

Úloha a význam demokracie v súčasných medzinárodných organizáciách (1992–2022)

Ján Klučka*

Abstrakt: Medzinárodné právo bolo voči demokracii a demokratickej legitimitě vlád tradične neutrálne, nakoľko tieto skutočnosti považovalo za internú záležitosť štátov, ktorou sa medzinárodné právo nezaobera. Situácia sa začala meniť od začiatku 90. rokov, keď sa po konci studenej vojny a rozpade ZSSR objavili tendencie upraviť pravidlá demokracie prostredníctvom medzinárodného práva. Demokratický boom v tejto oblasti vrcholil v 90. rokoch a trval približne 30 rokov. Vzhľadom na rôzne faktické dôvody však tieto snahy neboli úspešné a pravidlá demokracie sú v súčasnosti stále reflektované prostredníctvom a na základe volebných ľudských práv (právo voliť a byť volený) zakotvených v niekoľkých povojnových dohovoroch o ochrane ľudských práv. Navyše, takzvané volebné demokracie začínajú postupne erodovať a odkláňať sa od demokratických pravidiel a procesov v rôznych rozsahoch a intenzitách. Začiatok nového tisícročia je charakterizovaný nárastom autoritárskych režimov a ideológií vo svete a všeobecným oslabovaním demokracie. V súčasnosti možno len ťažko predpovedať trvanie a rozsah takejto recesie. Na rozdiel od všeobecného medzinárodného práva, demokracia nadobudla silnejšie postavenie v regionálnych organizáciách a regionálnom medzinárodnom práve. Pre niektoré z nich je dodržiavanie demokratických pravidiel podmienkou prístúpenia nového štátu ako ich člena, pričom majú rôzne monitorovacie a sankčné mechanizmy v prípade ich porušenia členským štátom. OSN hrá dôležitú úlohu v podpore demokracie v jej členských štátoch. Ide predovšetkým o technické a iné nástroje podporujúce demokratické voľby, kolektívne prodemokratické intervencie v členských štátoch, ako aj rozhodnutia Valného zhromaždenia OSN o demokratickej povahe vlád členských štátov v rámci procesu posudzovania poverovacích listín ich zástupcov vo Valnom zhromaždení OSN. Existenciu demokratických zásad možno taktiež nájsť v zmluvách Európskej únie s tretími stranami (štáty a medzinárodné organizácie), pričom ich dodržiavanie je považované za základný prvok týchto dohôd a ich nedodržiavanie má za následok spustenie sankčných mechanizmov. Medzinárodná prax potvrdzuje, že demokratické kritériá sú brané do úvahy pri uznávaní nových štátov a vlád v kontexte tretej vlny demokratizácie.

Kľúčové slová: vzťah demokracie a medzinárodného práva, vzostup a prepád demokracie (tretia vlna), význam demokracie v medzinárodných organizáciách, osobitné právomoci OSN, demokracia a uznanie štátov a/alebo vlád

Úvodom

Je pravdou, že demokracia a jej vzťah k medzinárodnému právu neboli dlhodobo predmetom pozornosti vedy medzinárodného práva a ani medzištátnej praxe. Slovo „demokracia“ sa nevyskytuje v Charte Organizácie Spojených národov (ďalej ako „Charta OSN“) ani v Pakte Spoločnosti národov. Neexistuje žiadna štandardná učebnica medzinárodného práva, ktorá by obsahovala kapitoly o demokracii a ani Medzinárodný súdny dvor (ďalej ako „MSD“) nezakladá svoje rozhodnutia na uplatňovaní princípov demokratického vládnutia. Situácia sa však zmenila po skončení studenej vojny počas 90. rokov minu-

* Prof. JUDr. Ján Klučka, CSc., Ústav medzinárodného práva a európskeho práva, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. E-mail: j.klucka@klucka.eu.

lého storočia, kedy nastal demokratický boom a vynorilo sa množstvo príspevkov o vzťahu demokracie a medzinárodného práva. Ich podstatou boli analýzy a úvahy o tom, či by sa demokracia a jej jednotlivé princípy nemali (nemohli) stať predmetom úpravy medzinárodného práva, prípadne naštartovať proces tvorby obyčajových pravidiel. Cieľom príspevku je priblížiť, prečo sa demokratické pravidlá ani po skončení studenej vojny nestali trvalejšou súčasťou medzinárodného právneho poriadku a ako, prípadne v akej forme sa v súčasnosti uplatňujú v niektorých univerzálnych a regionálnych medzinárodných organizáciách a v medzištátnych vzťahoch. Z akademického uhla pohľadu môže príspevok umožniť lepšiu orientáciu v problematike demokracie, medzinárodných organizácií a ich vzťahu k medzinárodnému právu ako matérie, ktorá nie je v odbornej spisbe veľmi frekvencovaná.

Príspevok sa skladá z piatich častí, a to 1) z charakteristiky vzájomného vzťahu demokracie a medzinárodného práva, 2) z analýzy príčin, pre ktoré sa demokratické pravidlá nestali trvalejšou súčasťou medzinárodného práva, 3) zo vzťahu ľudských práv a volebných aspektov demokracie, 4) z miesta a úlohy demokracie v praxi medzinárodných organizácií a 5) z významu demokracie v medzištátnej praxi uznania štátov a vlád.

Z dôvodov priestorového obmedzenia príspevku nie je v ňom analyzovaná súčasná prax medzinárodných organizácií pri uznávaní demokratických entít vytvorených po vojenských prevratoch v ich domovských štátoch.

1. Vzťah medzinárodného práva k demokratizácii a demokracii

Tradičné medzinárodné právo bolo dlhodobo neutrálne vo vzťahu k demokracii, ako aj voči demokratickej legitimite vlád, nakoľko prevažoval názor, že rieši len vzťahy medzi štátmi a nie vo vnútri štátov. Aj počas studenej vojny zostávalo medzinárodné právo neutrálne k demokratickej legitimite orgánov štátu, pretože túto vec považovalo za súčasť vnútroštátnych oprávnení štátu. Relevantný nebol ani demokratický charakter štátov, nakoľko táto podmienka nebola považovaná za kritérium štátnosti. Dohovor z Montevidea o právach a povinnostiach štátov z roku 1933 ako kritériá štátnosti považuje trvalé obyvateľstvo, vymedzené štátne územie, vládu a spôsobilosť vstupovať do vzťahov s inými štátmi.

Ani Charta OSN neuvádza medzi podmienkami členstva demokratický charakter štátov. Jej čl. 4 uvádza, že členstvo v OSN je otvorené všetkým mierumilovným štátom, ktoré prijímú záväzky obsiahnuté v Charte OSN. Porušenie záväzkov vyplývajúcich z členstva v OSN preto nezakladá skutočnosť, že členský štát nemá demokratickú povahu. Generálny tajomník OSN (ďalej ako „GT OSN“) už v roku 1950 uviedol, že „*OSN nie je združením obmedzeným na rovnako zmysľajúce štáty a vlády s podobným ideologickým presvedčením (ako v niektorých regionálnych združeniach). Ako organizácia, ktorá ašpiruje na univerzálnosť, musí nutne zahŕňať štáty rôznych, ba dokonca protichodných ideológií.*“¹

Všeobecne sa uznáva, že demokracia je systém obsahujúci množstvo inštitúcií a mechanizmov, pričom systém politickej moci je založený na vóli ľudu a opiera sa o ňu. V širšom kontexte medzinárodného práva demokracia predstavuje univerzálnu hodnotu založenú

¹ List generálneho tajomníka z 8. marca 1950 adresovaný predsedovi Bezpečnostnej rady OSN obsahujúci Memorandum o právnych aspektoch reprezentácie v Spojených národoch, S/1466, s. 5.

na slobodnom vyjadrení vôle ľudí s cieľom rozhodnúť o vlastnom politickom, hospodárskom, sociálnom a kultúrnom systéme, ako aj o plnej účasti na všetkých aspektoch života ľudí. Demokratické systémy garantujú účinné zastúpenie ľudí v politickom systéme, volebnú rovnosť, uplatňovanie *rule of law*, oddelenie mocí, ako aj systém ľudských práv. Pokiaľ ide o poslednú podmienku, štát môže byť považovaný za demokratický, pokiaľ svojim občanom priznáva právo výberu svojej vlády prostredníctvom periodických volieb s tajným hlasovaním, ktoré majú všeobecný charakter, a pokiaľ spĺňa aj ďalšie podmienky demokratického právneho režimu. Túto skutočnosť výslovne potvrdzujú viaceré medzinárodné dokumenty.² Ich spoločná črta spočíva v tom, že právo na demokraciu je v nich úzko späté s tým, čo sa označuje ako „ľudské právo voliť“. Odborná spisba uvádza, že „*demokratické oprávnenie v medzinárodnom práve je založené na práve na politickú účasť v zmysle čl. 21 Všeobecnej deklarácie ľudských práv a čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach*“.³

2. Vzostup a súčasný prepád demokracie a medzinárodné právo

V historickom kontexte predstavuje súčasná etapa demokratického vývoja tzv. tretiu vlnu demokratizácie. Prvá etapa, počas ktorej vzniklo 29 demokratických štátov, trvala zhruba od roku 1820 do roku 1926. Po nástupe Mussoliniho k moci v Taliansku v roku 1922 až do roku 1944 nastal opačný trend a počet demokratických štátov sa zredukoval na 12. Po víťazstve spojencov v druhej svetovej vojne začína druhá vlna demokratizácie, ktorá kulminovala v roku 1962, kedy sa k demokracii hlásilo 36 štátov. Druhá „reverzná“ vlna (1960–1975) zredukovala počet demokratických štátov na 30.⁴ Súčasná tretia vlna už zažila ako obdobie svojho vzostupu, tak aj súčasného postupného zostupu. Po skončení studenej vojny začiatkom 90. rokov minulého storočia začína prevládať názor o globálnom víťazstve liberálnej demokracie a vzniká presvedčenie, že od štátov sa vyžaduje rešpektovanie základných demokratických princípov vzhľadom na ich masívnu podporu zo strany medzinárodného spoločenstva a z dôvodu účinnej ochrany ľudských práv a tiež, že právo na demokraciu je už obsiahnuté v medzinárodnom práve ľudských práv. V tejto súvislosti by demokracia mala byť považovaná za jeden z riadiacich princípov medzinárodného práva.

Americký autor Thomas Franck vo svojom prelomovom článku z roku 1992 okrem iného uvádza, že „*zánik ruského komunizmu a víťazstvo západného politického a ekonomického*

² Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach z roku 1966 vo svojom čl. 25 uvádza, že „*každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov podieľať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne zvolených zástupcov. Každý občan má tiež právo voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovnakého hlasovacieho práva tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodné vyjadrenie vôle voličov. Každý občan má právo vstúpiť za všeobecne rovnakých podmienok do verejných služieb svojej zeme.*“

Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948 vo svojom čl. 21 uvádza, že „*každý má právo, aby sa zúčastnil vlády svojej krajiny priamo alebo prostredníctvom slobodne zvolených zástupcov. Každý má právo na rovnaký prístup k verejným službám vo svojej zemi. Základom vládnej moci nech bude vôľa ľudu na základe slobodných volieb.*“

Obdobné formulácie možno nájsť aj vo viacerých regionálnych dohovoroch o ľudských právach, akými sú Americký dohovor o ľudských právach (1969, čl. 23), Africká charta ľudských práv (1981, čl. 13), Dodatokový protokol k Európskemu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1952, čl. 3) a iné.

³ FOX, G. H. – ROTH, B. R. Democracy and International Law. *Review of International Studies*. 2001, Vol. 27, No. 3, s. 335.

⁴ Bližšie k tomu: HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*. 1991, Vol. 2, No. 2, s. 13.

liberalizmu ukončilo tradičný agnosticizmus medzinárodného práva týkajúci sa povahy vnútroštátnych vlád a otvorilo cestu nastupujúcemu demokratickému oprávneniu obsahujúcemu vynútiteľné právo na demokratické vládnutie v medzinárodnom práve“, pričom dochádza k záveru, že „demokracia je na ceste stať sa globálnym nárokom, ktorý bude čoraz viac podporovaný a chránený kolektívnymi medzinárodnými procesmi“.⁵ Koniec studenej vojny posilnil nádej, že medzinárodné právo by mohlo rozšíriť svoj záber aj o pravidlá týkajúce sa demokratickej legitimacy vnútroštátnych vlád mimo klasických politických a občianskych práv. Išlo by o medzinárodný záväzok štátov zabezpečiť, aby ich vlády boli demokratickej povahy, pričom každý by mal právo na „svoju“ demokratickú vládu. Spomenutý článok Thomasa Francka inicioval (od roku 1992) intenzívnu debatu vo vede medzinárodného práva o vzťahu medzinárodného práva a demokracie. V jej rámci sa stretli zástancovia medzinárodného postavenia demokracie (americká doktrína medzinárodného práva) a realistickejší predstavitelia európskej vedy.

Demokratický „boom“ ako v praxi, tak aj v doktríne medzinárodného práva kulminoval v období rokov 1990–2006 a dosiahol svoj zenit na prelome tisícročia. Po prvýkrát v histórii pravidlo demokratického vládnutia nadobudlo temer univerzálnu povahu, keďže viac ako 62 percent všetkých štátov (114 až 119) sa hlásilo k volebným demokraciám. Tzv. Miléniová deklarácia Valného zhromaždenia OSN (ďalej ako „VZ OSN“) z roku 2000⁶ nabáda členské štáty vynaložiť „všetko úsilie na podporu demokracie a posilnenie právneho štátu, ako aj rešpektovanie všetkých medzinárodne uznávaných ľudských práv a základných slobôd vrátane práva na rozvoj“⁷ (bod 24) a na posilnenie „schopnosti všetkých našich krajín uplatňovať princípy a praktiky demokracie a rešpektovania ľudských práv vrátane práv menšín“ (bod 25).⁸ Napriek tomu, že ešte v roku 2022 bol počet volebných demokracií 119, u vyše tridsiatich z nich sa začínajú prejavovať problémy pri rešpektovaní občianskych a politických práv, ale aj v ďalších oblastiach.⁹ Takéto krajiny sa zvyčajne označujú ako čiastočne slobodné, respektíve neliberálne, ktoré síce majú stále určité prvky demokracie (legitimizované voľbami), ale v praxi už v plnom rozsahu nerešpektujú *rule of law* a občianske a politické práva svojich občanov (Egypt, Irán, Tunisko, Pakistan, Palestína, Venezuela, Thajsko, Keňa, Turecko, Filipíny, Nigéria).

