

Vesna Barić Punda *

ISSN 0469-6255
(53 - 59)

ISTRAGA U MEĐUNARODNOM PRAVU

UDK 341.62

Izvorni znanstveni rad

"Kada pregovori dospiju u slijepu ulicu pukim ustrajanjem na kontradiktornim verzijama stranaka o događajima, rasvjetljavanje činjenica po trećoj osobi može otvoriti put uspješnim pregovorima."

B. S. Murty

Sažetak

Istraga je samostalno, autonomno sredstvo u mirnu rješavanju međunarodnih sporova, kojim treća osoba (fizička osoba ili zbor) promiče rješenja spora nepristranim, savjesnim i objektivnim utvrđivanjem spornih činjenica.

Istraga je posebice pogodna kad između država, stranaka u sporu, primjena prava nije sporna, već neka činjenica ili događaj, primjerice u rješavanju graničnih incidenata, sporova na moru, nautičkih i zemljopisnih spornih pitanja.

Izvršće istražne komisije nema obveznu pravnu snagu za stranke. One su ga slobodne prihvatiti ili odbaciti po svom nahodjenju. Mnogi pisci drže da je istraga pripremni postupak, a ne autonomno, samostalno sredstvo u rješavanju međunarodnih sporova, jer se izvršćem istražne komisije ne rješava spor, već se donosi prikaz činjeničnog stanja.

Tako kritičan odnos dijela znanosti međunarodnog prava držimo neosnovanim. Točno je da se izvršćem izravno ne rješava spor, ali ono, dakako, dovodi, ili bar treba dovesti, do rješenja spora. Pravno pitanje između stranaka nije ni bilo sporno, a sporne su činjenice nakon provedenog postupka istrage postale neosporne. Utvrđivanjem spornih činjenica, stanja, okolnosti ili događaja, strankama se nameće i rješenje međunarodnog spora.

Istraga u poznatom *Dodger Bank-incidentu* (1904.) klasični je primjer kako rješenje činjeničnog pitanja povlači i pravno rješenje spora.

Istraga može biti i dio parničnog postupka pred Međunarodnim sudom, ali je kao autonomno sredstvo u mirno-

mu rješavanju sporova fleksibilnija od sudskog ili arbitražnog postupka.

Nepristrana i objektivna istraga put je za smanjivanje napetosti i područja neslaganja između država.

I. O istrazi

1. Istraga (eng. *inquiry*, fact - *finding*, franc. *enquete - commission d'enquete*, njem. *Enquete - Untersuchungskommission*) objektivno je utvrđivanje spornih činjenica koje su povod sporu ili su važne za njegovo rješavanje, povjereno nekom nepristranom pojedincu ili zboru. Rješenje se spora temelji na utvrđenim spornim činjenicama jer primjena prava za stranke nije sporna. Izvršće istražne komisije (prikaz činjeničnog stanja) za stranke nije obvezno; one ga ne moraju prihvatiti, ali je ono podloga za daljnje pregovore ili dovodi do rješenja spora izravnim sporazumom stranaka. Rasvjetljavajući činjenje nepristranim, savjesnim i objektivnim ispitivanjem u postupku istrage, promiče se rješenje spora.

U dijelu naše doktrine rabio se termin "istražno povjerenstvo". Danas se, međutim, ustalio naziv "istraga". U početku istraga je okupljala jednak broj predstavnika država u sporu, a poslije im se dodavala nepristrana, treća osoba.¹

Istragom se u prošlosti, a i danas, osobito koristilo prigodom pograničnih incidenata. U mnogim bilateralnim ugovorima predviđene su mješovite istražne komisije koje utvrđuju činjenično stanje u graničnim incidentima.²

Postupak istrage je samostalno sredstvo mirnog rješavanja međunarodnih sporova, ali ono može biti i dio, primjerice, parničnog postupka pred Međunarodnim sudom. Posebice je on pogodan kad između stranaka primjena prava nije sporna, već neka činjenica ili događaj.

* Mr. Vesna Barić Punda
Pravni fakultet Split,
Split

U postupku istrage saslušavaju se svjedoci, obavlja se očevid na licu mjesta,³ utvrđuju se činjenice i otklanja svaka sumnja "o nekom događaju ili stanju, o njegovoj naravi i o njegovim okolnostima".⁴

Da bi se mogao provesti postupak istrage, stranke će u sporu istražnoj komisiji dostaviti sve potrebne dokaze i dokumentaciju, a mogu iznijeti i svoje gledište o spornim činjenicama ili događajima.

Donošenjem izvješća istraga završava. Ispitivanje koje je povjerenje istražnoj komisiji ima za svrhu rasvijetliti osporavane činjenice u nadi da će nakon komisijskog izvješća stranke moći uspješnije nastaviti pregovore. "Zainteresiranim državama se prepušta briga o tome da izvuku zaključke i da riješe spor bilo izravno, bilo pribjegavanjem arbitraži."⁵

Rečeno je već da izvješće nakon provedene istrage nije obvezatno za stranke. One imaju punu slobodu i mogu odlučiti o sporu po svome nahodenju. U tome je sličnost postupka istrage i postupka mirenja. Mirenje (engl. conciliation) u biti je kombinacija istrage i posredovanja (engl. mediation). Miritelj također istražuje činjenice u svezi sa sporom i predlaže uvjete rješenja, nudi rješenje spora. Njegovo izvješće također nema obveznu snagu za stranke u sporu.

