Zeszyty Naukowe nr 843 2010
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

Zbigniew B. Rudnicki
Katedra Studiów Europejskich

Danuta Kabat-Rudnicka
Katedra Studiów Europejskich

Postępowanie badawcze w pokojowym rozstrzyganiu sporów międzynarodowych w ramach Ligi Narodów i Narodów Zjednoczonych

biblioteka główna UEK

1. Wprowadzenie

Stałym problemem występującym w przypadku działalności koncyliacyjnej było to, jak zastąpić środki siłowe pokojowym rozwiązywaniem sporów międzynarodowych. Obserwując rozwój prawa zwyczajowego – a w istocie ewolucję każdego z głównych systemów prawa, zarówno świeckiego, jak i religijnego – dochodzimy do wniosku, że były one w większym lub mniejszym stopniu historią wysiłków idących w tym właśnie kierunku[1].

W miarę jak społeczeństwo osiąga wyższe stopnie rozwoju, rośnie troska o ochronę jego obywateli, powodując coraz silniejsze dążenia, aby prawnie (u)sankcjonowane użycie siły znajdowało się pod ścisłą kontrolą społeczności

[1] Od pięciu wieków kurczy się dramatycznie zakres działań, w których odwoływanie się do przemocy było sankcjonowane przez normy prawa zwyczajowego. Podobna ewolucja miała miejsce wcześniej na gruncie prawa cywilnego. Pewne formy samoobrony dopuszczające użycie siły zachowały się z konieczności jako niezbędne minimum niedającego się zmniejszyć bezwzględnego posiłkowania się przemocą, które system winien sankcjonować. Koncepcja ta w coraz większym stopniu ulega ograniczeniu w miarę postępującego rozwoju społecznego.

– wspólnoty. Społeczność międzynarodowa doświadczyła sytuacji, w których prawo, dawniej sankcjonujące jednostronną decyzję państwa o odwołaniu się do użycia siły, było stopniowo ograniczane[2]. Użycie siły w stosunkach międzynarodowych nie zostało jednakowoż automatycznie ograniczone w rezultacie tego dążenia, ponieważ istnieje oczywista i zasadnicza rozbieżność pomiędzy wymogami prawa międzynarodowego a postępowaniem państw. Niezależnie od tego, jak ocenimy współcześnie częstotliwość występowania przemocy w stosunkach międzynarodowych, warto podkreślić, że prawne sankcjonowanie użycia siły zostało w bardzo dużym stopniu ograniczone[3].

Rozległa przestrzennie i niescentralizowana natura systemu międzynarodowego sprawiła, że tendencja do ograniczenia prawnego sankcjonowania użycia siły znalazła w mniejszym stopniu odbicie w prawie międzynarodowym niż w systemach prawa państwowego. Istnieje kilka porządkujących, odgórnych lub działających dośrodkowo czynników w systemie międzynarodowym narzucania jego norm państwom dopuszczającym się naruszenia porządku międzynarodowego. Społeczność międzynarodowa, będąca w rzeczywistości bytem z trudem zasługującym na swoje miano, dysponuje systemem prawa słabym i niepewnym w porównaniu z wypróbowanymi systemami prawa państwowego.

Jednakże pomimo tej względnej niedojrzałości i słabości system międzynarodowy rozwinął pewne instytucjonalne procedury służące pokojowemu rozwiązywaniu sporów. W przeważającej mierze procedury te (mediacje, dobre usługi, koncyliacja, rozjemstwo, postępowanie badawcze) odgrywają dużą rolę w każdym z wymienionych systemów.

Postępowanie badawcze pozostaje w ogólnym związku z powstałymi w ten sposób wnioskami prawnymi, politycznymi lub dostosowaniem w rozwiązywaniu sporów, jeśli postępowanie mające na celu rozwiązanie jest natury prawnej lub dyplomatycznej. Nowoczesne techniki postępowania badawczego w procesie pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych przeszły drogę ewolucji historycznej, zapoczątkowanej pod koniec XIX w.

Postępowanie badawcze[4] jest instytucją powołaną konwencją haską z 1899 r. o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych. Prowadzi je komisja

---

[2] Przykładowo, dawne prawo pozwalające państwu na posłużenie się siłą w celu wyegzekwowania należnych mu zaległych długów jest aktualnie postrzegane jako niebezpieczny uzus (precedens).

[3] Przyczynił się do tego charakter nowoczesnego uzbrojenia, narzucił on *de facto* pewne ograniczenia użycia siły przez państwa.

[4] Badanie jako omawiana tutaj specyficzna procedura powinno być odróżniane od ogólnego procesu ustalania faktów. Zob. *Fact-finding before International Tribunals*, red. R.B. Lillich, Elevent Sokol Colloquium, Transnational Publishers, Ardsley-on-Hudson, New York 1992; K.J. Partsch, *Fact-finding and Inquiry* [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, red. R. Bernhardt, North–Holland Pub., Amsterdam 1995, s. 343–345.

wyznaczona przez strony wiodące spór bądź przez wskazane przez nie państwa. Komisja taka jest w zasadzie wspólnym organem obydwu stron. Zakres jej pełnomocnictw jest z góry określony przez strony. Komisję ustanawia się dla konkretnego przypadku lub na pewien okres. Procedura działań komisji może być ustalona przez strony bądź na stałe, bądź dla pewnego przypadku. Działalność komisji ma charakter pomocniczy w stosunku do rokowań bezpośrednich, a ich zadaniem jest ułatwienie rozwiązania sporu przez wyjaśnienie faktów (*fact-finding*) przez bezstronne i sumienne zbadanie. Komisja składa sprawozdanie ze swych ustaleń, nie ma ono jednak mocy orzeczenia sądu rozjemczego. Strony rezerwują sobie pełną swobodę korzystania z takiego sprawozdania. Konwencja haska z 1907 r. zawiera dalsze postanowienia o procedurze mającej zastosowanie w ramach komisji. Strony mogą w całości lub w części przyjąć te postanowienia w konkretnym przypadku.

W niniejszym artykule przez analizę doświadczeń wynikających z posługiwania się procedurą wyjaśniania faktów w pokojowym rozwiązywaniu sporów międzynarodowych podjęto próbę lepszego zrozumienia ich możliwości i ograniczeń.

2. Okres poprzedzający Ligę Narodów – konwencje haskie (1899 i 1907)

Formalnie rzecz ujmując, międzynarodowe komisje jako instrument pokojowego rozwiązywania sporów powstały w wyniku postanowień konwencji haskich z 1899[5] i 1907 r.[6], chociaż znane są przypadki „nieformalnych" komisji badań[7] z okresu wcześniejszego. Na mocy konwencji haskich ustanowionych zostało siedem komisji badań.

Komisje te miały następujące cechy wspólne:

[5] Profesor F.F. de Martens, autor pierwotnych 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" (*cooling off*). Zob. J. Scott, *The Proceedings of the Hague Peace Conferences: The Conference of 1899*, W.S. Hein, Bufallo 2000 (reprint wydania z 1920 r.), s. 641, 730, 800; W.I. Shore, *Fact-finding in the Maintenance of International Peace*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York 1970.

[6] Konwencja haska z 1907 r., zmieniająca konwencję z 1899 r., pozostawiła podstawową formę komisji badawczej (*inquiry*) taką, jaka została ustanowiona w starej konwencji. Zmiany ograniczono do bardziej szczegółowych zapisów natury proceduralnej.

[7] Niektórzy autorzy używają zamienne terminu „komisja śledcza" (np. Maria Wyrozumska i Władysław Czapliński). Zob. W. Czapliński, M. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 462. W sprawie komisji zob. też: J.G. Merrils, *Disputes Settlement*, 3rd ed., Cambridge University Press, Cambridge 1998, rozdz. 3; N. Bar-Yaacov, *The Handling of International Disputes by Means of Inquiry*, Oxford University Press, Oxford 1974.

biblioteka główna UEK

1) odwoływanie się do komisji było dobrowolne,
2) tylko spory o pomniejszym znaczeniu były kierowane do komisji[8],
3) każda komisja była komisją powołaną w trybie *ad hoc*,
4) skład każdej komisji został tak ustalony, aby zapewnić w maksymalnym stopniu jej bezstronność,
5) sprawozdanie, będące wynikiem prac komisji, mogło jedynie zalecać pożądany sposób rozwiązania sporu,
6) komisje mogły prowadzić dochodzenie jedynie w sprawie różnic przedmiotowych (faktualnych)[9].

Na konwencję haską z 1899 r. powołano się tylko w jednym sporze – w sprawie Hull lub Dogger Bank[10]. Sprawozdanie międzynarodowej komisji badawczej w sprawie Dogger Bank sporządzone na podstawie przepisów konwencji haskiej z 1899 r. wniosło znaczący wkład do pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych i stało się zachętą do opracowania odpowiedniej techniki podczas konferencji haskiej 1907 r.

---

[8] Zgodnie ze specjalną klauzulą konwencji z 1899 r., komisje badań miały być używane jedynie „w sporach o charakterze międzynarodowym, niedotyczących ani honoru, ani interesów żywotnych". Art. 9 konwencji haskiej z 1907 r. zapewniał także, że spory dotyczące żywotnych interesów, niepodległości lub honoru dwóch układających się stron nie wchodzą w zakres procedur badania.

[9] *Report of the Secretary-General on Methods of Fact-finding*, United Nations General Assembly, New York 1966.

[10] Incydent na Dogger Bank z października 1904 r. dotyczył ostrzelania na Morzu Północnym przez jednostki marynarki rosyjskiej Floty Bałtyku kutrów brytyjskich, wziętych omyłkowo za japońskie torpedowce. Francja, powołując się na konwencję haską z 1899 r., zaoferowała ze swej strony misję dobrych usług i zaproponowała utworzenie międzynarodowej komisji badawczej. Kilka punktów dotyczących istoty tego sporu i doprowadzenia do rosyjsko-brytyjskiego porozumienia miało istotne znaczenie dla postępowania badawczego. Ponieważ spór dotyczył ewidentnego nieporozumienia i nie miał żadnych znamion konfliktu ideologicznego bądź geopolitycznego, państwa będące stronami w sporze zgodziły się na komisję składającą się z ekspertów biegłych w sprawach morskich (oficerów marynarki z Francji, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Rosji i Austro-Węgier). Spierające się państwa zgodziły się wyposażyć komisję w zakres pełnomocnictw wystarczająco szeroki nie tylko do wyjaśnienia faktów, lecz również do wydania opinii na temat skutków prawnych przez wskazanie, po czyjej stronie leży wina. Komisja ustaliła, że flota rosyjska ponosi odpowiedzialność za śmierć brytyjskich marynarzy i zniszczenia jednostek brytyjskich, ale dowodzący flotą rosyjską admirał nie powinien zostać potępiony, czego domagała się strona brytyjska. Chociaż wytyczne zawarte w sprawozdaniu komisji nie były wiążące dla stron, zostały przez nie przyjęte i wprowadzone w życie. W wyniku tego Rosja zgodziła się zapłacić za powstałe szkody. Zob. J.B. Scott, *The Hague Court Reports* (*1st series*): *Comprising the Awards, Accompanied by Syllabi, the Agreements for Arbitration, and other Documents in Each Case Submitted to the Permanent Court of Arbitration and to Commissions of Inquiry under the Provisions of the Conventions of 1899 and 1907, for the Pacific Settlement of International Disputes*, Oxford University Press, New York 1916, s. 403–412; P. Schneider, *Dogger Bank Incident* [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, red. R. Bernhardt, North–Holland Pub., Amsterdam 1992, s. 1090.

Do czasu Ligi Narodów powstało kolejno sześć komisji; zgodnie z art. 9–36 konwencji haskiej z 1907 r. każda ze spraw badanych przez komisje dotyczyła uszkodzenia lub zatrzymania statków na pełnym morzu lub na wodach terytorialnych. W pierwszej sprawie – Tavignano, Camouna i Gaulois[11], włoskie łodzie torpedowe ostrzelały dwa tunezyjskie *mahones* i zajęły francuski parowiec pocztowy Tavignano. Główny spór dotyczył tego, czy statki znajdowały się na tunezyjskich wodach terytorialnych – jak utrzymywała wnosząca skargę Francja, czy przebywały na pełnym morzu – jak twierdzili Włosi[12].

Szczególny charakter i szeroki zakres kompetencji potwierdza zasadność postępowania badawczego w tym wypadku. Co ważniejsze, pełnomocnictwa określone są przez ograniczenia w wyjaśnianiu faktów, tam gdzie nie występuje żadna specyfika i bezpośrednia możliwość stwierdzenia stanu faktycznego[13]. Najnowsza ze spraw tego rodzaju związana jest z powołaniem komisji w związku z incydentem na statku Red Crusaider – w 1962 r. doszło do wymiany ognia pomiędzy fregatą brytyjską a duńskim okrętem ochrony wybrzeża. Komisja składała się z prawników, a do rezultatów jej prac należały również oceny prawne[14].

