

## Mezinárodněprávní aspekty kontroly řádného průběhu voleb

Ingrid Zwettlerová

Volby jsou někdy vzletně označovány za „pravidelné návraty svrchovanosti lidu“. Přes všechnu pečlivou důslednost vymezení jejich úpravy je zde vždy nebezpečí demagogie zvolených, boje o osobní moc, privilegia a prebendy – ze služebníků státu se pak ve špatném slova smyslu stávají páni<sup>1</sup>.

Řádné a svobodné volby jsou v postsocialistických státech právním základem pro politickou a ekonomickou svobodu. Implementace tohoto postulátu je ovšem složitým a dlouhodobým procesem. Kontrola jejich řádného průběhu je jednou ze stěžejních aktivit v rámci Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva (Office for Democratic Institutions and Human Rights, dále jen ODIHR), jednoho ze stálých, specializovaných orgánů Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE).<sup>2</sup>

Přes některé rozpaky, které samotná existence OBSE budí, je možné dohled ODIHR nad řádným průběhem voleb hodnotit pozitivně. Jako vhodné se

také jeví komplexní pojetí dohledu (doprovodný program technické podpory, mezinárodní semináře o volebním právu<sup>3</sup>, pomoc při přípravě konkrétních zákonů, školicí programy pro soudce, právníky, státní úředníky, úzká spolupráce s ústředními volebními komisi, volebními soudy, zpravidla ústavními a případně s ombudsmanem). Z pohledu mezinárodního práva jsou pak zajímavé dva momenty, vycházející z tzv. kodaňského dokumentu: delegace pravomocí státních („volebních“) orgánů na OBSE a reálná dualita mezinárodního a vnitrostátní úpravy voleb.

### **DOKUMENTY, NA JEJICHŽ ZÁKLADĚ JSOU DOHLIŽITELÉ VYSLÁNI**

Stejně jako zjišťovací a zpravodajské mise jako nástroje pro předcházení konfliktům a řešení krizí (hlava III. Helsinských rozhodnutí), mise mechanismu lidské dimenze (čl. 13 moskevského mechanismu) a mi-

<sup>1</sup> ZARKA, Y. CH.: Lze se zbavit státního zájmu, *Politologický časopis*, 1998, č. 10, str. 69–74.

<sup>2</sup> ODIHR, zřízený čl. 1–5 části G Pařížské charty pro novou Evropu (dále jen Charta) jako Úřad pro svobodné volby a sídlící ve Varšavě, dnes vyvíjí různorodou činnost v oblasti ochrany lidských práv, především v tzv. nedávno přijatých státech OBSE. Jeho mandát rozšířený rozhodnutím Rady a summitu OBSE zahrnuje kromě kontroly řádného průběhu voleb také ochranu kolektivních práv a všech základních lidských (individuálních) práv specifikovaných v dokumentech OBSE, pomoc při tvorbě, interpretaci a aplikaci právních předpisů.

<sup>3</sup> Jedním z takovýchto byl např. *Seminář o lidské dimenzi o správě a pozorování voleb* (8.–11. 4. 1997, Varšava) za účasti diplomatů, expertů a státních úředníků ze 45 států OBSE a Egypta, RE, Meziparlamentní unie, UNHCR, oddělení OSN pro podporu voleb a 21 NGOs. Diskutovalo se o vztazích mezi volebními orgány, způsobech identifikace voličů, vytváření a aktualizaci voličských seznamů, transparentnosti volebního procesu (zejména volební kampaně), přínosu dohledu ODIHR, souladu volebního systému států s principy OBSE; in: Bloed, A.: *The OSCE response of the conflicts to the region*, *Helsinki Monitor*, 1996, no. 2, viz [www.fks.ethz.ch/osce/hmonit/he197-2/chronicl.htm](http://www.fks.ethz.ch/osce/hmonit/he197-2/chronicl.htm); *Human Dimension Seminar on Administration and Observation of Elections*, [www.oceprag.cz/inst/odihhr/eleccons.htm](http://www.oceprag.cz/inst/odihhr/eleccons.htm)

se v případě neobvyklých vojenských činností (čl. 29 Charty) jsou práva a povinnosti členů (dále jen dohlížitelů) misí ODIHR zkoumajících řádný průběh voleb<sup>4</sup> (dále jen volebních misí) výslovně upraveny závěrečným dokumentem OBSE – Chartou v čl. G odst. 1 dodatkového dokumentu.

Rámcová úprava je obsažena v čl. 6–8 tzv. kodaňského dokumentu, který je jako příloha A součástí Charty. Čl. 6 dokumentu je souborem závazků, které státy dobrovolně ve vztahu k volbám přijímají. Státy se zavazují umožnit občanům podíl na správě věcí veřejných a nést odpovědnost za zachování demokratického společenského zřízení. Prostředkem k dosažení (implementaci) těchto závazků mají být právě volby, jejichž pojmové znaky vymezuje čl. 7<sup>5</sup>. Vlastní úprava volebních misí je však předmětem pouze čl. 8. Státy dávají poměrně vágní souhlas k přítomnosti dohlížitelů<sup>6</sup> při volebním procesu na základě pozvání státu, pokud bude z jejich strany projevem zájem (generální souhlas podmíněný speciálním souhlasem ad hoc). Mandát dohlížitelů je omezen jak přímo (jsou povinni nezasahovat do volebního procesu), tak nepřímě (právní řád dotčeného státu stanoví rozsah činnosti dohlížitelů). Volby jsou zde primárně chápány jako tzv. národní volby, tj. volby do celostátního parlamentu a přímé volby hlavy státu. Není však vyloučeno, že státy a mezinárodní organizace se ad hoc dohodnou také na dohledu republikových či komunálních voleb.