U izvješću istražne komisije donosi se prikaz činjenična stanja, a ne nudi se rješenje spora. Do njega bi trebalo doći izravnim sporazumom stranaka, jer pravno pitanje ne zadaje teškoće, a sporne su činjenice nakon provedenog postupka istrage postale nesporne. Reklo bi se da je riječ o postupku fleksibilnijemu od sudskoga i arbitražnog postupka rješavanja sporova, posebice primjerenomu kad se rješavaju granični sporovi, sporovi na moru, nautička i zemljopisna sporna pitanja.

Istragom kao sredstvom mirnog rješavanja sporova može se koristiti autonomno, ako je spor samo oko neke činjenice, ili kao dopuna u rješavanju sporova posredovanjem, mirenjem ili arbitražnim postupkom.

Znanost međunarodnog prava prilično je kritična prema istrazi kao autonomnom sredstvu mirnog rješavanja sporova, jer mnogi pisci drže da je riječ uglavnom o pripremnom postupku, a ne o sredstvu rješenja spora. Zbog toga se može postaviti pitanje je li istraga doista sredstvo u rješavanju sporova, jer se s izvješćem istražne komisije neposredno ne rješava spor. Odgovor je, svakako, pozitivan. Doduše, komisijsko izvješće izravno ne rješava spor, ali dovodi do rješenja spora. Iako praksa pokazuje da je područje primjene istrage ograničeno,⁶ o utvrđivanju činjenica zapravo ovisi kakvo će biti rješenje spora između država. M. Akehurst drži da je "jedna nepristrana istraga odličan način smanjivanja napetosti i područja neslaganja između stranaka."⁷

II. Karakteristike istrage

1. Do odabira istrage kao sredstva mirnog rješavanja sporova može doći odlukom stranaka u sporu ili odlukom međunarodne organizacije (međunarodnog organa).

Stranke u sporu na temelju posebnog sporazuma mogu osvijetljavanje i objektivno utvrđivanje spornih činjenica povjeriti posebnoj istražnoj komisiji. Spo-

razum stranaka osim predmeta i postupka rada istražne komisije sadrži, njezina ovlaštenja i datum početka rada.

Stranke mogu u komisiju postaviti i svoje predstavnike, čak i odvjetnike. Izvješće istražne komisije donosi se većinom glasova, na zatvorenim sjednicama, a potpisuju ga svi članovi komisije. Ono se čita na javnoj sjednici. Zapisi istražne komisije, prilozi i dokumentacija drže se povjerljivim dokumentima i za njihovu objavu potrebit je pristanak stranaka u sporu.

I danas u mnogim bilateralnim ugovorima stranke izražavaju suglasnost da u rješavanju konkretnih međunarodnih sporova primijene istragu.

Istražne komisije mogu biti formirane i odlukom međunarodne organizacije. Posebice se istragom koristilo u Ligi naroda i Ujedinjenim narodima. Opća skupština UN, prema čl. 10. i 14. Povelje UN te Vijeće sigurnosti UN na temelju čl. 36. Povelje, mogu strankama u sporu preporučiti i postupak istrage. Vijeće sigurnosti, prema čl. 34, može samo "ispitati svaki spor ili situaciju koja bi mogla dovesti do međunarodnog trvenja ili izazvati spor".

Opća skupština UN, rezolucijom "Ujedinjeni za mir" (*Uniting for peace*) iz 1950,⁸ formirala je stalne istražne komisije od po 14 članova "Patrole mira" i "Mirovne promatračke komisije". Akt o uspostavi tih komisija sadrži opseg njihovih ovlaštenja i radne uvjete.

2. Utvrđivati činjenice može zbor ili fizička osoba koja uživa poseban ugled u obiju stranaka u sporu i koju su one sporazumno imenovala da bi se osvijetlile i objektivno utvrdile sporne činjenice.

Istražne su komisije u prošlosti obično bile sastavljene od jednakog broja predstavnika država stranaka u sporu,⁹ a poslije je u njihov sastav ušao i određeni broj nepristranih osoba iz trećih država ili predstavnika međunarodnih organizacija.¹⁰

Ako istražne komisije imenuje međunarodna organizacija, primjerice UN, u njihov sastav ulaze samo predstavnici u sporu neutralnih država i oni su pomoćno tijelo međunarodne organizacije. Glavni je tajnik također vrlo često koristio istražnim komisijama. Rezolucijom Opće skupštine UN 2329 (XXII), glavni je tajnik upućen da izradi posebni popis pravnih i drugih stručnjaka koji bi državama u sporu mogli pomoći u konkretnom slučaju.

3. Izvješće istražne komisije prikaz je činjeničnog stanja, a ne odluka o konačnom rješenju spora. Objektivnim utvrđivanjem spornih činjenica priprema se i otvara put za dogovorno rješenje spora. Države nisu obvezne prihvatiti izvješće i slobodne su glede zaključaka koje žele izvući iz izvješća. U pravilu one ga uvijek prihvaćaju, jer većinom rješenje spora upravo ovisi o utvrđivanju spornih činjenica

4. Utvrđivanje činjenica može uzgredno obuhvatiti i razjačnjavanje nekoga pravnog pitanja, iako neki pisci drže da "pravno vrednovanje istraženog sadržaja nije posao istražne komisije."¹¹

U poznatom Dogger Bank incidentu (1904.) zatraženo je od istražne komisije mišljenje i o pravnom pitanju o tome tko je odgovoran i, ako se odgovornost ustanovi, o stupnju krivnje za podanike država uključenih u incident.

I u sporu "Red Crusader" (1961.) nalaz istražne komisije sadržavao je i njezino mišljenje o nekim pravnim pitanjima.

III. Istraga u međunarodnim ugovorima

1. Istraga kao sredstvo mirnog rješavanja sporova potječe od Prve haške mirovne konferencije 1899. Na osnovi ruskog prijedloga, odredbe o istrazi razradio je F. von Martens, delegat Carske Rusije.