Dôsledkom negatívnych faktorov ako vonkajších, tak aj vnútorných sa od roku 2006 zastavil nárast volebných demokracií, hoci viaceré demokratické pravidlá sa v rôznej podobe a rozsahu naďalej uplatňujú v medzinárodných organizáciách. Spomedzi vonkajších faktorov tejto erózie možno spomenúť nárast nedemokratických veľmocí (Ruská federácia, Čína), rastúce bezpečnostné obavy na medzinárodnej oblasti, ako aj ekonomická kríza v rokoch 2007–2010, ktoré začínajú nahliadať konsenzus štátov voči volebným demokraciám. K tomuto zostupnému trendu prispela neschopnosť demokraticky ustanovených vlád splniť očakávanie svojho obyvateľstva v ekonomickej oblasti a pri zabezpečovaní životnej úrovne (predovšetkým po skončení občianskej vojny), neúspechy v „manažovaní“

⁵ Bližšie k tomu FRANCK, T. M. The Emerging Right to Democratic Governance. *The American Journal of International Law*. 1992, Vol. 86, No. 1, s. 46.

⁶ Miléniová deklarácia Valného zhromaždenia OSN z 8. septembra 2000, A/RES/55/2. Dostupné zo: <<https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-millennium-declaration>>.

⁷ *Ibidem*, b. 24.

⁸ *Ibidem*, b. 25.

⁹ FreedomHouse: *Freedom in the World*. 2022. Dostupné zo: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world>>.

finančných alebo humanitárnych kríz a tiež v účinnej správe vecí verejných, napríklad v oblasti spravodlivosti, justície, rovnosti, vonkajšej bezpečnosti a pod. Pretrvávajúce problémy takejto povahy sú schopné postupne podryvať aj legitimitu demokratickej vlády. Takáto prax do určitej miery spochybňuje tézu, podľa ktorej demokratické voľby idú „ruka v ruke“ s rešpektovaním ľudských práv. Na vnútro politickej úrovni má takýto stav za následok nárast antidemokratických, pravicových a extrémistických ideológií a zoskupení krajnej pravice vyčítajúcich vládam neschopnosť. Ako spôsob nápravy takéto zoskupenia preferujú nedemokratické modely vládnutia opierajúce sa ideologicky o nacionalizmus, náboženský fundamentalizmus, populizmus a iné.

Ďalší príklad poskytovali štáty, ktoré sa odchýlili od demokratických pravidiel a napriek tomu dosahujú ekonomickú prosperitu (Singapur). V takejto situácii môžu povzbudzovať autoritárske hnutia v susedných štátoch (efekt snehovej gule). Uvedené faktory svojím dielom prispievajú nielen k celkovej dezilúzii obyvateľstva, ale aj k postupnej „delegitimácii“ demokratického systému.¹⁰

Pokiaľ ide o posúdenie súčasného stavu, literatúra konštatuje, že „súčasná prax štátov potvrdzuje uvoľnenie záväzkov k demokracii v porovnaní s obdobím bezprostredne po studenej vojne. V súčasnosti sa zdôrazňujú skôr otázky bezpečnosti, energetiky a iných vážnych záujmov, pričom sa nekladie dôraz na demokratické partnerstvo ako faktor medzinárodnej spolupráce. Záväzok štátov voči demokratickým inštitúciám a normám zohráva v súčasnej praxi menšiu úlohu aj pri vzniku a uznávaní nových štátov a dokonca ani vojenské prevraty nevedú vždy k adekvátnym sankciám.“¹¹ Odborná spisba tiež poukazuje na skutočnosť, že „demokraticky zvolené režimy, často opätovne zvolené alebo potvrdené referendum, bežne ignorujú ústavné limity svojej moci a zbavujú svojich občanov základných práv a slobôd. V dôsledku toho vidíme nárast znepokojujúceho fenoménu v medzinárodnom živote, a to neliberálnych demokracií.“¹² Momentálne nie je možné presnejšie odhadnúť dobu trvania a intenzitu takéhoto trendu, nakoľko to závisí od vývoja ekonomických, sociálnych a politických podmienok priaznivých pre opätovný rozvoj demokracie. Stručný historický exkurz však potvrdzuje, že aj v tomto prípade zrejme pôjde o časovo obmedzený trend.

3. Ľudské práva a volebné aspekty demokracie

Napriek tomu, že otázky týkajúce sa vplyvu ľudských práv na demokraciu, ako aj na demokratickú legitimitu vlád v medzinárodnom práve dočasne zostávajú bez odpovede, je skutočnosťou, že potreba rešpektovania určitých demokratických pravidiel v praxi štátov a medzinárodných organizácií sa prejavila vo viacerých oblastiach medzinárodného práva. Konkrétne ide o podmienky uznania štátov a vlád pro demokratické intervencie medzinárodných organizácií, podmienky vstupu štátov do OSN a regionálnych organizácií, resp. schválenie poverovacích listín zástupcov štátov v medzinárodných organizáciách.

¹⁰ D'ASPROMONT, J. The Rise and Fall of Democracy Governance in International Law: A Reply to Susan Marks. *The European Journal of International Law*. 2011, Vol. 22, No. 2, s. 569–570.

¹¹ MAGEN, A. The Democratic Entitlement in an Era of Democratic Recession. *Cambridge Journal of International and Comparative Law*. 2015, Vol. 4, No. 2, s. 387.

¹² ZAKARIA, F. The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*. 1997, Vol. 76, No. 6, s. 22.

V týchto prípadoch sa skúma predovšetkým *demokratický pôvod* vlád, t. j. ich demokratická legitimita vznikajúca vo všeobecných voľbách s tajným hlasovaním. Hoci sú to predovšetkým medzinárodné organizácie (univerzálne, regionálne), ktoré zohrávajú významnú úlohu v rozvoji medzinárodného práva demokracie, aj u nich prevažuje tendencia sústreďovať sa predovšetkým na *procesný aspekt demokracie* (voľby). Toto konštatovanie sa vzťahuje aj na postoje štátov a doktríny medzinárodného práva. Aj tieto potvrdzujú princíp demokratickej legitimity vlády po splnení jej volebných aspektov. Medzinárodné právo demokracie, ktoré sa rozvíja v súlade s takouto praxou, tak zostáva ukotvené v koncepcii, podľa ktorej sa voľby „rovnajú“ účinnej demokracii.¹³ Je to tiež aj preto, že kritérium slobodných a demokratických volieb možno monitorovať ľahšie ako ostatné podstatné prvky demokracie. K zisteniu, že voľby spĺňajú tieto požiadavky, štátom napomáhajú výsledky monitorovacích misíi vysielaných medzinárodnými organizáciami, ktoré môžu štáty zohľadniť pri prijímaní rozhodnutia o legitimitě vlády. Uskutočnenie volieb však nenapĺňa samotný obsah demokracie, nakoľko jej súčasťou sú aj tzv. „demokratické práva“ vzťahujúce sa na voľby, akými sú sloboda prejavu, sloboda zhromažďovania, sloboda myslenia, sloboda tlače.

Možno zdôrazniť, že ukotvenie ľudských práv do medzinárodného práva vytvára modifikáciu striktné vykladaného pojmu jeho neutrality, pokiaľ ide o voľbu politického režimu štátu vzhľadom na podstatné prepojenie demokracie a ľudských práv. Povedané inak, „*napriek neutrálnemu postojú medzinárodného práva k otázke demokracie táto vstupuje do medzinárodného práva cez „zadné dvierka“ ochrany ľudských práv.*“¹⁴ Záverečná deklarácia Svetovej konferencie o ľudských právach (Viedeň 1993) v tejto súvislosti uvádza, že „*demokracia, rozvoj a rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd sú vzájomne závislé a vzájomne sa posilňujúce. Demokracia je založená na slobodnom vyjadrení vôle ľudí slobodne určovať vlastný politický, ekonomický, sociálny a kultúrny systém a ich plné účasti na všetkých aspektoch ich života. Medzinárodné spoločenstvo by malo podporovať posilňovanie a presadzovanie demokracie, ako aj rozvoj a dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd na celom svete.*“¹⁵ Možno uviesť, že v súčasnom období neexistuje jediný a/alebo jednotný model demokracie vhodný pre všetky spoločenstvá. Potvrdzuje sa, že národné spoločenstvá samotné rozhodujú, či a kedy vstúpia do procesu demokratizácie, ktorý môže mať rôzne formy a narážať na lokálne, historické, obyčajové, náboženské či iné prekážky. GT OSN v tejto súvislosti uviedol, že „*jednotlivé štáty samotné rozhodujú o tom, či a kedy začnú s procesom demokratizácie, pričom ich dôraz na ňu nemá za následok zmenu tradičnej zásady nezasahovania*“.¹⁶ Takisto ako proces demokratizácie, aj demokracia môže mať viacero rôznych foriem a vyvíja sa v rôznych fázach a s rôznou dynamikou v závislosti od osobitných charakteristík a osobitostí každého spoločenstva. Demokracia preto nepredstavuje model, ktorý by mohol byť „kopírovaný“ rôznymi štátmi, ale proces a cieľ, ktorý by mal byť dosiahnuteľný všetkými štátmi.

¹³ BURCHILL, R. The Developing International Law of Democracy (Review Article). *The Modern Law Review*. 2001, Vol. 64, No. 1, s. 134.

¹⁴ WOUTERS, J. – DE MEESTER, B. – RYNGAERT, C. Democracy and International Law. *Leuven Interdisciplinary Research Group on International Agreement and Development, Working Paper*. No. 5. 2004, s. 7.

¹⁵ Viedenská deklarácia a akčný program z 25. júna 1993, prijaté na Svetovej konferencii o ľudských právach. Dostupné zo: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_English.pdf>.

¹⁶ BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*. New York: United Nations, 1996, s. 1, 3. Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/230086>>.

Aj rezolúcia VZ OSN č. 62/7 potvrdzuje, že „*zatiaľ čo demokracie majú určité spoločné črty, neexistuje jednotný model demokracie, ktorá nepatrí žiadnemu štátu alebo regiónu*“.¹⁷ Demokratizácia však nie je ani priamočiary, ani nezvratný proces, a preto ako štátne inštitúcie, tak aj občania musia jej prejavy neustále kontrolovať a vykonávať nad nimi dohľad. Odborná spisba v tejto súvislosti uvádza, že „*demokracia je viac ako voľby, nakoľko je potrebné aj posilnenie demokratických inštitúcií, hodnôt a noriem. Na druhej strane, nie je to priamočiara cesta. Väčšina pokusov o demokratizáciu býva fragmentárna a zahŕňa malé a veľké kroky ako vpred, tak aj vzad*“.¹⁸

Pokiaľ ide o budúce úlohy OSN v tejto oblasti, Usmerňovacia poznámka (Guidance Note) GT OSN v tejto súvislosti uvádza, že „*v 21. storočí bude OSN konfrontovaná s tromi výzvami, a to s obnovením demokracie, jej ochranou, ako aj so zlepšovaním jej kvality. V tomto kontexte prvá výzva spočíva v účinnej podpore všeobecne uznávaných demokratických princípov, inštitúcií a praxe. Ďalšia výzva smeruje k vytvoreniu dôsledného a predvídateľného systému reagencie pre prípady porušenia demokracie prostredníctvom štátnych prevratov alebo neústavného prebratia moci a napokon tretia výzva vyzýva k vytvoreniu systému reagencie na pomalú alebo postupnú eróziu kvality demokracie, ako aj na oslabovanie demokratických slobôd, praxe a inštitúcií*“.¹⁹

Napriek tomu, že súčasné medzinárodné právo do určitej miery reflektuje koncept demokracie, v súčasnosti neexistuje normatívny rámec ani pravidlá definujúce význam, zmysel a samotný obsah demokracie. Uvedené platí aj pre záväzné a nezáväzné dokumenty o ľudských právach spomenuté vyššie, ktoré pojem demokracia nepoužívajú. Vážny problém tiež predstavuje absencia samotnej definície „demokracie“ v politickej teórii a vede, ktorá by bola potvrdená praxou štátov, prípadne príslušným medzinárodným dokumentom, čo má za tejto situácie význam pre úvahy o možnej existencii práva na demokraciu. Uvedené skutočnosti tiež vedú k rôznym výkladom v závislosti od subjektov, ktoré ich prinášajú, ako aj od kontextu, v rámci ktorého boli vyslovené. Odborná spisba v tejto súvislosti preto poukazuje na fakt, že „*v medzinárodnom práve sa nevyskytuje ľudské právo na demokraciu a ani medzinárodné dokumenty vo všeobecnosti takéto právo neidentifikujú*“.²⁰ Za tejto situácie sa tiež pripomína, že „*otázka už nezníe tak, či už ľudské právo na demokraciu v medzinárodnom práve je, ale či by malo byť a či by malo byť zaručené a osobitne chránené. Inými slovami, otázka už nie je pozitívna, ale normatívna*“.²¹ Väčšiu šancu ukotviť právo na demokraciu do medzinárodného práva majú regionálne organizácie, v ktorých sa nestretávajú výrazne odlišné prístupy k takejto úprave. Ako príklad možno uviesť Medziamerickú Demokratickú Chartu (2000), ktorá vo svojom čl. 1 uvádza, „*že národy Ameriky majú právo na demokraciu a ich vlády sú povinné ju podporovať a chrániť*“.²²

¹⁷ Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN z 8. novembra 2007, *Podpora snáh vlád podporovať a konsolidovať nové alebo obnovené demokracie systémom Organizácie Spojených národov*, A/RES/62/7. Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/611350>>.