Spory, o których była mowa wyżej, okazały się dosyć łatwe do rozwiązania. Nie istniała wówczas silna rywalizacja ideologiczna, przypominająca Zimną Wojnę. Za żadnym ze sporów nie kryła się próba uzyskania przez jedno państwo geopolitycznej przewagi nad drugim. Żaden spór nie dotyczył też „strefy bezpieczeństwa" ani „strefy wpływów" potężnego mocarstwa. Nie pojawił się żaden element konfliktu na tle kolonialnego podziału świata. Każda ze spraw dotyczyła

---

[11] J.B. Scott, *Hague Court Reports*..., s. 413.

[12] Na mocy konwencji powołano komisję uprawnioną do: 1) przeprowadzenia dochodzenia, oznaczenia i ustalenia dokładnego punktu geograficznego, gdzie wydarzyły się: zajęcie francuskiego parowca pocztowego Tavignano przez okręt Włoskiej Marynarki Królewskiej Fulmine, 25 stycznia 1912 r.; pościg za *mahones* Camouna i Gaulois przez ten sam okręt i jednostkę Włoskiej Marynarki Królewskiej Canopo oraz ostrzelanie później rzeczonych *mahones*; 2) ścisłego ustalenia sieci hydrograficznej, układu i charakteru linii brzegowej, okolicznych mielizn, zmierzenia odległości i odległości z tych punktów do tych, gdzie miały miejsce wspomniane działania; 3) sporządzenia pisemnego sprawozdania zawierającego wyniki dochodzenia. *Ibidem*, s. 417.

[13] Inne przypadki wykazują uderzające podobieństwo do przedstawionej sprawy. Sprawa Tubanii dotyczyła parowca holenderskiego zatopionego podobno w pobliżu wybrzeża holenderskiego przez niemiecką łódź podwodną (zob. J.B. Scott, *Hague Court Reports*..., s. 135). Sprawa Tigera odnosiła się do sporu pomiędzy Hiszpanią a Niemcami dotyczącego zatopienia norweskiego statku rzekomo na hiszpańskich wodach terytorialnych (zob. U.N. Doc. *AIAC.18/64* (1948); W. Shore, *op. cit.*, s. 17). Dwa spory, jeden pomiędzy Holandią a Niemcami (G. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington, D.C. 1940–1944, s. 7), a drugi pomiędzy Niemcami a Danią (L. Oppenheim, H. Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, 6th, Longman, London 1940, s. 596), dotyczyły zajęcia statków na wodach neutralnych i internowania załogi.

[14] W raporcie komisji badań znalazło się m.in. stwierdzenie, że ostrzelanie do usiłującego uciec przed zajęciem trawlera w celu zatrzymania go przekroczyło dopuszczalne prawem granice legalnego użycia siły. Zob. *Red Crusaider Enquiry*, „International Law Reports" 1962, 35, s. 485.

faktów, nie zaś inspirowanych ideologicznie prób podkreślenia słuszności sposobu postępowania zdeterminowanego przez państwowe interesy strategiczne. Jako że żaden ze sporów nie dotyczył żywotnych interesów narodowych, państwa godziły się na quasi-sądowe rozwiązanie.

Nie znaczy to jednak, że praca międzynarodowych komisji badań nie miała większego znaczenia. Stosunkowo proste spory odnoszące się faktów mogły przecież doprowadzić do brzemiennych w skutki konfliktów, czego świadectwem było zabójstwo arcyksięcia Ferdynanda w Sarajewie.

Podobna natura sporów spowodowała, że skład komisji był za każdym razem niemal identyczny. W każdym z omawianych przypadków przewagę miały osoby neutralne. Prawie wszyscy członkowie komisji byli oficerami marynarki, ich kwalifikacje były bardziej techniczne niż polityczne. Ze względu na stosunkowo niewielką wagę tych przypadków, państwa (strony sporu) mogły sobie pozwolić na mianowanie osób na podstawie ich technicznej biegłości, bez konieczności uwzględniania innych kwalifikacji potrzebnych do występowania w obronie interesu narodowego.

3. Umowy Bryana

Technika postępowania badawczego uzyskała szerokie poparcie. Świadczyć o tym może podpisanie przez Stany Zjednoczone w latach 1913–1915 ponad 30 umów dwustronnych dotyczących utworzenia stałych komisji badań. Były one znane jako umowy Bryana (*Treaties for the Advancement of Peace*). Umowy te zawarte zostały z państwami amerykańskimi i kilkoma europejskimi[15].

Pomimo oczywistych podobieństw istniejących między komisjami haskimi a komisjami Bryana są też między nimi dużo bardziej znaczące różnice. Podczas gdy konwencje haskie stwarzały możliwość utworzenia komisji *ad hoc*, do których ustanowienia potrzebne było porozumienie między stronami, umowy Bryana ustanawiały od razu komisje stałe zgodnie ze wskazaniami przyjętymi przez konwencje haskie. Postanowienia konwencji haskich wyraźnie ograniczały jurysdykcję komisji do sporów natury incydentalnej, niestanowiących zagrożenia dla godności narodowej „ani żadnych żywotnych interesów" państw. Dodatkowo, kompetencje (uprawnienia) komisji zgodnie z postanowieniami konwencji były zazwyczaj, chociaż nie zawsze, nadawane bardziej do wyjaśniania faktów niż do wyciągania wniosków o charakterze prawnym. Obydwa te ograniczenia zostały usunięte w umowach Bryana. Komisje były uprawnione do obejmowania jurysdykcją (*take jurisdiction*) sporów wszelkiej natury, których nie rozstrzygnięto

[15] Osobą odpowiedzialną za negocjowanie tych umów był William Jennings Bryan, który zdobył uznanie Departamentu Stanu dzięki włączeniu idei komisji badawczych do polityki zagranicznej administracji rządowej prezydenta Wilsona.

na drodze dyplomatycznej ani arbitrażu. Komisje mogły badać zagadnienia faktyczne i prawne, ponadto mogły podejmować działanie z własnej inicjatywy. Prawdopodobnie najbardziej istotna różnica między konwencjami haskimi a umowami Bryana polegała na tym, że w przypadku umów odwołanie się do nich miało charakter obligatoryjny. Na dodatek umowy zobowiązywały strony do pozostawienia sobie „czasu na ochłonięcie" – żadna ze stron nie mogła rozpocząć działań wojennych w trakcie prowadzonego badania sporu i przed przedstawieniem końcowego sprawozdania. Realne oddziaływanie tych postanowień było jednak osłabione przez to, że podobnie jak w przypadku konwencji haskich sprawozdania komisji mogły jedynie sugerować pewne rozwiązania[16]. Umowy nie odegrały w praktyce żadnej istotnej roli z wyjątkiem wpływu, jaki wywarły na Pakt Ligi Narodów[17] i na umowy dotyczące prowadzenia dochodzenia i postępowania koncyliacyjnego w okresie istnienia Ligi.

4. Liga Narodów

W okresie swego istnienia, w latach 1920–1940, Lidze Narodów przyszło się zajmować 30 sporami międzynarodowymi. Większość z nich stanowiły spory graniczne i terytorialne wynikające z rozpadu imperiów austro-węgierskiego, tureckiego i rosyjskiego[18]. Solidarne współdziałanie Francji i Wielkiej Brytanii jest najlepszym wytłumaczeniem godnych podziwu sukcesów Ligi w pokojowym rozwiązywaniu większości sporów międzynarodowych w latach 20. Solidarność ta okazała się jednak niewystarczająca, gdy w grę zaczęły wchodzić akty agresji innych wielkich mocarstw w latach 30.

Dzięki umowom Bryana instytucja międzynarodowego wyjaśniania faktów w drodze bezstronnego i sumiennego zbadania przeszła ewolucję od komisji badań do komisji pojednawczych. W Lidze Narodów badanie faktów połączone zostało z koncyliacją w zorganizowany system. Pakt Ligi przewidywał instru-

[16] Z powodu przyjęcia sztywnych rozwiązań, które zaznaczają się wyraźnie w umowach Bryana (takich jak stały charakter komisji, obligatoryjność sięgania po nie w określonych sytuacjach oraz uprawnienia komisji do wszczynania postępowania) albo, co wydaje się bardziej prawdopodobne, wybuchu I wojny światowej i będącego następstwem tego załamania się większości systemów pokojowego załatwiania sporów, umowy Bryana nie odniosły spodziewanego sukcesu. Z ponad 30 wnioskowanych umów Bryana, 28 udało się sfinalizować. Na ich podstawie nie udało się ustanowić jedynie 10 stałych komisji, ale do żadnej z nich nigdy nie zwrócono się o przeprowadzenie postępowania badawczego w związku z zaistniałym sporem.

[17] Motyw dania stronom wiodącym spór „czasu na ochłonięcie" obecny w umowach Bryana znalazł również wyraz w Pakcie Ligi Narodów. Zob. W. Shore, *op. cit.*, s. 22; *Report of Secretary--General*..., s. 29.

[18] H. Batowski, *Między wojnami 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2001; M. Kitchen, *Historia Europy 1919–1939*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.

ment wstępnego prowadzenia dochodzenia w postaci Rady i Zgromadzenia. Art. 11, 12, 15 i 17 Paktu przewidywały badanie i koncyliację we wszystkich sprawach z wyjątkiem tych, w których strony wnioskowały o arbitraż lub rozstrzygnięcie sądowe. Rada była w praktyce dominującym organem prowadzącym dochodzenie mające na celu wyjaśnienie faktów i w procedurach koncyliacyjnych, a to określało zakres władzy i organizację komisji.

Większość komisji badań ustanowionych w ramach sytemu Ligi miało wiele wspólnych cech. Komisje były wybierane przez przedstawicieli państw – stron niezaangażowanych, w ich skład miały wchodzić osoby neutralne, niebędące obywatelami państw spierających się. Kompetencje większości komisji pozwalały im zarówno proponować warunki rozwiązania, jak i ustalać stan faktyczny. Komisje cieszyły się zazwyczaj swobodą poruszania się na terenie spornego terytorium. Członkowie komisji byli w swych działaniach niezależni od swoich państw i nie mogli otrzymywać od nich żadnych instrukcji. Co ważniejsze, Radzie nie zdarzyło się nigdy odrzucić sprawozdania ustanowionej przez siebie komisji, a strony spierające się zawsze przyjmowały decyzje Rady aż do czasu konfliktu w Mandżurii w 1931 r.[19] Do głównych przypadków postępowania badawczego mającego na celu wyjaśnienie faktów[20] prowadzonego w ramach systemu Ligi były spory: o Wyspy Alandzkie między Szwecją a Finlandią w 1920 r.; między Jugosławią, Albanią i Grecją w 1921 r.; o Kłajpedę (Memel) między mocarstwami alianckimi a Litwą w 1923 r.; o Mosul między Wielką Brytanią a Turcją w 1923 r.; między Grecją a Bułgarią w 1925 r.; spór o Mandżurię między Chinami a Japonią w 1931 r. Niezależnie od wymienionych sporów Rada Ligi zdobywała swe pierwsze doświadczenia w postępowaniu badawczym mającym na celu wyjaśnienie faktów, mając sposobność zajmowania się mniej poważnymi sporami powstałymi na skutek rozpadu imperiów austro-węgierskiego, tureckiego i rosyjskiego po I wojnie światowej[21].

Kontrowersja wokół sprawy Wysp Alandzkich dotyczyła sporu pomiędzy Szwecją a Finlandią o to, które państwo winno prawowicie wykonywać suwerenność nad Wyspami Alandzkimi. Rada wyznaczyła trzyosobową komisję, w której skład weszły 3 cieszące się dużym autorytetem osobistości, obywatele państw

[19] T.P. Convell-Evans, *The League Council in Action*, Oxford University Press, Oxford 1929; D. Wainhouse, *International Peace Observation*, Johns Hopkins Press, Baltimore 1966, s. 7–11.

[20] Szersze omówienie tych sporów zawiera praca Z. Rudnickiego: *Systemowe i doktrynalne determinanty pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych w praktyce Ligi Narodów*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005, s. 107–219.