Postupak istrage u Haškoj konvenciji o mirnom rješavanju sporova iz 1899.¹² reguliran je člancima 9—14. i teče postupak paralelan arbitraži, tako da su države koje nisu bile voljne podvrgnuti svoje sporove arbitraži mogle izabrati postupak istrage.

Istražna se komisija konstituira *ad hoc*, prema potrebi. To je nedostatak Prve haške konvencije o mirnom rješavanju sporova u odnosu na Bryanove arbitražne ugovore (1913. - 1914.), prema kojima se istražna komisija konstituira unaprijed i na raspolaganju je stranka kad neki spor nastane.

2. Razrađeni je odredbe o međunarodnim istražnim komisijama u člancima 9—36. donosi Druga haška konferencija (1907.). U konvenciji je istaknuto kako države ugovornice drže korisnim i poželjnim da se, u okolnostima međunarodnih sporova koje stranke nisu mogle riješiti diplomatskim pregovorima, a obuhvaćaju čast i vitalne interese država, uspostavi međunarodna istražna komisija.

Cilj međunarodnoj istražnoj komisiji jest da nepristranim i savjesnim istraživanjem rasvijetli sporna činjenična pitanja, da istraži sve okolnosti slučaja, ne očitujući se o odgovornosti, koja zapravo najčešće i proizlazi iz objektivnog utvrđenja činjenica.

Drugom haškom mirovnom konvencijom (1907.) određuju se međunarodne istražne komisije samo za sporove koji ne diraju u "čast i vitalne interese države". To je nedostatak u usporedbi Bryanovim arbitražnim ugovorima, koji, ne praveći razliku, ne isključuju sporove "časti i ugleda".

Osnovne odrednice istrage prema Drugoj haškoj konvenciji odnose se na predmet i karakter postupka istrage, način konstituiranja istražne komisije i pravnu prirodu izvješća. Evo kako su ta pitanja riješena:

a) predmet postupka istražnog povjerenstva jest nepristrano ispitivanje i utvrđivanje činjenica;

b) istražni postupak nije obvezan. Fakultativnost proizlazi iz čl. 9. Konvencije: države mu pribjegavaju "samo ako to okolnosti dopuštaju"; Konvencija je okvir za konstituiranje i djelovanje istražnih komisija, ostavljajući punu slobodu državama da se njima koriste ako žele, i ako se za to ukaže prilika;

c) istražne komisije ustanovljavaju se posebnim sporazumom stranaka u sporu;

d) dispozitivnost je osnovno obilježje izvješća istražne komisije; strankama u sporu daje se puna sloboda glede daljnje sudbine spora jer je izvješće komisije ograničeno na utvrđivanje činjenica i nema karakter pravorijeka; stranke su, dakle, potpuno slobodno glede učinka izvješća.

3. Osim klasičnog sustava istrage u haškim konvencijama postupak je istrage posebno bio razrađen u Sjedinjenim Američkim Državama. Istraga u američkoj koncepciji dobiva novu vrijednost, rekli bismo novi sadržaj, kroz *cooling of* - period, tzv. period ohlađivanja, kojim se dobiva na vremenu. Za vrijeme dok komisija ne dostavi svoje izvješće, uglavnom u roku od godine dana, ili sporazumom stranaka produženom za još mjeseci, stranke ne smiju vršiti neprijateljstva.

SAD su na poticaj svoga državnog sekretara W. J. Bryana, u vremenu od 1913. do 1914., zaključile bilateralne ugovore o rješidbi sporova s 48 država. Svaki je polazio od uspostave jedne stalne istražne komisije radi rješavanja nesuglasica između SAD i drugih država. Ugovori su potpisani u Washingtonu u jesen 1914.

Prema tim ugovorima države su ugovornice suglasne da sve sporove koje diplomatskim metodama nisu mogle riješiti, a oni nisu podvrgnuti arbitražnom postupku, podnesu stalnoj međunarodnoj istražnoj komisiji, uključujući i sporove koji se tiču "časti i vitalnih interesa".

To je novina u sustavu mirnog rješavanja sporova istragom. Komisija je bila dužna ispitati sporne činjenice i dostaviti izvješće. Države su se također obvezale da neće započinjati neprijateljstva prije komisijskog izvješća.

Stalne su komisije imale pet članova. Svaka je država birala po dva, jednog svog državljanina i jednog državljanina neke treće države. Petog člana, također državljanina neke treće države, sporazumno su birale države stranke.

Komisija je izvješće podnosila u roku od godine dana, osim ako se stranke nisu sporazumjele drukčije. Državama ugovornicama ostavljena je mogućnost da prihvate ponudu stalne istražne komisije i prije negoli što same, zbog neuspjeha diplomatskih pregovora, zatraže njezine usluge. Izvješće komisije mora biti jednoglasno. Dostavlja se strankama u sporu, koje imaju punu slobodu poduzeti akcije radi mirnog rješavanja spora kakve drže primjerenima.

Istraga je obvezna čim to jedna od stranaka u sporu zatraži. Svi sporovi - uključujući, dakle, i sporove o "časti i vitalnim interesima" - podnose se međunarodnoj istražnoj komisiji.

Bryanovi arbitražni ugovori korak su naprijed u izgradnji sustava za mirno rješavanje sporova, a samim tim i istrage kao posebnog sredstva. Posebice je značajno rješenje kojim se stalnoj međunarodnoj istražnoj komisiji podnose svi sporovi. Novina je i konstituiranje stalnih međunarodnih komisija prije nastanka spora. Jer, vrlo je važno imati komisiju prije nego izbijanje konflikta, posebice kad je prisutna opasnost da uspostava istražne komisije može naići na otpor one strane u sporu koja za sebe računa s nepovoljnim rezultatom u rješanju spora.

