

Zaangażowanie Narodów Zjednoczonych w proces międzynarodowego obserwowania wyborów

1. Uwagi wprowadzające

Jedną z podstawowych gwarancji w ustrojach demokratycznych jest to, by wybory na stanowisko głowy państwa, a także parlamentarne i samorządowe były wolne i uczciwe. W państwach demokratycznych istnieją odpowiednie podstawy prawne (np. ordynacje wyborcze) i instytucje (np. komisje wyborcze różnych szczebli), mające czuwać nad tym, by demokratyczne zasady wyborcze zostały zrealizowane w praktyce wyborczej. Czynnikiem uzupełniającym jest monitorowanie wyborów zarówno przez instytucje wewnętrzne (np. organizacje pozarządowe), jak i międzynarodowe (np. organizacje międzynarodowe). Jest to z jednej strony wzmocnienie mechanizmów, jakie niosą ordynacje wyborcze, a z drugiej – podstawa do formułowania ocen przebiegu wyborów, co może mieć istotne znaczenie dla oceny legitymacji demokratycznej do rządzenia w poszczególnych państwach.

Celem niniejszego opracowania będzie ukazanie roli, jaką w tej dziedzinie odgrywają Narody Zjednoczone (NZ). Pośród rozlicznych funkcji, jakie spełnia Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ)², znajdują się bowiem działania podejmowane na rzecz wspierania demokratycznych procesów wyborczych³. Jest to jednak stosunkowo mało eksponowana forma działalności NZ⁴, stąd zasługuje na pogłębioną analizę.

¹ Asystent w Zakładzie Administracji i Nauk Prawnych na Wydziale Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach.

² Por. *The Law and Practice of the United Nations*, red. B. Conforti, C. Focarelli, Leiden 2010.

³ Zob. O. Spijkers, *The United States, the Evaluation of Global Values and International Law*, Cambridge 2011, s. 89.

⁴ Por. *Basic facts about the United Nations*, New York 2011.

2. Ogólna charakterystyka międzynarodowego obserwowania wyborów

W ostatnich latach słowo „monitoring”, stosowane zamiennie ze słowem „obserwacja”, stało się wyjątkowo modne. Używa się go do określania różnych badań, śledzenia, zbierania informacji itd. Z analizy wynika, że „monitoring rozumiany tradycyjnie to obserwacja prowadzona przez dłuższy czas w sposób ciągły lub periodycznie”⁵. Zarówno „monitoring”, jak i „obserwacja” mają związek z międzynarodowym obserwowaniem wyborów. Obserwatorzy dokonują oceny procesów wyborczych, co do zgodności z międzynarodowymi zasadami prawdziwie demokratycznych wyborów i z prawem lokalnym, w pełni uznając, że to obywatele kraju ostatecznie oceniają wiarygodność i praworządność procesu wyborczego⁶. Dla procesu demokratycznego istotne jest określenie skutecznych instrumentów ochronnych. Taka ochrona obejmuje opracowanie odpowiednich przepisów, formułowanie praw, przestrzeganie prawa, stworzenie sprawiedliwych warunków wyborcom, odpowiedzialności rządu, mediów itp. W monitoringu te elementy są niezbędne dla osiągnięcia w praktyce realnych demokratycznych wyborów⁷.

Międzynarodowe obserwowanie wyborów stanowi potencjał zdolny zapewnić integralność procesu wyborczego poprzez zapobieganie i ujawnianie nieprawidłowości i oszustw, oraz dzięki udzielaniu zaleceń, zmierzających do usprawnienia procesów wyborczych, jest ono w stanie rozszerzać publiczne zaufanie, wpływać dodatnio na frekwencję wyborczą oraz łagodzić potencjalne spory i konflikty, związane z wyborami. Służy ono również osiągnięciu międzynarodowego zaufania poprzez dzielenie się doświadczeniami i informacją o rozwoju demokracji⁸. Międzynarodowe obserwowanie wyborów uzyskało powszechną akceptację na całym świecie i odgrywa ważną rolę w dostarczaniu dokładnych i bezstronnych ocen, co do charakteru procesu wyborczego⁹. Dokładna i bezstronna międzynarodowa obserwacja wyborów wymaga istnie-

⁵ M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Warszawa 2000, s. 11.

⁶ Ibidem.

⁷ Por. G. Bingham Powell, Jr., *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*, Warszawa 2006.

⁸ T. Carothers, *The Observers Observed*, „Journal of Democracy” 1997, nr 3, s. 18.

⁹ Por. J. Abbink, *Rethinking Democratization and Election Observation*, [w:] *Election Observation and Democracy in Africa*, red. J. Abbink, G. Hesselting, New York 2000, s. 67.

nia wiarygodnych metod i współpracy z władzami kraju, krajowymi rywalami politycznymi (partiami politycznymi, kandydatami i zwolennikami określonych rozwiązań), lokalnymi organizacjami monitorującymi. Międzynarodowe obserwowanie wyborów oparte jest na standardach międzynarodowych. Owe standardy obserwowania wyborów są szczególnie widoczne w państwach, które są na etapie budowy systemu demokratycznego. Korzystają w tym procesie z dorobku innych państw, a zwłaszcza organizacji międzynarodowych.

Doświadczenia państw, zwłaszcza tych, które dopiero znajdują się w fazie konsolidacji politycznej, dowodzą, że standardy międzynarodowe są użyteczne m.in. przy budowaniu demokratycznych systemów mediów masowych i określaniu zasad ich działania w procesach wyborczych¹⁰. Istotną motywacją stosowania tych standardów jest to, że w fazie tworzenia przez państwo demokratycznych fundamentów mogą być one przedmiotem monitorowania przez organizacje międzynarodowe, zwłaszcza Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i Radę Europy (RE). Dotyczy to zarówno przebiegu procesów wyborczych, jak i zachowań w ich trakcie mediów masowych. Tak więc analiza traktowania mediów przez władze państwowe – przed, w trakcie i po wyborach – może stanowić i w praktyce stanowi jedną z przesłanek rzutuujących na ocenę całego systemu wyborczego¹¹.