[21] Sprawa granic Albanii z 1921 r., sprawa Górnego Śląska z 1921 r., spór graniczny między Austrią a Węgrami z 1922 r., spór graniczny między Węgrami a Jugosławią z 1922 r., spór graniczny między Węgrami a Jugosławią z 1923 r., spór graniczny między Węgrami a Czechosłowacją z 1923 r., spór graniczny o Jaworzynę między Polską a Czechosłowacją z 1923 r. *Ibidem*. Zob. też: W. Shore, *op. cit.*, s. 37.

neutralnych[22]. Mieli oni odpowiadać jedynie przed Radą, a nie przed swymi państwami. Komisji przyznano szerokie pełnomocnictwa, uprawniające do gruntownego zbadania sprawy we wszystkich punktach spornych i złożenia Radzie sprawozdania. Po 6 tygodniach spędzonych przez członków komisji w Szwecji, Finlandii i na Wyspach Alandzkich komisja wnioskowała o neutralność Wysp Alandzkich pod zwierzchnictwem fińskim, przy zapewnieniu ludności szwedzkiej zamieszkującej na Wyspach pełnej ochrony jej praw językowych i instytucji kulturalnych. Chociaż zarówno Szwecja, jak i Finlandia nie zgadzały się co do pewnych części sprawozdania, w momencie przyjmowania go przez Radę każde z państw zgodziło się ostatecznie na proponowaną rezolucję. W tym przypadku komisja prowadząca postępowanie badawcze z powodzeniem rozwinęła się w komisję badawczą i koncyliacyjną oraz wypracowała możliwe do przyjęcia warunki rozwiązania. Należy to przypisać stosunkowo niewielkiej trudności sprawy, wymagającej zaangażowania się Ligi w spór o poślednim znaczeniu dla głównych interesów spierających się stron.

Spór, do jakiego doszło w 1921 r. pomiędzy Albanią, Jugosławią i Grecją, był dużo poważniejszy i stał się przykładem jednego z bardziej spektakularnych sukcesów procedury wyjaśniania faktów i rozwiązywania sporów przez Ligę. Zrozumienie istoty sporu wymagało cofnięcia się do 1913 r., kiedy to po zakończeniu wojen na Bałkanach wielkie mocarstwa uznały niepodległość Albanii, lecz nadejście I wojny światowej przeszkodziło w uregulowaniu kwestii granic. Po wojnie dochodziło do częstych potyczek na granicy Albanii z jej sąsiadami. W 1921 r. Albania zaapelowała do Ligi, na podstawie art. 11 i 15 Paktu, o wytyczenie granic i usunięcie obcych wojsk z jej terytorium. Rada powołała komisję badawczą, upoważniając ją do przedstawienia sprawozdania na temat starć w rejonie przygranicznym i nadzorowania prac nad wykonaniem decyzji Komisji Ambasadorów dotyczącej ustalenia granicy albańskiej. Komisja przybyła w rejon spornej granicy albańskiej po tym, jak Konferencja Ambasadorów zadecydowała o utrzymaniu granicy zasadniczo w kształcie z 1913 r. Rada poleciła komisji obserwowanie ewakuacji jednostek jugosłowiańskich z terytorium Albanii, informowanie o wynikach obserwacji na linii demarkacyjnej oddzielającej strony wiodące spór i doglądanie, aby „żadna pomoc z zewnątrz nie była udzielana ruchom lokalnym, które mogłyby zakłócić wewnętrzny pokój w Albanii”[23].

Komisja w swym sprawozdaniu do Rady wykroczyła poza swe pełnomocnictwa, przedstawiając szczegółowe zalecenia albańskiego establishmentu rządowego. Przedstawiła sprawozdanie na temat demografii i zasobów naturalnych Albanii oraz udzieliła szerokich rekomendacji dotyczących polityki rządowej,

[22] Byli to były minister spraw zagranicznych Belgii, były prezydent Szwajcarii i były ambasador Stanów Zjednoczonych w Turcji.

[23] „League of Nations Official Journal” 1921, vol. 2, s. 1193.

która umożliwiłaby dojście do pełnego bytu narodowego. W efekcie sprawa niepodległości Albanii była bezpośrednio wiązana ze skutkami działalności tej wyjątkowo sprawnej komisji badań i koncyliacji[24].

Dochodzenie prowadzone przez Ligę pomogło także rozwiązać długotrwały (1919–1924) spór pomiędzy Litwą i Polską o sprawowanie kontroli nad portem w Kłajpedzie (Memel)[25]. W 1919 r. aliancka Konferencja Ambasadorów przejęła Kłajpedę od Niemców i tymczasowo wyznaczyła tam nadzór aliancki przed zamierzonym przekazaniem jej Litwie. Litwa była jednak przeciwna uprawnieniom, jakie Konferencja przyznała Polsce w kwestii sprawowania kontroli nad portem. W 1923 r. Litwa dokonała zamachu stanu w Kłajpedzie, udaremniając w ten sposób nadanie miastu statusu wolnego miasta na podobieństwo Gdańska. Spór o Kłajpedę został wniesiony do Rady Ligi. Rada wyznaczyła komisję badawczą, która po przeprowadzeniu dochodzenia w Kłajpedzie oraz misji w Wilnie i Warszawie zaleciła rozwiązanie niemal identyczne z tym, jakie zaleciła Konferencja Ambasadorów.

Ustalono nadzór litewski nad Kłajpedą, ale dla portu przewidziano też radę zarządzającą z odpowiednią reprezentacją, mającą gwarantować równe prawa wszystkim jego użytkownikom. Port miał stać się „portem międzynarodowego znaczenia" (*a port of international concern*), mimo że zwierzchnictwo zostało przekazane przez aliantów Litwie. Raport komisji, który skupił się na technicznych aspektach problemu, został przyjęty jako podstawa rezolucji przyjętej przez Radę Ligi i spierające się strony. W sprawie Kłajpedy komisji szczęśliwie udało się połączyć badanie faktów i mediację.

Spór o Mosul powstał w następstwie ogłoszenia przez Irak niepodległości, do której okazją stało się poparcie udzielone przez Turcję Niemcom w czasie I wojny światowej. Wielka Brytania ośmieliła Irak do tego kroku, ogłaszając sprawowanie mandatu nad nowo powstałym państwem. Zaraz po zakończeniu I wojny światowej alianci zachodni i Turcja nie byli w stanie dojść do porozumienia w kwestii Mosulu, terytorium zamieszkiwanego w większości przez Kurdów, sympatyzujących z rządami Turków. Wielka Brytania i Irak zgłosiły pretensje do terytorium, które było częścią Iraku; Turcja w związku z tym wszczęła spór, odmawiając uznania słuszności tych roszczeń. Wobec nieudanych prób osiągnięcia porozumienia między Turcją i Wielką Brytanią sprawa została wniesiona do Rady Ligi na mocy postanowień traktatu z Lozanny[26]. Rada wyznaczyła komisję badawczą do przeprowadzenia dochodzenia na miejscu (*on-the-spot*). Jej spra-

[24] P. Walters, *History of the League of Nations*, Oxford University Press, Oxford 1952, s. 161.

[25] Z. Rudnicki, *op. cit.*, s. 130–134; M. Spence, *Settlement of the Memel Controversy*, „Current History" 1924, vol. 20, s. 237–238; A. Bullard, *Memel: A European Aspect of the League*, „American Academy of Political Science Annals" 1924, vol. 114.

[26] *Lausanne Treaty* [w:] *The Treaties of Peace 1919–1923*, vol. II, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1924.

wozdanie zawierało ważne geograficzne, historyczne i demograficzne informacje odnoszące się do sporu i zalecało włączenie Mosulu do Iraku z zastrzeżeniem gwarancji dla ludności kurdyjskiej. Prawa dla Kurdów irackich miało gwarantować administrowanie terytorium przez Brytyjczyków, którzy mieli sprawować mandat w Iraku przez 25 lat. Sprawozdanie stało się podstawą do rozstrzygnięcia przyjętego przez Radę i spierające się strony[27].

Jednym z najbardziej budujących przykładów stania Ligi na straży pokoju był spór Demir-Kapu pomiędzy Grecją a Bułgarią w 1925 r. Granica pomiędzy tymi dwoma państwami stała się miejscem powtarzających się incydentów, których powodem byli gromadzący się po obydwu stronach granicy uchodźcy, nieobjęci akcją wymiany zgodnie z istniejącymi porozumieniami. W wyniku prowadzonej naprzemiennie wymiany ognia przez posterunki graniczne obydwu krajów co najmniej dwie osoby zostały zabite, a inne odniosły rany. Alianckie źródła wojskowe doniosły, że Grecja przygotowuje zakrojoną na większą skalę inwazję na terytorium Bułgarii. W rezultacie błyskawicznej kontrakcji podjętej przez przewodniczącego Rady Ligi, Aristide'a Brianda, udało się w porę zapobiec inwazji. Powołując się na zobowiązania wynikające z Paktu Ligi, Briand wystosował do obydwu rządów noty o identycznej treści, domagając się, aby żadna ze stron nie próbowała wszcząć działań wojennych. Rząd grecki otrzymał telegram na krótko przed planowanym rozpoczęciem inwazji[28]. Rada zebrała się w trybie pilnym i zażądała natychmiastowego przerwania ognia, do czego niebawem doszło. Rada bezzwłocznie ustanowiła komisję badawczą, wyposażając ją w odpowiednio szerokie uprawnienia, które pozwalały nie tylko na zbadanie i wyjaśnienie faktów związanych z incydentami, ale także na sporządzenie zaleceń co do sposobu załatwienia sporu i trybu postępowania na przyszłość, by podobne incydenty nie mogły się powtórzyć. Sprawozdanie zostało przyjęte przez Radę jako podstawa do zawarcia porozumienia między stronami. Depesze Brianda, szybkość zwołania i działanie Rady oraz prowadzone na miejscu przez komisję dochodzenie, negocjacje i przedstawienie sprawozdania z zaleceniami dla Rady – wszystko to zamknęło się w trzech tygodniach od pierwszych incydentów zbrojnych. Wszystkie te okoliczności przyczyniły się do szczęśliwego zakończenia konfliktu, który był wystarczająco poważny, aby doprowadzić do wojny na Bałkanach, a nawet w całej Europie. Z pewnością bezpośrednie i zdecydowane poparcie, jakiego udzieliły dla działań Rady i Komisji wielkie mocarstwa, było warunkiem

[27] T.P. Convell-Evans, *op. cit.*, s. 70–71. Zob. też P. Cox, A. Wilson, *The Geography of the Mosul Boundary: Discussion*, „The Geographical Journal" 1926, vol. 68, nr 2, August, s. 113–117; Q. Wright, *The Mosul Dispute*, „American Journal of International Law" 1926, vol. 20, nr 3, July, s. 453–464.

[28] P. Walters, *op. cit.*, s. 314; *Action of the League in the Greco-Bulgarian Affair*, „Contemporary Review" 1925, vol. 129, s. 39; J. Barros, *The League of Nations and the Great Powers: The Greek-Bulgarian Incident, 1925*, Claredon Press, Oxford 1970, s. 1–23.

niezbędnym, aby akcja Ligi mogła zakończyć się po raz kolejny sukcesem na polu pokojowego załatwiania sporów.

Próby rozwiązania konfliktu w Mandżurii (1931–1933), jaki powstał między Japonią i Chinami, zakończyły się pierwszą zdecydowaną porażką Ligi Narodów w jej wysiłkach na rzecz pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych[29]. Przyczyną konfliktu była gwałtowna reakcja Japonii na percypowane przez nią zagrożenie własnych interesów gospodarczych i politycznych w Mandżurii, spowodowane wyjątkową słabością rządu centralnego w Chinach, wskutek czego nie udało się utrzymać porządku w Mandżurii. Jawna słabość rządu chińskiego, wyrażająca się w jego bezsilności, stwarzała również pokusę dla japońskich militarystów, zdecydowanych na ekonomiczne i polityczne podporządkowanie sobie Mandżurii. Czynniki te dały asumpt do japońskiej agresji na Chiny, w Mandżurii, we wrześniu 1931 r. Rada Ligi rozpoczęła rozpatrywanie sporu na wniosek Chin, na podstawie art. 11 Paktu, który nie przewidywał zastosowania sankcji. Do Ligi napłynęły sprzeczne doniesienia chińskie i japońskie na temat źródeł i przebiegu konfliktu. W tej sytuacji Chiny, jako ofiara agresji, wnioskowały o bezzwłoczne ustanowienie komisji badawczej. Rada zmuszona była w następstwie tego wniosku powołać komisję, ale była wyraźnie nieskora do pośpiechu ze względu na wykazywaną przez Stany Zjednoczone powściągliwość w tej sprawie. Stany Zjednoczone mające swe żywotne interesy na Dalekim Wschodzie były gotowe zaangażować się w rozwiązanie konfliktu. Liga, niezależnie od tego, że Stany Zjednoczone nie były jej członkiem, liczyła na działanie tego wielkiego mocarstwa, które planowało aktywnie włączyć się w rozwiązanie sporu przez zaaranżowanie bezpośrednich rokowań pomiędzy stronami konfliktu. Zaplanowana misja Stanów Zjednoczonych spaliła jednak na panewce, przyczyniając się do spóźnionego podjęcia działań przez Radę[30].