¹⁸ MARKS, S. What Has Become of the Emerging Right to Democratic Governance? *The European Journal of International Law*. 2011, Vol. 22, No. 2, s. 523.

¹⁹ Usmerňujúca poznámka Generálneho tajomníka OSN o demokracii, 2009. Dostupné zo: <https://www.un.org/democracy/fund/sites/www.un.org.democracyfund/files/un_sg_guidance_note_on_democracy.pdf>.

²⁰ WHEATLEY, S. *The Democratic Legitimacy of International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2010, s. 219.

²¹ BESSON, S. *The Human Right to Democracy – A Moral Defence with a Legal Nuance*. Council of Europe. Doc. CDL-UD (2010) 003, 2010, s. 6.

²² Inter-American Democratic Charter (2000). Dostupné zo: <https://www.oas.org/en/democratic-charter/pdf/demcharter_en.pdf>.

4. Význam a úloha demokracie v činnosti medzinárodných organizácií

4.1 Organizácia spojených národov a podpora volebných procesov

Mnohé štáty, ktoré v 60. rokoch minulého storočia vznikali v procese dekolonizácie, vstúpili do OSN a pre svoj ďalší vývoj ráтали s jej pomocou a podporou v rôznych oblastiach. Prejavovalo sa to aj v ich žiadostiach na podporu *volebných procesov*, o čom svedčí skutočnosť, že od roku 1989 dostala OSN viac ako 140 žiadostí z 84 členských štátov žiadajúcich o takúto formu pomoci.²³ Ako bolo spomenuté, aj keď demokratické voľby predstavujú dôležitú súčasť demokracie, nevytvárajú *per se* aj jej funkčný režim. Ide totiž len o jej procesný aspekt, pričom jej skutočný vplyv a význam prekračuje rámec volebného procesu a zahŕňa široké spektrum aktivít zahŕňajúcich jednotlivcov a iných neštátnych subjektov, štátny mechanizmus, ako aj medzinárodné organizácie. Ignorovanie takéhoto širšieho rozmeru a vplyvu môže viesť iba ku sklamaniu a dezilúzii. Aj v štátoch, v ktorých sa konali voľby, môže neskôr dôjsť k vypuknutiu (opätovnému vypuknutiu) občianskej vojny alebo iných vnútorných konfliktov, prípadne víťazi volieb sa svojou politikou odkláňajú od budovania sľubovanej demokratickej spoločnosti (Rakúsko 2000, Alžírsko 1995). Doterajšia prax OSN potvrdzuje, že podpora volebných procesov spočíva v podpore vzniku a fungovania nezávislých inštitúcií a procesov poverených „manažovaním“ samotných volieb, ako aj sledovaním a monitoringom volebného procesu. Tam, kde sa to javí primerané, môžu byť s pomocou OSN zriadené rôzne *fact-finding* misie, vyšetrovacie misie, ako aj misie dobrých služieb, ktoré skúmajú dodržiavanie ľudských práv na slobodné a fair voľby, ako aj iné podstatné prvky demokratických procesov.

V konkrétnostiach boli orgány a agentúry OSN žiadané o vypracovanie návrhov nových ústav, systémov administrácie súdnictva, poskytnutia policajných síl na zabezpečovanie a vynucovanie práva, zriaďovanie vnútroštátnych inštitúcií pre rozširovanie a ochranu ľudských práv, zabezpečenie a podporu aktívnej účasti občanov v politickom dianí, podporu založenia nezávislých prostriedkov masmédií, ako aj poskytovanie rôznych foriem technickej podpory a pomoci a pod. Orientácia na tieto aspekty demokratickej orientovanej aktivity OSN sa javí prirodzená, nakoľko práve nedostatok demokracie býva príčinou ozbrojených konfliktov. Nevyhnutnou podmienkou poskytnutia pomoci zo strany OSN je formálna žiadosť štátu pred začatím jej poskytovania. Hlavnú zodpovednosť za demokratický vývoj a jeho konsolidáciu však nesú vnútorné sily spoločnosti v konkrétnom štáte a nie externá pomoc a podpora, ktorá nemôže demokraciu „utvárať“. Podporu férovému volebnému procesu poskytovala OSN vo viacerých krajinách Afriky, Ázie a Latinskej Ameriky. Ako príklady možno spomenúť Namíbiu (1989), Nicaragu (1989), Haiti (1990), Eritreu (1991), Kambodžu (1991), Mozambik (1992), El Salvador (1994), Južnú Afriku (1994), Východný Timor (2002) a iné. Napriek rôznosti foriem podpory prodemokratických aktivít v členských štátoch OSN táto nie je oprávnená ponúkať či podporovať konkrétne modely demokracie, nakoľko ako samotný impulz, tak aj spôsoby

²³ Možno doplniť, že počas 90. rokov sa rozvinula aj prax pozorovania, respektíve monitoringu vnútroštátnych volieb, prípadne referendum prostredníctvom zahraničných pozorovateľov, pričom odmietnutie ich účasti môže signalizovať, že konkrétny štát nie je ochotný „otvoriť sa“ medzinárodnému prieskumu svojho volebného procesu, čo následne nevyplýva viac či menej oprávnené pochybnosti o demokratickej legitimitate vlády vytvorenej po takýchto voľbách.

demokratizácie musia vychádzať zo slobodnej vôle národných spoločností. Vnucovanie zahraničných modelov demokratizácie a demokracie nie je v súlade s princípmi Charty OSN o zákaze zasahovania do vnútorných vecí štátu, môže vyvolať spory medzi vládou a verejnosťou a posilniť pozície a vplyv tých síl, ktoré sú nepriateľské voči demokratizácii a myšlienke demokracie.²⁴

VZ OSN občas prijíma komplexnejšie rezolúcie prinášajúce charakteristiku jej doterajšej praxe na podporu volebných procesov v členských štátoch. Z posledného obdobia možno spomenúť rezolúciu 76/176 z 11. 1. 2022,²⁵ ktorá potvrdzuje, že demokracia predstavuje univerzálnu hodnotu založenú na slobodne vyjadrenej vôli ľudí na určenie vlastného politického, sociálneho a kultúrneho systému, pričom v kontexte medzinárodného práva sú demokracia, rozvoj, *rule of law* a rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd vzájomne závislé a posilňované. Spomenutá rezolúcia osobitne zdôrazňuje, že medzinárodné pozorovanie (monitoring) slúži na podporu slobodných a spravodlivých volieb a predstavuje prínos pre posilnenie integrity volebného procesu, podporu verejnej dôvery a volebnej účasti, ako aj pre zníženie rizika nepokojov súvisiacich s voľbami. Spoločným znakom takejto podpory je skutočnosť, že zo strany OSN sú vykonávané objektívnym, nestranným, neutrálnym, a nezávislým spôsobom. Na žiadosť členského štátu môže OSN poskytovať aj iné prostriedky podpory súvisiace s voľbami, napríklad vo forme sprostredkovania, prípadne dobrých služieb. Členské štáty OSN o takúto pomoc osobitne žiadajú a ich žiadosti sú považované za prejav ich suverenity, pričom cieľom pomoci je posilnenie a rozvoj volebnej štruktúry a procesov. V prípade vznikajúcich demokracií v tzv. zručných štátoch, ktoré sa vydali cestou demokratizácie, je cieľom pomoci napomôcť občanom vyjadriť svoju vôľu, a tak podporiť úspešný prechod k dlhotrvajúcim udržateľným demokraciám. Pre úplnosť možno uviesť, že prax volebného monitoringu si postupne osvojili aj ďalšie medzinárodné organizácie, napríklad Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE), Európska únia, NATO, Organizácia amerických štátov (OAS) a iné. V medzinárodných medzivládnych organizáciách sa na tento účel zriaďujú stále odbory na poskytovanie volebnej podpory. Prax týchto organizácií viedla k prijatiu volebných kritérií, splnenie ktorých osvedčuje „férovosť“ uskutočnených volieb, ale aj viaceré nevládna organizácie. Z nevládných medzinárodných organizácií možno spomenúť Európsku (Benátsku) komisiu pre demokraciu prostredníctvom práva ako nezávislý poradný orgán Rady Európy, ktorý spolupracuje ako s jej členskými štátmi, tak aj nečlenskými štátmi a medzinárodnými organizáciami a orgánmi. Medzi jej základné úlohy patrí analýza problémov, ktoré prináša fungovanie demokratických inštitúcií a ich posilňovanie a rozvoj a podpora právneho štátu a demokracie v oblasti volieb a volebných procesov nielen v členských štátoch Rady Európy, ale aj mimo nej.²⁶

²⁴ Bližšie k tomu pozri BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*, s. 1–4.

²⁵ Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN z 11. januára 2022, *Posilnenie úlohy Organizácie Spojených národov v podpore demokratizácie a posilnení pravidelných a skutočných volieb*, A/RES/76/176. Dostupné zo: <https://digitallibrary.un.org/record/3954961?ln=zh_EN>.

²⁶ Bližšie k prehľadu jej činnosti pozri Rada Európy a Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva. Dostupné zo: <https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_activities&lang=EN>.

4.2 Prodemokratické intervencie štátov a medzinárodných organizácií na ochranu a podporu demokracie

4.2.1 Individuálne prodemokratické intervencie štátov

Politické a odborné debaty, ktoré sa vynorili vo vzťahu k spomenutým právnym úpravám, sa týkali otázky, či ľudia majú právo na demokraciu, a ak áno, či demokracia môže byť „vnesená“ do štátu zvonka použitím sily v rámci individuálnej alebo kolektívnej tzv. prodemokratickej intervencie. Prodemokratická individuálna intervencia však v kontexte medzinárodného práva vyvoláva závažné problémy týkajúce sa zákazu hrozby silou a použitia sily s výnimkou sebaobrany a kolektívnych sankcií Bezpečnostnej rady OSN (ďalej ako BR OSN) podľa kapitoly VII Charty, ako aj jej čl. 2 ods. 7 o zákaze zasahovania do vnútorných vecí štátu. V takomto kontexte môže byť považovaná za svojvoľné zneužitie sily v rámci pochybnej legality. V prípadoch individuálnych intervencií išlo o vojenské akcie USA smerujúce k zmene politických režimov v Paname (1989) a Grenade (1983) s cieľom „podpory a rozvoja demokracie“. Akákoľvek možnosť vzniku obyčajového pravidla legitimujúceho takýto spôsob použitia sily bola okamžite odsúdená rezolúciami VZ OSN, ktoré s odvolaním sa na čl. 2 ods. 4 Charty OSN posúdili tieto akcie ako flagrantné porušenie medzinárodného práva a suverenity a územnej celistvosti štátov.²⁷ Pozornosť bola tiež venovaná skutočnosti, že zákaz cudzej vojenskej intervencie chráni právo národa rozhodovať samostatne o vlastnom politickom systéme bez vonkajšieho zasahovania. Vonkajšia vojenská sila preto nemôže byť použitá na vytvorenie podmienok demokratického rozvoja, pretože demokracia je o voľbe a slobode a nemôže byť ľuďom vnútená. Jednotlivé štáty nie sú oprávnené vnucovať demokraciu inému štátu násilnými prostriedkami, nakoľko výber jeho ústavného modelu je vecou, ktorá patrí výlučne do jeho vnútroštátnej právomoci. Uvedené sa v plnom rozsahu vzťahuje na intervencie, cieľom ktorých by bolo dosiahnutie „chvályhodného“ účelu obnovy a/alebo znovunastolenia demokraticky zvolenej vlády.

Odborná spisba v tejto súvislosti uvádza, že „*presvedčenie, že použitie sily za účelom zabezpečenia demokracie je možné ospravedlniť len z pozície ideologickej nadradenosti*“, napriek tomu, že „*podľa medzinárodného práva je každý štát akceptovaný ako medzinárodný subjekt bez ohľadu na formu svojej vlády. Štáty si preto môžu vybrať ako demokratické, tak aj protidemokratické (autoritárske) modely štátneho zriadenia.*“²⁸ Príklad takéhoto postupu sa dostal pred MSD vo veci *Nicaragua v. USA*. V tomto prípade MSD odmietol argumentáciu USA, že mali právo na intervenciu proti Nicaragua s cieľom „*podpory politických a morálnych hodnôt*“ jej vnútornej opozície. Takisto dospel k záveru, že pristúpenie Nicaragui k určitej forme vlády nepredstavuje ani porušenie medzinárodného obyčajového práva, pretože neexistuje právo intervencie jedného štátu proti inému štátu z dôvodu, že iný štát si zvolil „*určitú ideológiu alebo politický systém*“.²⁹ V spomenutých prí-

²⁷ Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN č.44/240 z 29. decembra 1989, *Účinky vojenskej intervencie Spojených štátov amerických v Paname na situáciu v Strednej Amerike*. Dostupné zo: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/549/99/IMG/NR054999.pdf?OpenElement>>; rezolúcia Valného zhromaždenia OSN č. 38/7 z 2. novembra 1983, *Situácia v Grenade*. Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/56923>>.

²⁸ BURCHILL, R. *The Developing International Law of Democracy*, s. 131.