Rządy wyłonione na sposób demokratyczny w coraz większym stopniu korzystają z ochrony wspólnoty międzynarodowej w przypadku niezgodnego z prawem, zamierzonego lub uwięczonego powodzeniem, zamachu stanu i przejęcia władzy przez wspólnotę międzynarodową przy pomocy środków niekonstytucyjnych. Ochrona sprawowana przez wspólnotę międzynarodową w sposób szczególny dotyczy państw, których rządy powstały w wyniku międzynarodowo monitorowanych wyborów. W tym kontekście powstaje wątpliwość, czy wspólnota międzynarodowa jest zobowiązana do ochrony porządku demokratycznego, który został ustanowiony przy jej aktywnym udziale? Jeżeli zasada wolnych i uczciwych wyborów stanowi ugruntowaną zasadę prawa międzynarodowego, legitymizacja demokratyczna, czyli pełna realizacja zasady wolnych i uczciwych wyborów może stać się kluczową przesłanką uznania rządu przez wspólnotę międzynarodową. Odnosi się to szczególnie do wyborów nadzorowanych lub obserwowanych przez przedstawicieli tej wspólnoty.

¹⁰ A. Jaskiernia, *Media masowe w demokratycznych procesach wyborczych. Standardy europejskie i uwarunkowania ich realizacji*, Warszawa 2008, s. 120.

¹¹ Por. C. Flores Juberias, *The Transformation of Electoral Systems in Eastern Europe and its Political Consequences*, „Journal of Constitutional Law in Eastern and Central Europe” 1995, nr 1.

Niewątpliwie kwestię problematyczną stanowi zakres, w jakim wspólnota międzynarodowa winna zajmować się wewnętrznymi procesami politycznymi. Można bowiem argumentować, że to jedne państwa osiągają poprzez regularne wybory, inne osiągają w wyniku zamachów stanu. Prawo międzynarodowe przewiduje jednak istnienie pewnych sytuacji, których wystąpienie uprawnia wspólnotę międzynarodową do ingerencji w sprawy, które zwyczajowo traktowane były jako przynależne do wewnętrznej jurysdykcji państw.

Pomimo tego, iż obserwacja wyborów pokazała swoją wartość w zwiększaniu zaufania publicznego i poprawie praktyk wyborczych, to zadawać można poważne pytania o przyszłość obserwacji. Powodem mogą być występujące ataki na grupy obserwatorów ze strony niektórych rządów. Na szczególną trudność napotykać obserwatorzy w czasie, gdy rządy wykazują brak woli politycznej do przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów. Nie wiedzą jak wtedy reagować. Istnieje szereg kroków, które mogą zostać podjęte w celu spełnienia tych i innych wyzwań, ale zapewnienie, że obserwacja wyborów jest nadal aktualna i skuteczna wymagać będzie ciągłej kreatywności, elastyczności i innowacyjności¹².

3. Zaangażowanie ONZ w proces wyborczy

Przesłanką aksjologiczną zaangażowania podmiotów międzynarodowych w procesy wyborcze jest egzekwowanie prawa do samostanowienia państw (self-determination). W dążeniu do zrealizowania tego celu mogą być zaangażowane organizacje pozarządowe (NGOs) i organizacje międzyrządowe (IGOs). W doprowadzeniu do tego, by wybory były „wolne i uczciwe” istotną rolę odgrywają też NZ. Procedura Narodów Zjednoczonych, dotycząca badania procesu osiągnięcia samostanowienia, obejmuje wolny wybór: 1) niepodległości; 2) stowarzyszenia się z niepodległym państwem; 3) integracji z niepodległym państwem¹³. Na podstawie Rezolucji 1451 Zgromadzenia Ogólnego, Narody Zjednoczone rezerwują sobie prawo do nadzorowania wyborów w takich sytuacjach, celem zapewnienia, że będą one „wolne i uczciwe”¹⁴. Później

¹² Por. European Union. European Commission, *Promoting and Defending Democracy: the Work of Domestic Election Observer Groups Around the World*, London 2004.

¹³ Zob. *Principles Which Should Guide Members in Determining Whether or Not an Obligations Exists to Transmit the Information Called for Unger Article 73e of the Charter*, General Assembly Res. 1467, U.N. GAOR 4th Comm., 15th Sess, Annex., Agenda Item 38, Prin. VI, U.N. Doc. A/4651 (1960).

¹⁴ Ibidem, Prin. VII(a), s. 12; IX(b), s. 13.

prawo do monitorowania wyborów zostało rozciągnięte również na państwa niepodległe. Musi to jednak następować z poszanowaniem suwerenności tych państw, stosownie do postanowień art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Wynika z niej, że NZ nie będą monitorowały wyborów bez zgody rządu państwa, w którym się odbywają¹⁵. Taka zgoda musi być wyrażona pisemnie przez rząd państwa, który oczekuje pomocy wyborczej (electoral assistance) w tym zakresie NZ¹⁶.

NZ zachowują prawo do odmowy wysłania misji monitoringowej, gdy warunki, sformułowane do dokumentach NZ nie zostały zrealizowane¹⁷. Jeśli natomiast NZ decydują się na podjęcie misji, w grę wchodzi standardowe wsparcie wyborcze (standard election assistance) lub większe wsparcie wyborcze (major electoral assistance). Standardowe wsparcie wyborcze następuje z reguły w małej skali, obejmuje koordynację i wsparcie dla obserwatorów, wsparcie dla krajowych obserwatorów, ograniczone obserwowanie i techniczne wsparcie. Natomiast większe wsparcie wyborcze jest z reguły w większej skali niż standardowe. Stanowi z reguły część mandatu utrzymania pokoju (peacekeeping mandate). Takie większe misje wymagają upoważnienia ze strony bądź Zgromadzenia Ogólnego, bądź Rady Bezpieczeństwa. Obejmują one: weryfikację, nadzór, organizację i przeprowadzenie procesu wyborczego¹⁸.