Navazující dokument budapeštského summitu OBSE (1994) v čl. 12 části VII<sup>7</sup> částečně konkretizuje mandát dohlížitelů. Je právním základem pro dlouhodobé volební mise<sup>8</sup>. Věcně také naplňuje mandát misí, které mají mj. sledovat podmínky svobodného a nezávislého fungování médií. Toto zakládá možnost spolupráce se Zástupcem OBSE pro svobodné sdělovací prostředky. Mise ODIHR jsou oprávněny spolupracovat s jinými pozorovatelskými misemi a společně s nimi hledat obecný postup koordinace činnosti. ODIHR je povinna sestavit přehled voleb, kterých se v následujícím roce zúčastní<sup>9</sup>.

Tato úprava je však velmi stručná, je proto rozvíjena výkladem, praxí (mající povahu *usus longaevis*) a modifikovaná konkrétním určením mandátu mise.

Diskutabilní je zejména nutnost pozvání ze strany dotčeného státu (státu, ve kterém se mají konat volby). Odpověď je opět zakódovaná v povaze dokumentů OBSE; jako závazky neperfektní povahy soft law podléhají dobrovolné aplikaci ze strany států<sup>10</sup>. Je třeba se tedy zabývat tím, zda dotčený stát považuje dlouhodobě a neustále shora zmíněné dokumenty za závazné a zda jeho chování tacitní, verbální, konkludentní ve faktické i právní formě tomuto odpovídá. Pokud ano, lze konstatovat, že není třeba speciálního pozvání ODIHR (prostřednictvím jejího ředitele, úřadujícího předsedy či generálního tajemníka) k dohledu nad určitými volbami<sup>11</sup>. Tím se ovšem stává nejistým rozsah práv a povinností dohlížitelů a dotčeného státu<sup>12</sup>. Jelikož výslovná úprava absentuje, je možné přiměřeně aplikovat ustanovení o výsadách a imunitách, které přísluší představitelům a zaměstnancům orgánů OBSE a delegacím států<sup>13</sup>, tzn. právo vstoupit na území dotčeného státu, svoboda pohybu a komunikace, nedotknutelnost osobní a veškerých písemností a místností vyhrazených misí, právo na pomoc a spolupráci ze strany státních orgánů, které jsou povinny učinit vše, aby mise mohla splnit svůj účel (funkční výsady a imunity).

Je rovněž nejasné, zda lze formulovat pozvání k dohledu jako generální. Proti tomu mluví spíše praktická stránka věci, každé volby se konají za jiné situace (faktické a eventuálně i právní).

Tyto úvahy jsou však spíše teoretickou reflexí (a budoucí možností), neboť dosud se však všechny volební mise uskutečnily na základě pozvání státního orgánu dotčeného státu – typicky ministra zahraničních věcí, méně často již parlamentu, ústřední volební komise, ústavního soudu, vlády (předsedy vlády).

Dokumenty OBSE<sup>14</sup> jednostranně zavázaly státy k povinnosti oznámit ODIHR, že mají zájem o dlouhodobou pozorovací misí tři měsíce před prvním dnem

<sup>4</sup> ODIHR Election Observation Mission; často se však jako libovolně zaměnitelné objevují termíny podpora (assisting), dohled (supervising), sledování (monitoring), pozorování (observing).

<sup>5</sup> Všeobecné, rovné, přímé a tajné volby se mají konat v rozumných intervalech. Má být zaručeno volební právo prosté jakékoliv diskriminace, neomezováno sdružování se v politických stranách. Volební kampaň má být prosta překážek administrativních i právních, kandidátům má být zaručen rovný přístup k médiím.

<sup>6</sup> Souhlas se týká nejen OBSE, resp. ODIHR, ale také jiných mezinárodních a nevládních organizací.

<sup>7</sup> PRINS, D., WRZNER, H.: Transaction or tradition? The United Nations, the OSCE and the electoral assistance, Helsinki Monitor, 1996, no. 4, viz [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he196-4.prins.htm](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he196-4.prins.htm)

<sup>8</sup> Stanoví přítomnost dohlížitelů před a po skončení voleb a v jejich průběhu.

<sup>9</sup> Tento bývá připraven zpravidla v prvním měsíci roku, ve kterém se mise uskuteční (obsahuje určení charakteru voleb, datací, případně další relevantní informace).

<sup>10</sup> Možným je také obrácený postup: ODIHR navrhne standardním zvacím dopisem konkrétním prohlášením v jednom z oficiálních jazyků OBSE určitému členskému státu v předstihu před volbami účast mise ODIHR včetně speciálních opatření a podpory.

<sup>11</sup> Realizaci mise může také doporučit Rada, např. dohled nad prvními svobodnými volbami v Moldavsku v r. 1994; in: Highlights of ODIHR Activities in 1994, [www.odih.org/annual/annual194.htm](http://www.odih.org/annual/annual194.htm)

<sup>12</sup> Dále takto označována hostitelská země volební mise.

<sup>13</sup> Podstatnou měrou vychází z úpravy výsad a imunit diplomatického personálu; viz Vídeňská úmluva o diplomatických stycích.

<sup>14</sup> PRINS, D., WRZNER, H.: c. d.

voleb, neučiní-li tak, může ODIHR pozvání odmítnout. V případě, že je OBSE o vyslání mise požádána, rozhodují orgány OBSE (zpravidla ODIHR, v některých případech Stálá rada, výjimečně Parlamentní shromáždění), o zřízení volební mise. Následně je uzavřena dohoda<sup>15</sup> mezi ODIHR a státem, ve kterém má mise působit, na jejímž je volební mise je zpravidla ustanovována (po měsíci příprav) dva měsíce před prvním dnem voleb. Tato dohoda, typicky označovaná jako Potřeby ustanovení mise<sup>16</sup>, má současně charakter notifikace plánu činnosti volební mise. Může být také součástí memoranda o porozumění, což je dohoda uzavřená mezi dotčeným státem a ODIHR o konkrétních způsobech její činnosti (projektech) v delším, minimálně ročním období.

### MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ POSTAVENÍ DOHLIŽITELŮ

Mezinárodně právní postavení dohlížitelů vyplývá jednak z dokumentů OBSE citovaných shora, jednak z dohody mezi dotčeným státem a ODIHR a rozhodnutí ODIHR ve vztahu k volební misi<sup>17</sup>.

Kodex chování a ostatních opatření řízení voleb, která mohou být očekávána od dohlížitelů (mající povahu interní instrukce ODIHR) stanoví konkrétní práva a povinnosti dohlížitelů. Především platí striktní zásada nezávislosti, tj. dohlížitelé nesmí být nakloněni nebo preferovat žádnou stranu, kandidáta či způsob volebního procesu, své povinnosti musí plnit zdrženlivě, nezasahovat do volebního procesu a sčítání hlasů<sup>18</sup>. Jsou povinni „věnovat pozornost“ chybám členů volebních komisí, nesmí jim ale dávat instrukce nebo závazná doporučení. Mohou poskytovat obecné informace o povaze své činnosti médiím nebo jiným osobám majícím zájem a činit veřejná prohlášení. Jsou povinni dodržovat zákony a ostatní právní předpisy dotčeného státu (uplatnění teritoriální jurisdikce).

Mandát dohlížitelů v rámci daných imunit a výsad je *ratione temporis* vymezen předvolebním a bezprostředně povolebním obdobím v souladu s vnitrostátní úpravou. Je realizován prostřednictvím dlouhodobé mise (Long-term observers) a krátkodobé mise (Short-term observers), jednostranného a speciálního koordinátora, případně domácích pozorovatelů<sup>19</sup>.

Méně početné dlouhodobé mise působí v dotčeném státu přibližně dva měsíce před konáním vo-

<sup>15</sup> Dohoda může mít rovněž formu dvou konsensuálních jednostranných aktů, kdy na pozvání státu (určujícím délku, umístění a případně obsahující sdělení o politickém vývoji, poslední volební výsledky a počet voličů) navazuje vyjádření souhlasu ODIHR, stanovující další záležitosti mandátu. O počtu členů mise rozhoduje výlučně ODIHR, což v praxi znamená v relativně krátké době vytvořit tým lidí, kteří mají zkušenosti s monitoringem a mluví jazykem dotčeného státu. Členy mise jsou státní příslušníci členských států OBSE s výjimkou dotčeného, k účasti na misích se statutem hostů (pozorovatelů) byly vyzvány také středomošští partneři pro spolupráci (viz dokument Rady, Oslo 1998; rozhodnutí Stálé rady č. 233).

<sup>16</sup> ODIHR vyvíjí rámcovou dohodu pro koordinaci dohledu nad volbami (pod vlivem hodnotících konferencí o lidské dimenzi). Na základě zkušeností byla také vydána příručka Volební monitoring OBSE/ODIHR. Závazek dodržování mandátů ze strany dohlížitelů by mělo zajistit také navrhované memorandum o chování dohlížitelů.

<sup>17</sup> Konkrétní data čerpána z těchto zdrojů: ODIHR report on the parliamentary elections in Armenia, 22 September 1996, Helsinki monitor, 1996, no. 4, viz [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he196-4/doc2.html](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he196-4/doc2.html); ODIHR report on the parliamentary elections in Albania, 26 May 1996 and 2 June 1996; Helsinki Monitor, 1996, no. 3, viz [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he196-3/doc4.html](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he196-3/doc4.html); Gutlove, P., Thompson: The Potential for Cooperation by the OSCE and Non Governmental Actors on Conflict Management, Helsinki Monitor, 1995, no. 3, viz [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he196-4.gutlove.html](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he196-4.gutlove.html); Oliver, R. S. The OSCE Parliamentary Assembly, Helsinki Monitor, 1996, no. 1, viz [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he196-1/oliver.html](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he196-1/oliver.html); OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues (Warsaw, 2-19 October 1995), Helsinki Monitor, 1995, no.14, viz [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he195-1.doc1.html](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he195-1.doc1.html); ODIHR, Semi-annual Report, Spring 1998, [www.osce.org/semianualreport.html](http://www.osce.org/semianualreport.html); Restrictions on Political Parties in the Election Process, [www.osceprag.cz/info/odihr/ppdr2.html](http://www.osceprag.cz/info/odihr/ppdr2.html); ODIHR and Human Rights, Warsaw, January 1995, [www.osceprag.cz/info/odihr/odihr.html](http://www.osceprag.cz/info/odihr/odihr.html); Final Statement of the OSCE/ODIHR International Observer Mission to the Election of the President of the Bulgarian Republic on the first round of voting, 27th October 1996; Press Statement - Immediate 3rd November 1996 - Bulgaria, obě [www.odihr.org/election/bu196-3](http://www.odihr.org/election/bu196-3) a [bu196-13.html](http://www.odihr.org/election/bu196-13); Highlights of ODIHR Activities in 1994; ODIHR Activity Report for 1995, obě [www.odihr.org/in94-rep](http://www.odihr.org/in94-rep) a [in95-rep.html](http://www.odihr.org/in95-rep); Annual Report 1996 on OBSE Activities; Annual Report 1997 on OBSE Activities, vše [www.osce.org/e/dosc/annualrep/anrep96](http://www.osce.org/e/dosc/annualrep/anrep96), [anrep97.html](http://www.osce.org/e/dosc/annualrep/anrep97); Kazak Election not Meeting OBSE Commitments, [www.osceprag/inst/odihr/kazak98.html](http://www.osceprag/inst/odihr/kazak98.html); Presidential Election in the Republic of Azerbaijan 11 October 1998, [www.osceprag/inst/odihr/azerpe98.html](http://www.osceprag/inst/odihr/azerpe98.html); Seminar on Human Dimension Issues in Central Asia, [www.odihr/hd-in-as.html](http://www.odihr/hd-in-as.html); Human Rights and the Elections in Bosnia, [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he196-4/paul.htm](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he196-4/paul.htm); The role of the OSCE in the former Yugoslavia after the Dayton Peace Agreement; in: [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he196-2/sica.htm](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he196-2/sica.htm); A. Glover: The Human Dimension of the OSCE: From Standard Setting to Implementation, Helsinki Monitor, 1995, no. 3, viz [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he195-3/glover.html](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he195-3/glover.html); ODIHR: Human Dimension Seminar on Administration and Observation of Elections, viz [www.osceprag.cz/info/inst/odihr/elecons.htm](http://www.osceprag.cz/info/inst/odihr/elecons.htm); Operations in Albania, [www.unhcr.ch/fdrs/gass/alb.htm](http://www.unhcr.ch/fdrs/gass/alb.htm); ODIHR Report on the Parliamentary Elections in Albania, on 26 May 1996 and 2 June 1996, Helsinki Monitor, 1996, no. 3, viz Helsinki monitor, 1996, no. 4, viz [www.fks.ethz.ch/osce/hmonit/he196-3/alb1.htm](http://www.fks.ethz.ch/osce/hmonit/he196-3/alb1.htm); BLOED, A.: The OSCE response of the conflicts to the region, Helsinki Monitor, 1996, no. 2, viz [www.fks.ethz.ch/osce/h\\_monit/he197-2/chronicl.htm](http://www.fks.ethz.ch/osce/h_monit/he197-2/chronicl.htm); ODIHR: Republic of Croatia - Parliamentary Elections, Final Report, April 2000; ODIHR: Kyrgyz Republic - Parliamentary Elections, Final Report, April 2000; ODIHR: Ukraine Presidential Elections 1999, ODIHR Election Observation, March 2000; Former Yugoslav Republic of Macedonia - Presidential Elections 1999, Final Report, February 2000.