²⁹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment. ICJ Reports, 1986, s. 108, 113.

padoch vojenských intervencií USA obhajovali svoj postup ochranou štátnych občanov (Grenada), respektíve ochranou občanov a podporou demokracie (Panama). V spomenu-
tom prípade *Nicaragua v. USA* MSD jednoznačne potvrdil, že zákaz jednostranného po-
užitia sily predstavuje pravidlo *ius cogens*, ktoré nemôže byť derogované ani na základe
medzinárodnej zmluvy. Napokon aj GT OSN v roku 1997 skonštatoval existenciu stabi-
lizovaného pravidla, v súlade s ktorým „vojenské prevraty voči demokraticky zvoleným vlád-
dam samozvanými juntami nie sú akceptovateľné“.³⁰

4.2.2 Kolektívne prodemokratické intervencie OSN

K použitiu kolektívnej intervencie na podporu ohrozeného demokratického vývoja došlo
na základe rezolúcií BR OSN. Ich výsledkom sa stalo prijatie kolektívnych opatrení rôz-
neho obsahu na základe kapitoly VII Charty vo vzťahu k Haiti, Sierra Leone, Východnému
Timoru, Somálsku a Kosovu. K rozhodnutiu o ich použití došlo po zistení, že situáciu
v týchto krajinách je možné kvalifikovať ako ohrozenie mieru v zmysle čl. 39 Charty OSN.
V procese výkladu tohto termínu BR OSN zohľadnila skutočnosť, že nezákonné zvrhnutie
legitímnej vlády môže ohroziť medzinárodný mier a bezpečnosť v dôsledku cezhraničnej
masovej vlny utečencov, prípadne nepriateľského správania nedemokratickej vlády voči
susedným štátom.

Najjasnejšie bol tento prístup BR OSN vyjadrený vo vzťahu k Haiti.³¹ Stručne možno
uviesť, že dôvodom prijatia rezolúcie sa stalo násilné zvrhnutie demokraticky zvoleného
prezidenta Jeana-Bertranda Aristida (1991) a nastolenie nezákonného *de facto* režimu
systematicky narušujúceho základné práva a slobody. V dôsledku toho BR OSN posúdila
situáciu ako ohrozenie medzinárodného mieru a bezpečnosti v regióne a skonštatovala,
že si od OSN vyžaduje mimoriadne opatrenia. Konajúc v súlade s kapitolou VII Charty
OSN, BR OSN zmocnila členské štáty vytvoriť mnohonárodné sily pod jednotným velením
a kontrolou a podniknúť opatrenia s cieľom urýchleného návratu zvoleného prezidenta
a obnovenia pôsobenia legitímnej vlády. Tieto sily sa skladali predovšetkým z amerických
vojsk a pôsobili pod americkým velením. Výsledkom ich pôsobenia sa stala „reinstalácia“
demokraticky zvoleného prezidenta Jeana-Bertranda Aristida.

Ďalším prípadom, v ktorom sa BR OSN angažovala, bola situácia v Sierra Leone.³²
V tejto krajine došlo v roku 1997 k vojenskému puču, ktorý nastolil vojenskú vládu a bol
sprevádzaný násilím, masakrovaním civilného obyvateľstva a zhoršením humanitárnej
situácie. BR OSN vyhodnotila túto situáciu ako ohrozenie medzinárodného mieru a bez-
pečnosti v regióne a odvolávajúc sa na kapitolu VII Charty OSN vyzvala vojenskú vládu
na podniknutie okamžitých opatrení na obnovenie demokraticky zvolenej vlády. Pokiaľ
ide o snahy o vyriešenie existujúcej situácie, BR OSN vyjadrila podporu snahám Výboru
Ekonomického spoločenstva západoafrických štátov (ECOWAS)³³ na vyriešenie krízy
v Sierra Leone, ako aj na pokračovanie v snahách o pokojnú obnovu ústavného poriadku

³⁰ Správa Generálneho tajomníka OSN o práci organizácie z 3. septembra 1997, A/52/1, para. 37. Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/243130?ln=en#record-files-collapse-header>>.

³¹ Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 31. júla 1994, S/RES/940. Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/191651>>.

³² Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 8. októbra 1997, S/RES/1132. Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/244598?ln=en>>.

³³ Economic Community of West African States.

v spolupráci s osobitným vyslancom GT OSN. Prípád Sierra Leone potvrdzuje, že demokratická intervencia môže byť uskutočnená aj prostredníctvom regionálnej organizácie členských štátov OSN. V prípade Sierra Leone to bola ECOWAS, ktorá bola na základe výzvy Organizácie africkej jednoty (OAU)³⁴ vyzvaná na pomoc ľudu Sierra Leone pri obnovení ústavného poriadku. ECOWAS vytvorila západoafrickú mierovú misiu zloženú predovšetkým z ozbrojených síl Nigérie (ECOMOG), ktorá vo februári 1998 vstúpila na územie Sierra Leone a v spolupráci so silami jej civilnej obrany zvrhla vojenskú vládu a napomohla ustanoveniu zvrhnutého prezidenta Kabbaha.

Tretím prípadom, v ktorom konala BR OSN, bola situácia v Kosove. Postupný rozpad Socialistickej federatívnej republiky Juhoslávia (SFRJ) bol v priebehu 90. rokov sprevádzaný ozbrojenými konfliktami, ktoré stáli životy tisícov obetí. Ich dôvody boli teritoriálnej povahy, kedy si novovznikajúce štáty uplatňovali požiadavky historickej, religióznej, prípadne etnickej (národnostnej) povahy. Typickými pre ne boli mimoriadny stupeň a krutosť násilia, predovšetkým voči civilnému obyvateľstvu (Srebrenica). Uvedené platilo aj pre juhosrbskú provinciu Kosovo, v ktorej žili Albánci a Srbi. V dôsledku ozbrojeného konfliktu, do ktorého boli zapojené srbské bezpečnostné sily, juhoslovanská armáda a Kosovská oslobodzovacia armáda, vznikla v Kosove ťažká humanitárna situácia, dôsledkom ktorej boli civilné obeť a mnoho utečencov. Situáciou sa zaoberala BR OSN, ktorá vo svojej rezolúcii³⁵ skonštatovala, že situácia v celom regióne predstavuje hrozbu pre medzinárodný mier a bezpečnosť. Odvolávajú sa na kapitolu VII Charty OSN, BR OSN splnomocnila GT OSN, ako aj relevantné medzinárodné organizácie na zabezpečenie medzinárodnej civilnej (UNMIK)³⁶ a bezpečnostnej prítomnosti (KFOR)³⁷ s cieľom vytvorenia dočasnej administratívy. V jej rámci mali obyvatelia Kosova požívať značnú autonómiu a uplatňovať režim autonómnej a demokratickej samosprávy. Nakoľko dočasný režim OSN nebol na ujmu suverenity a územnej integrity Federálnej republiky Juhoslávia, politická budúcnosť Kosova mala mať naďalej podobu autonómnej provincie so samosprávnymi orgánmi a zvýšenou mierou administratívnej a politickej autonómie. Začiatkom 21. storočia sa však politický vývoj v Kosove výrazne odchyľil od zámeru OSN. Vo februári 2008 prijalo Zhromaždenie Kosova Deklaráciu nezávislosti, ktorá vyhlásila Kosovskú republiku za štát nezávislý od Srbska. Zákonnosť Deklarácie bola spochybnená a MSD bol požiadaný o poradné stanovisko ohľadom legitimity takéhoto postupu. Súd skonštatoval, že Deklarácia nezávislosti neporušuje medzinárodné právo, pretože skupina ľudí v mene albánskeho národa vyhlásila svoju nezávislosť spôsobom, ktorý neporušuje medzinárodné právo.³⁸

V prvej polovici 90. rokov sa BR OSN zaoberala situáciou v Somálsku, v ktorom začiatkom 90. rokov vypukla občianska vojna, do ktorej sa zapojili viaceré ozbrojené skupiny. V jej dôsledku sa výrazne zhoršila bezpečnostná a humanitárna situácia obyvateľstva a množstvo utečencov hľadalo útočisko v susedných krajinách. V prvej polovici 90. rokov

³⁴ Organisation of African Unity, ktorá bola v júli 2002 nahradená Africkou úniou (AU).

³⁵ Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 10. júna 1999, S/RES/1244 (1999). Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/274488?ln=en>>.

³⁶ United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Misia dočasnej správy OSN v Kosove).

³⁷ Kosovo Force (Mierová misia NATO na udržanie mieru a bezpečnosti v Kosove).

³⁸ ICJ Advisory Opinion of July 2010: Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo. Dostupné na internete: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>>.

sa do konfliktu viackrát angažovala aj OSN, ktorá vzniknutú situáciu posúdila ako ohrozenie medzinárodného mieru a bezpečnosti v regióne. V roku 1992 bola na základe rezolúcie BR OSN 751 (1992)³⁹ vytvorená prvá *peacekeeping* misia (UNOSOM),⁴⁰ cieľom ktorej mala byť ochrana a bezpečnosť personálu OSN a ochrana distribúcie dodávok medzinárodnej humanitárnej pomoci. V mandáte misie ešte neboli úlohy na zabezpečenie a koordináciu aktov demokratickej povahy. Vzhľadom na zhoršujúcu sa bezpečnostnú situáciu bola neskôršie UNOSOM nahradená dočasnou UNITAF,⁴¹ ktorá však takisto nebola úspešná. Na základe rezolúcie BR OSN 814 (1993)⁴² boli vytvorené medzinárodné ozbrojené sily UNOSOM II. V ich mandáte už boli aj úlohy týkajúce sa budovania demokratických štruktúr Somálska a podpory úsilia somálskeho ľudu prehľbovať procesy národného uzmiernenia a vytvoriť demokratické inštitúcie, ktoré mali vyvrcholiť vytvorením demokraticky zvolenej vlády, ako aj konkrétna pomoc pri reorganizácii policajného zboru a súdneho systému. Zabezpečovaním týchto prodemokratických opatrení bol poverený GT OSN. Špecifikom pôsobenia kolektívnych opatrení OSN v Somálsku bola skutočnosť, že pôsobili v „rozvrátenom“ štáte, nakoľko jedným z dôsledkov občianskej vojny bolo zrušenie centrálnej vlády, polície, ako aj ďalších štruktúr štátneho mechanizmu. Tieto skutočnosti v praxi vytvárali prekážky pre implementáciu demokratickej agendy UNOSOM II. K reálnemu ukončeniu misie došlo na základe rezolúcie BR OSN 954 (1994),⁴³ ktorá okrem iného konštatuje, že neúspech procesu národného uzmiernenia, ako aj nedostatok účinnej spolupráce so somálskymi partnermi znemožňoval splnenie cieľov OSN v Somálsku, takže za týchto okolností bolo pokračovanie misie UNOSOM II potrebné ukončiť k 31. 3. 1995.

Ostatným prípadom, v ktorom bola BR OSN zapojená, bola kríza vo Východnom Timore. Na základe tzv. ľudových konzultácií (referenda) z 30. 8. 1999 obyvatelia Východného Timoru vyjadrili želanie začať proces prechodu k nezávislosti pod egidou OSN. Nakoľko Východný Timor bol od roku 1975 okupovaný Indonéziou, táto po úspešnom referende vyslala na jeho územie ozbrojené sily, pobyt ktorých bol sprevádzaný násilím a masovým zabíjaním ako „odplatu“ za úspešné referendum. Situáciou sa zaoberala BR OSN, ktorá vo svojej rezolúcii⁴⁴ kvalifikovala túto situáciu ako ohrozenie mieru a rozhodla o zriadení mnohonárodných síl pod jednotným velením, na základe žiadosti a so súhlasom Indonézie. Ich úlohou bola obnova mieru a bezpečnosti vo Východnom Timore, uľahčenie výkonu humanitárnych operácií a poverenie pre štáty na poskytnutie ozbrojených síl. Vo svojej ďalšej rezolúcii⁴⁵ sa BR OSN odvolala na kapitolu VII Charty OSN a rozhodla o zriadení Dočasnej administratívy OSN vo Východnom Timore⁴⁶ poverenej zodpovednosťou za administratívu Východného Timoru a výkon legislatívnych a výkonných právomocí

³⁹ Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 24. apríla 1992, S/RES/751 (1992). Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/141599?ln=en>>.

⁴⁰ United Nations Operation in Somalia.

⁴¹ Unified Task Force.

⁴² Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 26. marca 1993, S/RES/814 (1993). Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/164678?ln=en>>.

⁴³ Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN zo 4. novembra 1994, S/RES/954 (1994). Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/197808?ln=en>>.

⁴⁴ Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 15. septembra 1999, S/RES/1264 (1999). Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/285615?ln=en>>.

⁴⁵ Rezolúcia Bezpečnostnej rady OSN z 25. októbra 1999, S/RES/1272 (1999). Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/291410?ln=en>>.

⁴⁶ UNTAET (UN Transitional Administration in East Timor).

vrátane súdnej administratívy. Tieto úlohy mala dočasná administratíva vykonávať v úzkej spolupráci s ľudovými zástupcami s cieľom rozvoja miestnych demokratických štruktúr vrátane nezávislých inštitúcií na ochranu ľudských práv, ako aj s mnohonárodnými silami. Neskôr OSN vytvorila niekoľko ďalších misií ako Misia OSN na pomoc Východnému Timoru,⁴⁷ ako aj UNOTIL⁴⁸ a UNMIT,⁴⁹ ktoré svojim dielom prispeli k politickej stabilizácii, vytvoreniu štátnych štruktúr, ako aj k posilneniu rešpektu k demokracii a ľudským právam.