Standardowa misja wyborcza następuje z reguły we współpracy z organizacjami międzyrządowymi i pozarządowymi. Po rozpatrzeniu wniosku o wysłanie misji, NZ mogą podjąć się zadania koordynacji działań innych organizacji międzynarodowych zaangażowanych w obserwowanie procesu wyborczego¹⁹, udzielić wsparcia krajowym obserwatorom²⁰, wysłać obserwatorów NZ,

¹⁵ Zob. *Guidelines for Member States Considering the Formulation of Requests for Electoral Assistance*, U.N. GAOR, 49th Sess., Annex 3, Agenda Item 100(b), par. 3–4, U.N. Doc. A/49/675 (1994).

¹⁶ Zob. Annex III, par. 3.

¹⁷ Ibidem, par. 3–5. Zob. M.N. Hodgson, *When to Accept, When to Abstain: A Framework for U.N. Election Monitoring*, N.Y.U.J. Int'l & Pol. 1992, vol. 25, s. 143.

¹⁸ Zob. J. Toole, *A False Sense of Security: Lessons Learned from the United Nations Organization and Conduct Mission in East Timor*, „American University International Law Review” 2000, nr 1, s. 222–223.

¹⁹ Tak było np. W przypadku Etiopii, Kenii, Nigru, Lesoto, Malawi, Tanzanii, Armenii, Azerbejdżanu, Sierra Leone, Mali i Algierii. Zob. *Support by the United Nations System of the Efforts of Governments to Promote and Consolidate New Or Restored Democracies: Report of the Secretary General*, U.N. GAOR, 50th Sess., Provisional Agenda Item 41, Sec. III U.N. Doc. A/50/322 (1995).

²⁰ Zob. *UN Election Monitoring Guidelines*, supra note 126, para. 13.

by monitorowali finalną część procesu wyborczego²¹ lub udzielić technicznej pomocy²². Gdy NZ podejmują się roli koordynatora aktywności innych organizacji międzynarodowych, pomagają im w szkoleniu obserwatorów oraz zapewniają forum dla prezentacji wyników obserwowania wyborów²³. Gdy zachodzi taka potrzeba, NZ udzielają takiej pomocy również obserwatorom krajowym. W rzadkich przypadkach NZ wysyłają bezpośrednio swych obserwatorów. Najbardziej typowymi są sytuacje, gdy NZ udzielają pomocy technicznej. Pomoc występuje też w formie: wsparcia dla budowy systemu prawa wyborczego, redagowania kodeksów wyborczych, szkolenia członków komisji wyborczych oraz zapewnienia bezpieczeństwa wyborczego. Może ponadto obejmować dostarczenie urn wyborczych i kart do głosowania²⁴. Natomiast w przypadku większej misji wyborczej zaangażowanie NZ wyraźnie wzrasta. Wymaga to zaangażowania większej liczby personelu NZ²⁵. W przypadku takiej misji NZ nadzoruje wszystkie fazy procesu wyborczego i zapewnia, by wybory były „wolne i uczciwe”.

Należy też wyróżnić misje weryfikacyjne (verification mission), których celem jest zbadanie, czy proces dążenia do samostanowienia został zakończony pomyślnie. Misja ta następuje na życzenie rządu zainteresowanego państwa. Następuje wówczas certyfikacja całego procesu wyborczego. NZ mogą też wziąć na siebie pełne przeprowadzenie wyborów. Zapewniają wówczas organizację wyborów, obsługę komisji wyborczych, przeprowadzenie wyborów i ich bezpieczeństwo. Wymaga to zaangażowania dużego personelu NZ²⁶. Sekretarz generalny NZ zaleca, by misje te trwały co najmniej 18 miesięcy²⁷.

Udział NZ w procesie elektoralnym zakłada ściśle zaangażowanie we wszystkie fazy przygotowania oraz przebieg wyborów, w szczególności: okre-

²¹ Ibidem, par. 16.

²² Ibidem, par. 17.

²³ Ibidem, par. 11.

²⁴ Ibidem, par. 18.

²⁵ Na przykład w Namibii, United Nations Transition Assistance Group (UNCTAD) liczyła prawie 8 tysięcy osób. Zob. M. Satterthwaite, *Human Rights Monitoring, Elections Monitoring, and Electoral Assistance as Preventive Measures*, N.Y.U.J. Int' & Pol., 1998, vol. 30, s. 710.

²⁶ Np. W trakcie przeprowadzania wyborów w Kambodży personel ONZ liczył ponad 20 tysięcy osób. Zob. N.T. Vu, *The Holding of Free and Fair Elections in Cambodia: The Achievement of the United Nations' Impossible Mission*, Mich. J. Int'l L., 1995, vol. 16, s. 1177.

²⁷ Zob. J. Toole, op.cit., s. 229.

ślenie kalendarza dla poszczególnych faz procesu wyborczego, ustanowienie systemu wyborczego, stworzenie warunków dla procesu rejestracji oraz przeprowadzenie rejestracji wyborców, zapewnienie ładu i porządku publicznego, zorganizowanie i wdrożenie politycznych programów edukacyjnych, monitorowanie przebiegu kampanii wyborczej, określenie systemu kar za wykroczenia związane z głosowaniem, nadzór nad przebiegiem głosowania oraz liczeniem głosów, wydanie deklaracji przedstawiającej wyniki wyborów oraz zorganizowanie systemu apelacji i odwołań. Misje Narodów Zjednoczonych utrzymywały ścisły kontakt z zainteresowanymi władzami oraz dokonywały przeglądu elektorального systemu prawnego, tak, by zapewnić on bezstronność i wolność wyborów. Doświadczenia elektoralnych misji ONZ okresu zimnowojennego wskazują na pewne niedociągnięcia i braki²⁸. Mały liczebny skład misji Narodów Zjednoczonych uniemożliwiał szeroką obecność obserwatorów w punktach wyborczych, większość misji przybywała na danym terytorium na krótki czas przed datą wyborów, nie uczestnicząc we wszystkich stadiach procesu wyborczego oraz nie podejmując zadań mediacji zmierzających do rozwiązań konfliktów wewnętrznych. Ponadto zakres odpowiedzialności misji ONZ oraz władz administrujących często nie był dokładnie określony.