Z drugiej strony, Japończycy skutecznie opóźniali działanie Rady przez dwa miesiące, nie reagując w najmniejszym stopniu na amerykańskie posunięcia dyplomatyczne, wykorzystując w ten sposób na swoją korzyść akcję Stanów Zjednoczonych przeciw podjęciu działań przez Ligę. Japonia zyskiwała w ten sposób czas na podporządkowanie sobie Mandżurii, stosując obstrukcję działań Rady, raz po raz proponując utworzenie komisji badawczej, a następnie przeciwstawiając się wyposażeniu jej w stosowne pełnomocnictwa. Kiedy w końcu po kolejnym miesiącu debaty na forum Rady udało się powołać komisję (pod przewodnictwem lorda Lyttona), nadano jej bardzo wąskie uprawnienia, ograniczone do skrupulatnego badania faktów, bez możliwości inicjowania negocjacji pomię-

[29] Q. Wright, *The Manchurian Crisis*, „American Political Science Review" 1932, vol. 26, nr 1, February, s. 45–76.

[30] P.H. Clyde, *The Diplomacy of "Playing No Favorites": Secretary Stimson and Manchuria, 1931*, „Mississippi Valley Historical Review" 1948, vol. 35, nr 2, September, s. 187–202.

dzy stronami lub sformułowania zaleceń dotyczących warunków ewentualnego rozwiązania[31]. Dla wielu osłabiona w ten sposób komisja zdawała się stanowić rodzaj przyzwolenia na japońską agresję.

Komisja Lyttona ukończyła swoje sprawozdanie[32] prawie dziewięć miesięcy po jej powołaniu do życia i w rok od rozpoczęcia działań zbrojnych. Raport, który zrobił duże wrażenie, potwierdzał we wszystkich ważniejszych punktach skargi Chin. Do czasu jego ogłoszenia japońskie panowanie w Mandżurii stało się jednak faktem. W efekcie Japonia odmówiła przyjęcia sprawozdania.

W lutym 1933 r. zgromadzenie Ligi podjęło rezolucję, która przyjęła ustalenia zawarte w sprawozdaniu komisji Lyttona i wezwała strony do podjęcia negocjacji w sprawie różnicy stanowisk na podstawie sprawozdania oraz zaleciła członkom Ligi nieuznawanie stworzonego przez Japonię w Mandżurii państwa marionetkowego, Mandżurko[33]. W marcu 1933 r. Japonia wystąpiła z Ligi, a japońska obecność Mandżurii przeciągnęła się aż do II wojny światowej.

Z tej dotkliwej porażki Ligi jako instytucji mającej stać na straży pokoju daje się wysnuć kilka oczywistych wniosków. Po pierwsze, instytucja pokojowego regulowania sporów międzynarodowych okazała się dużo bardziej skuteczna, gdy dotyczyły one aktów wrogości będących wynikiem nieporozumienia (niezgody), niż wtedy gdy miały formę zaplanowanej i niezawinionej przez ofiarę agresji. Po drugie, większe mocarstwo mogło dużo skuteczniej opierać się presji wywieranej na nie przez Ligę i ze znacznie lepszym dla siebie skutkiem niż mniejsze państwo. Po trzecie, nierozwiązanie konfliktu z powodu nieudzielenia Lidze poparcia ze strony dystansujących się większych mocarstw prowadziło z reguły do sytuacji właściwie nieodwracalnych w późniejszym terminie, nawet wówczas jeśli większe mocarstwa decydowały się na zgodne działanie. Po czwarte, w przypadku postępowania badawczego miało znaczenie to, czy podejmowano je, zanim jeszcze stanowiska stron spierających się nie uległy zmianie do tego stopnia, że osiągnięcie *status quo ante* stawało się prawie niemożliwe bez użycia siły zbrojnej. Niezwłoczne podjęcie działań w przypadku ustanowienia i rozpoczęcia misji przez komisję badawczą, jak to miało miejsce w sporze grecko-bułgarskim, stworzyłoby szanse na odwrócenie albo przynajmniej ograniczenie japońskiej agresji w Mandżurii dzięki szybkiemu obnażeniu roli japońskiego agresora przed całym światem. Niezwłoczne podjęcie akcji mogło zaowocować poparciem sankcji Ligi przez wielkie mocarstwo wystarczająco wcześnie, aby wzmocnić pozycję

[31] Earl of Lytton, *The Problem of Manchuria*, „International Affairs" (Royal Institute of International Affairs 1931–1939) 1932, vol. 11, nr 6, November, s. 737–756.

[32] A.K. Kuhn, *The Lytton Report on the Manchurian Crisis*, „American Journal of International Law" 1933, vol. 27, nr 1, January, s. 96–100.

[33] N. Mughal, *China and World Powers: A Case Study of Manchurian Crisis, 1931–1933*, National Book Foundation, Karachi 1975; C. Thorne, *The Limits of Foreign Policy: The West, the League and the Far Eastern Crisis of 1931–1933*, Putnam's Sons, New York 1972.

„cywilnej" części rządu japońskiego, która przeciwstawiała się planom podboju Mandżurii popieranym przez frakcję „wojskowych". W tym sporze liczyły się mocarstwa, zwłaszcza Stany Zjednoczone, które robiły wrażenie prawdziwie zdezorientowanych w kwestii tego, co właściwie wydarzyło się w Mandżurii. W tym przypadku było inaczej niż w sytuacji, kiedy inne państwa nie miały wątpliwości, że mają do czynienia z aktem nieusprawiedliwionej niczym agresji, lecz czują się wobec niej bezsilne. Niemniej jednak mocarstwa będące z natury rzeczy w lepszej pozycji niż państwa mniejsze mogły przyjąć bardziej zdecydowany kurs, aby odstraszyć japońską agresję. Faktem jest, że w pierwszych tygodniach konfliktu w Mandżurii potęgi europejskie i Stany Zjednoczone nie wydawały się mieć wystarczającego rozeznania w faktach, aby ocenić właściwie sprzeczne doniesienia napływające od stron konfliktu. Wątpliwości te Liga mogła w znacznej mierze rozproszyć, powołując niezwłocznie komisję i wdrażając z jej pomocą postępowanie badawcze[34].

5. Podsumowanie doświadczeń w okresie działalności Ligi Narodów

Międzynarodowe postępowanie badawcze sprawdzało się najlepiej, gdy dotyczyło prostych, pozbawionych strategicznego znaczenia problemów, w które uwikłały się strony. W gruncie rzeczy były to konflikty lub incydenty, w których strony działały w dobrej wierze, a kwestia sporna dała się rozwikłać dzięki wyjaśnieniu faktów. Jak wiadomo, wszystkie spory, które rozwiązywane były na podstawie postanowień konwencji haskich o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych, dotyczyły incydentów na morzu, nierzutujących na ważne interesy stron. Większość przypadków, którymi zajmowała się Liga Narodów, dotyczyło sporów granicznych będących naturalnym następstwem rozpadu imperiów po I wojnie światowej. I w jednej, i w drugiej sytuacji materia sporna dotyczyła względnie prostych problemów, które odnosiły się do konkretnych faktów i wydarzeń.

Spór między Grecją i Bułgarią o Demir-Kapu, chociaż mieszczący się w kategorii sporów granicznych, dotykał jednak złożonych i grożących stale wybuchem kwestii demograficznych, które uczyniły go bardziej skomplikowanym niż inne. Spór ten mógł zostać pomyślnie rozwiązany przez Radę Ligi dzięki natychmiastowej i zgodnej akcji głównych mocarstw, które narzuciły stronom

[34] Na temat zajmowania się przez Ligę Narodów konfliktem mandżurskim zob.: P. Walters, *op. cit.*, rozdz. 40; *League of Nations Assembly Report on the Sino-Japanese Dispute*, „American Journal of International Law" 1933, vol. 27, nr 3, Supplement: Official Documents, July, s. 119–153; W.W. Willoughby, *The Sino-Japanese Controversy and the League of Nations*, Johns Hopkins Press, Baltimore 1935.

biblioteka główna

bezwarunkowe zawieszenie broni i wymogły na nich zobowiązanie, że nie podejmą żadnych działań zbrojnych, nawet jeśli miałyby do czynienia z próbami prowokacji. Akcja podjęta najpierw osobiście przez Brianda działającego na własną odpowiedzialność, bez powołania się na konkretną sankcję lub precedens, umożliwiła rozwiązanie konfliktu za pomocą pokojowych środków. Ważną rolę odegrała komisja badawcza. Wyjątkiem na tle wszystkich poprzednich, zakończonych sukcesem Ligi działań, był kryzys mandżurski. W tym przypadku Liga stanęła po raz pierwszy wobec agresji, która nie miała żadnego rzeczywistego odniesienia do faktów czy prowokacji mogących stanowić racjonalną podstawę aktów wrogości. W sporze ujawniły się żywotne interesy obu stron: dla Japonii była to kwestia o znaczeniu strategicznym – dostęp do wielkiego rynku handlowego, niezwykle istotny dla państwa, które weszło w fazę dynamicznego wzrostu gospodarczego; dla Chin natomiast podyktowana interesem narodowym kwestia suwerenności, sprowadzająca się w tym konkretnym przypadku do sprawowania władzy na terytorium uważanym za integralną część państwa chińskiego. Akcja Ligi mająca na celu uniemożliwienie Japończykom zajęcia Mandżurii, mogłaby okazać się skuteczna tylko wtedy, gdyby podjęta została bezzwłoczna i zgodna akcja wielkich mocarstw przeciwko kontynuowaniu starć zbrojnych. Gdyby Liga działała w przypadku Mandżurii podobnie, jak to zrobiła w sporze o Demir-Kapur, mogłaby osiągnąć lepszy skutek. Postawienie Japonii wobec realnej groźby sankcji jednomyślnie nałożonych przez Ligę, z pełnym poparciem Francji, Wielkiej Brytanii, Związku Radzieckiego i Stanów Zjednoczonych, mogłoby najprawdopodobniej zmusić ją do szybkiego odwrotu i stworzyło możliwość przywrócenia *status quo ante*. Jedynie w przypadku natychmiastowego narzucenia stronom zawieszenia broni komisja badawcza mogłaby przez swoje działanie mające na celu wyjaśnienie faktów odegrać znaczącą rolę.

Doświadczenia płynące z zastosowania procedur pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych na podstawie możliwości, jakie stworzyły konwencje haskie i system Ligi Narodów, wskazują na istnienie dwóch podstawowych elementów skutecznego rozwiązywania sporów międzynarodowych za pomocą środków pokojowych: po pierwsze, strony musiały do pewnego stopnia akceptować pokojowe rozwiązanie jako zwyczajowy środek rozwiązywania sporu; po drugie, strony musiały żywić przekonanie, że istnieje realna groźba sankcji ze strony wspólnoty, nałożonych po to, by wzbudzić respekt dla tych instrumentów. Widać prostą zależność pomiędzy tymi dwoma czynnikami. Wagę wspomnianych powyżej warunków wstępnych dostrzega się w stosunkach międzynarodowych, lecz ze względu na słabą moc ich obowiązywania nie trudno przewidzieć, że państwa będą rozwiązywać najbardziej skomplikowane i istotne spory, wykorzystując bardziej tradycyjne środki dyplomatyczne i stosując groźby lub jednostronną akcję militarną.

Postępowanie badawcze w czasach Ligi Narodów obrazuje, że społeczność międzynarodowa była skłonna podjąć ostrożne kroki na drodze skuteczniejszego regulowania sporów międzynarodowych za pomocą pokojowego rozstrzygnięcia. Sądząc ze składu większości komisji badań, opierały się one bardziej na eksperckich kwalifikacjach składu członkowskiego niż na reprezentacji narodowych interesów. Prawie wszyscy członkowie komisji działali jako pojedyncze osoby, niezwiązane żadnymi instrukcjami rządów państw, których byli obywatelami. Taką konstrukcję umożliwiały rzecz jasna sprzyjające okoliczności w postaci stosunkowej prostoty i relatywnie niewielkiej rangi sporów powierzonych do ich rozwiązania. Zakres pełnomocnictw komisji zwiększał się, w miarę jak społeczność międzynarodowa zyskiwała stopniowo zaufanie do tej techniki rozwiązywania sporów. Międzynarodowe komisje badawcze z czasów konferencji haskiej stopniowo ewoluowały, przekształcając się w komisje badań i koncyliacji pod rządami Ligi Narodów[35].

6. Narody Zjednoczone

W odróżnieniu od komisji badań działających na podstawie przepisów konwencji haskich i pod rządami Ligi Narodów doświadczenie Organizacji Narodów Zjednoczonych kształtowało po wpływem wielu kryzysów z silnym komponentem czynników ideologicznych i geopolitycznych, mających poważne znaczenie dla spierających się stron i innych państw w podzielonym świecie. Wydaje się rzeczą naturalną, że różnice te musiały także wpływać na inne struktury w przypadku postępowania badawczego.