Hlavným cieľom akcií schválených BR OSN v Haiti, Sierra Leone, Východnom Timore, Kosove a Somálsku bola podpora demokratických procesov a štruktúr, ktoré viedli k nastoleniu legitímnych orgánov štátu (Haiti, Sierra Leone), ako aj nových štátov s demokratickými štruktúrami (Východný Timor, Kosovo). Neúspech misie v Somálsku bol spôsobený neschopnosťou miestnych orgánov spolupracovať so silami OSN, čo znemožnilo plnenie ich mandátu. Na margo ich kolektívnej povahy odborná spisba uvádza, že „*popretie demokratického modelu založeného na vôli ľudu sa javí byť dostatočným základom pre zákonnú medzinárodnú akciu*“, ktorá môže prispieť k „*rozvoju mnohonárodnej praxe v medzinárodnom práve*“.⁵⁰

4.2.3 Výbor pre poverovacie listiny VZ OSN a jeho oprávnenie skúmať demokratickú legitimitu vlád členských štátov

Medzinárodné organizácie sa dlhodobo vyhýbali posudzovaniu legitimacy vlád členských štátov, čo platí aj pre OSN. V dôsledku toho v zakladajúcich dokumentoch medzinárodných organizácií absentuje inštitút formálneho uznania vlád, čo nevyklučuje skúmanie a schvaľovanie poverovacích listín ich zástupcov ako podmienkach účasti na zasadnutiach orgánov medzinárodnej organizácie. Odborná spisba v tejto súvislosti uvádza, že „*[s]chvaľovanie poverovacích listín vyvoláva problémy podobné, ale nie totožné s tými, ktoré sa týkajú prijatia za člena, keďže formálne požiadavky na schválenie poverenia sú v praxi spojené s výzvou na zastupovanie štátu konkrétnou vládou*“.⁵¹ V prípade OSN doteraz neexistuje jednotná prax v tejto oblasti. Jeden z mála dokumentov OSN, ktorý sa zaoberá problematikou poverovacích listín zástupcov vlád členských štátov, je rezolúcia VZ OSN 396 (V),⁵² ktorá okrem iného upozorňuje na riziko a problémy, ktoré by mohli vzniknúť v prípade rozdielných rozhodnutí orgánov OSN pri posudzovaní poverovacích listín. Rezolúcia ďalej uvádza, že v záujme zabezpečenia riadneho fungovania OSN je prijatie jednotnej procedúry aplikovateľnej v prípadoch, keď sa na OSN obrátia predstavitelia dvoch „vlád“ tvrdiacich, že sú oprávnení na reprezentáciu členského štátu, pričom sa táto skutočnosť stala predmetom sporu. V takomto prípade rezolúcia stanovuje, že táto situácia by mala byť riešená VZ OSN so zohľadnením účelu a zásad Charty OSN, ako aj okolností každého prípadu. Rozhodnutie VZ OSN by malo byť rešpektované ďalšími orgánmi OSN a jeho špecializovanými organizáciami. Vzhľadom na svoju kompromisnú povahu však

⁴⁷ UNMISSET (UN Assistance Mission for East Timor).

⁴⁸ United Nations Office in Timor-Leste.

⁴⁹ United Nations Mission in Timor-Leste.

⁵⁰ RICH, R. Bringing Democracy into International Law. *Journal of Democracy*. 2001, Vol. 12, No. 3, s. 32.

⁵¹ BROWNLIE, J. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 85.

⁵² Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN z 14. decembra 1950, *Uznanie zastúpenia členského štátu Spojenými národmi*, A/RES/396 (V). Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/209556>>.

rezolúcia neobsahuje kritériá pre posudzovanie legitimacy vlády (aké sa navrhovali v prípade dvoch čínskych vlád v roku 1950), nakoľko upravuje len procesný postup v prípade, že dve entity menom jedného štátu tvrdia, že predstavujú jeho legitímnu vládu. Tri stručné články (27 až 29) venujú poverovacím listinám aj Procesné pravidla VZ OSN,⁵³ ktoré stanovujú, že deväťčlenný Výbor pre poverovacie listiny (*Credential Committee*, ďalej ako „Výbor“) bude vymenovaný GT OSN na začiatku každého zasadnutia VZ OSN, pričom posúdi poverovacie listiny zástupcov štátov a informuje o výsledku svojej činnosti VZ OSN, pre ktoré pripraví záverečnú správu s odporúčaním. Túto následne schvaľuje VZ OSN osobitnou rezolúciou. Správa Výboru obsahuje odporúčanie, ktoré poverovacie listiny sa navrhujú schváliť a ktoré nie, a pre VZ OSN nie sú záväzné. Každý zástupca, voči ktorému iný členský štát vzniesol námietku, však bude pôsobiť dočasne s rovnakými právami ako ostatní zástupcovia do doby, pokiaľ o tom VZ OSN nerozhodne (čl. 29 Procesných pravidiel). Za takejto situácie je však „*obtiazne identifikovať kritériá použité pri posudzovaní poverovacích listín a odporúčaní Výboru vzhľadom na to, že jeho správy takmer nikdy neuvádzajú dôvody a diskusie na pôde Valného zhromaždenia o nich sú zriedkavé. Napriek tomu preskúmanie základných faktov a praxe Výboru vedie k záveru, že hoci efektívna kontrola nad štátnym územím býva často východiskovým bodom jeho rozhodovania, nie je vždy rozhodujúca. Zdá sa, že Výbor vychádza z predpokladu kontinuity s predchádzajúcimi zasadnutiami, pričom berie do úvahy napr. demokratickú legitimitu a rešpektovanie ľudských práv*“.⁵⁴

Procesná prax Výboru potvrdzuje, že VZ OSN môže odporúčať schválenie poverovacích listín, odmietnuť schválenie poverovacích listín a napokon rozhodnúť o odložení svojho rozhodnutia (v „prospech“ VZ OSN).

Zatiaľ čo za „normálnych okolností“ má preskúmanie poverovacích listín Výborom pre poverovacie listiny viac menej procedurálnu povahu obmedzujúcu sa na kontrolu splnenia formálnych náležitostí a splnenia podmienok rezolúcie 396 (V), v prípade, že sa „stretnú“ dvoje prípadne viaceré poverovacie listiny predložené v mene jedného štátu, vyvstáva otázka, ktorá z nich predstavuje jeho legitímnu vládu a tiež na základe akých kritérií dospieť k takémuto záveru. Zo spomenutých dokumentov VZ OSN vyplýva, že ani Výbor a ani VZ OSN nemajú k dispozícii kritériá, použitím ktorých by mohli dospieť k záveru, ktorú vládu treba považovať za legitímnu. V dôsledku toho ani prax OSN nie je v takýchto prípadoch jednotná. Okrem „konkurujúcich si“ poverovacích listín môže členský štát OSN namietkať poverovacie listiny zástupcov iného štátu a implicitne aj jeho vládu z toho dôvodu, že nepredstavuje legitímne zastúpenie „svojho“ štátu. Schválenie poverovacích listín OSN sa však dlhodobo považuje za cenný krok v procese legitimizácie konkrétneho subjektu a aj keď sa okamžite nepremieta do všeobecného, respektíve kolektívneho uznania vlády, môže to podnietiť ostatné krajiny, aby uznali jednu autoritu pred druhou.

V situáciách, kedy nedošlo ku „konfliktu“ poverovacích listín, Výbor v závažných prípadoch skúmal aj povahu (legitimitu) vlády členského štátu. V roku 1970 VZ OSN prijalo odporúčanie Výboru neakceptovať poverovacie listiny zástupcov Južnej Afriky (rovnako

⁵³ Procesné pravidlá Valného zhromaždenia, A/520/Rev.17. Dostupné zo: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.520.Rev.15_En.pdf>.

⁵⁴ AMIFAR, C. – ZAMOUR, R. – PICKARD, D. Representation of Member States and the United Nations: Recent Challenges. *American Society of International Law* [online]. 10. 8. 2022. Dostupné zo: <<https://www.asil.org/insights/volume/26/issue/6>>.

ako v roku 1973),⁵⁵ v dôsledku čoho VZ OSN vylúčilo jej účasť na svojich zasadnutiach až do roku 1994, kedy sa v JAR uskutočnili demokratické voľby. Podobne v roku 1956 VZ OSN nerozhodlo vo veci maďarského zastúpenia, nakoľko vláda tohto členského štátu bola vytvorená v dôsledku vojenskej intervencie cudzieho štátu, vojská ktorého sa nachádzali na maďarskom území. Zastúpenie vo VZ OSN dočasne vykonávali zástupcovia pôvodnej vlády. Tento stav trval do roku 1963, kedy Maďarsko preukázalo spôsobilosť vykonávať účinnú kontrolu svojho územia bez pomoci cudzích vojsk.

4.2.4 Kritériá pre posudzovanie legitimity vlád v OSN

Každoročné Správy pripravované Výborom potvrdzujú, že prevažná väčšina poverovacích listín zástupcov členských štátov OSN je Výborom a neskoršie VZ OSN prijímaná a schvaľovaná viac menej automaticky bez akýchkoľvek otázok. Iba v situácii, ktorá vznikla v prípadoch vnútorných alebo vonkajších problémov protiústavného charakteru (tzv. „ukradnuté“ voľby alebo nechota uznať výsledky demokratických volieb) môže Výbor posudzovať ďalšie skutočnosti, napríklad legitimitu entity požadujúcej schválenie poverovacích listín, spôsob, akým nadobudla moc, a rešpektovanie ľudských práv. Napriek absencii jednotných kritérií pri posudzovaní legitimity vlád možno z doterajšej praxe VZ OSN vysledovať dve hlavné kritériá. Do roku 1991 VZ OSN zohľadňovalo *efektívnosť výkonu štátnej moci* vládou bez ohľadu na spôsob jej vzniku a rovnaký prístup mal aj Výbor. Odborná spisba v tejto súvislosti uvádza, že „od roku 1944 do roku 1991 neústavné ovládnutie moci nebolo neobvyklé a s výnimkou niektorých prípadov VZ OSN v konečnom dôsledku uznávalo predstaviteľov každého režimu, ktorý nezákonne uchvátil moc“.⁵⁶ Od roku 1990 sa však prax VZ OSN začína odkláňať od kritéria efektivity výkonu štátnej moci a prikláňať sa ku *kritériu ústavnosti* (t. j. či vláda štátu vznikla ústavou predpísaným spôsobom) a jej *demokratickej legitimity*. Tento zmenený prístup sa postupne začína prejavovať aj v praxi štátov pri posudzovaní legitimity vlád (pozri ďalej). Odborná spisba delí prax VZ OSN v tejto oblasti (a po roku 1991) do troch skupín. V tej prvej sú zvrhnuté vlády, ktoré naďalej predkladali poverovacie listiny Výboru, ale vojenské junty nie. Do tejto skupiny možno zaradiť Libériu (1991–1996), Haiti (1991–1993), Afganistan (1996), Sierra Leone (1997) a Honduras (2009). Vo všetkých prípadoch (okrem Afganistanu)⁵⁷ VZ OSN schválilo poverovacie listiny zvrhnutých vlád vzhľadom na ústavný spôsob ich vzniku a napriek nedostatku účinnej kontroly nad štátnym územím.

V druhej skupine prípadov sú tie, v ktorých poverovacie listiny zaslali zástupcovia vojenskej junty (respektíve autoritatívneho režimu) avšak nie zástupcovia zvrhnutej vlády (Guinea 2009, Madagaskar 2009). V týchto prípadoch VZ OSN odložilo rozhodnutie o zastúpení s tým, že dočasné zastúpenie vo VZ OSN je naďalej priznávané zástupcom zvrhnutých vlád.

⁵⁵ Vo svojej rezolúcii 3151 z roku 1973 VZ OSN vyhlásilo, že „juhoafrický režim nemá žiadne právo reprezentovať ľud Južnej Afriky“ a že „národnooslobodzovacie hnutia uznané Organizáciou Africkej Jednoty sú autentickými zástupcami prevládajúcej väčšiny ľudu Južnej Afriky“. Pozri rezolúciu Valného zhromaždenia OSN zo 14. decembra 1973, *Šírenie informácií o apartheide*, A/RES/3151 (XXVIII) [C]. Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/642336?ln=en>>.

⁵⁶ GRIFFIN, M. Accrediting Democracies: Does the Credentials Committee of the United Nations Promote Democracy through Its Accreditation Process, and Should It? *New York University Journal of International Law & Politics*. 2000, Vol. 32, No. 3, s. 743.

⁵⁷ V prípade Afganistanu VZ OSN odložilo svoje rozhodnutie o jeho zastúpení a dočasne ponechalo predošlé zastúpenie.

Špecifickým problémom predstavujúcim určitú výnimku z tohto pravidla predstavovala situácia vo Venezuele. V januári 2019 zložil prezidentský sľub na ďalšie funkčné obdobie prezident Nicolas Maduro napriek tomu, že existovali vážne pochybnosti o ich férovosti a súlade s ústavnými požiadavkami. Vzhľadom na túto situáciu, ako aj predošlú politiku prezidenta ho Národné zhromaždenie Venezuely (podľa čl. 233 Ústavy) pozbavilo prezidentského úradu a za tzv. dočasného prezidenta bol ustanovený prezident Národného zhromaždenia Juan Guaidó. Jeho vláda bola uznaná 60 štátmi (vrátane USA), jej zástupcovia boli akceptovaní vo viacerých medzinárodných organizáciách a tiež nadviazala diplomatické styky s viacerými štátmi. Pokiaľ ide o zastúpenie Venezuely vo VZ OSN v roku 2019–2022 predkladali poverovacie listiny len reprezentanti prezidenta Madura. Správy Výboru z uvedeného obdobia nezachycujú žiadne diskusie ohľadom legitímnosti zástupcov prezidenta a iba zástupca USA opakovaně uviedol, že „*sa distancuje od prijatia rezolúcie Výboru výlučne v dôsledku prijatia poverovacích listín predložených reprezentantami Madura menom Republiky Venezuela*“. Spomenuté vyjadrenia však nebránili schváleniu poverovacích listín Venezuely Výborom a ani schváleniu jeho odporúčania vo VZ OSN.⁵⁸ Z uvedenej stručnej charakteristiky vyplýva, že v rámci OSN bol akceptovaný zástupca autoritatívneho politického režimu a nebol využitý inštitút odkladu rozhodnutia. Za tejto situácie odborná spisba upozornila, že „*[j]ediným príkladom, v ktorom VZ OSN po roku 1990 uznalo poverenie vlády, ktorá sa dostala k moci v dôsledku nedemokratických a protiústavných prostriedkov, sa stala Venezuela. Zdá sa, že jej prípad nie je v súlade s doteraz preferovaným prístupom VZ OSN, aj keď je vhodné poznamenať, že GA nebola v prípade Venezuely konfrontovaná s konkurenčnými povereniami.*“⁵⁹

Tretia skupina zahŕňa prípady, keď boli predložené poverovacie listiny dvoch rôznych entít z toho istého štátu (zvyčajne ako dôsledok občianskej vojny). Išlo o Čínu (1950–1971),⁶⁰ Jemen (1962), Kambodžu (1997–1998), Afganistan (1997, 2021), Líbyu (2011), Guineu Bissau (2012), Mjanmarsko (2021). S výnimkou Číny mali spoločnú črtu v tom, že v nich došlo k násilnému zvrhnutiu (nahradeniu) pôvodnej vlády ozbrojenou cestou, pričom vzbúrenci vytvorili vojenskú vládu (juntu), ktorá predložila poverovacie listiny OSN, respektíve jeho Výboru a to isté urobila aj zvrhnutá vláda. V takomto prípade Výbor odkladá svoje odporúčanie, pokiaľ VZ OSN nerozhodne o tejto otázke. Do tej doby dočasne zasadá vo VZ OSN pôvodný zástupca členského štátu, vláda ktorého bola zvrhnutá. Takto Výbor odložil svoje odporúčanie v prípadoch Kambodže (1997), Afganistanu (1997, 2021), Guinei (2009–2010), Guinei Bissau (2021), Mjanmarska (2021). V prípade Mjanmarska došlo ku

⁵⁸ Bližšie k tomu Doc. A/74/572 Report of the Credentials Committee, 4 December 2019; Doc. A/75/606 Report of the Credentials Committee, 23 November 2020; Doc. A/76/550 Report of the Credential Committee, 1 December 2021; Doc. A/77/600 Report of the Credential Committee, 12 December 2022.