Wnioski wypływające z doświadczeń nadzoru procesu wyborczego sprawowanego przez ONZ można scharakteryzować następująco: po pierwsze, monitorowanie wyborów nie jest sprzeczne z postanowieniami KNZ dotyczącymi nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw; po drugie, Narody Zjednoczone uznały demokratyczną metodę „jeden człowiek – jeden głos” za najlepszy sposób ustalenia woli ludności; po trzecie, ONZ stanowiło forum rozstrzygające, którym ludom przysługuje prawo do samostanowienia. Po czwarte, przestrzeganie zasady integralności terytorialnej ograniczyło możliwości pewnych grup (takich jak mniejszości etniczne czy ludy tubylcze) do realizacji prawa do samostanowienia. Po piąte wreszcie, nadzór ONZ stanowił często legitymizację nie tylko procesu wyborczego, ale również wyłonionego w jego wyniku rządu.

Doświadczenia wypływające z pomocy elektorальной ONZ wskazują na konieczność zachowania demokratycznych standardów wyborów. W procesie samostanowienia wybory stanowią jednak zaledwie pierwszy etap tworzenia wspólnoty politycznej państwa; niezbędne jest podejmowanie działań na rzecz wprowadzenia instytucji demokratycznych oraz utrwalenia odpowiedniej praktyki politycznej. Zaangażowanie ONZ powinno przybrać także for-

²⁸ M. Evans, D. Olidge, *What Can the Past Teach the Future? Lessons from Internationally Supervised Self-Determination Elections 1920–1990*, „New York University Journal of International Law and Politics” 1992, nr 24, s. 1725–1727.

mę prewencyjną, zapobiegającą powstawaniu konfliktów wewnętrznych przy wykorzystaniu istniejących mechanizmów ochrony praw człowieka²⁹.

Zaangażowanie wspólnoty międzynarodowej w monitorowanie (obserwację³⁰) procesu wyborczego może pełnić różne funkcje. Wymiar podstawowy obejmuje zagwarantowanie prawidłowego przebiegu wyborów, jak również nagłośnienia naruszeń praw w przypadku ich wystąpienia. W tym drugim znaczeniu monitorowanie wyborów porównać można do działań komisji ustalającej zaistniałe fakty. Pomoc wyborcza stanowi formę pomocy świadczonej przez wspólnotę międzynarodową mającą na celu, w perspektywie najbardziej szerokiej, zagwarantowanie pokoju oraz bezpieczeństwa międzynarodowego. Z kolei cel bezpośredni pomocy elektorальной polega na zagwarantowaniu lub stwierdzeniu prawidłowości przeprowadzonych wyborów oraz procesu demokratyzacji w sytuacji wewnętrznego konfliktu. Misje monitorujące wybory mogą również pełnić rolę mediatorów i pośredników między partiami, oferując swe dobre usługi dla rozwiązania istniejących między nimi konfliktów. Obecność międzynarodowych obserwatorów przyczynia się do budowania klimatu zaufania i wiarygodności. Obserwacja ze strony wspólnoty międzynarodowej może również przyczynić się do przezwyciężenia trudności natury technicznej, szczególnie często występujących w okresie transformacji ustrojowej, wynikających z braku bezstronnych instytucji krajowych, zdolnych do przeprowadzenia i nadzorowania wielopartyjnych wyborów.

4. Działania ONZ wspomagające obserwację wyborów

Jako początek zaangażowania ONZ w obserwację procesu wyborczego można wskazać próbę mediacji między Indiami a Pakistanem odnośnie Kaszmiru. W 1948 r. Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB) podjęła rezolucję³¹ o powołaniu specjalnej komisji ds. Indii i Pakistanu (UNCIP) dla zbadania i przedstawienia możliwości rozwiązania konfliktu, powierzając jej następnie zadanie sprawowania nadzoru nad przeprowadzonym plebiscytem na terytorium spornym. Indie i Pakistan zgodziły się na propozycję zorganizowania plebiscytu, później jednak nie zdołały osiągnąć porozumienia odnośnie do kwestii pomocniczych, dotyczących demilitaryzacji regionu. Ko-

²⁹ Zob. K. Rupesinghe, *Conflict Resolution: Current Options and New Mechanisms*, [w:] *Self-Determination. International Perspectives*, red. W. Clark, London 1996, s. 347–352.

³⁰ Por. E.C. Bjornlund, *Minding the Polls. Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington 2004.

³¹ Rezolucja RB 39, z 20 stycznia 1948 r.

misja zakończyła działalność w 1950 r., pozostawiając Kaszmir pod zwierzchnictwem indyjskim³².

Późniejsze zaangażowanie ONZ w nadzorowanie procesu wyborczego uwieńczono było większym powodzeniem. W latach 1956–1990 Narody Zjednoczone uczestniczyły w procesie wyborczym ponad 30 terytoriów powierniczych i innych. Po raz pierwszy ONZ nadzorował przeprowadzenie plebiscytu w Brytyjskim Togolandzie w 1956 r. Deklaracja ONZ uznająca, że plebiscyt został zorganizowany w uczciwy sposób stanowiła legitymizację procesu zjednoczenia z Ghaną. W następnych latach ONZ nadzorował przeprowadzenie plebiscytów w Togolandzie Francuskim (1958), Kamerunie (1960), Wyspach Cooka (1965), Gwinei Równikowej (1968), Iranie Zachodnim (1969), Niue (1974), Wyspach Gilberta i Ellice (1974), Francuskiej Somalii (1977), Nowych Hebrydów (1980) oraz Namibii (1990). Zaangażowanie ONZ w proces wyborczy odbywało się na podstawie rezolucji ZO, Rady Powierniczej, rządziej RB, w której szczegółowo określano mandat ONZ oraz wyznaczano organ odpowiedzialny za nadzór wyborczy (misję albo komisarza)³³.

Zaangażowanie ONZ w obserwację wyborów państw przechodzących do ustroju demokratycznego rozpoczęło się pod koniec lat 80. Wcześniej problematyka monitoringu wyborów oraz politycznych praw człowieka odnoszących się do wyborów nie była zbyt wyraźnie podejmowana na forum międzynarodowym z różnych przyczyn. Po pierwsze, ze względu na bezpośredni związek praw politycznych z kwestią stanowiącą tradycyjnie jądro suwerenności państwowej czyli sposobu, w jaki wyłaniany są przywódcy polityczni w danym państwie. Po drugie, system demokratyczny stanowi relatywnie niedawne zjawisko polityczne. Po trzecie zaś, tradycyjne prawo międzynarodowe nie czyniło różnicy między reżimami ustanowionymi przy zastosowaniu procedur demokratycznych, a wyłonionymi w inny sposób.