Po pierwsze, nie sposób oczekiwać, że strony mogłyby niezwłocznie powierzyć ostateczne rozwiązanie swych najbardziej palących sporów jakiemukolwiek międzynarodowemu organowi, dopóki system międzynarodowy nie będzie posiadał więcej podstawowych atrybutów wspólnoty (społeczności międzynarodowej) niż w tej chwili. Sytuacja przypomina trochę błędne koło. Ewolucja społeczności międzynarodowej (jako wspólnoty) zmierza do ustanowienia i używania własnych instytucji. Natomiast warunkiem wstępnym istnienia takich instytucji musi być osiągnięcie pewnego poziomu „uwspólnotowienia". Stąd wniosek, że wspólnota (społeczność międzynarodowa) i instytucje muszą iść ze sobą do pewnego stopnia w parze, być może sporadycznie i nierzadko chaotycznie, lecz zawsze muszą być ze sobą powiązane.

Po drugie, skoro państwa coraz częściej pozostawiają rozwiązywanie poważnych sporów procedurom międzynarodowym, łącznie z przeprowadzeniem postępowania badawczego (*inquiry*), należałoby się spodziewać, że zakres pełno-

[35] N.L. Hill, *International Commissions of Inquiry and Conciliation*, „American Journal of International Law" 1932, vol. 278.

biblioteka główna

mocnictw komisji może być, przynajmniej w początkowym okresie, nieco ograniczony w stosunku do szerokich kompetencji przyznanych komisjom przez Ligę Narodów w sporach o mniejszym ciężarze gatunkowym. Zakres pełnomocnictw komisji byłby w tym okresie rozszerzony od wyjaśniania faktów do upominania się o właściwe rozwiązanie w stopniu odwrotnie proporcjonalnym do znaczenia sporu. Nastawienie to mogłoby zmieniać się, w miarę jak państwa nabierałyby zaufania (lub je traciły) co do możliwości zajmowania się przez Narody Zjednoczone sporami o największym znaczeniu, ochraniając słuszne interesy narodowe spierających się stron.

Po trzecie, jeśli spory dotykają poważnych kwestii, związanych z interesami strategicznymi stron i innych państw, można się spodziewać, że poszczególni członkowie komisji badań będą wybierani bardziej w charakterze narodowych przedstawicieli niż technicznych ekspertów, niezależnych od swych państw. Należy przewidywać, że zasada ta jednak będzie podlegać erozji, w miarę jak państwa będą się przekonywać, że rozwiązania sporów proponowane przez Narody Zjednoczone są możliwe do przyjęcia.

Po czwarte – co bardziej istotne – jeśli chodzi o skutki natury ideologicznej i geopolitycznej, można się spodziewać, że państwa będą niechętne do przedkładania sporów w ramach zaakceptowanej *a priori* zinstytucjonalizowanej struktury postępowania badawczego. Badanie będzie odbywać się raczej na podstawie procedury tworzonej *ad hoc*, pozwalającej państwu dopasowywać każdy organ badający fakty do potrzeb danej sytuacji. Po tej spodziewanej normie zachowania można by również oczekiwać, że będzie ona zanikać, jeśli państwa członkowskie zareagowałyby na wyjaśnianie faktów (*fact-finding*) w ramach ONZ. Pewne uregulowanie procedur i instytucji powinno mieć miejsce jako rozwinięcie zwyczajowych technik i zasad.

Wreszcie szansa rozwiązania sporu przez Narody Zjednoczone może zostać poważnie i niefortunnie zaprzepaszczona, jeśli działania spotkają się z silną i nieprzejednaną opozycją ze strony jednego z najpotężniejszych państw członkowskich. Nawet przy tych tak poważnych ograniczeniach techniki międzynarodowego postępowania badawczego odgrywają jednak ważną rolę w pokojowym rozwiązywaniu sporów. Spełniają bardzo istotną funkcję, nawet jeśli nie znajdują uniwersalnego zastosowania we wszystkich typach sporów między potencjalnymi adwersarzami.

Doświadczenie Narodów Zjednoczonych dotyczące procedury wyjaśniania faktów w postępowaniu badawczym, podobnie jak to przypadające w udziale Lidze Narodów, było i będzie nadal kształtowane, a także w pewnym stopniu ograniczane, przez podatne na wpływy ramy konstytucyjne.

Badanie faktów a Karta Narodów Zjednoczonych

Art. 2 (3) Karty nakłada generalne zobowiązanie na państwa członkowskie rozstrzygania sporów międzynarodowych pokojowymi sposobami, które nie zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Art. 33 (1) zobowiązuje strony wiodące spór do rozstrzygania pomiędzy sobą, w miarę możliwości, wszelkich sporów mogących zagrozić światowemu pokojowi[36].

Dalej artykuł wylicza tradycyjne podejścia, łącznie z badaniem, w rozwiązywaniu sporów. W poszczególnych sprawach[37] można było stwierdzić, że stronom nie udało się wyczerpać rozwiązań dostępnych na mocy art. 33, zanim wniosły sprawę do Rady Bezpieczeństwa. Nikt jednak nie próbował dowodzić, że brak szczególnego zaangażowania w proces postępowania badawczego (dochodzenie) stanowi naruszenie art. 33. Skoro art. 33 daje stronom wolność w realizowaniu „pokojowych środków własnego wyboru", strony nie są najwyraźniej zobowiązane do wyczerpania wszystkich środków wymienionych w artykule przed zwróceniem się do organu Narodów Zjednoczonych, lecz jedynie oczekuje się od nich podejmowania wysiłków w dobrej wierze dla osiągnięcia rozwiązania.

Rada zazwyczaj rozpatruje wszystkie sprawy, na które zwrócono jej uwagę[38]; zbadanie sprawy przez Radę nie zwalnia jednak stron z poszukiwania rozwiązania (sporu) we własnym zakresie. Faktycznie, w wyjątkowym przypadku, ONZ może domagać się przeprowadzenia dochodzenia przez strony, zanim jeden z organów Narodów Zjednoczonych zajmie się badaniem sporu[39]. Przykładowo głównym powodem niezajęcia się sporem pomiędzy Francją a Tunezją było to, że strony już negocjowały i jeszcze nie wyczerpały wszystkich możliwości rozwiązania konfliktu. Ponadto ONZ nie chce badać sporu, jeśli istnieje jawna niezgoda co do faktów, a strony nie uczyniły nic, by tę niezgodność wyjaśnić.

W większości poważnych sporów międzynarodowych w okresie powojennym, w których zastosowano postępowanie badawcze, bezpośrednio zaangażował się organ Narodów Zjednoczonych. Analiza zmian dotyczących stosowania narzędzi pokojowego rozstrzygania sporów przez ONZ pozwala na wyróżnienie widocznych wzorów. W pierwszych dwóch latach istnienia Narodów Zjednoczonych państwa członkowskie usiłowały, z pewnym powodzeniem, używać Rady Bezpieczeństwa jako podstawowej instytucji postępowania badawczego. Nasilenie się „zimnej wojny" doprowadziło do paraliżu decyzyjnego w Radzie, a w dalszej

[36] W praktyce jednak na art. 33 powoływano się w odniesieniu do spraw, które nie były ani sprawami międzynarodowymi, ani sporami. Zob. *II United Nations, Repertory of Practice of the United Nations Organs*, 1955, 195.

[37] Np. *Corfu Channel Case* (*UK v. Albania*), ICJ Rep. 1949, 4.

[38] L. Goodrich, E. Hambro, A. Simons, *Charter of the United Nations*, 3d ed., Columbia University Press, New York 1969, s. 261; 7 UN. Security Council Official Records (SCOR), 574th–576th meetings, 1952.

[39] *Ibidem*, s. 261.

konsekwencji do próby wykorzystania Zgromadzenia jako głównego organu odpowiedzialnego za wyjaśnianie faktów. Postępowania badawcze prowadzone na Bałkanach i w Korei były już w znacznej mierze kontrolowane przez Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych. Jednak do 1952 r. rozmiary niewydolności Zgromadzenia i jej następstwa doprowadziły w stosunkach Wschód–Zachód do zawarcia kilku znamiennych porozumień w sprawie badania faktów, które to porozumienia funkcjonowały w gruncie rzeczy bez Narodów Zjednoczonych. Dotyczyły one ewakuacji wojsk Chin z Birmy, Komisji Nadzoru i Kontroli (Neutral Nations Supervisory Commission)[40] i Międzynarodowych Komisji Kontroli (International Control Commissions) w Azji Południowo-Wschodniej.

Od lat 70. daje się wyraźnie zauważyć dominującą rolę sekretarza generalnego w pokojowym rozstrzyganiu sporów międzynarodowych[41]. Często Rada lub Zgromadzenie Ogólne sankcjonowały komisje badania faktów, lecz faktyczny nadzór pozostawiały sekretarzowi generalnemu. W innych przypadkach sekretarz generalny wszczynał i nadzorował procedurę od samego początku. Organizacje regionalne, zwłaszcza Organizacja Państw Amerykańskich, również spełniają funkcje wyjaśniania faktów, do których od czasu do czasu angażują Narody Zjednoczone.

Rada Bezpieczeństwa

Rada posiada zarówno domniemane, jak i wyraźne, wynikające z Karty uprawnienia do zajmowania się badaniem faktów. Art. 24 powierza Radzie podstawowy obowiązek utrzymywania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a art. 36–40, które sankcjonują i opisują różne funkcje Rady, stwierdzają, że Rada musi mieć wyczerpującą informację, aby podejmować właściwe decyzje. Art. 34 *explicite* upoważnia Radę do badania sporów w celu ustalenia ich stopnia zagrożenia dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Chociaż Rada może zgodnie z art. 33 (2) wezwać strony do wszczęcia postępowania badawczego, nigdy nie skorzystano z tego przepisu. Istnieje jedno domniemane ograniczenie, jak sugeruje H. Kelsen, że art. 33 (2) może najpierw wymagać przeprowadzenia dochodzenia przez Radę w celu stwierdzenia niebezpiecznego charakteru sporu[42]. Jeśli tak, dodatkowe badanie faktów przez strony mogłoby stać się niepotrzebne i prawdopodobnie z racji upływu czasu nieistotne. Jedynym sporem, w którym Rada bezpośrednio skorzystała z art. 33 Karty, był spór pomiędzy Indią a Pakistanem.

---

[40] Jedna z części warunków porozumienia w sprawie zawieszenia broni w Korei.

[41] M.C. Bourloyannis, *Fact-finding by the Secretary-General of the United Nations*, „N.Y.U. Journal of International Law and Politics" 1989–1990, vol. 22, s. 641–669. Zob. też: K. Skjelsbaek, *The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes*, „Journal of Peace Research" 1991, vol. 28, nr 1, February, s. 99–115.

[42] H. Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems; with Supplement*, F.A. Praeger, New York 1951, s. 401.

W tej sprawie Rada wezwała strony do rozwiązania rozbieżności za pomocą „wszelkich środków pokojowych, włącznie z tymi, które wyliczone zostały w art. 33”[43]. Zazwyczaj jednak Rada po prostu zachęcała do negocjacji, jak to zrobiła w sporze dotyczącym sowieckiego mieszania się w sprawy Iranu[44]. Kiedy Rada nie była w stanie uzgodnić zaleceń dla stron wiodących spór, odkładała rozpatrywanie i pozostawiała sprawę stronom do ich własnego rozwiązania[45].

W świetle art. 34 Rada Bezpieczeństwa może jedynie prowadzić dochodzenie w celu ustalenia, czy spór stanowi zagrożenie dla światowego pokoju; w praktyce jednak nie jest tak dalece ograniczona w prowadzonych przez siebie ustaleniach. Przykładowo podczas incydentów na granicy greckiej, Rada, na podstawie art. 34, ustanowiła komisję w celu ustalenia faktów i przyczyny incydentu[46]. Przedstawiciel Syrii twierdził, że dochodzenie zostało zamknięte, kiedy tylko komisja stwierdziła stan zagrożenia pokoju. Większość delegatów jednak interpretowała ten artykuł i inne jako upoważniające do prowadzenia postępowania badawczego tak długo, jak będzie to konieczne[47].

Rada może wprowadzić w życie swoją decyzję o prowadzeniu dochodzenia przez ustanowienie pomocniczego organu lub komisji albo przez delegowanie funkcji do sekretarza generalnego. Art. 29 zapewnia, że „Rada Bezpieczeństwa może ustanowić takie pomocnicze organy, jakie uzna za konieczne dla wykonywania swych funkcji”[48]. W trakcie debaty nad kryzysem w Czechosłowacji powstała główna kontrowersja dotycząca różnicy pomiędzy komisjami badań w świetle art. 34 i organów pomocniczych o bardziej ograniczonych funkcjach w świetle art. 29. Podczas dyskusji nad kwestią laotańską Związek Sowiecki utrzymywał, że ciała powołane do prowadzenia postępowania badawczego podpadają pod rozdz. VI i VII i że art. 29 upoważnia jedynie organy pomocnicze niemające związku z utrzymywaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; argument ten został odrzucony[49]. Rada na ogół unikała bezpośredniego odwoływania się do art. 34, który został specjalnie przywołany jedynie w spra-

[43] India utrzymywała wcześniej, że Rada nie może wskazywać konkretnych sposobów rozwiązania. *Security Council Resolution 211*, „Resolutions and Decisions of the Security Council” 1965, s. 14–15.