Prema Bryanovim ugovorima, izvješće istražne komisije moglo je sadržavati i prijedlog rješavanja spora. Dakle, više od objektivnog utvrđivanja spornih činjenica. Neki pisci djelatnost istražne komisije u tom slučaju vezuju uz nagodbeni postupak.¹³

4. U Organizaciji američkih država istraga je regulirana Ugovorom o mirnom rješavanju sukoba između

američkih država - tzv. *Gondra Treaty* (1923.), Općim ugovorom o obvezatnoj arbitraži i o mirenju (1929.) i Bogota-paktom (1948.).

Prvi panamerički ugovor o mirnom rješavanju sporova, tzv. *Gondra-ugovor*, prihvaćen je na Petoj međunarodnoj konferenciji američkih država 3. svibnja 1923. u Santiagu de Chile. Ugovorom je ustanovljen istražni postupak, a predviđene su dvije stalne istražne komisije sa sjedištem u Washingtonu i Montevideu. Komisije imenuju po tri rangom najstarija poslanika američkih država u Washingtonu i Montevideu. Ugovor sadrži i odredbe o postupku imenovanja istražnih komisija *ad hoc* nakon što je spor među američkim državama već nastao. Obvezna istraga određuje se za sve sporove između američkih država, uključujući i sporove "časti i vitalnih interesa" pod uvjetom da oni prethodno nisu diplomatski riješeni.

Na posebnoj panameričkoj konferenciji u Washingtonu, 5. siječnja 1929., potpisani su Opći ugovor o međuameričkoj arbitraži¹⁴ i Konvencija o međuameričkom mirenju¹⁵, koja, za postupak mirenja, propisuje mehanizam iz *Gondra-ugovora*.¹⁶ Dok se posebna komisija iz čl. 2. Ugovora ne ustanovi, ovlaštenost stalnih istražnih komisija u Washingtonu i Montevideu, ustanovljenih ugovorom iz 1923., proširena je na funkciju miritelja. One su obvezne obavljati funkciju mirenja, a mogu djelovati ili po vlastitoj inicijativi kad prijete narušavanje mirnih odnosa ili na zahtjev jedne od stranaka u sporu. Prema čl. 6. Ugovora funkcija je komisije da "ishodi izmirenje nesuglasica koje podliježu njezinu ispitivanju, nastojanjem da se zaključi sporazum među strankama". Istraga i mirenje postaju jedinstveni postupak.

Na Devetoj panameričkoj konferenciji u Bogoti, 30. travnja 1948., potpisan je Američki ugovor o mirnom rješavanju sporova¹⁷, koji je zamijenio ugovore iz 1923. i 1936.

Tim je paktom propisana opća obveza da se mirno rješavaju sporovi između američkih država. Donijeta su, dalje, pravila o posredovanju i dobrim uslugama, istrazi i mirenju, arbitraži i sudskom rješavanju. Postupak istrage i mirenja sastoji se u podnošenju spora Komisiji za istragu i mirenje, koja se osniva u skladu s prihvaćanim Ugovorom.

Komisiju za istragu i mirenje saziva Vijeće Organizacije američkih država na zahtjev svake od stranaka u sporu. Vijeće poduzima hitne korake da sazove Komisiju. Prema čl. 16., st. 2., "nakon što je zahtjev da se sazove Komisija primljen, spor među strankama se odmah obustavlja i stranke se suzdržavaju od svake radnje koja bi mogla otežati mirenje".

Stranke u spori mogu bilateralnim sporazumom imenovati komisiju. Ako to one ne učine, komisije se imenuju sa stalne liste američkih miritelja.¹⁸ Izvješće Komisije za istragu i mirenje nema obveznu pravnu snagu "bilo u pogledu iskaza o činjenicama, bilo s obzirom na pravna pitanja", već samo karakter preporuke kojim se strankama "olakšava mirno rješavanje spora" (čl. 28).

5. Postupak istrage u okviru Lige naroda ima sličnosti s klasičnom istragom iz Haške konvencije o mirnom rješavanju sporova iz 1907., ali uočava se i bitna razlika.

Istraga nije tu autonoman postupak već se pojavljuje kao element šireg djelovanja Lige naroda u smjeru mirne rješidbe sporova. U odredbama Pakta izričito se spominju diplomatski pregovori, arbitraža i sudsko rješavanje. Sredstva mirnog rješavanja sporova predviđena u Paktu kombiniraju se s ostalim postupcima. Istraga će u većini slučajeva biti "pomoćno sredstvo u posredničkom ili pomirbenom djelovanju Lige naroda, a osobito će dobro doći u slučaju pograničnih sporova i sukoba".¹⁹

Podvrgavanje sporova istrazi u uvjetima koji su određeni u čl. 15. Pakta dio je postupka rješavanja sporova u Vijeću i Skupštini. Kad su članice Lige naroda suglasne spor iznijeti pred Vijeće, dostatno je da jedna od njih o tom sporu izvjesti glavnog tajnika "koji poduzima sve mjere radi temeljne istrage i ispitivanja". U tim okolnostima istraga djeluje "kao posrednik, pokušavajući da privoli stranke na direktan sporazum ili bar na transakciju".²⁰

Istražna komisija gotovo se uvijek upućuje na lice mjesta, a njezin se rad ne iscrpljuje u jednostavnom iznošenju činjenica, već predlaže i rješenja u sporu.