⁵⁹ BARBER, R. The Role of the General Assembly in Determining the Legitimacy of Governments. *International & Comparative Law Quarterly*. 2022, Vol. 71, No. 3. Dostupné zo: <<https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/role-of-the-general-assembly-in-determining-the-legitimacy-of-governments/114812B27035EF504AB00DECFE3EBB86>>.

⁶⁰ Vo svojej rezolúcii 2758 z roku 1971 VZ OSN uznalo, že zástupcovia vlády Čínskej ľudovej republiky (ČĽR) sú jedinými zákonnými zástupcami Číny pri OSN a že ČĽR je jedným z piatich stálych členov BR OSN. VZ OSN preto rozhodlo, že obnovuje práva ČĽR a uznáva, že zástupcovia jej vlády sú jedinými reprezentantmi Číny pri OSN a vylučuje zástupcov Čankajškovo režimu z postov, ktoré v OSN nezákonne zastávali. Pozri rezolúciu Valného zhromaždenia OSN z 25. októbra 1971, *Navrátenie zákonných práv Čínskej ľudovej republiky v Spojených národoch*, A/RES/2758 (XXVI). Dostupné zo: <<https://digitalibrary.un.org/record/192054?ln=en>>.

konfliktnej situácii, pretože vo VZ OSN ho zastupujú reprezentanti pôvodnej civilnej vlády, zatiaľ čo v Rade pre ľudské práva reprezentanti vojenskej junty.

Oba spomenuté prípady potvrdzujú absenciu jednotného pravidla alebo procesu, použítím ktorých by sa v medzinárodnom spoločenstve posudzovala legitimita vlád. V dôsledku toho je k dispozícii len proces overovania poverovacích listín pri VZ OSN, ktorého pôvodný účel bol však odlišný. Z uvedeného, čo aj stručného prehľadu vyplýva, že od roku 1990 „VZ OSN preferovalo kritérium demokraticky zvolenej vlády alebo aspoň medzinárodne uznávanej vlády bez ohľadu na kritérium účinnej kontroly“.⁶¹ Pre úplnosť treba uviesť, že stav vytvorený uznaním vlády nie je nemenný a podlieha priebežnej kontrole Výboru (každý rok pred začatím VZ OSN) a neskôr môže byť nahradený odmietnutím uznania. Dôvodom môže byť porušovanie podstatných náležitostí demokracie (porušovanie občianskych a politických práv, respektíve pravidiel *rule of law*) v tzv. neliberálnych demokraciách. V širšom kontexte tretej vlny demokratizácie po skončení studenej vojny možno takúto prax VZ OSN hodnotiť ako jeden z jej prejavov na pôde OSN. V súvislosti so vzťahom OSN k podpore demokracie v členských štátoch GT OSN uviedol, že „celkový rozsah pomoci OSN zameraný na podporu kultúry demokracie, ako aj na pomoc pri budovaní inštitúcií demokratickej povahy možno chápať ako kľúčovú zložku budovania mieru“.⁶²

4.3 Demokracia v zakladajúcich aktoch medzinárodných organizácií a ako podmienka prijatia za ich členov

Na rozdiel od Charty OSN, viaceré zakladajúce akty medzinárodných organizácií vznikajúcich po druhej svetovej vojne spomínajú demokraciu a jej význam v kontexte svojich právomocí. Prvou z nich je *Ústava UNESCO* z novembra 1945, ktorá v preambule uvádza: „Veľká a hrozná vojna, ktorá sa práve skončila, bola možná v dôsledku popretia demokratických princípov dôstojnosti, rovnosti a vzájomnej úcty ľudí, namiesto ktorých sa šíрили doktríny o nerovnosti ľudí a rás prostredníctvom nevedomosti a predsudkov“.⁶³ Aj Charta OAS (1948)⁶⁴ zdôrazňuje, že reprezentatívna demokracia tvorí nevyhnutnú podmienku stability, mieru a regionálneho rozvoja. Kartagenský protokol doplnujúci Chartu OAS (1992)⁶⁵ vyhlasuje, že reprezentatívna demokracia by mala byť základom politickej organizácie štátov západnej pologule. Myšlienka opätovného potvrdenia úlohy demokracie ako prostriedku na udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti sa však začala zdôrazňovať až neskôr ako argument pre posilnenie programov podpory demokracie.

Ďalším dokumentom zdôrazňujúcim význam demokracie a jej vzťahu k ľudským právam sa stala Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948, čl. 29 ods. 2 ktorej uvádza, že „vo výkone svojich práv a slobôd je každý podrobený iba takým obmedzeniam, ktoré stanoví zákon a ktoré slúžia výhradne na zabezpečenie náležitého uznávania a zachovávaní práv a slobôd iných, ako aj na uspokojenie spravodlivých požiadaviek morálky, verejného

⁶¹ Ibidem, s. 642–643.

⁶² Bližšie k tomu pozri BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*, s. 19.

⁶³ Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Dostupné zo: <<https://www.unesco.org/en/legal-affairs/constitution>>.

⁶⁴ Charter of the Organization of American States. Dostupné zo: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic22.charter%20oas.htm>>.

⁶⁵ Protocol of Amendment to the Charter of the Organization of American States (a-50) “Protocol of Cartagena de Indias”. Dostupné zo: <http://www.oas.org/dil/treaties_A-50_Protocol_of_Cartagena_de_Indias.htm>.

poriadku a všeobecného blaha v demokratickej spoločnosti“. V tomto kontexte demokracia plní úlohu procesu, „bez ktorého by obmedzenia ľudských práv podliehali len uváženiu štátnych autorít a otvárali možnosť ich svojvoľnému postupu“.⁶⁶

V druhej polovici 40. rokov minulého storočia sa demokracia spomína v *Štatúte Rady Európy* (1949),⁶⁷ v zmysle ktorého jej členské štáty potvrdzujú svoju oddanosť duchovným a morálnym hodnotám, ktoré sú spoločným dedičstvom ich národov a pôvodným zdrojom zásad slobody jednotlivca, politickej slobody a právneho štátu, na ktorých je založená každá skutočná demokracia. Jeho čl. 3 potvrdzuje záväzky členských štátov akceptovať princípy *rule of law* a zabezpečiť plné využívanie ľudských práv a základných slobôd všetkým, ktorí sú pod ich jurisdikciou.

Demokracia tvorí aj podmienku členstva v NATO,⁶⁸ nakoľko každý žiadateľ musí preukázať, že vystupuje v mene fungujúceho demokratického politického systému založeného na trhovej ekonomike, ako aj v OBSE, v rámci ktorej účastnícke štáty súhlasia s upevňovaním a posilňovaním demokracie ako jediného systému vlády spoločného pre naše národy.

Možno preto uviesť, že povojnové zakladajúce dokumenty viacerých medzinárodných organizácií považovali demokraciu za nevyhnutnú podmienku stability, mieru a rozvoja a záštity voči vojne a tiež za prostriedok pre definovanie legitímnych obmedzení ľudských práv. Počas studenej vojny však termín a koncept demokracie stráca kontakt s medzinárodným právom a je používaný predovšetkým na politické a ideologické účely, takže k jeho „revitalizácii“ v kontexte medzinárodného práva dochádza až po skončení studenej vojny.

Aj z obdobia po skončení studenej vojny možno zaznamenať medzinárodné dokumenty a zakladajúce akty viacerých medzinárodných organizácií zaoberajúce sa demokraciou. Pokiaľ ide o Európsku úniu, už Amsterdamská zmluva (1997)⁶⁹ podčiarkuje, že EÚ je založená na princípoch slobody, demokracie, ľudských práv a základných slobôd a *rule of law*.

Článok 2 Lisabonskej zmluvy (2007)⁷⁰ stanovuje, že „[ú]nia je založená na hodnotách úcty k ľudskej dôstojnosti, slobody, demokracie, rovnosti, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv vrátane práv osôb patriacich k menšinám. Tieto hodnoty sú spoločné členským štátom v spoločnosti, v ktorej prevláda pluralizmus, nediskriminácia, tolerancia, spravodlivosť, solidarita a rovnosť medzi ženami a mužmi.“

4.3.1 Sankcie medzinárodných organizácií voči členským štátom narušujúcim demokratické pravidlá

Viaceré zo spomenutých zmlúv stanovujú, že rešpektovanie demokratických pravidiel a ľudských práv tvorí podmienku ako pre nadobudnutie členstva, tak aj pre ich dodržiavanie po dobu členstva v medzinárodnej organizácii. V poslednom uvedenom prípade

⁶⁶ RICH, R. *Bringing Democracy into International Law*, s. 22.

⁶⁷ Statute of the Council of Europe, London, 5. 5. 1949. Dostupné zo: <<https://rm.coe.int/1680306052>>.

⁶⁸ The North Atlantic Treaty. Washington D.C. – 4 April 1949. Dostupné zo: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm>.

⁶⁹ Konsolidovaná verzia Zmluvy o Európskej únii v znení Amsterdamskej zmluvy, Ú. v. EÚ C 340, 10. 11. 1997, s. 145–172, čl. 6.

⁷⁰ Konsolidovaná verzia Zmluvy o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy, Ú. v. EÚ C 115, 9. 5. 2008, s. 1–388.

môžu byť na členský štát narušujúci demokratické pravidlá uvalené sankcie medzinárodnej organizácie. Washingtonský protokol k Charte OAS (1992)⁷¹ vylučuje účasť členského štátu na činnosti organizácie, ak došlo k neústavnej zmene jeho politického režimu, respektíve k neústavnému prerušeniu demokratického režimu vrátane suspendovania jeho členstva.⁷² Protokol MERCOSUR z Ushuaia (1966)⁷³ stanovuje, že akékoľvek narušenie demokracie v členskom štáte môže viesť k pozastaveniu jeho práva zúčastňovať sa zasadnutí jeho orgánov. Zakladajúci akt Africkej únie (2000)⁷⁴ potvrdzuje, že členský štát, vláda ktorého vznikla neústavným spôsobom, sa ďalej nemôže zúčastňovať na činnosti únie a iné. Maastrichtská zmluva o Európskej únii stanovuje, že demokracia a rešpektovanie ľudských práv sú podmienkou členstva štátu v EÚ (1992).⁷⁵ 16. marca 2022 došlo k zastaveniu členstva Ruskej Federácie v Rade Európy v dôsledku toho, že Rada nebude tolerovať diktatúru v členskom štáte, ktorý napáda susedný štát, pácha masívne vojnové zločiny, pričom potláča ľudské práva vlastných občanov, aby skryl svoju agresívnu vojnu pred verejnosťou. Rezolúcia Výboru Ministrov Rady Európy v tejto súvislosti potvrdzuje, že agresia Ruskej Federácie voči Ukrajine závažne porušuje jej záväzky podľa čl. 3 Štatútu Rady Európy.⁷⁶

Zatiaľ čo čl. 7 Zmluvy o Európskej únii (ZEÚ)⁷⁷ uvádza, že pokiaľ vzniklo jasné riziko vážneho porušenia hodnôt, na ktorých EÚ spočíva, a následne bolo prijaté rozhodnutie o existencii závažného alebo pretrvávajúceho porušenia takýchto hodnôt, môže dôjsť k pozastaveniu určitých práv členského štátu vyplývajúcich z uplatňovania zmlúv vrátane hlasovacieho práva na zasadnutiach Rady. Po prvýkrát došlo k pokusu o uplatnenie určitého kolektívneho postupu skupiny členských štátov EÚ voči členskému štátu v roku 1999, kedy v parlamentných voľbách v Rakúsku získala mandáty Strana slobody (FPÖ) na čele s Jörgom Haiderom. FPÖ bola prvou krajne pravicovou stranou, ktorá prevzala moc v členskom štáte EÚ od čias druhej svetovej vojny. Tento extrémistický člen rakúskej vládnej koalície vyvolal v EÚ znepokojenie a viaceré kontroverzie, ktoré vyústili do svojráznej „sankcie“ 14 členských štátov EÚ vyhlásenej 31. januára 2000. Jej cieľom bol zákaz podpory a akceptácie bilaterálnych kontaktov na politickej úrovni s rakúskou vládou a tiež zákaz podpory rakúskych kandidátov hľadajúcich pozície v medzinárodných organizáciách. Neskôr došlo aj k prerušeniu ďalších bilaterálnych stykov. Ich súčasťou boli bojkoty školských výletov, kultúrnych výmen a vojenských cvičení. Každý zo štrnástich štátov si však tieto „sankcie“ vykladal a implementoval individuálne. Vychádzajúc z tejto situácie sa členské štáty EÚ rozhodli vytvoriť spoločný mechanizmus garantovania princípov ochrany ľudských práv a *rule of law* v európskom priestore.