<sup>18</sup> Dohlížitelé jsou také označeni způsobem stanoveným volební komisí nebo vládou hostitelské země; nesmějí používat a nosit žádné stranické symboly, barvy nebo prapory.

<sup>19</sup> Je snaha o rovnoměrné zastoupení dohlížitelů z východní a západní Evropy; domácí pozorovatelé mohou být nestraníky, členy politických stran, zástupci místních médií.

leb a dva týdny po jejich ukončení<sup>20</sup>. Mapují situaci v předvolební fázi a kontrolují připravenost na volby na různých úrovních. Získávají informace o volebních orgánech od stálé delegace při OBSE, domácích pozorovatelů a médií, organizují nebo se účastní setkání se zástupci politických stran a nezávislími kandidáty (na základě náhodného výběru). Sledují respektování svobody pohybu, zkoumají průběh volební kampaně<sup>21</sup> a administrativní přípravu voleb, volební zákon a jeho změny od posledních voleb, včetně stanovení volebních obvodů. Věnují pozornost také výchově voličů tak, aby znali svá práva a povinnosti, smysl voleb a uměli upravit volební lístek. Kontrolují v mezích možností aktuálnost a úplnost seznamu voličů, což je zejména významné v zemích po skončení občanské války a oblastech, kde žijí národnostní menšiny nebo se dlouhodobě zdržují uprchlíci či vnitřně přesídlené osoby. Sledují také respektování práva na rovný, svobodný a nediskriminující přístup kandidátů k sdělovacím prostředkům a poskytování nezávislého (nezaujatého) zpravodajství.

**Krátkodobé mise** přijíždějí do země několik dnů před volebním dnem, aby posílily dlouhodobou misi v den voleb, kdy je nutný dohled na řadě míst. Sledují vedení volební kampaně v relevantní podobě a čase, volby a předběžné sčítání hlasů, volební účast na reprezentativním vzorku prostřednictvím své přítomnosti ve volebních místnostech a sčítacích místech. Oba druhy misí jsou komplementární<sup>22</sup>.

**Jednostranný koordinátor** je jmenován ředitelem ODIHR (případně úřadujícím předsedou), může být současně vedoucím mise. Je odpovědný vedoucím volební sekce ODIHR. Dohlíží na nestrannost a nezávislost mise, zajišťuje kontakt a součinnost mezi volební misí a orgány OBSE<sup>23</sup>, s volebními orgány, příslušnými ministry, nevládními organizacemi, politickými stranami, domácími pozorovateli, médií a je-li to relevantní, tak i s menšinami. Může vydat tiskové prohlášení vysvětlující mandát mise a podat touto formou další informace. Krátce (48–24 hod.) před dnem voleb

organizuje informační schůzku<sup>24</sup>. Nápomocen mu je jeho zástupce, který ho zastupuje v jeho nepřítomnosti, a administrativně technický personál speciálně jmenovaný k plnění administrativních funkcí mise a realizaci plánu jejího rozmístění.

Činnost obou typů misí vrcholí v den voleb. Dohlizitelé sledují nerušený přístup do volebních místností, složení a práci volebních komisí, uplatnění speciálních volebních opatření (např. mobilní volební urny, distanční volba<sup>25</sup>), jsou přítomni sčítání ve volebních místnostech, pokud jej provádí nejen ústřední volební komise, doprovázejí transport a sledují proces shromažďování výsledků. Mají právo na protokol o výsledcích v dané volební místnosti, právo průběžně zveřejňovat výsledky, protokol o sčítání hlasů jim je vydán se souhlasem předsedy ústřední volební komise. Po vyhlášení konečných výsledků verifikují jejich naplnění, zabývají se právem na odvolání se proti volebním výsledkům k nezávislému a nestrannému národnímu orgánu, které musí mít všechny strany (s procesní úpravou přesně stanovenou ve volebním zákonu).