U okviru Lige naroda koristilo se istragom od 1919. do 1939. Navest će se neki primjeri:

a) U sporu oko Alandskog otočja između Švedske i Finske, Vijeće Lige naroda imenovalo je 20. rujna 1920. komisiju izvjestitelja koja je utvrđivala činjenice za rješavanje spora i donijela zaključak o tomu želi li pučanstvo otočja ostati u Finskoj ili prijeći u Švedsku (otoci su pripali Finskoj).

b) U sporu Velike Britanije i Turske, u slučaju Mossoul,²¹ Vijeće Lige naroda imenovalo je dvije istražne komisije, 30. rujna 1924. i 24. rujna 1925., kako bi utvrdile i rasvijetlile činjenice koje će omogućiti da se odrede granice između Turske i Iraka.

c) Nakon grčko-bugarskog graničnog incidenta 21. listopada 1925. na Demir-kapiji, Vijeće Lige naroda je 29. listopada imenovalo istražnu komisiju da na licu mjesta utvrdi činjenicu i ponudi rješenja radi izbjegavanja sporova u budućnosti. Izvješće istrage Vijeće Lige naroda prihvatilo je 14. prosinca 1925. U njemu je utvrđena odgovornost Grčke, pa je ona Bugarskoj morala platiti odštetu u visini od 30 milijuna leva.

d) U kinesko-japanskom sporu, nakon agresije Japana u Mandžuriji 18. rujna 1931., Vijeće Lige naroda uspostavilo je istražnu komisiju 10. prosinca 1931. da na licu mjesta utvrdi istinitost činjenica i dostavi izvješće s prijedlogom za rješenje. Skupština Lige naroda prihvatila je izvješće komisije 24. veljače 1933.²²

6. Istraga se u Povelji UN drži autonomnim postupkom mirnog rješavanja sporova, ali i sredstvom u širem sustavu djelovanja Opće skupštine i Vijeća sigurnosti UN kako bi se očuvao međunarodni mir i sigurnost. Načelo obveznog pribjegavanja nekom sredstvu mirnog rješavanja međunarodnih sporova sadržan je u čl. 33. Povelje UN, ali je istodobno sloboda izbora sredstva u rješavanju prepuštena državama u sporu.

U čl. 33., toč. 1. Povelje UN istraga je posebno sredstvo, autonomni postupak u mirnu rješavanju sporova.

Na temelju ovlaštenja Vijeća sigurnosti UN u čl. 33., toč. 2. Povelje, stranke mogu biti pozvane da riješe svoj spor i istragom.

Prema čl. 34. Povelje UN, Vijeće sigurnosti može djelovati i samo na vlastiti poticaj, tako da "ispita svaki spor ili svaku situaciju koja bi mogla dovesti do međunarodnog trvenja ili izazvati spor, da utvrdi može li nastavljjanje toga spora ili te situacije ugroziti održavanje međunarodnog mira i sigurnosti".

Na osnovi čl. 36., toč. 1. Povelje UN, Vijeće sigurnosti može preporučiti strankama "prikladne postupke ili načine uređenja", što svakako obuhvaća i preporuku istrage da bi se utvrdili sporni događaji.

Ovlaštenja Opće skupštine UN temelje se na člancima 10. i 14. Povelje radi "davanja preporuka članovima UN o svim pitanjima ili predmetima koji ulaze u okvir Povelje ili se odnose na ovlaštenja i funkcije bilo kojeg organa predviđenog u Povelji" i "poduzimanja mjera za mirno uređenje svake situacije (...) za koju drži da bi mogla škoditi općem blagostanju ili prijateljskim odnosima među narodima".

Organizacija UN istragom se koristi od 1946. godine radi mirnog rješavanja međunarodnih sporova. Istražne komisije osnivaju Opća skupština i Vijeće sigurnosti UN. Evo nekih primjera:

a) Prigodom osnivanja novih država na području Palestine, Opća skupština je 15. svibnja 1947. imenovala posebnu komisiju da ispita palestinsko pitanje (etnički sastav stanovništva).

b) Vijeće sigurnosti je 19. prosinca 1946. konstituiralo istražnu komisiju da objektivno ispita i rasvijetli uzroke sporne situacije (oružanih sukoba) u sjevernoj Grčkoj.

c) Dana 21. listopada 1947. Vijeće sigurnosti imenovalo je posebnu komisiju kojoj su ovlasti bile da ispita stanje u sjevernoj grčkoj i eventualne prijetnje Grčkoj.

d) Opća skupština 20. prosinca 1951. konstituirala je istražnu komisiju da u Njemačkoj istraži i utvrdi ima li mogućnost da se održe prvi slobodni izbori.²³

e) Opća skupština je 10. siječnja 1957. imenovala istražnu komisiju da utvrdi činjenice, prikupi dokaze i dobije svjedočenje o događajima koji su se zbili u listopadu i studenom 1956. u Mađarskoj.

f) U graničnom sporu Irana i Iraka u veljači 1974. Glavni tajnik UN uputio je, na zahtjev Vijeća sigurnosti, svoga predstavnika u te dvije države da istraži događaje i dostavi izvješće u roku od tri mjeseca.

g) Godine 1982. Vijeće sigurnosti ustanovilo je posebnu komisiju da bi se utvrdile činjenice o pokušaju prevrata na Sejšelima koji su organizirali inozemni plaćenici.

h) Nakon izvješća o navodnoj uporabi kemijskog oružja u Zaljevskom ratu 1984., glavni tajnik UN Perez de Cuellar uputio je komisiju švicarskih, švedskih, španjolskih i australskih stručnjaka da prouče stanje na fronti i podnesu izvješće.

i) I u slučaju Laosa u rujnu 1959. i Oaze Buraimi u rujnu 1960. UN su se također poslužile istragom. U tim primjerima vođenje istrage bilo je povjereno različitim pomoćnim komisijama i organima UN.