[44] 1 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 1st ser., nr 1, 1946, s. 70.

[45] Np. spory: między Francją a Tunezją, U.N. Security Council Official Records (SCOR), 821st meeting, 1958, s. 13; między Libanem a Zjednoczoną Republiką Arabską, 13 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 818th and 822nd meetings 1958, i między Panamą a Stanami Zjednoczonymi, 19 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 1086th meeting, 1964.

[46] 1 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 2d ser., nr 28, s. 700, 1946.

[47] 2 U.N. Security Council Official Records (SCOR), s. 1423–1424, 1426, 1602–1612, 1947.

[48] Tworzenie organów pomocniczych na podstawie art. 29 jest kwestią proceduralną niepodlegającą prawu weta.

[49] 14 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 847th–848th meetings, 1959.

wie incydentów na granicy greckiej i sporu indyjsko-pakistańskiego. Rada często prowadziła operacje badania faktów z wyraźnym zaznaczeniem, że nie opierała się na art. 34.

Istnieje różnica poglądów co do obowiązku wyrażania zgody przez strony na dochodzenie prowadzone przez Radę Bezpieczeństwa. W trakcie rozpatrywania incydentów na granicy greckiej Związek Sowiecki utrzymywał, że decyzja o prowadzeniu postępowania badawczego na mocy art. VI jest po prostu zaleceniem i jako taka nie wiąże stron[50]. W odpowiedzi inni członkowie argumentowali, że należy dokonać rozróżnienia pomiędzy decyzją na podstawie art. 34 a zaleceniem na podstawie art. 36 i 37, jako że Rada potrzebowała informacji, aby móc procedować. Stany Zjednoczone argumentowały następnie, że Rada potrzebowała pewnych kompetencji dla wypełnienia swej roli jako arbitra i że członkowie Rady byli zobowiązani na mocy art. 25 do uznawania prowadzonych postępowań badawczych, nawet jeśli Rada nie dysponowała prawem do nakładania sankcji lub egzekucji, kiedy działanie następowało z mocy rozdziału VI[51]. Art. 39, który zastrzega, że Rada „stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia pokoju bądź aktu agresji", jest możliwą podstawą operacji badania faktów. Cel postępowania badawczego na mocy art. 39 jest znacznie szerszy niż na mocy art. 34, a przymusowy charakter środków podejmowanych na mocy art. 39 jest niekwestionowany[52]. Ograniczenia art. 39 nie są natury konstytucyjnej, lecz politycznej, ponieważ porozumienie między stałymi członkami Rady Bezpieczeństwa bywa często niemożliwe.

Suwerenność państwowa i jurysdykcja wewnętrzna powodują dodatkowe ograniczenia postępowania badawczego Rady Bezpieczeństwa. Art. 2 (1) stanowi, że „Organizacja opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich jej członków". Zasada ta była często przywoływana, zasadniczo bez specjalnego odniesienia do art. 2 (1), w przeciwieństwie do rezolucji Rady zajmujących się sporami na podstawie rozdz. VI. W sprawach dotyczących Grecji i Węgier pogląd wyrażony przez przedstawicieli bloku sowieckiego, że powołanie do życia grupy

[50] L. Goodrich, A.P. Simons, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Brookings Institution, Washington 1955, s. 180; 2 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 1947, s. 1539, 1541.

[51] 2 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 1947, 1541. Zob. też: E.L. Kerley, *The Powers of Investigation of the United Nations Security Council*, „American Journal of International Law" 1961, vol. 55, s. 892, 896–897. Kerley stara się pokazać, że historia Karty wskazuje na to, iż członkowie są zobowiązani pozwolić Radzie Bezpieczeństwa prowadzić postępowanie badawcze; H. Kelsen, *op. cit.*, przypis 28, s. 387–388, s. 392; L. Goodrich, A.P. Simons, *op. cit.*, przypis 37, s. 180–181.

[52] E.L. Kerley, *op. cit.*, s. 901, 902; 2 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 1947, s. 1280, 1371–1372, 1379, 1521.

mającej przeprowadzić badanie faktów naruszałoby suwerenność państw zainteresowanych, nie uzyskał poparcia większości[53].

Art. 2 (7) zabrania ingerencji „w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregokolwiek państwa". Jakkolwiek niektórzy twierdzą, że nie jest jasne, czy ustanawianie organu mającego przeprowadzić badanie faktów stanowi interwencję[54], problem ten wyłonił się w kwestiach hiszpańskiej, greckiej i węgierskiej, a ogólny pogląd wyrażony w debacie był taki, że postępowanie badawcze nie stanowi interwencji[55]. Ponadto art. 2 (7) stanowi, że „jednakże zasada ta nie będzie stała na przeszkodzie zastosowania środków przymusu przewidzianych w rozdz. VII". Lauterpacht utrzymuje, że kiedy sytuacja „dojrzała do zastosowania przymusu" na mocy rozdz. VII, przestaje to być domeną jurysdykcji wewnętrznej. Dlatego też, nawet jeśli techniki pokojowego rozwiązywania na mocy rozdz. VI raczej niż akcja przymuszająca na podstawie rozdz. VII, mogą być przywołane, wyłączenie w art. 2 (7), co do zakazu jurysdykcji wewnętrznej, znajduje w równej mierze zastosowanie[56].

Zgromadzenie Ogólne

Jakkolwiek karta nie daje żadnego wyraźnego upoważnienia co do prowadzenia postępowania badawczego przez Zgromadzenie Ogólne, dotychczasowa praktyka wskazuje, że postępowanie badawcze jest koniecznym warunkiem wstępnym wydania zaleceń na mocy art. 10, 11 i 14. Znaczenie postępowania mającego na celu najpierw ustalenie faktów stało się oczywiste dla Zgromadzenia w trakcie rozpatrywania kwestii palestyńskiej na pierwszej sesji specjalnej Zgromadzenia w 1947 r. Podczas rozważania roli Komitetu Tymczasowego Sowieci zakwestionowali moralną zasadność nadania organowi pomocniczemu szerokich uprawnień do postępowania badawczego.

Mimo że argumenty Sowietów zostały odrzucone, pełnomocnictwa Komitetu zostały bardziej ograniczone niż proponowano na wstępie. W następstwie debaty na temat problemu palestyńskiego Sowieci przeciwstawiali się badaniu faktów zatwierdzanemu na podstawie kompetencji Zgromadzenia dotyczących inicjowania procedur badania faktów.

Zgromadzenie stało jednak konsekwentnie na stanowisku, że jego uprawnienia obejmują badanie faktów. Zgodnie z tym Zgromadzenie zlecało badanie faktów na mocy art. 22, który stanowi, że „Zgromadzenie Ogólne może tworzyć organy

[53] 2 U.N. Security Council Official Records, Special Supp. nr 2, I, at 156–157 (194–197). Zob. też: 11 General Assembly Official Records (GAOR), Annexes, Agenda Item nr 54, U.N. Doc. A/34-93 (1957).

[54] L. Goodrich, E. Hambro, A. Simons, *op. cit.*, s. 67–68.

[55] R. Higgins, *The Development of International Law through Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, London 1963, s. 70, 78.

[56] *Ibidem*, s. 89–90.

pomocnicze, jakie uzna za konieczne do pełnienia swych funkcji". Ponieważ nie istnieją żadne postanowienia Karty rządzące strukturą organów pomocniczych, Zgromadzenie albo ustanawiało organa kolegialne, albo mianowało pojedyncze osoby do przeprowadzenia badania faktów, jakiego wymagał dany spór[57].

Zgromadzenie dysponuje jeszcze trzema innymi rozwiązaniami pozwalającymi na instytucjonalizowanie procesu wyjaśniania faktów. Pierwsze, najczęściej stosowane, może autoryzować sekretarz generalny, wyznaczając organ mający badać fakty. Drugie – w ramach swych ogólnych uprawnień badawczych (tj. art. 10 i 11 (3)) Zgromadzenie może zalecać Radzie Bezpieczeństwa dochodzenie zgodnie z art. 34. Rada może jednak przyjąć lub odrzucić takie zalecenie. Trzecie – Zgromadzenie może zaprosić strony wiodące spór do prowadzonego przez nie postępowania badawczego. O ile jednak Zgromadzenie zlecało negocjacje, o tyle nigdy specjalnie nie zleciło badania faktów.

Chociaż Zgromadzenie ma kilka sposobów na zinstytucjonalizowanie badania faktów, jego kompetencje nie są do końca nieograniczone. Po pierwsze, Zgromadzenie może delegować do organu pomocniczego tylko te funkcje i uprawnienia, które posiada. Ten punkt był podnoszony wielokrotnie w trakcie debaty. Przykładowo kilka państw dowodziło bezskutecznie, że Zgromadzenie przyznało sobie kompetencje, których nie posiadało, kiedy tworzyło Komisję Palestyńską Narodów Zjednoczonych. Po drugie, Zgromadzenie nie powinno wchodzić w kompetencje Rady Bezpieczeństwa. W trakcie debat na temat Komitetu Tymczasowego kilka państw sprzeciwiało się temu, by badanie było funkcją samej tylko Rady Bezpieczeństwa. Zwolennicy procedury wyjaśniania faktów wyrażali sprzeciw, dowodząc, że także Zgromadzenie pełni funkcje związane z utrzymywaniem pokoju i zostało uprawnione do prowadzenia postępowania badawczego przed wydaniem zaleceń[58]. Po trzecie, organ Zgromadzenia Ogólnego powołany do wyjaśniania faktów musi uzyskać zgodę państw, zanim będzie mógł rozpocząć swe prace na terytorium danego państwa. W licznych przypadkach, np. dotyczących Korei, Niemiec, Węgier i Bałkanów, organa pomocnicze Zgromadzenia miały ograniczoną skuteczność, ponieważ niektóre państwa (strony) zabraniały im wstępu na swoje terytorium.

Sekretarz generalny

Rola sekretarza generalnego w pokojowym załatwianiu sporów wzrosła w sposób znaczący od czasu powstania Narodów Zjednoczonych. Sekretarz generalny pełni dwie funkcje w procesie wyjaśniania faktów. Po pierwsze, na podstawie art. 98 może mu zostać zlecone przez Radę lub Zgromadzenie wykonywanie pew-

[57] *Constitutional Questions Relating to Agencies within the Framework of the United Nations*, 9 U.N. General Assembly Official Records (GAOR), Annexes, Agenda Item nr 67, 13–19, U.N. Doc. A/C.1/758 (1954).

[58] I Repertory of Practice of United Nations Organs, 1955, s. 675–676.

nych obowiązków związanych z postępowaniem badawczym. Rada i Zgromadzenie, stając wobec problemu wprowadzania w życie swych rezolucji, w coraz większym stopniu korzystały z delegowania tego obowiązku na sekretarza generalnego. Po drugie, sekretarz generalny może zainicjować bezpośrednio badanie faktów zgodnie ze swymi uprawnieniami wynikającymi z art. 99[59]. Art. 98 wymaga od sekretarza generalnego pełnienia funkcji powierzonych mu przez Radę i Zgromadzenie. Zakres tych funkcji jest „ograniczony przez funkcje i kompetencje tych organów"[60]. Zarówno Rada, jak i Zgromadzenie przekazywały przy licznych okazjach swe prawa do prowadzenia dochodzenia sekretarzowi generalnemu.

Przykładowo Rada Bezpieczeństwa zwróciła się do sekretarza generalnego, aby włączył się w badanie faktów lub w działalność mediacyjną w kwestii irańskiej, w sporze o Cypr w latach 1964–1965, podczas kryzysu w Republice Dominikany w 1965 r. i w sporze pomiędzy Portugalią a Gwineą w 1970 r. Zgromadzenie Ogólne poprosiło sekretarza generalnego, aby podjął starania o przeprowadzenie dochodzenia w sprawie sytuacji na Węgrzech. Prócz uprawnień delegowanych przez Zgromadzenie lub Radę sekretarz generalny ma domniemane kompetencje w dziedzinie badania faktów na podstawie art. 99, który stanowi, że „sekretarz generalny może zwrócić uwagę Rady Bezpieczeństwa na każdą sprawę, która jego zdaniem może zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa". Narody Zjednoczone konsekwentnie odczytywały to postanowienie, dające sekretarzowi generalnemu prawo rozpoczęcia ustalania faktów przed wniesieniem sprawy na forum Rady. Podczas dyskusji na temat komisji badawczej w sprawie greckiej sekretarz generalny T. Lie stwierdził, że jeśli Rada zawiodłaby w działaniu, rezerwuje sobie prawo do przeprowadzenia każdego niezbędnego dochodzenia, aby stwierdzić, czy należy zwrócić uwagę Rady na tę sprawę na podstawie art. 99[61]. Podobnie rozumiał swą odpowiedzialność w kwestii libańskiej sekretarz generalny D. Hammarskjöld bez bezpośredniego odwoływania się do art. 99[62]. Podczas kryzysu jemeńskiego, sekretarz generalny zaangażował się w wysłanie misji obserwacyjnej do Jemenu, zanim Rada Bezpieczeństwa zauważyła i zatwierdziła jego działanie[63]. Sekretarz generalny wysyłał także misje w celu badania faktów na prośbę państw: do Laosu w 1959 r.[64], Tunezji w 1961 r.[65], oraz

[59] M. Zacher, *The Secretary-General and the United Nations Function of Peaceful Settlement*, „International Organization" 1966, vol. XIX, Autumn, s. 724–725.