Ako bolo spomenuté vyššie, garančný mechanizmus upravuje čl. 7 ZEÚ. Procedúru podľa prvej časti môže iniciovať Komisia, Európsky parlament, prípadne tretina členských štátov, ktoré môžu signalizovať Rade EÚ, že existuje jasné riziko závažného porušenia základných hodnôt EÚ členským štátom a súčasne navrhnúť odporúčanie. Ak členský

⁷¹ Charter of the Organization of American States.

⁷² K suspendovaniu členstva v OAS došlo v prípade Haiti (1991), Peru (1992), Guatemaly (1993) a Paragvaja (1996).

⁷³ Mercado Común del Sur (Spoločný trh Juhu). Dostupné zo: <<https://www.wikidata.org/wiki/Q10354676>>.

⁷⁴ Constitutive Act of the African Union. Dostupné zo: <https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf>.

⁷⁵ Zmluva o Európskej únii, Ú. v. EÚ C 191, 29. 7. 1992, s. 1–112.

⁷⁶ Resolution CM/Res(2022)2 of Committee of Ministers on the Cessation of the Membership of the Russian Federation to the Council of Europe of 16 March 2022.

⁷⁷ Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii, Ú. v. EÚ C 202, 7. 6. 2016, s. 19–20.

štát takéto riziko neodstráni, môže nasledovať procedúra podľa druhej časti čl. 7 ZEÚ. Pokiaľ sa preto potvrdí existencia závažného a pretrvávajúceho porušenia hodnôt EÚ, môže Rada EÚ rozhodnúť o sankciách voči členskému štátu.

Zhruba od druhej polovice druhej dekády sa začali šíriť pochybnosti o tom, či dva členské štáty EÚ, a to Poľsko a Maďarsko, spĺňajú demokratické kritériá svojho členstva. Vo vzťahu k Poľsku vývoj dospel do situácie, kedy Komisia v decembri 2017 po prvýkrát uplatnila čl. 7 ZEÚ ako reakciu na dramatickú „eróziu“ súdnej nezávislosti na základe Zákona o spravodlivosti vrátane „vhodne“ zloženého Ústavného súdu. Európska rada zložená zo zástupcov členských štátov EÚ sa však od septembra 2018 touto situáciou nezaoberala. V septembri 2018 uplatnil Európsky parlament čl. 7 ZEÚ voči Maďarsku ako reakciu na opätovné útoky na demokratické inštitúcie a ľudské práva, obmedzovanie plurality médií, obmedzovanie činností a zákaz NGOs. Európska rada sa však od decembra 2019 touto situáciou nezaoberala (údajne v dôsledku covidu).

Okrem tohto mechanizmu na ochranu základných hodnôt EÚ členskými štátmi bolo v decembri 2020 prijaté nariadenie Európskeho parlamentu, Rady EÚ a Euroatomu o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie.⁷⁸ Toto nariadenie upravuje horizontálny „mechanizmus podmienenosti“, ktorý získanie finančných prostriedkov z rozpočtu Únie podmieňuje dodržiavaním zásad právneho štátu, pretože ich rešpektovanie nemožno obmedziť len na moment vstupu kandidátskeho štátu do Únie. Súdny dvor EÚ vo svojich rozhodnutiach vo veci žalôb Maďarska a Poľska namietajúcich neplatnosť nariadenia v roku 2021 uviedol, že jeho cieľom je ochrana rozpočtu Únie, a to v prípade takéto porušenia zásad právneho štátu, ktoré ovplyvňuje riadne plnenie úniového rozpočtu. Na ochranu rozpočtu môže Rada na návrh Komisie prijať ochranné opatrenia, ako je pozastavenie platieb z rozpočtu Únie alebo pozastavenie schvaľovania programov financovaných z rozpočtu. Na návrh Komisie rozhoduje o opatreniach voči členskému štátu Rada EÚ. V dôsledku toho majú postup podľa čl. 7 ZEÚ a postup podľa nariadenia odlišné ciele, pričom každý z nich má svoj určený účel.⁷⁹ Účastníkom tohto konania je Maďarsko, ktorému hrozí odobratie niekoľko miliárd eur z fondov EÚ kvôli nedostatočnému boju proti korupcii a problematickému prideleniu verejných zákaziek financovaných z fondov EÚ. Nemožno vylúčiť, že Maďarsko sa môže stať prvým členským štátom EÚ, ktorému nebudú pridelené finančné prostriedky z úniových fondov podľa pravidiel podmieňujúcich čerpanie rozpočtu EÚ rešpektovaním princípov právneho štátu.

V súčasnosti sú aktérom upravujúcim a presadzujúcim koncept demokracie medzinárodné organizácie, nakoľko viaceré z nich požadujú od štátov rešpektovanie demokratických princípov ako podmienku svojho členstva, majú k dispozícii monitorovacie mechanizmy skúmajúce splnenie tejto podmienky počas členstva a v prípade jej porušovania aj systémy rôznych sankcií. Tým vytvárajú demokratické právne prostredie vhodné ako pre riadne plnenie cieľov medzinárodnej organizácie, tak aj pre právne poriadky členských štátov. Aj odborná spisba uvádza, že „*medzinárodné a regionálne organizácie vytvorili celý rad mechanizmov na podporu a zabezpečenie demokratického vládnutia v členských štátoch*“.⁸⁰

⁷⁸ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2020/2092 zo 16. decembra 2020 o všeobecnom režime podmienenosti na ochranu rozpočtu Únie, Ú. v. EÚ L 433I, 22. 12. 2020, s. 1–10.

⁷⁹ Bližšie k tomu pozri rozsudok Súdneho dvora zo 16. februára 2022, *Maďarsko proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, a rozsudok Súdneho dvora zo 16. februára 2022, *Poľská republika proti Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

⁸⁰ MARKS, S. *What Has Become of the Emerging Right to Democratic Governance?*, s. 511.

V širšom kontexte medzinárodného práva sa tiež poukazuje na skutočnosť, že „*aktivity medzinárodných organizácií boli a budú naďalej potrebné pre rozvoj medzinárodného práva demokracie, nakoľko sa vyznačujú značnou koherentnosťou a stabilitou pri rozvoji zásad medzinárodného práva*“.⁸¹

4.3.2 Klauzuly o ľudských právach, respektíve demokratické klauzuly v zmluvách EÚ s tretími štátmi a medzinárodnými organizáciami

Od začiatku 90. rokov prenikajú do dvojstranných zmlúv ES/EÚ o voľnom obchode s tretími štátmi,⁸² ako aj do asociačných dohôd s medzinárodnými organizáciami politické klauzuly označované ako demokratické, respektíve klauzuly o ľudských právach. V týchto zmluvách sú zvyčajne charakterizované ako ich podstatné prvky (*essential elements*) predstavujúce základ vonkajších vzťahov EÚ s tretími subjektmi. Tieto klauzuly vytvárajú špecifické nástroje, ktoré sú pre EÚ mimoriadne dôležité, nakoľko reflektujú základné hodnoty európskej integrácie, t. j. rešpektovanie ľudských práv, demokracie a právneho štátu ukotvené v jej zakladajúcich dokumentoch. V prípade ich závažného porušenia poskytujú zmluvným stranám právo čiastočne alebo úplne prerušiť ich vykonávanie za splnenia podmienok medzinárodného zmluvného práva (tzv. *non-execution clause*).⁸³ Tieto sankčné režimy sú v zásade totožné s individuálnymi sankciami medzinárodného práva. Možno ich však použiť len ako krajné opatrenie po vyčerpaní predchádzajúceho postupu konzultácií a/alebo politického dialógu. V praxi fungujú ako konečný prostriedok nápravy, ktorý jedna zo zmluvných strán (zvyčajne Únia) môže uplatniť v prípadoch, keď druhá strana nerešpektuje záväzky vyplývajúce zo zmluvy, vrátane tých demokratických. Použité opatrenia však musia byť primerané, časovo obmedzené a reverzibilné. Klauzuly nevytvárajú nové štandardy prekračujúce úroveň medzinárodných uznávaných štandardov ľudských práv. Odvolávajú sa zvyčajne na dokumenty z oblasti medzinárodnej ochrany ľudských práv (najčastejšie na Všeobecnú deklaráciu ľudských práv) a potvrdzujú záväzky zmluvných strán rešpektovať ju v kontexte dvojstrannej dohody o voľnom obchode alebo rámcovej dohody s medzinárodnou organizáciou a jej členskými štátmi.⁸⁴

Prvé dohody EU s takýmito klauzulami boli uzatvorené v prvej polovici 90. rokov s viacerými štátmi Latinskej Ameriky, ktoré sa vymanili z autoritatívnych režimov (Brazília, štáty tzv. Andského paktu), baltickými štátmi a štátmi strednej a východnej Európy, prechádzajúcimi procesom politickej a hospodárskej transformácie. Od polovice 90. rokov sa postupne stávajú pravidelnou súčasťou zmluvnej praxe EÚ s tretími subjektmi. Odborná spisba v tejto súvislosti uvádza, že „*všetky kooperačné zmluvy uzavreté Európskym spoločenstvom obsahujú klauzuly, dovoľujúce čiastočné alebo úplne prerušenie ich vykonávania*

⁸¹ BURCHILL, R. *The Developing International Law of Democracy*, s. 134.

⁸² V súčasnosti je ich už viac ako 120, hoci nie všetky štáty takéto klauzuly akceptujú.

⁸³ Konkrétne ide o Viedenský dohovor o zmluvnom práve z roku 1969, ktorý vo svojom čl. 60 ods. 1 uvádza: „*Podstatné porušenie dvojstrannej zmluvy jednou zo zmluvných strán oprávňuje druhú zmluvnú stranu, aby sa dovoľovala porušenia ako dôvodu pre zánik zmluvy alebo pre prerušenie jej vykonávania úplne alebo čiastočne.*“ Pozri Vyhlášku ministra zahraničných vecí zo 4. septembra 1987 o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve, č. 15/1988 Zb.

⁸⁴ KLUČKA, J. The Exercise of Union's External Competencies through Interregional Agreement. In: PETRLÍK, D. – BOBEK, M. – PASSER, J. – MASSON, A. (eds). *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, international et nationaux, Liber Amicorum Jiří Malenovský*. Bruxelles: Bruyant, 2020, s.79–93.

v prípade porušenia niektorou zo zmluvných strán“.⁸⁵ Doterajšia prax potvrdzuje existenciu takýchto klauzúl v zmluvách EÚ v Revidovanom dohovore z Lomé IV (1995), v Dohode o pridružení Únie so Strednou Amerikou (2012), Dohode z Cotonou (2000), Rámcovej dohode Európskeho hospodárskeho spoločenstva s Kartagenskou dohodou a jej členskými krajinami (1992), Dohode o spolupráci s Andským spoločenstvom a jeho členskými krajinami (2003), Medziregionálnej rámcovej dohody ES s MERCOSUR (1995). V rámci *interregionálnych vzťahov* bola klauzula o ľudských právach a demokracii spolu s prerušením hospodárskej pomoci a spolupráce zo strany EÚ použitá na základe Dohody z Cotonou uzavretej medzi skupinou afrických, karibských a tichomorských štátov v júni 2000.⁸⁶ Doteraz bola takáto klauzula použitá v 24 prípadoch predovšetkým v dôsledku štátneho prevratu, po ktorom nasledovali nelegitímne voľby, čím došlo k porušeniu demokratických princípov dotknutého štátu. Odborná spisba v tomto kontexte zdôrazňuje, že „*Dohoda z Cotonou obsahuje prepracovaný systém sankcií pre krajiny, ktoré nedodržiavajú ustanovenia týkajúce sa demokracie, ľudských práv a právneho štátu, ktoré sú uvedené v jej článku 96*“.⁸⁷

Protiváhu demokratickej podmienenosti rozvoja vzájomnej spolupráce medzi EÚ a tretími subjektmi vytvára ČLR, ktorá sa hlási k odmietnutiu akýchkoľvek demokratických štandardov týkajúcich sa demokratickej legitimity štátnej moci. V tomto smere „*zlákala mnohé rozvíjajúce sa demokracie, aby uprednostnili ideologicky slobodnú spoluprácu pred spoluprácou západných krajín a regionálnych organizácií, ktorá je tradične podmienená rešpektovaním demokratických noriem*“.⁸⁸ Vzhľadom na uvedené až budúca prax v tejto oblasti ukáže, či budúce zmluvy EU s tretími subjektmi budú mať vhodné podmienky pre ďalšie uplatňovanie demokratických klauzúl, alebo nie.