7. Konvencijom UN o pravu mora u Aneksu VIII. - Posebna arbitraža, sadrži odredbu o istrazi. Prema članku 5. Aneksa VIII. Konvencije stranke se, u sporu o

tumačenju ili u primjeni Konvencije koji se odnosi na (1) ribolov, (2) zaštitu i očuvanje morskog okoliša, (3) znanstveno istraživanje mora ili na (4) plovidbu, uključivši onečišćenje s brodova i onečišćenje potapanjem, mogu u svako doba složiti i zahtijevati da poseban arbitražni sud obavi istragu i utvrdi činjenice koje su uzrokovale spor. Ako se stranke drukčije ne dogovore, činjenice koje je utvrdio poseban arbitražni sud konačne su za stranke u sporu.

IV. Klasični primjeri istrage

Kao sredstvo u mirnom rješavanju sporova istrage je autonomno bila upotrijebljena u nekoliko slučajeva za koje se drži da su klasični primjeri istrage.

1. Odredbe o istrazi Prve haške konvencije iz 1899. s uspjehom su primijenjene u Dodgger Bank-incidentu (1904.).

Ruska ratna mornarica je u noći 21. na 22. listopada 1904. na putu iz Baltika za Daleki istok, po zapovijedi admirala Rojdestvenskog, otvorila paljbu na engleske ribarice za lov ljuskara pored Dodgger Banka, misleći da se japanski torpedni čamci kriju iza engleskih ribarica. Poginula su dvojica ribara, šest ih je ranjeno, a uzrokovana je velika materijalna šteta brodovima za lov pote-gaćama. Jedna je ribarica potopljena, a pet ih je oštećeno.

Velika Britanija tražila je od Rusije ispriku, visoku odštetu i kažnjavanje admirala odgovornoga za incident. Rusija je tvrdila da je paljba otvorena zbog sumnje da se približavaju dva japanska torpedna čamca te da nema mjesta odgovornosti. Odnosi između država su se pogoršali; došlo je do napetosti i postojala je opasnost da izbije rat.

Posredovanjem francuskog ministra Delkasea, V. Britanija i Rusija suglasile su se o uspostavi međunarodne istražne komisije, pa je rat spriječen.

Od istražne komisije zatraženo je da utvrdi na kome leži odgovornost za incident, te stupanj krivnje koja se pripisuje podanicima država ako se njihova odgovornost utvrdi. Komisija je također bila dužna izvjestiti o pravnom pitanju. Ona je bila sastavljena od pet časnika ratne mornarice visokoga ranga; po jednoga je imenovala svaka država u sporu te SAD, Austro-Ugarska i Francuska. Zasedala je u Parizu, a 25. veljače 1905. pod predsjedavanjem admirala Furnieja sačinila je izvješće. U njemu je utvrđeno da je paljba otvorena bez razloga, da nije bilo japanskih torpednih čamca iza engleskih ribarica, ali da se zabluda donekle može opravdati. Dodaje se da je admiral Rojdestvenski odgovoran za incident, ali činjenice - po mišljenju Komisije - nisu bile takve naravi da "diskreditiraju vojničke kvalitete ili humanost admirala Rojdestvenskog ili osoblja njegova eskadrona".²⁴ U izvješću je dalje istankuto da V. Britanija ne može ustrajati na kažnjavanju admirala i osoblja. Rusija je izvješće prihvatila i platila iznos od 65.000 funti sterlinga za obeštećenje žrtava i obitelji dvojice poginulih ribara.

Spor je time bio riješen. Prihvaćanjem izvješća istražne komisije pokazalo je kako rješenje faktičnog pitanja u biti povlači za sobom i pravno rješenje spora.²⁵

2. Slučaj nizozemskog parobroda "Tubantia" (1916.)

Tijekom prvoga svjetskog rata nizozemski parobrod "Tubantia", koji je plovio iz Amsterdama za Južnu Ameriku, potonuo je 16. ožujka 1916. Nizozemska je tvrdila da ga je potopila njemačka podmornica te da joj Njemačka mora platiti naknadu štete jer je Nizozemska bila neutralna. A stav je Njemačke bio da je brod naišao na njemačko torpeda koje je plutalo nakon što je bilo ispaljeno na britanski razarač desetak dana prije. Obje države su se nakon rata složile da utvrđivanje spornih činjenica predaju istražnoj komisiji na temelju sporazuma potpisanoga u Berlinu 30. ožujka 1921. Istražna je komisija bila sastavljena od pet članova. Po jednoga je imenovala svaka država u sporu, a ostale, na zamolbu Nizozemske i Njemačke, vlade Danske, Švedske i Švicarske. Predsjedavao je švicarski pravnik Hofman.²⁶

Komisija je ispitala sve činjenice, saslušala više svjedoka i 27. veljače 1922. podnijela izvješće²⁷ koje su potpisali svi članovi. Utvrđeno je da je brod "Tubantia" potopila doista njemačka podmornica torpediranjem 16. ožujka 1916. u dva sata ujutro, ali Komisija nije mogla utvrditi je li torpediranje bilo svjesno ili posljedica pogreške. Njemačka se složila s izvješćem istražne komisije i platila je odštetu od 6,5 milijuna florina nizozemskoj vladi kao zadovoljštinu.²⁸

3. Slučaj broda "Tavignano" i maona "Comouna i Gaulois" (1912.)

Godine 1912., u vrijeme talijansko-ruskog rata (1911.-1912.), talijanski ratni brod "Fulmine" zaustavio je i zaplijenio francuski parobrod "Tavignano", a na maone "Comouna" i "Gaulois" je pucano, iako je Francuska bila neutralna u tome ratu. Italija je sumnjala da su francuski brodovi upleteni u prijevoz turske kontrobande i već je prije presretanje francuskih brodova dovelo do dva spora, koji su bili podneseni arbitraži (sporovi "Carthage" i "Maouba"). Talijani su tvrdili da su se francuski brodovi nalazili na otvorenome moru, a Francuska da se zapljena i pucanje dogodilo u teritorijalnome moru francuskog protektorata Tunisa. Ako su se francuski brodovi nalazili na otvorenome moru, mjere su Italije bile opravdane, a ako su se bili u teritorijalnome moru neutralne države, postupak bi bilo protupravan.

