

Ireneusz C. Kamiński*

Warunki i konsekwencje członkostwa państw bałkańskich w Radzie Europy i Unii Europejskiej

We współczesnej Europie istnieją dwa zasadnicze systemy integracyjne. Pierwszy związany jest z Radą Europy (nazwę go od siedziby Rady – „Europą strasburską”), drugi – z Unią Europejską („Europa brukselska”). Wszystkie państwa bałkańskie są członkami pierwszej struktury, pozostają natomiast – z wyjątkiem Słowenii – poza drugą. Niniejszy tekst ma na celu opis i analizę warunków członkostwa oraz jego następstw w obu europejskich systemach. Zwróć także uwagę na przyczyny, które spowodowały, że w przypadku Rady Europy kraje Bałkanów sprostały wymogom akcesji (a przynajmniej instytucje decyzyjne uznały, że tak się stało), podczas gdy nadal muszą czekać na przyjęcie do Unii Europejskiej.

I.

Rada Europy to chronologicznie pierwszy system europejski¹. Zaczyn do jej powstania dał haski Kongres Europy, w którym uczestniczyli reprezentanci dziesięciu zachodnich demokracji: Belgii, Danii, Francji, Holandii,

* Dr Ireneusz C. Kamiński – adiunkt w Zespole Prawa Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk oraz w Katedrze Porównawczych Studiów Cywilizacji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Pomijam ograniczone działania integracyjne, takie jak powstanie Unii Beneluksu.

Irlandii, Luksemburga, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Już rok później 5 maja 1949 r. w Londynie uchwalono statut Rady Europy, dokument konstytuujący w sensie prawnym tę organizację².

Rada Europy została pomyślana jako struktura oparta na „wspólnocie wartości”, która w powojennej Europie miała służyć – z jednej strony – budowaniu i pogłębianiu związków między państwami członkowskimi, a z drugiej stanowić polityczną alternatywę dla pokonanego nazizmu, a zwłaszcza dla rosnącego w siłę komunizmu. Państwa członkowskie musiały wykazać przywiązanie do dwóch wartości: poszanowania praw człowieka i rządów prawa. Do tej diady, o której wprost mówi statut (akapit 3 preambuły i art. 3), dodano następnie wymóg posiadania pluralistycznej demokracji. Kryterium to wyprowadzono z aksjologii statutu i rozwinięto w dokumentach Rady, zwłaszcza w opiniach przedakcesyjnych przygotowywanych przez Zgromadzenie Parlamentarne³.

Do czasu upadku systemu komunistycznego Rada Europy powiększyła się o 13 państw⁴. Później zaczęły do niej wstępować młode demokracje Europy Środkowo-Wschodniej. Obecnie Rada obejmuje 47 państw⁵.

Chociaż na mocy art. 4 Statutu jedynie organ decyzyjny Rady Europy – Komitet Ministrów (złożony z ministrów spraw zagranicznych lub ich pełnomocników) może zapraszać państwa do członkostwa, niemal od po-

² European Treaty Series (ETS) nr 1; polski tekst Dz.U. z 1994 Nr 118, poz. 565.

³ Zob. V. Djerić, *Admission to membership of the Council of Europe and legal significance of commitments entered into by new member states*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2000, t. 60, s. 605–609.

⁴ Już w sierpniu 1949 r. przystąpiły Grecja i Turcja, a rok później – Islandia i Niemcy. Następnie do Rady dołączyły: Austria (1956), Cypr (1961), Szwajcaria (1963), Malta (1965), Portugalia (1976), Hiszpania (1977), Liechtenstein (1978), San Marino (1988), Finlandia (1989).

⁵ Podstawowe informacje na temat Rady Europy i jej ewolucji można znaleźć m.in. w: H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996; Z.M. Klepacki, *Rada Europy 1949–1991*, Białystok 1991; *Rada Europy. Geneza, cele, struktura i działalność*, Warszawa 1992; *Rada Europy. Działania i efekty*, Warszawa 2000; I.C. Kamiński, *System integracji w ramach Rady Europy* (w:) *Integracja europejska*, red. M. Perkowski, Warszawa 2002. Z literatury obcej należy zwłaszcza wskazać świetną, choć nienową monografię A.H. Robertsona, *The Council of Europe: its Structure, Functions and Achievements*, wyd. 2, London 1961. Ponadto: D. Huber, *A decade which made history – the Council of Europe 1989–1999*, Strasbourg 1999; *50 Jahre Europarat*, red. U. Holtz, Baden-Baden 2000; J.-L. Burban, *Le Conseil de L'Europe*, wyd. 2, Paris 1993.

czątku istnienia Rady Zgromadzenie Parlamentarne⁶ było proszone o sporządzenie opinii określającej, czy kandydat „jest w stanie i chce” (*is able and willing*) sprostać warunkom akcesji⁷.