Volební mise se vedle své hlavní činnosti zabývá se celou řadou dílčích specializovaných aktivit (tzv. programy technické podpory)<sup>26</sup>, které mají charakter podpůrných a pomocných ve vztahu k státním orgánům: vytváření nového systému registrace voličů<sup>27</sup>, pomoc při zřízení funkce ombudsmana, školicí programy z oblasti trestního práva, zajištění informovanosti voličů, spolupráce při přípravě volebních zákonů, s ústavními soudy a volebními komisemi při přípravě voleb a výchova k lidským právům vůbec. Ve valné většině případů jsou tyto aktivity realizovány v zemích Střední Asie a nástupnických státech SF-RJ a v Albánii, tedy ve státech, které svou politickou a státoprávní podobu teprve hledají a jsou tzv. novými členy OBSE.

Praxe vyvinula také způsob předčasného ukončení mise v případě, že dohlizitelé zjistí, že jejich počet neodpovídá situaci v dotčeném státu nebo že jim není umožněno v dotčeném státě působit. Toto mise no-

<sup>20</sup> Sídlo mise je zpravidla v hlavním městě dotčeného státu; telefony, místnosti a jiné praktické záležitosti zařízeny před příjezdem prvních dohlizitelů.

<sup>21</sup> Média, chování bezpečnostních sil, dodržování zákazu zastrašování voličů, jasné financování, rovný přístup k médiím a médií ke kampani.

<sup>22</sup> Volební mise mohou být také součástí jiných misí, např. stálé mise OBSE působící v dotčeném státu nebo využívat poznatků a zkušeností velvyslanectví ostatních členských států OBSE. Velmi častá je spolupráce s monitorovací misí RE a EU, případně jsou využívány informace a pomoc UNHCR nebo mírových sil.

<sup>23</sup> Dohoda o spolupráci mezi Parlamentní Shromáždění OBSE a ODIHR byla podepsána 9. 9. 1997 na setkání Trojky a ODIHR v Kodani – společně pozorovatelské mise a vydávání společných povolebních zpráv; PS vyslalo delegace pozorovatelů do Chorvatska, Bulharska, Albánie, Bosna a Hercegovina a formou krátkodobého mandátu, Annual Report 1997 on OSCE Activities, [www.OSCEprag.cz/inst/secret/anrep97.htm](http://www.OSCEprag.cz/inst/secret/anrep97.htm)

<sup>24</sup> Zde představí instituce OBSE, roli ODIHR, filozofii, metody práce a opatření mise, zhodnotí činnost dlouhodobé mise, politické klima, podmínky pro svobodné a nezávislé fungování médií, volební zákon a jeho praktickou aplikaci. Vysvětlí volební a sčítací metody, použití a úpravu lístků. Sdělí plán rozmístění dohlizitelů a týmu akreditovaných dohlizitelů a zhodnotí bezpečnostní opatření a vysvětlí způsob odpovědí na dotazy médií.

<sup>25</sup> Výkon aktivního volebního práva osobami zdržujícími se dlouhodobě v zahraničí, zpravidla uprchlíky.

<sup>26</sup> viz Technical Assistance Projects, [www.odihr.org/actionp2.htm](http://www.odihr.org/actionp2.htm)

<sup>27</sup> Pilotním projektem bylo v tomto směru vytvoření volebního seznamu v Albánii (říjen 1997 – květen 1999), zahrnující sběr osobních dat, vytvoření příslušného softwaru a databáze.

tifikuje prostřednictvím jednostranného koordinátora Stálé radě, která je oprávněna rozhodnout o jejím stažení.

Významným prvkem je také spolupráce s mise-mi jiných mezinárodních organizací, velvyslanci členských států OBSE v dotčeném státě a nevládní organizace a vzájemná informovanost<sup>28</sup>. Nutná je však ostrost práv a povinností dohlížitelů. Přínos činnosti dohlížitelů spočívá jednak v zjištění míry aplikace ochrany lidských práv při volbách jako východiska pro další činnost ODIHR, jednak je určitou politicko-psychologickou garancí jejich řádného průběhu. Mise zpravidla, výjimkou je Bosna a Hercegovina, neplní funkci volebního soudu nebo volebních komisí. Mise sledují plnění závazků OBSE při vytváření demokratických institucí<sup>29</sup>, čímž doslova naplňují mandát ODIHR.

#### **DOKUMENTY VYTVÁŘENÉ DOHLIŽITELI A PŘÍPADNĚ RECIPOVANÉ DO VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA**

Dokumenty vytvářené dohlížiteli mají formu prohlášení, liší se dobou, kdy jsou učiněna, a obsahem. Vedle prohlášení jednostranného koordinátora na informativní schůzce před dnem voleb a průběžně vydávaných prohlášení pro média, se jedná o tzv. povolební prohlášení, tzv. kontrolní list a tzv. závěrečnou zprávu o činnosti mise. Tyto dokumenty obsahující zpravidla řadu doporučení jsou potencionálními prameny mezinárodního práva, resp. mají charakter soft law. V případě, že jsou doporučení dostatečně podrobná, tj. jsou de facto již konkrétním řešením daného problému, dá se předpokládat, že budou takto recipována do vnitrostátního práva dotčeného státu a zdokonalí tak stávající právní úpravu voleb. Tím mezinárodní právo potvrzuje svůj význam a obecně nastoupenou tendenci rozšiřování svého předmětu úpravy o záležitosti, které dříve výlučně upravovalo vnitrostátní právo, tzn. **povolební prohlášení** je do 48 hodin po volbách vypracováno jednostranným koordinátorem a volebním poradcem ODIHR a předáno úřadujícímu předsedovi. Má předběžnou a technickou povahu. Reflektuje poznatky dlouhodobé mise z předvolebního období a obou misí ze dne voleb, což také předběžně hodnotí podle dvou kritérií – naplnění závazků OBSE a řádné aplikace vnitrostátního práva. Vychází z prohlášení jednotlivých dohlížitelů. Jeho součástí může být tzv. **kontrolní list**, který je přehledem průběhu vo-

leb na reprezentativním vzorku přibližně 500 volebních místností měst i venkova, reflektujícím různost sociální stratifikace a volbu ve speciálních volebních místech.