Francuska i Italija su se složile da se predmet podnese istražnoj komisiji prema Konvenciji o mirnom rješavanju sporova iz 1907. kako bi se utvrdilo mjesto gdje su se dogodili incidenti. Komisija se sastojala od francuskog, talijanskog i britanskog časnika ratne mornarice. Uz odluku o uspostavi istražne komisije sačinjen je arbitražni sporazum kojim se određivalo da je sljedeći postupak podnošenje pravnih pitanja u arbitraži. Francuska i Italija u taj su sporazum unijele odredbu prema kojoj se u arbitražnom postupku moralo koristiti izvješćem istražne komisije. To upućuje na posebnu važnost koja se pridavala istražnoj komisiji. Komisija nije mogla utvrditi točan položaj francuskih brodova, iako je bila na poprištu incidenta. Ona je samo obilježila područje u kojem se incident dogodio i ništa više od toga. Spor je

ipak bio riješen jer je nakon prijema izvješća talijanska vlada izrazila suglasnost da plati 5.000 franaka na ime zadovoljštine po tužbi, tako da nije ni došlo do arbitraže.

4. Incident "Red Crusader" (1961.)

Dana 19. svibnja 1961. britansku kočaricu "Red Crusader" zaustavio je i uzaprio danski brod za zaštitu ribolovišta "Niels Ebbesen" pod optužbom da je nelegalno ribarila u blizini Faroe otoka, u zabranjenom području. Dva su člana danskog broda postavljena na britansku kočaricu kao čuvari. Posada "Red Crusader" je na putu za jednu luku na Faroe otocima svladala članove danske posade i promijenila je brodski kurs. Uslijedio je progon kočice i nakon što je pogodena topovskim projektilom, pretrpjela je znatnu štetu. Dolaskom britanske fregate brodovi su upućeni prema Aberdeenu.

Države su se složile spor iznijeti pred istražnu komisiju koja se sastala u Haagu. Izvješće je dostavljeno strankama 23. ožujka 1962.

Glavni zaključci istražne komisije su:

1. Nije bilo dokaza da je "Red Crusader" ribario u zabranjenom području, iako se brod nalazio u tom području s nesloženom opremom.

2. "Red Crusader" bio je uzapćen, ali je zapovjednik broda, nakon što je promijenio mišljenje, "pokušao pobjeći da bi izbjegao jurisdikciju vlasti koju je u početku korektno prihvatio".

3. Otvaranjem vatre nakon bijega danski je zapovjednik "prekoračio legitimnu upotrebu oružane sile" jer okolnosti nisu "opravdale takvu nasilnu akciju".

4. Časnici britanske ratne mornarice "uložili su svaki napor da izbjegnju pribjegavanje sili" između danskog broda i "Red Crusadera", te su očitovali odnos i ponašanje koji su bili "besprijekorni".²⁹

Iako su zaključci do kojih je došla istražna komisija pravne prosudbe, sasvim su jasni razlozi zbog kojih su stranke preferirale istragu, a ne arbitražu u tom sporu. Da je spor bio podnesen arbitraži, raspravljalo bi se o cjelovitim pravnim implikacijama, a posebice o legalitetu granica ribolovišta Faroe otoka. Zatim, da se vodio postupak arbitraže, odluka bi bila konačna i obvezujuća, a učinak istražne komisije ovisio je u volji stranaka u sporu.

BILJEŠKE

¹ Objektivnost nepristrane treće osobe svakako je važna za rješenje spora. Poznat je primjer američke krstarice "Maine", koja je 15. veljače 1898. potonula u luci grada Habane na Kubi, tad još španjolskoj koloniji. Amerikanci su tvrdili da je brod potonuo od španjolske mine, a Španjolska suprotno. To je bio povod za objavu rata Španjolskoj. Obje države povele su istragu, ali su došle do različitih rezultata. Zacijelo da bi zajednička istražna komisija sastavljena od jednakog broja predstavnika objiju država i nepristrane treće osobe dala bolje rezultate, jer nakon rata, kad je brod dignut, utvrđeno je da se nije radilo o eksploziji mine, nego o eksploziji municije na brodu.

Utvrđivanje spornih činjenica u tom incidentu posebice je impresioniralo delegate Prve haške mirovne konferencije, pa su obratili pozornost na pitanje utvrđivanja činjenica u međunarodnim sporovima pred međunarodnom komisijom.

Ispitivanje i utvrđivanje u postupku nacionalne istrage neminovno dovodi do različitih rezultata, što pogoršava odnose između država može voditi u rat.

² Vidi sporazume o načinu ispitivanja incidenata na granici ex Jugoslavije i Mađarske, Rumunjske, Albanije i Bugarske, Sl. list SFRJ, br. 3/1954. i Sl. list SFRJ, br. 3/1955.

³ Za uvidaj na licu mjesta potreban je pristanak države. U pravilu ona određuje i svog predstavnika koji je nazočan u provođenju istražnog postupka.