[60] L. Goodrich, E. Hambro, A. Simons, *op. cit.*, s. 586.

[61] Przedstawiciel ZSRR wyraził swą aprobatę. 1 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 2nd ser., nr 16, 404 (1946).

[62] 13 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 837th meeting 3–4 (1958).

[63] 18 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 1039th meeting 2 (1963).

[64] U.N. Doc. S/4236 (1959).

[65] U.N. Doc. S/4885 (1961); 16 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 964th meeting 16–17 (1961).

Tajlandii i Kambodży w 1958 i 1959 r. Przy wielu okazjach wysyłał także swych specjalnych przedstawicieli za zgodą państw gospodarzy, ponieważ chciał być informowany przez nich na bieżąco o przebiegu sytuacji. Przykładowo, sekretarz generalny wysłał swych przedstawicieli do Libanu i Jordanii w 1958 r. i na Cypr w 1964 r. Podobnie jak inne organa Narodów Zjednoczonych, sekretarz generalny ma jednak ograniczone kompetencje w dziedzinie badania faktów. Ponieważ nie ma on prawa wywierania nacisku, musi uzyskiwać zgodę państw w kwestii angażowania się w badanie faktów.

Związek Sowiecki wiele razy kwestionował prawo sekretarza generalnego do inicjowania misji badania faktów, utrzymując, że jego działania związane są z utrzymywaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i przez to winny być zarezerwowane dla Rady Bezpieczeństwa. Niezależnie od tego sekretarz generalny wysyłał osobistych wysłanników i misje dobrych usług do Kambodży i Tajlandii w latach 1968–1970[66], do Gwinei Równikowej w 1969 r.[67] i do Bahrajnu w 1970 r.[68], wszystkie pomimo sprzeciwu Związku Sowieckiego. Związek Sowiecki krytykował także sekretarza generalnego za wysłanie dodatkowych obserwatorów do Jammu i Kaszmiru w 1965 r.[69] Należy koniecznie dodać, że każda z tych misji miała zakres pełnomocnictw, który uprawniał je do pełnienia funkcji wykraczających poza zwykłe „obserwacje i sprawozdawanie" w ramach procedury wyjaśniania faktów.

Regionalne porozumienia i organizacje regionalne

Porozumienia i organizacje regionalne mają także do odegrania rolę w postępowaniu badawczym Narodów Zjednoczonych. Uciekanie się do takich jednostek jest jednym z sugerowanych środków pokojowego załatwiania sporów na mocy art. 33 (1). Jeśli spory mają charakter lokalny, art. 52 (2) stawia wymóg, aby członkowie dokładali wszelkich starań w celu pokojowego rozstrzygania sporów za pomocą mechanizmów lokalnych, zanim zwrócą się z nimi do Rady. W większości przypadków sprawy NZ odnoszące się do organizacji regionalnych dotyczyły Organizacji Państw Amerykańskich (OPA). Karta OPA stawia wymóg rozstrzygania sporów za pomocą narzędzi regionalnych, które obejmują badanie i postępowanie rozjemcze[70].

---

[66] Zob. List Związku Radzieckiego do Przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa, U.N. Doc. S/7478 (1966); List Argentyny w obronie akcji Sekretarza Generalnego, U.N. Doc. S/7522 (1966).

[67] Zob. List Związku Radzieckiego do Przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa, U.N. Doc. S/9IOI (1969).

[68] Zob. List Związku Radzieckiego do Przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa, U.N. Doc. S/9737 (1970); Odpowiedź Secretarza Generalnego, U.N. Doc. S/9738 (1970).

[69] 20 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 1247th meeting 57–59 (1965).

[70] A.J. Thomas, A. Van Wynen Thomas, *The Organization of American States*, Southern Methodist Unuversity Press, Dallas 1963, s. 416; *The OAS and the Inter-American System*, OAS,

Obecność organizacji regionalnych może jednak hamować wpływ na postępowanie badawcze w działalności organów Narodów Zjednoczonych. Prawo organizacji regionalnych do wnoszenia sporów bezpośrednio do NZ zostało podane w wątpliwość. Wskazywano również, że NZ, szczególnie Rada Bezpieczeństwa, winny poczekać, aż ciało regionalne wyczerpie możliwości rozwiązania sporu przed zapoznaniem z nim ONZ. Takie stanowisko zostało przyjęte w związku ze sprawą Gwatemali z 1954 r. oraz sprawami Republiki Dominikany i Kuby z 1960 r. W debacie nad skargą z 1963 r. wniesioną przez Haiti przeciwko Republice Dominikany niektórzy członkowie twierdzili, że Rada Bezpieczeństwa powinna zaczekać, dopóki organizacja regionalna nie zaprzestanie swych działań. Inni wyrażali przekonanie, że Rada nie musi liczyć na akcję regionalną. Większość zgodziła się zostawić początkowe rozpatrzenie sprawy OPA[71]. Obecnie jednak przeważa opinia, że strona w sporze ma prawo być wysłuchana albo przez Zgromadzenie Ogólne, albo Radę Bezpieczeństwa po wyczerpaniu pozostającej w granicach rozsądku możliwości akcji regionalnej. Kryzys dominikański z 1965 r. przyspieszył debatę nad tym, czy Rada Bezpieczeństwa winna podejmować się misji wyjaśniania faktów w czasie, kiedy OPA zdążyło się już czynnie zaangażować. Powoływano się na art. 52 (4), który stanowi, że uciekanie się do lokalnych narzędzi nie stoi na przeszkodzie stosowania art. 34 i 35. Dyskusja w Radzie zaowocowała rezolucją, w której sekretarz generalny został zaproszony do posłania swego przedstawiciela do Republiki Dominikany. Akcja ta spotkała się jednak z krytyką jako utrudniająca działania OPA[72].

Regionalne badanie faktów ma również swe ograniczenia. Po pierwsze, regionalne postępowanie badawcze może okazać się niewłaściwe, kiedy NZ odkryją: 1) że potężne państwo wykorzystuje organizację regionalną jako instrument nacisku[73]; 2) że spór jest tak poważny, iż wymaga prewencyjnej lub przymusowej akcji lub 3) że spór angażuje państwo, a nie ciało regionalne biorące udział w tym

Washington, DC, http://www.oas.org/ EN/PINFO/ OAS/oas, htm; A.J. Thomas, A. Van Wynen Thomas, *The Organization of American States and Collective Security*, „Southwestern Law Journal" 1959, vol. 13, s. 177–213. Na temat ewolucji postawy OPA w sprawie pokojowego regulowania sporów międzynardoowych zob. M.J. Reid Martz, *OAS Reforms and the Future of Pacific Settlement*, „Latin American Research Review" 1977, vol. 12, nr 2, s. 176–186.

[71] 18 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 1035th–l036th meetings (1963).

[72] A.J. Thomas, A. Van Wynen Thomas, *The Dominican Republic Crisis 1965*, Association of the Bar of the City of New York, New York 1966, s. 52–56; M.G. Goldman, *Comment*: *Action by the Organization of American States: When is Security Council Authorization Required Under Article 53 of the United Nations Charter?* „UCLA Law Review" 1962–1963, vol. 10, s. 837–869.

[73] Por. argumentacja Kuby i ZSRR dotyczącą decyzji w sprawie Punta del Este Conference z 21–31 czerwca 1962 r. 17 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 991st–998th meetings (1962).

sporze[74]. Po drugie, Narody Zjednoczone mogą ograniczyć regionalne badanie faktów do chronienia państwa przed niezgodnymi z państwowymi normami regionalnymi[75]. Po trzecie, warunki porozumień regionalnych mogą stanowić ograniczenie dla postępowania badawczego. Po czwarte, warunki zawarte w Karcie Narodów, np. art. 2 (7), ograniczają regionalne postępowanie badawcze na podstawie art. 103, który mówi o supremacji zobowiązań wynikających z Karty NZ.

Postępowanie badawcze w świetle doświadczeń związanych ze stosowaniem Karty

Wyjaśnianie faktów (*fact-finding*) jako koncept rozwinięte zostało zgodnie z Kartą NZ i w kontekście doświadczenia NZ może być odczytane jako obejmujące wszystko, od klasycznego procesu ścisłego badania i sprawdzania faktów do weryfikowania porozumień o zawieszeniu broni. Może wymagać działania, począwszy od zwykłego ustalania faktu, wolnego od wszelkiego osądu, a na procesie zbliżonym do arbitrażu skończywszy. Zazwyczaj jednak obejmuje pewne formy dobrych usług, mediacji bądź negocjacji. Działania te mogą być realizowane przez jednego człowieka, np. specjalnego wysłannika sekretarza generalnego, lub wymagać użycia wojska w roli obserwatorów.

Chociaż wyjaśnianie faktów (*fact-finding*) może obejmować działania prowadzone przez siły pokojowe (*peace-keeping*), artykuł ten ogranicza się do postępowania badawczego jako części procesu pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, o jakim stanowi rozdz. VI Karty[76]. Sposób przedstawienia poszczególnych kazusów i sporów uzależniono w większym stopniu od istoty problemu niż wykonanego wcześniej autonomicznego studium przypadku[77]. Warto *passim* odnotować, że kategoryzacja przypadku dokonana na podstawie zagadnień lub celów może zupełnie się różnić od samej kategoryzacji sporu. Przykładowo sprawa koreańska była sporem „zimnej wojny", lecz misja zwią-

[74] Gwatemala na tej podstawie wniosła oskarżenie o agresję. 9 U.N. Security Council Official Records (SCOR), 675th meeting 1–41 *passim* (1954); 9 U.N. Security Council Official Records (SCOR), Supp. Apr.–June 1954, s. 11–13, U.N. Doc. S/3232 (1954).

[75] Por. R. Barnet, *Intervention and Revolution: The United States in the Third World*, World Pub., New York 1968, s. 279; R. Falk, *Legal Order in a Violent World*, Princeton University Press, Princeton, New York 1968, s. 150–151; E.B. Firmage, *Summary and Interpretation* [w:] *International Law of Civil War*, red. Q. Wright, R. Falk, Johns Hopkins Press, Baltimore 1971, s. 420–421.

[76] Funkcje operacji pokojowych takich jak ONUC, wymagające powołania się na rozdz. VII Karty, wykraczają poza ramy tego opracowania.

[77] D. Wainhouse, *op. cit*. Zob. W.I. Shore, *op. cit.*, s. 50–69; *Report of Secretary-General*.... Przydatność procedury badawczej dla prowadzonej przez ONZ kontroli zbrojeń i środków budowy zaufania zob. A.A. Latham, *UN Fact-finding in a Postmodern World: Potential for Arms Limitation and Confidence Building* [w:] *Adapting the United Nations to the Postmodern Era. Lessons Learned*, red. W.A. Knight, Palgrave, New York 2000, s. 115–128.

zana z ustalaniem faktów w pierwszym rzędzie dotyczyła problemów legitymacji rządowej, przedstawicielstwa ludowego i naruszenia linii demarkacyjnej.

Przypadek węgierski obejmował obcą inwazję i dominację, lecz misja wyjaśniania faktów w pierwszej kolejności sprowadzała się do zbadania istoty konfliktu i zakresu, w jakim naruszył on prawa człowieka. Ten sposób organizacji materiału sprawia, że osąd związany z sukcesem czy porażką misji badania faktów powinien w pierwszym rzędzie opierać się na funkcji postępowania badawczego niż na samym rozwiązaniu konfliktu.

Twórcy misji badania faktów związani z konkretnym sporem mogą raczej nierealistycznie oczekiwać rozwiązania sporu, a nie upublicznienia jego strony faktograficznej i być może podnoszenia jego politycznych kosztów, bez żadnej realnej nadziei na skuteczne przywrócenie *status quo ante*. Oczywiście stopień, w jakim misja ustalania faktów pomaga w rozwiązaniu sporu, może być nadal ważny dla bardziej ogólnej oceny sukcesu bądź porażki.