Tzv. **závěrečná zpráva o činnosti mise** obsahuje popis mandátu a činnosti mise před volbami a v průběhu voleb, účastníků mise (počet, stát původu, délku práce v misi), charakterizuje kontakt s místními orgány, uvádí počet navštívených volebních místností, zabývá se dodržováním doby voleb. Vedle toho zahrnuje popis volebního systému, ustavení volebních komisí, obvodů, účasti politických stran ve volbách, registraci kandidátů a voličů (včetně uprchlíků), hodnocení realizace práva spolčovacího a shromažďovacího, výchovy a informovanosti voličů, regulérnosti volební kampaně včetně role médií, případné persekuce opozice ze strany policie. Zabývá se také prací volebních komisí, zejména místních, a oficiálním protokolem o průběhu voleb<sup>30</sup>. Opírá se o názory vyjádřené během setkání se státními orgány a jinými subjekty dotčeného státu, dosavadní prohlášení a o údaje z kontrolního listu. Je sepsána jednostranným koordinátorem, hodnocena, schválena a vydána ODIHR, po té předána úřadujícímu předsedovi, to vše do 10 dnů po oznámení konečných výsledků voleb. Je šířena mezi příslušné organizace a státní orgány dotčeného státu a rovněž dostupná v kanceláři sekretariátu v Praze.

Zpráva opět hodnotí volby z pohledu vztahu závazků OBSE a právní úpravy voleb v dotčeném státu. Obsahuje konstruktivní doporučení pro příští volby, která mají charakter opatření OBSE; mohou být adresována současně Stálé radě. ODIHR sleduje implementaci těchto doporučení a dává o tom zprávu Stálé radě. Je-li to nutné, ODIHR na implementaci spolupracuje se státy, a to formou organizování různých specializovaných akcí v rámci Programu podpory a přímou spoluprací či vytvářením právních předpisů pro dotčený stát poradci ODIHR.

Toto je ovšem zcela nový fenomén (ačkoliv v zásadě teprve se rozvíjející, hledající svou definitivní podobu) ve vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Dotčený stát zde totiž dopředu dává souhlas k tomu, aby orgán mezinárodní organizace nahradil legislativní činnost jeho parlamentu nebo případně i jiných státních orgánů (volebních komisí, volebních soudů). Takto vytvořený právní předpis má opět charakter soft law. Stát nevyslovuje svou vůli být jím vázán jednostranným mezinárodním právním aktem, ale transformací do svého právního řádu. Ve vztahu k OBSE pak jde o implicitní pravomoc umožňující realizovat závazky lidské dimenze. Zcela konkrétním a prece-

<sup>28</sup> V souladu s rozhodnutím budapeštského summitu rozvíjí ODIHR rámcovou smlouvu o spolupráci s ostatními mezinárodními organizacemi, zahrnující plán rozmístění dohlížitelů v dotčeném státu počítající s možností společných hodnotících prohlášení.

<sup>29</sup> OBSE však pravidelně odmítá vysílat mise do států, jejichž volební právo je v rozporu se závazky dokumentů OBSE.

<sup>30</sup> Velmi častými problémy jsou nepřipravenost volebních komisí, nejasnost volebního zákona, rozdíl mezi počtem zapsaných voličů, odevzdaných hlasů a počtu voličů evidovaných ve volebních protokolech, aktuálnost (platnost) seznamu voličů, neurčité stanovení sankčních pravomocí volebních komisí a úpravy volebního lístku, nedostatek volebních materiálů.

dentním příkladem tohoto je volební zákon Bosny a Hercegoviny<sup>31</sup>.

### **PROLÍNÁNÍ VNITROSTÁTNÍ A MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVY VOLEB – REÁLNÁ DUALITA**

Každé integrační seskupení se musí vypořádat v rovině mezinárodně právní se vztahem k suverenitě států a v rovině politické se vztahem k státnímu zájmu<sup>32</sup>. Vztah státu k integračnímu seskupení je v rovině teoretickopolitické konfliktem nacionalismu a globalizace, což je významné především u seskupení s větším počtem členů. Jde o to, zda je dané seskupení skutečným přínosem a způsobem řešení skutečných problémů, či zda je pouze dobrou zástěrkou pro sobecké a cynické politikářství některých jeho členů<sup>33</sup>.

Vedle roviny filozoficko právní jde také o konkurenční úpravu shodné matérie a vyřešení jejich vztahu. Matérie, tj. volební právo v objektivním smyslu, je tradiční výlučnou doménou vnitrostátního práva. Volební právo v subjektivním smyslu je však jedním z lidských práv politického charakteru a jeho úprava a aplikace není proto jen vnitřní záležitostí státu. Stát je povinen respektovat své mezinárodní závazky definující principy a zásady volebního práva<sup>34</sup>. Je tedy jimi (vůli mezinárodního společenství) omezen ve výkonu svých suverénních práv<sup>35</sup> pod eventuální sankcí mezinárodní (humanitární) intervence.

• Dualita mezinárodního a vnitrostátního práva<sup>36</sup> je v tomto speciálním případě vztahem koexistence a komplementarity právní úpravy, ačkoliv se pomyslná miska vah naklání více pod tíhou úpravy mezinárodní. OBSE vedle principů volebního práva, kdy rozvíjí již vžitě zásady Všeobecné deklarace lidských práv a svobod a Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, stanoví ve svých dokumentech konkrétní pravidla průběhu voleb tak, aby byly řádným, spravedlivým a svobodným výběrem zástupců a současně realizací práva každého (zpravidla však státního příslušníka dotčeného státu) na správě věcí veřejných. Závazky OBSE reflektují právní rámec voleb včetně ústavy a ústavních zákonů (volební právo,

právo politických stran, právo týkající se sdělovacích prostředků)<sup>37</sup>.

OBSE prostřednictvím právě volební misí vytváří také zpětnou vazbu kontroly naplňování závazků mezinárodního práva a dodržování úpravy vnitrostátní.