⁴ Vladimir Ibler, Rječnik međunarodnog javnog prava, Zagreb 1987., 110. Vidi također: Juraj Andrassy, Međunarodno pravo, Zagreb 1984., 495.-497.

⁵ Rousseau, Charles, Droit international public, huitieme edition, Dalloz, Paris 1976., 289.

⁶ Razlog svakako treba tražiti o činjenici da postoje mnogi sporovi u kojima države imaju različite verzije o činjenicama, a vrlo su pogodni za pregovore, a ne za istragu.

⁷ Michael Akehurst, A Modern introduction to International Law (third edition), London: George Allen and Unwin, 1977., 223.

⁸ Usvojena je 3. studenoga 1950. Vidi pobliže: Juraj Andrassy, Ujedinjeni za mir, Međunarodni problemi, br. 4/1951.

⁹ M. Moa ih naziva "mješovitim komisijama". Vidi: Osnovni pojmovi međunarodnog javnog prava (prijevod), Beograd 1925., 245. - 246.

¹⁰ Istražne komisije time jačaju svoj autoritet, nepristranost i povjerenje.

¹¹ Tako Hanspeter Neuhold, Internationale Konflikte-verbotene und erlaubte Mittel ihrer Austragung, Springer-Verlag, Wien — New York, 1977., 360.

¹² Vidi tekst Konvencije u: Franz Von Liszt, Das Volkrecht-systematisch dargestellt, Berlin 1906., 441 ff.

¹³ Npr. Hanspeter Neuhold, o.c., 361.

¹⁴ Vidi tekst: Systematic Survey of Treaties for the Pacific Settlement of International Disputes 1928-1948, United Nations 1948 (u daljnjem tekstu koristit će se kraticom Systematic Survey UN), 499. — 505.

¹⁵ Systematic Survey UN, 505.-509.

¹⁶ Članak 2. Ugovor a glasi: "Istražna komisija koja će se ustanoviti u skladu s odredbama članka IV Ugovora potpisanog u Santiagu da Chile 3. svibnja 1923. ima također karakter Komisije za mirenje".

¹⁷ Systematic Survey UN, 1161.

¹⁸ Prema članku 18. Panamerički savez sastavlja stalni odbor američkih miritelja na ovaj način:

(a) Svaka visoka ugovorna stranka imenuje, za razdoblja od tri godine, dva svoja državljanina koji uživaju najveći ugled zbog svoje pravednosti, znanja i čestitosti.

(b) Panamerički savez zatražit će od kandidata da stavi do znanja svoje prihvaćanje, te postaviti u odbor miritelja osobe koje ga o tome obavijeste.

(c) Vlade mogu u svako vrijeme popuniti prazna mjesta koja nastanu među njihovim imenovanim miriteljima; one također mogu iznova imenovati svoje članove.

¹⁹ J. Andrassy, Društvo naroda i mirno rješavanje sporova, Mjesečnik Pravničkog društva u Zagrebu, br. 3., 1919., 104.

²⁰ Rousseau Charles, o.c., 296.

²¹ Spor je nastao između Turske i Iraka, odnosno Velike Britanije, koja je imala mandat nad Irakom u svezi s pokrajinom Mossoul. velikoj kao cijela Engleska. Spor je riješen 1926. ugovorom zaključenim između Turske i Velike Britanije u Angori uz malu korekciju granica.

²² Prihvaćanje izvješća istrage (istražna komisija poslije je nazvana Komisija Lytton po svom predsjedniku) bilo je uzrokom da se Japan povuče iz Lige naroda 27. ožujka 1933.

²³ Sovjetske vlasti nisu pristale na suradnju, pa je istraga prekinuta 5. kolovoza 1952.

²⁴ J. B. Scott, The Hague Court Reports, New York 1916., 410.

²⁵ O tom sporu vidi još: Lammasch, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit (1914.) 236. — 239; Schneider, Doggerbank - Zwischenfall, WV 1, 1960., 392 f.

²⁶ To je bilo prvo uključenje pravnika u istražnu komisiju.

²⁷ Vidi J. B. Scott, The Hague Reports (Druga serija), New York 1932., 135.

²⁸ Vidi još: AJ 16 (1922.), 485. — 492.

²⁹ Vidi pobliže: J. G. Merrills, International Dispute Settlement, Second edition, Cambridge, Grotius Publications Limited, 1991., 52. — 53.

THE INQUIRY IN THE INTERNATIONAL LAW

Summary

The inquiry is an independent, autonomous means of peaceful settlement of the international disputes by which the third party (physical person or group) contribute to the settlement of the dispute by the unbiased, conscientious and objective establishment of the disputable facts.

The inquiry is especially convenient when the application of the law is not disputable but when certain fact or event is lying at the heart of the dispute i. e. when settling the border disputes, disputes at sea or nautical or geographical questions.

The report of the inquiry board doesn't have binding legal force for the parties. They are free to accept or to reject it according to their opinion. Many authors maintain that the inquiry is a preliminary proceeding, not an autonomous, independent means of the settlement of the international law disputes, this report not being the final settlement of the dispute but only the establishment of the facts.

We consider the above opinion of the part of the international law experts unreasonable. It is true however that the dispute is not directly settled but it contributes or at least it should contribute to the settlement of the dispute.

The question of the law between the parties was not disputable and the disputable facts became indisputable after the inquiry proceeding. Establishing the disputable facts, conditions or circumstances of the incident the settlement of the international dispute is implied.

The inquiry in the well-known Dogger Bank incident (1904) is a classic example how the establishment of the facts has as a consequence legal settlement of the dispute.