny. W każdy z omawianych przypadków w składzie komisji przeważały osoby neutralne. Prawie wszyscy członkowie komisji posiadali kwalifikacje raczej techniczne niż polityczne. Ze względu na stosunkowo niewielkie znaczenie tych incydentów, państwa – strony sporu nie obawiały się wyznaczać osób posiadających kwalifikacje techniczne, bez konieczności uwzględniania innych umiejętności potrzebnych do występowania w służbie państwowej.

Na koniec, co się tyczy samych okoliczności i sposobu rozwiązywania konfliktów to mimo pewnej zmienności daje się jednak wyróżnić określone cechy charakterystyczne dla procedury badania faktów w sporach i kontrowersjach międzynarodowych⁸⁹. Procedury ustalania faktów na pewnym wyższym stopniu abstrakcji dają się przedstawić w formie poniższego schematu postępowania, który charakteryzują poszczególne kroki podejmowane w następującej kolejności:

⁸⁹ S. VITÉ, *Les procédures internationales d'établissement des faits dans la mise en oeuvre du droit international humanitaire*, Bruxelles 1999, s. 187 i n.

Wszczęcie procedury (podejrzenie/żądanie jednej ze stron, wysunięte w trybie rutynowym) → Określenie mandatu komisji → Zdobycie dowodu (problem dostępności i wiarygodności materiału dowodowego) → Ocenianie dowodu → Stwierdzenie faktów (sprawozdanie, orzeczenie) → Reakcja (przeciwdziałanie zaostrzaniu się konfliktu).

INTERNATIONAL COMMISSIONS OF INQUIRY ON THE MODERN
SYSTEM OF PACIFIC SETTLEMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES

Summary

What are the basic characteristics of international inquiry as a separate procedure, distinguishing it from other methods of settlement? In the first place, the agency conducting the inquiry is an international commission usually containing some impartial members of a third party, providing a "neutral" element; occasionally, an equal number of representatives of both parties compose a commission. Secondly, the final effort of the commission, which is a report, has no binding effect. The procedures thus fall into a category of non-obligatory or advisory methods along with negotiations and conciliation. A third characteristic is that the task of the commission is confined to an elucidation of the facts and the issue. If it is authorized to endeavor to effect a settlement either by presenting recommendations in the report or to the parties directly during the course of its work, it no longer remains exclusively a commission of inquiry but becomes instead a commission of inquiry and conciliation.

The article discusses the origins of international *fact-finding* and the most characteristic cases of activities of international commissions of inquiry, established under the Hague Conventions and other instruments adopted by international organizations after the I World War.