Mezinárodně respektované zásady Charty OSN – zachování suverenity<sup>38</sup> a nevměšování do vnitřních záležitostí – jsou zde kontradiktorní. Momentální vývoj mezinárodního společenství však nasvědčuje tomu, že ochrana lidských práv, k nimž zmiňované volební právo patří, je možnou výjimkou z jinak neochvějně zásady zachování suverenity.

### **ANALÝZA SPOLEČNÝCH ASPEKTŮ PŮSOBNÍ ODIHR PŘI KONTROLE ŘÁDNÉHO PRŮBĚHU VOLEB**

Kontrola řádného průběhu voleb je původním důvodem existence a v současné době jednou z prakticky dvou stěžejních aktivit ODIHR, čemuž také odpovídá vnitřní struktura tohoto orgánu. Vedle činnosti poradců, úředníků a technického a administrativního personálu pro ně vyčleněného je třeba především hodnotit působení členů jednotlivých volebních misí na místě samém a jeho reálné dopady na průběh voleb a implementaci volebních výsledků.

Právní, resp. mezinárodně právní rámec je určen závěrečnými dokumenty a na ně navazujícími dokumenty Rady (případně Stálé rady) jako neperfektního pramene mezinárodního práva prostřednictvím vymezení mandátu ODIHR. Toto vymezení však není dostatečně konkrétní: neurčuje způsob ustavení mise, její složení, nároky kladené na její členy, nevymezuje přesněji předmět činnosti, její vztah k ODIHR, státním orgánům dotčené země ani ostatním orgánům OBSE. Všechny tyto záležitosti jsou řešeny ad hoc, v závislosti na politické vůli a s přehlednutím k momentálním potřebám realizovat volební misí a možnostem ODIHR jim vyhovět.

Zkušenosti předchozích misí formovaly také jejich složení do dnešní podoby, kdy vedoucím mise a tzv. jednostranným koordinátorem je předseda či místopředseda Parlamentního shromáždění (tj. posla-

<sup>31</sup> Blíže viz ZWETTLEROVÁ, I.: Volby v Bosně a Hercegovině, Časopis pro právní vědu a praxi, MU, 1998, roč. VI, č. 2, str. 304–313.

<sup>32</sup> Státní zájem je možné definovat jako politické rozhodnutí porušující obecné právo, což je zdůvodněno jeho účelem; proto je často spojován se státním tajemstvím a představou násilí. Ospravedlnitelným účelem je bezpečnost státu; in: ZARKA, Y. CH.: c. d.

<sup>33</sup> MINOGUE, K.: Má státní suverenity budoucnost?, Střední Evropa – Revue pro středoevropskou kulturu a politiku, 1997, č. 4, str. 50–55.

<sup>34</sup> Zejm. viz Všeobecná deklarace lidských práv, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Evropská úmluva o ochraně základních práv a svobod.

<sup>35</sup> NIEMTOW, E.: The OSCE Security Model: Conceptual confusion and competing visions; Helsinki Monitor, 1996, no. 2, viz [www.fks.ethz.ch/osce/hmonit/he196-3/nientzow.htm](http://www.fks.ethz.ch/osce/hmonit/he196-3/nientzow.htm)

<sup>36</sup> ČEPELKA, Č., DAVID, V.: Úvod do teorie mezinárodního práva, UJEP Brno, 1983, str. 30–34.

<sup>37</sup> ODIHR: Human Dimension Seminar on Administration and Observation of Elections, viz [www.osceprag.cz/info/inst/odihr/eleccons.htm](http://www.osceprag.cz/info/inst/odihr/eleccons.htm)

<sup>38</sup> Definována mj. H. GROTIEM, druhou Haagskou konferencí (1907), jednou z možných definic je následující: každý národ je suverénní osobou, rovnou vůči ostatním v morální důstojnosti, mající stejný nárok, bez ohledu nato zda je malý nebo velký, slabý nebo silný, na respektování svých práv a stejně závazky při výkonu svých povinností.

nec, který by měl mít minimálně jednu praktickou volební zkušenost – se svou volbou do národního parlamentu). V případě předpokládané rozsáhlosti činnosti mise je jmenován také specializovaný koordinátor. Koordinátory jmenuje úřadující předseda, členy mise včetně vedoucího (zpravidla) ODIHR, což je také drobnou ukázkou toho, že OBSE je organizací s tzv. navazujícími orgány.

Činnost mise probíhá ve třech fázích. V první fázi členové mise – dlouhodobí dohlížitelé (asi 10–20 osob) a vedoucí mise vyhodnocují předvolební situaci na místě samém. Po zřízení své kanceláře typicky v hlavním městě země se intenzivně zajímají o průběh volební kampaně, nestrannost a vyváženost zpravodajství médií a jimi poskytnutého prostoru kandidátům, kvalitu registrace voličů ve volebním seznamu (úplnost, aktuálnost, možnost kontroly ze strany voliče a možnost domoci se zápisu) a registraci kandidátů, formu volebních lístků a míru informovanosti voličů, eventuálně také legitimitu vyhlášených voleb (orgánem k tomu oprávněným, v zákonem či ústavou stanovené lhůtě). Hodnotí také soulad volebního zákona(ů) s dokumenty OBSE a mezinárodními závazky státu, zejména s ohledem na potencionální diskriminaci národnostních menšin. Zásadní je však druhá fáze kontroly: dohled nad průběhem samotného volebního dne realizovaný jak dlouhodobými, tak krátkodobými dohlížiteli ve spolupráci s pozorovateli nevládních organizací a jiných mezinárodních organizací a případně v součinnosti s domácími pozorovateli (nestraníci, členové občanských sdružení či iniciativ). Dohlížitelé se zaměřují na kontrolu práce volebních komisí při aktu hlasování, dodržování doby voleb, vhodné rozmístění a umístění volebních místností, uplatnění různých forem distanční volby<sup>39</sup>, respektování tajnosti hlasování. Jsou přítomni na místě samém, tj. ve volebních místnostech při hlasování a následně při sčítání hlasů, případně také při převozu hlasovacích lístků vyšší volební komisí. Jejich přítomnost má mít také psychologický a preventivní dopad, který má eliminovat různé machinace a podvody s volebními lístky při jejich sčítání. Mise jsou tedy schopny zhodnotit, zda oficiální (konečné) výsledky jsou také skutečnými. Závěrečnou fází mandátu mise je kontrola implementace volebních výsledků jak ve smyslu obsazení funkcí skutečně zvolenými kandidáty<sup>40</sup>, tak pro futuro ve vztahu k dalším volbám v dané zemi i jinde v rovině právní úpravy i vlastního volebního procesu.