Ważną próbą zaangażowania się ONZ w obserwację wyborów była ta odnosząca się do państw podzielonych w wyniku II wojny światowej: Korei oraz Niemiec³⁴. W przypadku Korei w 1947 r. ZO uchwaliło rezolucję³⁵ wzywającą do zorganizowania wyborów parlamentarnych na obszarze zjednoczonego

³² Y. Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections. Self-determination and Transition to Democracy*, Dordrecht–Boston–London 1994, s. 129 i nast.

³³ Por. dok. ONZ A/46/609, par. 9–14.

³⁴ Zob. R. Harbour, *Toward Democracy: United Nations Involvement in Electoral Processes*, „International Geneva Yearbook” 1995, nr 61, s. 67 i nast.

³⁵ Rez. ZO 112 (II) z 14 listopada 1947 r.

państwa oraz powołało Tymczasową Komisję ds. Korei (UNTCOK), której zadaniem było nadzorowanie przebiegu procesu wyborczego. Ze względu na stanowisko ZSRR, wzbraniające Komisji podjęcia działań w północnej części kraju, wybory zorganizowane zostały osobno dla obu części Korei. Komisja nadzorowała przebieg wyborów wyłącznie w części południowej, stwierdzając ich prawidłowy przebieg. W 1994 r. została powołana nowa, stała Komisja ds. Korei, która zastąpiła dotychczasową, dla obserwacji wyborów 1950 r., jednak wkrótce później rozpoczęła się wojna³⁶.

Jeśli chodzi natomiast o Niemcy to sytuacja była analogiczna: ustanowiona w 1951 r., dla celów zbadania warunków dla przeprowadzenia wolnych wyborów komisja ONZ, nie mogąc podjąć pracy w części wschodniej kraju, w 1952 r. zaprzestała działań. Do końca lat 80. ubiegłego wieku zaangażowanie ONZ w obserwację wyborów ograniczone było w zasadzie do przypadków dekolonizacji. Wyjątek stanowiło ustanowienie w 1997 r. Specjalnego Przedstawiciela sekretarza generalnego ONZ do obserwowania przebiegu plebiscytu w sprawie Kanału Panamskiego³⁷.

Rezolucja dotycząca zasady okresowych i uczciwych wyborów została przyjęta w 1988 r. na 43. sesji ZO ONZ³⁸. Oprócz potępienia polityki apartheidu rezolucja potwierdza zasadę, że podstawą władzy rządów ma być wola ludu wyrażana w okresowych i uczciwych wyborach. Kolejna rezolucja³⁹ podkreśla, że wybory stanowią konieczny element mający na celu ochronę praw i interesów rządzonych.

Dynamicznie rozwijająca się praktyka monitorowania wyborów oraz udzielania pomocy elektorальной spowodowała debatę na temat ogólnych zasad działania ONZ w dziedzinie pomocy wyborczej. W 1991 r., bazując na oświadczeniach zebranych od państw członkowskich, sekretarz generalny ONZ

³⁶ Więcej na ten temat w: L. Antonowicz, *Problem zjednoczenia Korei w świetle prawa międzynarodowego*, [w:] *Korea: Doświadczenia i perspektywy*, red. K. Gawlikowski, E. Potocka, Toruń 2002, s. 136–152; J. Bayer, W.J. Dziak, *Korea & Chiny. Strategia i polityka*, t. 1, Warszawa 2006; eadem, *Korea & Chiny. Przyjaźń i współpraca, rywalizacja i konflikty*, t. 2, Warszawa 2006; K. Czholhwan, P. Rigoulot, *Usta pełne kamieni*, przeł. J. Kierul, Warszawa 2005; W.J. Dziak, *Korea. Pokój czy wojna*, Warszawa 2003; J. Morillot, D. Malovic, *Uchodźcy z Korei Północnej. Relacje świadków*, Warszawa 2008; J.P. Rurarz, *Historia Korei*, Warszawa 2005.

³⁷ Por. dok. ONZ A/32/424 z 1977 r.

³⁸ Rezolucja ZO 43/157 z 8 grudnia 1988 r.

³⁹ Rezolucja ZO 45/150 z 21 lutego 1991 r.

przygotował specjalny raport w tej sprawie⁴⁰. Większość państw opowiedziało się za zwiększeniem pomocy elektorальной ONZ, tylko nieliczne państwa zgłosiły zastrzeżenia dotyczące możliwości naruszenia w ten sposób dziedziny odnoszącej się do wyłącznej kompetencji wewnętrznej⁴¹. Stanowisko to odnosiło się do rezolucji ZO 44/147 z 15 grudnia 1989 r., dotyczącej zapewnienia poszanowania zasad suwerenności narodowej oraz nieingerowania w wewnętrzne sprawy państw odnoszące się do ich procesów wyborczych. Zgłaszane zastrzeżenia udało się rozwiązać przez oparcie decyzji o udzieleniu pomocy elektorальной wyłącznie na podstawie zgłaszanej prośby państwa organizującego wybory. W kolejnych latach dodano jednak zapis przewidujący zobowiązanie państw do ustanowienia niezbędnych mechanizmów i środków dla zagwarantowania szerokiego uczestnictwa społecznego w procesie wyborczym⁴². W konkluzji raportu przyjęto, że pomoc wyborcza Narodów Zjednoczonych powinna zostać działalnością wyjątkową, podejmowaną po spełnieniu ściśle określonych kryteriów. Po pierwsze, prośba państwa występującego o pomoc elektorální dotyczyć powinna sytuacji mającej wyraźny wymiar międzynarodowy, odnoszący się także do zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Po drugie, pomoc wyborcza powinna dotyczyć całego procesu wyborczego, zarówno pod względem chronologicznym, jak i geograficznym⁴³. Po trzecie, prośba danego państwa powinna zostać przedstawiona w sposób formalny, po uzyskaniu poparcia społecznego na forum wewnętrznym dla zaangażowania ONZ. Po czwarte, zgoda na podjęcie działań w procesie wyborczym powinna zostać wyrażona przez odpowiedni organ ONZ⁴⁴.