Mimo że znane są okazjonalne przypadki typowego wyjaśniania faktów czy dochodzeń (*inquiry*), które miały miejsce od czasu ustanowienia Narodów Zjednoczonych, w przytłaczającej większości organy powoływane przez Narody Zjednoczone do badania faktów powstawały *ad hoc* i były przydzielane do Zgromadzenia Ogólnego, Rady Bezpieczeństwa lub sekretarza generalnego. Rada była ważniejszym organem kreatywnym w ustalaniu faktów NZ, dopóki napięcia związane z „zimną wojną" i konsekwentne wetowanie przez Sowietów nie doprowadziło do zwrócenia większej uwagi przez Zgromadzenie Ogólne na problem badania faktów. Od 1950 r. do 1956 r. jednak większość ważnych przypadków postępowania badawczego rozegrało się poza Narodami Zjednoczonymi, dopóki sekretarz generalny nie zaczął stawać się w coraz większym stopniu siłą dominującą (począwszy od UNEF w 1956 r.).

Jak można się było spodziewać, wczesne misje badania faktów angażowały delegacje otrzymujące wąsko zdefiniowany zakres pełnomocnictw, podczas gdy późniejszym misjom nadawano szeroki zakres pełnomocnictw, a ich sprawozdania przeznaczone były w coraz większym stopniu bezpośrednio dla Narodów Zjednoczonych. Badanie faktów we wczesnym okresie istnienia Narodów Zjednoczonych polegało na znalezieniu odpowiednich ludzi i logistycznym wsparciu konsulatów w terenie. Z czasem jednak sekretarz generalny tworzył odpowiednie narzędzia służące do ustalania faktów i pokojowych obserwacji z istniejących w ramach Narodów Zjednoczonych służących do tych celów organów lub z państw, takich jak Kanada, które od dawna były aktywne w tego typu przedsięwzięciach. Porozumienia w tym względzie między Narodami Zjednoczonymi a państwami przyjmującymi mają obecnie najczęściej status umów.

Wiele doświadczeń Narodów Zjednoczonych w postępowaniu badawczym można ująć w cztery kategorie spraw, co do których zastosowano procedurę

badania faktów: 1) spraw dotyczących naruszenia granic, zawieszenia broni bądź zawarcia rozejmu, lub linii demarkacyjnych; 2) spraw dotyczących praw człowieka; 3) kwestii suwerenności, łącznie ze sprawami legitymacji i samostanowienia; 4) prostych lub typowych przypadków postępowania badawczego z gatunku spraw morskich z czasów konwencji haskiej, obejmujących dane, które są obiektywnie policzalne lub w dużej mierze możliwe do określenia, z wyłączeniem kwestii o znaczeniu ideologicznym bądź strategicznym.

Literatura

Action of the League in the Greco-Bulgarian Affair, „Contemporary Review" 1925, vol. 129.

Barnet R.J., *Intervention and Revolution: The United States in the Third World*, World Pub., New York 1968.

Barros J., *The League of Nations and the Great Powers: The Greek-Bulgarian Incident, 1925*, Claredon Press, Oxford 1970.

Bar-Yaacov N., *The Handling of International Disputes by Means of Inquiry*, Oxford University Press, Oxford 1974.

Batowski H., *Między wojnami 1919–1939. Zarys historii dyplomatycznej*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2001.

Bourloyannis M.C., *Fact-finding by the Secretary-General of the United Nations*, „N.Y.U. Journal of International Law and Politics" 1989–1990, vol. 22.

Bullard A., *Memel: A European Aspect of the League*, „American Academy of Political Science Annals" 1924, vol. 114.

Carey J., Thomas A.J., Van Wynen Thomas A., *The Dominican Republic Crisis 1965*, Oceana Publ., Dobbs Ferry/New York 1967.

Charter of the Organization of American States, *Charter of the Organization of American States, as amended by the Protocol of Buenos Aires in 1967*, Organization of American States, Pan American Union, Washington 1967.

Clyde P.H., *The Diplomacy of "Playing No Favorites": Secretary Stimson and Manchuria, 1931*, „Mississippi Valley Historical Review" 1948, vol. 35, nr 2, September.

Convell-Evans T.P., *The League Council in Action*, Oxford University Press, Oxford 1929.

Cox P., Wilson A., *The Geography of the Mosul Boundary: Discussion*, „The Geographical Journal" 1926, vol. 68, nr 2, August.

„Current History", New York Times, New York 1916–1940.

Czapliński W., Wyrozumska M., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, C.H. Beck, Warszawa 1999.

Fact-finding before International Tribunals, red. R.B. Lillich, Eleventh Sokol Colloquium, Transnational Publishers, Ardsley-on-Hudson, New York 1992.

Falk R., *Legal Order in a Violent World*, Princeton University Press, Princeton, New York 1968.

Firmage E.B., *Summary and Interpretation* [w:] *International Law of Civil War*, red. Q. Wright, R.A. Falk, Johns Hopkins Press, Baltimore 1971.

Goldman M.G., *Comment*: *Action by the Organization of American States: When Is Security Council Authorization Required Under Article 53 of the United Nations Charter?* „UCLA Law Review" 1962–1963, vol. 10.

Goodrich L., Hambro E., Simons A., *Charter of the United Nations*, 3d ed., Columbia University Press, New York 1969.

Goodrich L.M., Simons A.P., *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, 3d and rev. ed., Columbia University Press, New York 1969.

Goodrich L., Simons A.P., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Brookings Institution, Washington 1955.

Hackworth G.H., *Digest of International Law*, U.S. G.P.O., Washington, DC 1940–1944.

Higgins R., *The Development of International Law through Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, London 1963.

Hill N.L., *International Commissions of Inquiry and Conciliation*, „American Journal of International Law" 1932, vol. 278.

International Law Reports, red. H. Lauterpacht, E. Lauterpacht, Butterworth, London 1950.

Kelsen H., *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems; with Supplement*, F.A. Praeger, New York 1951.

Kerley E.L., *The Powers of Investigation of the United Nations Security Council*, „American Journal of International Law" 1961, vol. 55.

Kitchen M., *Historia Europy 1919–1939*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków 1992.

Kitzman Jackson K., *The Dogger Bank Incident and the Development of International Arbitration*, Texas Tech University, 1974.

Kuhn A.K., *The Lytton Report on the Manchurian Crisis*, „American Journal of International Law" 1933, vol. 27, nr 1, January.

Latham A.A., *UN Fact-finding in a Postmodern World: Potential for Arms Limitation and Confidence Building* [w:] *Adapting the United Nations to the Postmodern Era. Lessons Learned*, red. W.A. Knight, Palgrave, New York 2000.

Lausanne Treaty [w:] *The Treaties of Peace 1919–1923*, vol. II, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1924.

League of Nations Assembly Report on the Sino-Japanese Dispute, „American Journal of International Law" 1933, vol. 27, nr 3, Supplement: Official Documents, July.

„League of Nations Official Journal" 1921, vol. 2.

Lytton, Earl of, *The Problem of Manchuria*, „International Affairs" (Royal Institute of International Affairs 1931–1939) 1932, vol. 11, nr 6, November.

Merrils J.G., *Disputes Settlement*, 3rd ed., Cambridge University Press, Cambridge 1998.

Mughal N., *China and World Powers: A Case Study of Manchurian Crisis, 1931–1933*, National Book Foundation, Karachi 1975.

North Sea Incident, Dispatch from the British agent forwarding the report of the commissioners; presented to both Houses of parliament by command of His majesty;

February 1905, „International Commission of Inquiry", Russia, nr 3 (1905); Great Britain; Parliament. Command papers,; Cd. 2382; London 1905.

Official Records, United Nations, Security Council, United Nations, New York 1946.

Official Records, United Nations. General Assembly, United Nations, Geneva 1946.

Oppenheim L., Lauterpacht H., *Oppenheim's International Law*, vol. 2, *Disputes, War and Neutrality*, 6th ed., Longman, London 1940.

Partsch K.J., *Fact-finding and Inquiry* [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 2, red. R. Bernhardt, North-Holland Pub., Amsterdam 1995.

Publications of the Permanent Court of International Justice, Series *E, Annual Report of the Permanent Court of Justice, Permanent Court of International Justice, 1925–1945*, A.W. Sijthoff's Pub., Leyden [Netherlands] 1946.

Red Crusaider Enquiry, „International Law Reports" 1962, vol. 35.

Reid Martz M.J., *OAS Reforms and the Future of Pacific Settlement*, „Latin American Research Review" 1977, vol. 12, nr 2.

Repertory of Practice of the United Nations Organs, United Nations, Secretary-General, United Nations, New York 1955.

Repertory of Practice of United Nations organs, United Nations, Secretary-General, United Nations, New York 1955.

Report of the International Court of Justice, International Court of Justice, United Nations, New York 1945.

Report of the Secretary-General on Methods of Fact-finding, United Nations General Assembly, New York 1966.

Resolutions and Statements of the Security Council, United Nations, Dept. of Public Information, News Coverage Service, New York 1946.

Rudnicki Z., *Systemowe i doktrynalne determinanty pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych w praktyce Ligi Narodów*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków 2005.

Schneider P., *Dogger Bank Incident* [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, red. R. Bernhardt, North-Holland Pub., Amsterdam 1992.

Scott J.B., *The Hague Court Reports* (*second series*): *Comprising the Awards, Accompanied by Syllabi, the Agreements for Arbitration, and other Documents in Each Case Submitted to the Permanent Court of Arbitration and to Commissions of Inquiry under the Provisions of the Conventions of 1899 and 1907 for the Pacific Settlement of International Disputes*, Oxford University Press, New York 1932.

Scott J.B., *The Hague Court Reports* (*1st series*): *Comprising the Awards, Accompanied by Syllabi, the Agreements for Arbitration, and other Documents in Each Case Submitted to the Permanent Court of Arbitration and to Commissions of Inquiry under the Provisions of the Conventions of 1899 and 1907, for the Pacific Settlement of International Disputes*, Oxford University Press, New York 1916.

Scott J.B., *The Proceedings of the Hague Peace Conferences: The Conference of 1899*, W.S. Hein, Bufallo 2000 (reprint wydania z 1920 r.).

Shore W.I., *Fact-finding in the Maintenance of International Peace*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York 1970.

Biblioteka Główna UEK

Skjelsbaek K., *The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes*, „Journal of Peace Research" 1991, vol. 28, nr 1, February.
Spence M., *Settlement of the Memel Controversy*, „Current History" 1924, vol. 20.
Thomas A.J., Van Wynen Thomas A., *The Dominican Republic Crisis 1965*, Association of the Bar of the City of New York, New York 1966.
Thomas A.J., Van Wynen Thomas A., *The Organization of American States*, Southern Methodist University Press, Dallas 1963.
Thomas A.J., Van Wynen A., *The Organization of American States and Collective Security*, „Southwestern Law Journal" 1959, vol. 13.
Thorne C., *The Limits of Foreign Policy: The West, the League and the Far Eastern Crisis of 1931–1933*, Putnam's Sons, New York 1972.
Treaty of Peace (*Turkey*) *Act, 1924: An Act to Carry into Effect a Treaty of Peace between His Majesty and Certain other Powers, and Certain Conventions, Protocols, and Declarations Connected therewith* [15th April 1924], H.M.S.O., London 1924.
Wainhouse D.W., *International Peace Observation*, Johns Hopkins Press, Baltimore 1966.
Walters P., *History of the League of Nations*, Oxford University Press, Oxford 1952.
Willoughby W.W., *The Sino-Japanese Controversy and the League of Nations*, Johns Hopkins Press, Baltimore 1935.
Wright Q., *The Manchurian Crisis*, „American Political Science Review" 1932, vol. 26, nr 1, February.
Wright Q., *The Mosul Dispute*, „American Journal of International Law" 1926, vol. 20, nr 3, July.
Zacher M., *The Secretary-General and the United Nations Function of Peaceful Settlement*, „International Organization" 1966, vol. XIX, Autumn.
7 UN. Security Council Official Records (SCOR), 574th–576th meetings, 1952.

Research Proceeding in the Peaceful Resolution of International Disputes within the Framework of the League of Nations and the United Nations

The research proceeding is an institution created by the 1899 Hague Convention on the peaceful resolution of international disputes. It consists in the activity of a commission, essentially a joint organ available to both sides and appointed by either conflicting parties or governments appointed by them. The extent of its plenipotentiary power is determined in advance by the parties, and the commission's ruling is established on either a particular case or for a certain period of time. The commissions' procedures can be established by the conflicting parties, and be either permanently binding or specific to an individual case. They serve a subsidiary function to complement direct negotiations, their role being to facilitate conflict resolution through fact-finding on the strength of impartial and conscientious research. The commission issues a report on its decisions, but does not possess the ruling power of an arbitration court. The conflicting parties reserve the right to use these reports. The Hague Convention of 1907 contained additional rulings on the

commissions' procedures, and two parties may adopt them, in full or in part, for their particular case. Through analysis of experiences resulting from the use of the fact-finding procedure in the peaceful resolution of international disputes in the light of the activity of the first commissions' research and the more limited experiences of the League of Nations and the United Nations, the article attempts to better understand their limitations and potential capabilities. Research on the particular procedure described herein should be distinguished from the general process of establishing facts.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KRAKOWIE
biblioteka główna UEK