S oběma fázemi úzce souvisí tzv. programy technické podpory, zajišťující logistickou, administrativní a případně také finanční pomoc ze zdrojů OBSE, konkretizovanou ad hoc. Jejím doplňkem je informační

a školicí činnost ODIHR ve formě pracovních konferencí, odborných a tréninkových seminářů a individuálních výcvikových programů, průběžně organizovaná pro členy volebních komisí, soudce a zaměstnance státní správy ze zemí tzv. nedávno přijatých do OBSE.

Ukončení dohlížitelé práce volebních misí je uzavřeno vypracováním závěrečné (souborné) zprávy o průběhu voleb, navazující na předchozí tisková prohlášení vedoucího mise a předběžnou zprávu a vycházející z dílčích zpráv všech dohlížitelů jako výsledku činnosti mise. Zpráva kromě rekapitulace činnosti mise a jejího složení obsahuje zásadní informace o průběhu voleb reflektující shora popsanou činnost mise. Není však prostým konstatováním faktů (či dojmů), ale obsahuje řadu doporučení určených státním orgánům (zejména volebním komisím, volebním soudům), médiím, případně kandidátům i obecné výzvy. Volební proces hodnotí vždy ve světle a v duchu závazků vyplývajících z dokumentů OBSE (kodaňského dokumentu, závěrů hodnotících konferencí o lidské dimenzi a preambulí prakticky všech závěrečných dokumentů po r. 1990). Tato doporučení se postupně stávají propracovanější s určitou pravidelnou strukturou hodnocených skutečností. Vedle politických a faktických okolností jde o právní úpravu voleb tak, aby její ústavně právní zakotvení našlo zákonné vyjádření, jež neomezuje vlastní výkon volebního práva nejasnými pravidly nebo absencí úpravy např. délky volební kampaně, imunity volebních kandidátů, složení volebních komisí nebo situace, za níž je nutné provést opakované volby.

Právě v těchto aspektech je třeba spatřovat neoddiskutovatelný přínos volebních misí (ODIHR), neboť jsou via facti prostředkem k aplikaci mezinárodních závazků států, včetně závazků ve formě soft law, protože tato doporučení většinou nezůstávají bez odezvy, byť třeba jen ve formě prohlášení předsedy ústřední volební komise nebo ministra zahraničních věcí. Ovšem na stranu druhou mají jimi vytvářené zprávy, o tuto aplikaci usilující, charakter nezávazného doporučení orgánu (resp. suborgánu) mezinárodní organizace, byť jsou následně začleněny do dokumentů OBSE nebo mohou sloužit jako východisko pro sjednání mezinárodní smlouvy. Tento dílčí, konkrétní příklad právně (ne)závazného aktu a jím vyvolané (dobrovolné) aplikace je v současné době určujícím znakem efektivity OBSE jako celku.

Činnost dohlížitelů je také speciálním případem koexistence vnitrostátního a mezinárodního práva. Doporučení dohlížitelů obsahují totiž materií, která je (byla) vyhrazena vnitrostátní úpravě. Jelikož doporučení tendují k zobecňování zjištěných nedostatků i způsobů jejich odstranění, spojují praktické, na

<sup>39</sup> Mimo volební místnosti – osoby nemocné, neschopné pohybu, vězni, vazebně stíhaní, osoby v trvale žijící, pracující v zahraničí, uprchlíci.

<sup>40</sup> Hodnotí také právní úpravu soudního řízení ve věcech voleb (registrace kandidátních listin, odmítnutí registrace politické strany, platnosti volby, odnětí mandátu).

místě samém získané zkušenosti s teoretickými postuláty dokumentů OBSE a vžitými standarty lidských práv a činí tak v relativně krátkém časovém rozpětí. Je možné trochu nadsazeně hovořit o počátcích, resp. o konstituování „mezinárodního volebního práva“ jako souboru pravidel určujících způsoby vedení volební kampaně včetně pravidel pro média, způsob registrace voličů a kandidátů, stanovujících složení a činnost volebních komisí, druh, počet a rozmístění volebních místností, distanční volby a formy zveřejnění volebních výsledků. Státy OBSE svou vůli ubírat se tímto směrem velmi opatrně naznačily v závěrečných dokumentech již samotným mandátem ODIHR a jí ustavených misí. Volební mise jsou v zemích bez demokratické tradice „zvěstovateli“ základního lidského práva podílet se na správě věcí veřejných a „učiteli“ jeho uplatnění.

### SUMMARY

*The article „The international juridical aspects of the supervision and verification of the legitimate cour-*

*se of the election“ dedicates to the realisation of articles 6–8 of Copenhagen Document in praxis of the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). This is the essential part of its activity providing by the monitoring and verification missions. The analysis of the document on which basis they are established conduces to the characteristic of their status. The activity of this missions synthesises in the documents created in the observed country and reported to the interior law: post-election statement (press statement), checklist and final report. The statements consist of many recommendations and by this way are the potential resource of the both international and interior law. The essay also pays an attention to the forms of the (juridical) relations between the international organization and its members. The specific case of interference between the international and interior laws and the concurrence of the state authorities and international organization document the dynamic development of the international community.*