W kolejnych latach powyższe kryteria uległy rozluźnieniu ze względu na wzrastającą aktywność wyborczą ONZ, szczególnie częstą w przypadku „kluczowych wyborów” w suwerennych państwach, kończących okres rządów au-

⁴⁰ Dok. ONZ A/46/609 z 19 listopada 1991 r. Raport został przyjęty w rezolucji ZO 46/137 z 17 grudnia 1991 r.

⁴¹ Art. 1 par. 7 KNZ.

⁴² Zob. A.K. Mussa, *Democracy in the International System and the Universality of Human Rights*, [w:] *The United Nations and International Democracy*, red. H. Koehler, Vienna 1995, s. 95.

⁴³ Por. J. Abbink, *Rethinking Democratization and Election Observation*, [w:] *Election Observation and Democracy in Africa*, red. J. Abbink, G. Hesselning, New York 2000, s. 67.

⁴⁴ Zob. I.J. Gassama, *Safeguarding the Democratic Entitlement: A Proposal for United Nations Involvement in National Politics*, „Cornell International Law Journal” 1997, nr 30, s. 287 i nast.

tokratycznych. W kolejnym raporcie⁴⁵ sekretarz generalny ONZ zwracał uwagę, że koncentrowanie się na spełnieniu warunku dotyczącego wymiaru międzynarodowego nie pozwala na wzięcie pod uwagę przypadków zasługujących na udzielenie pomocy, szczególnie wtedy, gdy zorganizowanie wyborów stanowiłoby potencjalnie przydatny mechanizm rozwiązywania konfliktów, mogący także zażegnać groźbę konfrontacji zbrojnej między stronami sporu, co w perspektywie długofalowej wymagałoby większego zaangażowania wspólnoty międzynarodowej. Zatem kryterium odnoszące się do wymiaru międzynarodowego wyborów powinno być rozumiane także w taki sposób, aby mogło obejmować także sytuacje o potencjalnie występujących konfliktach międzynarodowych.

Powyższa ewolucja kryteriów zaangażowania ONZ w pomoc wyborczą spowodowała, że podejmowane działania stopniowo przestały być uważane za aktywność wyjątkową na forum międzynarodowym. Aby sprostać zwiększonej aktywności ONZ w dziedzinie pomocy elektorальной, stworzono odpowiednie struktury w ramach hierarchii biurokratycznej ONZ: w 1992 r. sekretarz generalny ONZ ustanowił w Departamencie Spraw Politycznych centralny punkt dla próśb o pomoc wyborczą, powołał Wydział Pomocy Wyborczej (The UN Electoral Assistance Division) wraz z systemem specjalnych funduszy oraz Sieć Informacji o Pomocy Wyborczej. Celem owych komórek jest koordynacja oraz wstępne rozpatrywanie próśb państw o przyznanie pomocy wyborczej, budowanie pamięci instytucjonalnej związanej z pomocą elektorálną, utrzymywanie kontaktu z międzynarodowymi ekspertami oraz organizacjami regionalnymi i pozarządowymi zajmującymi się obserwacją wyborów. W latach 1990–1996 ponad 120 państw skierowało próśby o różnego rodzaju pomoc elektorálną⁴⁶, z czego ok. 100 zostało rozpatrzonych pozytywnie⁴⁷. Ponieważ poszczególne wybory w różnych państwach mają swą specyfikę, Wydział Pomocy Wyborczej NZ⁴⁸ opracował zestaw modeli wsparcia wyborów, które mają zastosowanie w zależności od rodzaju wyborów⁴⁹.

⁴⁵ Dok. ONZ A/47/668 z 18 listopada 1992 r., par. 56–57.

⁴⁶ Por. A.Ch., *Neither Free Nor Fair: The 1996 Bosnian Elections and the Failure of the UN Election – Monitoring Mission*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 1997, nr 5, s. 1173–1214.

⁴⁷ Por. B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Democratization*, New York 1996, par. 16.

⁴⁸ Jednostka ta została powołana w ramach realizacji rezolucji Zgromadzenia Ogólnego, by skuteczniej podejmować kierowane do NZ wnioski o udział w monitorowaniu wyborów. Zob. *Enhancing the Effectiveness of the Principal of Periodic and Genuine Elections*, G.A. Res. 46/137, U.N. GAOR, 47th Sess., 75th mtg., par. 9, 11 (1992).

⁴⁹ Zob. *UN Election Monitoring Guidelines*, Annex III, par. 1–2.

Kryterium istnienia wymiaru międzynarodowego zanikło na rzecz dwóch warunków proceduralnych⁵⁰. Pierwszym z nich jest wymóg zgłoszenia pisemnej prośby zainteresowanego otrzymaniem pomocy elektorальной państwa przynajmniej na 12 tygodni przed zamierzoną datą wyborów. Drugim warunkiem proceduralnym jest konieczność potwierdzenia przez specjalną misję ONZ istnienia podstawowych warunków dla zorganizowania demokratycznego procesu wyborczego w danym państwie. Główną przesłanką do wydania decyzji przez kompetentny organ ONZ jest zbadanie istnienia woli politycznej wszystkich stron konfliktu wewnętrznego dla wykorzystania wyborów jako metody pokojowego rozwiązania sytuacji spornej; z kolei podstawowa struktura procesu wyborczego musi być zgodna z odpowiednimi normami praw człowieka.

Na myśl nasuwają się pytania: Czy ONZ powinna wyrażać zgodę na udział w procesie wyborczym danego kraju, jeżeli nie posiada wystarczających sił na skuteczne wyegzekwowanie od stron konfliktu w państwie przestrzegania wyników wyborów? Czy ONZ powinna angażować się w pomoc elektorálną w kraju o nikłych tradycjach demokratycznych bez podejmowania działań mających na celu wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego? Wydaje się, że odpowiedź na powyższe pytania stanowi zagadnienie szersze, dotyczące strategii dopasowywania zadań do istniejących środków, w powiązaniu z zapewnieniem istnienia odpowiedniego wsparcia dla działania oraz woli politycznej wspólnoty międzynarodowej.