5. Uznanie štátov a vlád v kontexte tretej vlny demokratizácie

Základnou skutočnosťou, ktorú štáty oddávna zohľadňovali pri uznávaní nových štátov, bola ich schopnosť efektívne vykonávať moc nad štátnym územím a obyvateľstvom, a tak garantovať plnenie záväzkov vyplývajúcich z medzinárodného práva (princíp efektivity). Forma vlády, ako aj spôsob jej nadobudnutia sa do skončenia studenej vojny považovali za vnútroštátnu vec štátov, a preto neboli upravované pravidlami medzinárodného práva. Ani prax štátov nevykazovala prípady, kedy by k odmietnutiu uznania došlo v dôsledku jeho nedemokratickej povahy. Na túto skutočnosť reagovali len rezolúcie VZ OSN odsudzujúce nacistické, fašistické a neofašistické ideológie, ako aj iné formy totalitných ideológií,⁸⁹ a tiež medzinárodné dohovory odsudzujúce rasizmus.⁹⁰ Aj veda medzinárodného

⁸⁵ STATHOPOULOS, L. “Political Dialogue under Article 8 Reflects the Normal State of Affairs in Relations between the European Community and the ACP States.” *The Courier: The Magazine of ACP-EU Development Cooperation*. September–October 2003, No. 200, p. 20. Dostupné zo: <<http://aei.pitt.edu/39235/1/Courier.200.pdf>>.

⁸⁶ Bola podpísaná 78 štátmi a 15 štátmi EÚ.

⁸⁷ KAPTEYN, P. J. G. – MCDONNELL, A. M. – MORTELMANS, K. J. M. – TIMMERMANS, Ch. W. A. (eds). *The Law of the European Union and European Communities*. Wolters Kluwer, 2004, s. 1347.

⁸⁸ D'ASPREMONT, J. *The Rise and Fall of Democracy Governance in International Law: A Reply to Susan Marks*, s. 563.

⁸⁹ Rezolúcia Valného zhromaždenia OSN zo 16. decembra 1981, *Opatrenia, ktoré treba prijať proti nacistickým, fašistickým a neofašistickým činnostiam a všetkým ostatným formám totalitných ideológií a praktikám založených na rasovej intolierancii, neznášanlivosti a násilí*, A/RES/36/162. Dostupné zo: <<https://digitallibrary.un.org/record/31526>>.

⁹⁰ Dohovor o potláčaní a trestaní zločinu apartheidu (1973), Dohovor o zákaze všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965), ako aj viaceré rezolúcie VZ OSN.

práva konštatuje, že „aj vláda, ktorá získala trvalú moc revolúciou alebo štátnym prevratom, je podľa medzinárodného práva legitímnou vládou štátu“.⁹¹

Od skončenia studenej vojny sa však demokracia postupne stáva ďalším kritériom uznania štátov. Základný princíp efektivity výkonu štátnej moci sa začína postupne rozširovať o ďalšie kritériá týkajúce sa spôsobu vzniku nového štátu a jeho súladu s medzinárodným právom (napríklad či nevznikol ako dôsledok agresie či skutočne predstavuje uplatnenie práva národa na sebaurčenie a či nebol vytvorený „umelo“, len pre potreby určitého politického zoskupenia a pod.). Začiatkom deväťdesiatych rokov sú tieto kritériá uznania rozšírené Európskym spoločenstvom a jeho štátmi, ktoré v procese uznania nových štátov strednej a východnej Európy, bývalého Zväzu sovietskych socialistických republík, ako aj bývalej Socialistickej federatívnej republiky Juhoslávia vyjadrili svoju pripravenosť uznať štáty, ktoré v súlade s historickými zmenami v regióne boli vytvorené na demokratickej základni.⁹² Konkrétne išlo o garantovanie práv etnických a národnostných menšín, nedotknuteľnosť štátnych hraníc, rešpektovanie Charty OSN a iné. Európske spoločenstvo a jeho členské štáty tiež zdôraznili, že nebudú uznávať žiadne entity, pokiaľ by vznikli ako dôsledok agresie. V takomto kontexte sa uznanie nových štátov stalo závislé od ich demokratickej povahy a rešpektovania *rule of law*. Rešpektovanie spomenutých princípov otvorilo novým štátom cestu k ich uznaniu Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi a k nadviazaniu diplomatických stykov. Nakoľko v medzinárodnom práve neexistuje záväzok uznávať len demokratické štáty, existuje naďalej voľnosť uznávať aj nedemokratické štáty, prípadne ich vlády, ktoré vznikli protiústavným spôsobom. Odborná spisba v tejto súvislosti uvádza, že „medzinárodné spoločenstvo neodmieta uznanie štátov len preto, že nie sú demokratické, takže existuje aj skupina nedemokratických štátov, ktoré sú tiež uznávané medzinárodným spoločenstvom“.⁹³

Pokiaľ ide o uznanie vlád, problém nevzniká v prípade, ak sa dostali k moci ústavným spôsobom, takže sú považované za legitímnych predstaviteľov štátu bez ďalšieho. Štáty medzinárodného spoločenstva berú túto skutočnosť na vedomie a zvyčajne sa ani neuchýľujú k formálnym aktom uznania. Ak však nová vláda vznikla neústavným spôsobom (štátny prevrat, revolúcia, vojenský puč), zvyčajne sa neuznáva „automaticky“ bez toho, že by sa nevenovala pozornosť preskúmaniu jej legitimacy a potvrdil sa jej status ako legitímneho predstaviteľa štátu. V takomto prípade štáty svoje uznanie aj zverejňujú. Medzinárodné právo neobsahuje záväzok štátov uznávať vlády, takže tieto rozhodujú slobodne (uznať a/alebo neuznať) s použitím vlastných kritérií. Ide o politické rozhodnutie, ktoré štáty prijímajú na základe vlastného posúdenia konkrétnej situácie. V dôsledku toho môžu existovať vlády uznávané jedným štátom alebo skupinou štátov a neuznané ďalšími štátmi. Prax štátov v tejto oblasti však sprístupňuje kritériá, ktoré uznávajúce štáty zvyčajne berú do úvahy pri uznávaní. Okrem demokratickej legitimacy vlády a ústavného spôsobu jej vzniku môže byť zohľadnená jej stabilita, ako aj ochota nového režimu rešpektovať záväzky z medzinárodného práva.

⁹¹ KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961, s. 220–221.

⁹² Deklarácia o usmerneniach týkajúcich sa uznania nových štátov východnej Európy a Sovietskeho zväzu zo 16. decembra 1991. Dostupné zo: <<https://www.dipublico.org/100636/declaration-on-the-guidelines-on-the-recognition-of-new-states-in-eastern-europe-and-in-the-soviet-union-16-december-1991/>>.

⁹³ MURPHY, S. D. Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments. In: FOX, G. H. – ROTH, B. R. (eds). *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, s. 143.

Pre úplnosť je potrebné uviesť, že uznanie vlády poukazom na jej demokratickú legitimitu nevytvára raz navždy daný a nemenný stav. Odborná spisba pripomína, že „*legitímne zvolená vláda môže stratiť svoju legitimitu a môže jej byť zabránené hovoriť a konať v mene štátu, pokiaľ je výkon jej moci v rozpore s podstatnými prvkami demokracie*“.⁹⁴ V krajnom prípade môže dôjsť až k stiahnutiu uznania s poukazom na neústavný výkon jej právomocí. Z geopolitických, strategických či iných dôvodov môžu byť uznané aj nedeokratické vlády. V praxi môže nastať situácia, kedy sa uznania dožadujú dve rozdielne entity z jedného štátu. V takomto prípade sa situácia zvyčajne rieši podľa okolností prípadu, pričom do úvahy možno brať legitimitu vlády, stanoviská regionálnych a medzinárodných organizácií a rešpektovanie demokratických a ústavných procedúr.⁹⁵ Vzhľadom na politickú povahu aktu uznania však ani splnenie týchto kritérií nezakladá povinnosť štátov pristúpiť k samotnému aktu uznania. Odborná spisba uvádza, že „*hoci demokratická legitimita môže byť bežnejším faktorom v praxi uznávania v 21. storočí v porovnaní s minulosťou, zostáva stále len ‚ďalším prvkom politiky‘ a nie právnym imperatívom*“.⁹⁶

Vplyv tretej vlny demokratizácie sa v praxi uznania vlády môže prejavovať tak, že jej demokratická legitimita bude považovaná buď za výlučné kritérium uznania, respektíve za obligatórnu súčasť uznania (v prípade použitia viacerých kritérií). Odborná spisba v tejto súvislosti tiež poukazuje na skutočnosť, že „*možno oprávnené tvrdiť, že od konca studenej vojny sa demokracia stala skúšobným kameňom legitimacy každej novej vlády, členstva v medzinárodnej organizácii alebo odmietnutia vládných poverovacích listín*“.⁹⁷ Cieľom uznania vlády (bez ohľadu na jej povahu) je identifikácia orgánu oprávneného za štát konať a hovoriť, čo má význam pre jeho postavenie v kontexte medzinárodného právneho poriadku, pre autorizáciu ako podmienku jeho účasti štátu na rokovaní medzinárodnej organizácie, požiadavky pre vojenskú pomoc iného štátu a pod.

Záverom

Medzinárodné právo bolo tradične neutrálne k demokracii a demokratickej legitimitě orgánov štátu, nakoľko tieto skutočnosti považovalo za vnútroštátnu vec štátov. Situácia sa začína meniť začiatkom 90. rokov minulého storočia, kedy sa po skončení studenej vojny a rozpadu ZSSR objavujú tendencie upraviť pravidlá demokracie aj prostredníctvom medzinárodného práva. Do tohto obdobia spadajú aj snahy o identifikáciu demokracie ako právne vynútiteľného princípu medzinárodného práva. Demokratický boom v tejto oblasti vrcholil v priebehu 90. rokov a trval zhruba 30 rokov. Z viacerých dôvodov však takéto snahy neboli úspešné a pravidlá demokracie sú v súčasnosti reflektované prostredníctvom ľudských práv (právo voliť a byť volený) ukotvených vo viacerých povojnových dohovoroch o ochrane ľudských práv. Tieto súčasne vytvárajú rámec legitímneho uplatňovania ľudských práv vymedzených potrebami a hodnotami demokratickej spoločnosti.

⁹⁴ D'ASPREMONT, J. Legitimacy of Governments in the Age of Democracy. *New York University Journal of International Law and Politics*. 2006, Vol. 38, No. 4, s. 910.

⁹⁵ Bližšie k tomu pozri ILA Johannesburg Conference. *Recognition/Non-Recognition in International Law, Third Report*. 2016. Dostupné zo: <https://www.academia.edu/34592110/Recognition_of_governments_in_International_Law_Third_ILA_Report>.

⁹⁶ MURPHY, S. D. *Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments*, s. 123, 153.

⁹⁷ D'ASPREMONT, J. *Legitimacy of Governments in the Age of Democracy*, s. 877.

Pokiaľ ide o medzinárodné regionálne organizácie, viaceré z nich považujú splnenie demokratických pravidiel za podmienku vstupu nového štátu za člena a disponujú rôznymi monitorovacími a sankčnými mechanizmami v prípade ich porušenia členskými štátmi. V prípade použitia sankcií môže situácia vyústiť aj do vylúčenia členského štátu. Tým vytvárajú demokratické právne prostredie vhodné ako pre riadne plnenie cieľov medzinárodnej organizácie, tak aj pre právne poriadky svojich členských štátov. Demokratické pravidlá napojené na záväzky členských štátov medzinárodnej organizácie a garantované regionálnymi sankčnými opatreniami zaručujú ich stabilné postavenie v kontexte regionálneho medzinárodného práva. V tomto sa odlišujú od univerzálnych medzinárodných organizácií (OSN), ktoré ako podmienku členstva nepožadujú demokratickú povahu štátov. Uvedené však nie je na ujmu úsiliu OSN pri identifikácii demokratických systémov a podpore demokracie v členských štátoch. Ide predovšetkým o technickú a inú podporu demokratických volieb, kolektívne prodemokratické intervencie OSN vo vybraných štátoch s odvolaním sa na Kapitulu VII Charty OSN (BR OSN), ako aj o rozhodnutia VZ OSN o identifikácii demokratických vlád v rámci konania o poverovacích listinách zástupcov členských štátov vo VZ OSN. Existenciu demokratických princípov možno nájsť aj v zmluvách Európskej únie s tretími subjektmi (štátmi a medzinárodnými organizáciami), pričom ich plnenie je považované za podstatný element týchto dohovorov a ich nepochybné nesie so sebou sankčné postihy. Napokon súčasná medzištátna prax potvrdzuje, že demokratické kritériá sa zohľadňujú aj pri uznávaní vlád, kde možno zaznamenať ústup od tradičnej požiadavky účinnosti v prospech ústavného spôsobu ich vzniku.

The Role and Importance of Democracy in International Organizations (1992–2022)

Ján Klučka

Abstract: International law has traditionally been neutral towards democracy and the democratic legitimacy of governments, as it was considered as internal matter of states. The situation began to change at the beginning of the 90s when, after the end of the Cold War and the collapse of the USSR, tendencies appeared to modify the rules of democracy also through international law. The democratic boom in this area peaked in the 1990s and lasted approximately 30 years. However, due to various factual reasons, such efforts were not successful, and the rules of democracy are currently still reflected through and on the basis of electoral human rights (the right to vote and right to be elected) anchored in several post-war conventions on the human rights. In addition, the so-called electoral democracies begin to gradually erode and deviate from democratic rules and processes to varying extents and intensities. The beginning of the new millennium is characterized by the growth of authoritarian regimes and ideologies in the world and overall weakening of democracy. Currently, it is difficult to predict the time and extent of such a recession. Unlike general international law, democracy has gained a stronger position in the regional organizations and regional international law. Some of them consider the fulfilment of democratic rules as a condition of accession of a new state as their membership. The UN plays an important role in the support of democracy in member states. This is primarily about technical and other tools supporting democratic elections, collective pro-democratic interventions in member states, as well as UN General Assembly decisions on democratic nature of governments through the process of credentials acceptance in the UN General Assembly. Finally, the existence of democratic principles can also be found in the treaties of the European Union with third parties (states and international organizations), International practice confirms that democratic criteria are also taken into account when recognizing new states and governments in the context of the third wave of democratization.

Keywords: relationship of democracy to international law, the rise and fall of democracy rules (third wave), the relevance of democracy in regional and universal international organizations, specific authorities of the United Nations, democracy in the recognition of states and/or governments