Sposób i stopień zaangażowania wspólnoty międzynarodowej w krajowy proces wyborczy zależy przede wszystkim od woli danego państwa zwracającego się o pomoc elektorálną⁵¹. Prośba o udzielenie pomocy wyborczej może być kierowana do ONZ, do organizacji regionalnych, do poszczególnych państw czy organizacji pozarządowych. Najczęściej jednak w obserwację wyborów zaangażowanych jest wiele podmiotów.

Zaangażowanie ONZ w obserwowanie wyborów może odbywać się na różną skalę: podstawowym rozróżnieniem jest podział na „wielkie” operacje, takie jak przeprowadzone w Namibii, Nikaragui czy Haiti, oraz na operacje mniejsze, w przypadku których decyzje podejmowane są na szczeblu administracji ONZ, a nie ZO czy RB, oraz w których uczestniczy personel Narodów Zjednoczonych w liczbie od jednej do dziesięciu osób. Zaangażowanie ONZ w obserwowanie wyborów może przybierać różne formy: organizacji i przeprowadzenia wyborów, nadzoru, weryfikacji, koordynacji i pomocy dla

⁵⁰ Rezolucja 49/190 z 23 grudnia 1994 r.

⁵¹ Zob. T. Carothers, *The Observers Observed*, „Journal of Democracy” 1997, nr 3, s. 18.

obserwatorów międzynarodowych, pomocy dla obserwatorów narodowych, obserwacji, pomocy technicznej oraz pomocy postelektoralnej⁵².

Nasuwa się pytanie: Czy wybory to rodzaj pomocy rozwojowej czy kontroli sprawowanej przez państwa demokratyczne? To drugie podejście traktowane jest dzisiaj jako anachronizm. Istotnie, przez część XX wieku, w szczególności w czasie dekolonizacji, w ten sposób formułowano ten problem: organizacja miała za zadanie stwierdzić czy wybory były „wolne i uczciwe” i przyłożyć pieczęć. Dziś uznaje się, że wyborów nie można oceniać w systemie zero-jedynkowym. Każdy proces wyborczy może być lepszy. A wady znajdowane są nawet w państwach, które w powszechnym odczuciu są wzorami demokracji proceduralnej.

Wybory są organizowane i przeprowadzane przez władze administrujące, zaś ONZ upoważniony jest do nadzorowania wszystkich etapów procesu wyborczego, aby ostatecznie osądzić legitymizację całości wyborów. ONZ bada, czy poszczególne etapy wyborów przeprowadzone zostały w sposób wolny i uczciwy, a także czy krajowe instytucje wyborcze postępowały zgodnie z prawem. Misje weryfikacyjne ONZ nie posiadają prawnie wiążących kompetencji, mogą jednak zwracać uwagę krajowym instytucjom na nieprawidłowości co do organizacji wyborów, oferować dobre usługi dla rozwiązywania sporów dotyczących interpretacji czy implementacji procedur wyborczych. Weryfikacja wyborów kończy się końcowym oświadczeniem specjalnego reprezentanta ONZ co do prawidłowości przeprowadzonych wyborów.

Koordinacja i pomoc dla obserwatorów międzynarodowych występuje wtedy, gdy obserwacji wyborów dokonują międzynarodowi obserwatorzy państw członkowskich ONZ oraz przedstawiciele pozarządowych organizacji międzynarodowych; po raz pierwszy została zastosowana w 1992 r. w Etiopii, a następnie w Lesotho, Mali i Nigrze. Na prośbę państwa organizującego wybory ONZ może ustanowić mały sekretariat dla koordynacji pracy międzynarodowych obserwatorów. Nie ma wtedy końcowego oświadczenia ONZ oceniającego prawidłowość wyborów, ale różne raporty poszczególnych grup obserwatorów.

Organizacja i przeprowadzenie wyborów stanowi najdalej idącą formę pomocy elektorальной, ponieważ ONZ przejmuje wtedy rolę spełnianą w normalnych warunkach przez krajowe instytucje wyborcze⁵³. Pomoc wyborcza

⁵² Zob. J. Symonides, *Ocena demokratyczności systemu politycznego państw w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej*, [w:] *Demokracja w stosunkach międzynarodowych*, red. E. Haliżak, D. Popławski, Warszawa 1997, s. 28 i nast.

⁵³ Zob. Y. Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self Determination and Transition to Democracy*, Dordrecht 1994, s. 89.

w postaci organizacji wyborów występuje w przypadku tzw. państw w stanie rozpadu, kiedy wspólnota międzynarodowa przejmuje odpowiedzialność za podjęcie działań wyborczych, mających na celu wyłonienie rządu reprezentującego społeczność danego terytorium. Działania ONZ obejmują wszelkie aspekty procesu wyborczego, tj. ustanowienie procedur prawnych dotyczących wyborów, rejestrację wyborców, zorganizowanie punktów wyborczych, edukację wyborczą, właściwy przebieg samych wyborów oraz liczenie głosów.

Decyzja o zaangażowaniu ONZ w pomoc elektorálną powinna być podejmowana nader rozważnie ze względu na fakt, iż zakładane cele misji obserwatorów mogą okazać się trudne do osiągnięcia oraz nietrwałe. Należy zatem wnikliwie zbadać specyficzne uwarunkowania danego kraju, dokonać analizy sytuacji wewnętrznej oraz stopnia zdeterminowania aktorów na scenie politycznej do zaakceptowania wyników wyborów, wyliczyć koszt finansowy operacji, zbadać, czy wybory będą obserwowane także przez inne misje, ocenić istniejące szanse na możliwy niepomyślny rozwój sytuacji. Dopiero po dokonaniu owej wielostronnej analizy można podjąć decyzję o zaangażowaniu autorytetu instytucjonalnego Narodów Zjednoczonych.

Częstą formą pomocy elektorálnej jest weryfikacja wyborów, przeprowadzana w państwach suwerennych na ich prośbę. Przypomina ona nadzór wyborczy, różni się tym, że odpowiedzialność za zorganizowanie procesu wyborczego spoczywa na rządzie, zaś organizacje międzynarodowe stwierdzają tylko prawidłowość poszczególnych etapów procesu wyborczego. ONZ bada, czy poszczególne etapy wyborów przeprowadzone zostały w sposób wolny i uczciwy⁵⁴, a także czy krajowe instytucje wyborcze postępowały zgodnie z prawem. Misje weryfikacyjne ONZ nie posiadają prawnie wiążących kompetencji, mogą jednak zwracać uwagę krajowym instytucjom na nieprawidłowości co do organizacji wyborów, oferować dobre usługi dla rozwiązania sporów dotyczących interpretacji czy implementacji procedur wyborczych. Weryfikacja wyborów kończy się końcowym oświadczeniem specjalnego reprezentanta ONZ co do prawidłowości przeprowadzonych wyborów⁵⁵.

Koordinacja i pomoc dla obserwatorów międzynarodowych występuje wtedy, gdy obserwacji wyborów dokonują międzynarodowi obserwatorzy państw członkowskich ONZ oraz przedstawiciele pozarządowych organizacji międzynarodowych. Na prośbę państwa organizującego wybory ONZ może

⁵⁴ E. Jorgen, P. Svenson, *What Makes Election „Free and Fair?”*, „Journal Democracy” 1993, nr 3, s. 32–46.

⁵⁵ Zob. N. Nevitte, S. Canton, *The Role of Domestic Observers*, „Journal of Democracy” 1997, nr 3, s. 51–52.

ustanowić mały sekretariat dla koordynacji pracy międzynarodowych obserwatorów. Nie ma wtedy końcowego oświadczenia ONZ oceniającego prawidłowość wyborów, ale różne raporty poszczególnych grup obserwatorów.

Rola międzynarodowych obserwatorów⁵⁶ polega na wykrywaniu i, w miarę możliwości, uniemożliwianiu oszustw czy nieprawidłowości wyborczych. Obserwatorzy mogą nie tylko upublicznić fakt owych nieprawidłowości, ale niekiedy zapobiec ich wystąpieniu⁵⁷. Dodatkowo obserwatorzy przyczyniają się do wzmocnienia znaczenia procesu wyborczego, zarówno dla obywateli, zachęcając ich do uczestniczenia w wyborach, jak i dla opozycji, przekonując o zaletach wyborów w odróżnieniu od angażowania się w przemoc lub obywatelskie nieposłuszeństwo. Obserwatorzy działają na rzecz upowszechnienia podstawowych standardów dotyczących organizowania i administrowania wyborów oraz konieczności przestrzegania określonych procedur⁵⁸. Wspierają także przekonanie, że wybory stanowią jedno z politycznych praw człowieka, a nie są jedynie jedną z możliwych opcji politycznych. W przypadku, kiedy możliwe jest wystąpienie przemocy zbrojnej, rolą międzynarodowych misji obserwatorów jest zapewnienie nie tylko uczciwego przebiegu wyborów, ale także bezpieczeństwa wyborców⁵⁹.

W niektórych przypadkach sekretarz generalny wysyła do obserwacji wyborów małą grupę obserwatorów lub zwraca się do koordynatora ONZ rezydującego w kraju zwracającym się o monitorowanie wyborów, o obserwowanie procesu wyborczego i poinformowanie go o jego wynikach. Stanowi to minimalne zaangażowanie ONZ w proces wyborczy. Metoda obserwacji, podejmowana przeważnie z racji zbyt krótkiego czasu między otrzymaniem prośby a datą wyborów, nosi charakter mniej formalny. Jej głównym celem jest zademonstrowanie międzynarodowego poparcia dla procesu demokratyzacji oraz przyczynienie się do stworzenia, potrzebnej w czasie wyborów atmosfery wiarygodności i zaufania.

⁵⁶ Zob. D. Bach-Golecka, *Demokracja w prawie międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 163.

⁵⁷ Zob. E.C. Bjornlund, *Beyond Free and Fair, Monitoring Elections and Building Democracy*, Washington–Baltimore 2004, s. 123–178.

⁵⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Międzynarodowe obserwowanie wyborów jako czynnik demokratyzacji procesów wyborczych*, [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006, s. 76–92.

⁵⁹ Zob. L. Garber, *Pollwatching and Peacemaking*, [w:] *The Global Resurgence of Democracy*, red. L. Diamond, M. Plattner, Baltimore 1993, s. 180.

5. Uwagi końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że monitorowanie wyborów stanowi dobrze ugruntowaną praktykę w działalności ONZ. Można jednak argumentować, że dotyczy ona wyłącznie państw znajdujących się w nadzwyczajnej sytuacji wewnętrznej, podczas gdy w ramach zwyczajnego funkcjonowania państwa wybory organizowane są bez zaangażowania wspólnoty międzynarodowej.

Zaangażowanie Narodów Zjednoczonych w obserwację i monitorowanie procesu wyborczego przyczynia się do wypracowania praktyki elektoralnej, jak również do skonkretyzowania precyzyjnych standardów dotyczących organizacji wyborów, nieujętych w traktatowych źródłach politycznych praw człowieka. Owe ujednoczone standardy stanowiąc mogą podstawę dla dokonywania interpretacji norm traktatowych dotyczących politycznych praw człowieka⁶⁰. Przykładowo, standardy te winny obejmować takie czynniki, jak: prawo obywateli do organizowania i wstępowania do partii politycznych; w zależności od stopnia kontroli przez rząd środków masowego przekazu, wszystkie partie winny mieć możliwość prezentowania swoich poglądów w mediach; proces elektoralny winien być nadzorowany przez niezależną komisję, niezwiązaną z żadną partią czy jednostką, ale której bezstronność przewidziana jest w prawie i w praktyce.

Doświadczenia NZ są więc istotnym elementem procesu międzynarodowego monitorowania wyborów, który sprzyja upowszechnianiu standardów demokratycznych, a w konsekwencji – lepszej ochronie praw człowieka w kluczowej dziedzinie, jaką jest demokratyczne wyłanianie władz w systemach ustrojowych.

⁶⁰ Por. G.H. Fox, *The Wright to Political Participation in International Law*, 17 Yale J. Int'l 1992, vol. 17, s. 550.