W literaturze prawniczej dopiero niedawno zaczęto się zastanawiać nad charakterem wymogów wskazywanych w opiniach Zgromadzenia Parlamentarnego. Na pewno nie są one umową, gdyż nie dochodzi do ich wspólnego przyjęcia. Wydaje się, że należy je traktować jako zobowiązania polityczne, każdorazowo określone dla państw akcesyjnych. Pogląd sugerujący nadanie zobowiązaniom wiążącego charakteru prawnego skutkowałaby różnicowaniem warunków członkostwa poszczególnych członków. Przykładowo państwa członkowskie byłyby zobowiązane do ratyfikowania różniącej się liczby konwencji. Obecnie opinie Zgromadzenia są podobne, a zobowiązania dotyczące akcesji do konwencji Rady Europy niemal identyczne, jednak taka praktyka ukształtowała się dopiero w latach 90. Nadanie prawnie wiążącego charakteru zobowiązaniom nakładałoby więcej obowiązków na nowe państwa członkowskie w porównaniu z państwami przyjmowanymi wcześniej⁸. Inaczej też przedstawiałyby się zobowiązania państw założycieli, dla których warunki członkostwa wynikały wyłącznie ze statutu Rady Europy. Jedyne wyjątkowo, gdy wynika to z dokumentów przekazanych organom Rady Europy przez dane państwo, można konkretne zobowiązanie, ich grupę lub całość zakwalifikować jako prawnie wiążące. Taki wyjątkowy, prawny charakter mają zobowiązania Chorwacji. Prezydent i przewodniczący parlamentu podpisali listę zobowiązań (*commitments*) przedstawionych przez Zgromadzenie Parlamentarne. Dodatkowo w liście ministra spraw zagranicznych, dołączonym do dokumentu, zawarte są sformułowania,

⁶ Instytucja ta istniała do 1974 r. pod nazwą Zgromadzenie Doradcze. W opracowaniu posługuję się wyłącznie obecną nazwą.

⁷ Formalizacji takiej zasady dokonała – bez zmiany statutu – tzw. Statutory Resolution (51) 30 A. Na temat ewolucji praktyki Zgromadzenia Parlamentarnego i wymogów, jakie ono określało zob. H. Winkler, *Democracy and human rights – a survey of the admission practice of the Council of Europe*, Austrian Journal of Public and International Law 1995, t. 47; J.F. Flauss, *Les conditions d'admission des pays d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe*, European Journal of International Law 1994, t. 5; V. Djerić, op.cit.

⁸ Także w przypadku państw bałkańskich stanowiących przedmiot obecnego opracowania zobowiązania zawarte we wcześniejszych opiniach były niezwykle ograniczone (Słowenia), podczas gdy później stawały się liczne i bardzo szczegółowe.

które mogą być uznane za wiążący jednostronny akt państwa. Oznajmiono w nim: „mam zaszczyt poinformować, że zobowiązania zaproponowane przez Radę Europy zostały szczegółowo rozważone przez nasz rząd oraz członków parlamentu. Chorwacja jest gotowa sprostać w możliwym największym stopniu kryteriom zawartym w zobowiązaniach zaproponowanych przez Radę Europy”⁹.

II.

Obecnie Rada Europy liczy 47 państw. Należą do niej także Turcja, Federacja Rosyjska i państwa kaukaskie, a więc kraje, w stosunku do których istnieją poważne zastrzeżenia dotyczące przestrzegania demokratycznych mechanizmów i poszanowania praw człowieka. Owe braki nie stanowiły jednak przeszkody w uzyskaniu członkostwa. Wydaje się, że instytucje Rady zakładały, iż lepiej mieć dane państwo w organizacji, co otwiera możliwość użycia procedur kontrolnych, zwłaszcza zapisanych w Europejskiej Konwencji, niż pozostawiać je poza tą strukturą. W jednym z dokumentów związanych z wnioskiem akcesyjnym Federacji Rosyjskiej oznajmiono, że „członkostwo w Radzie Europy umożliwi wsparcie i wywieranie presji (...) dla zmian w Rosji, zwłaszcza rozwoju rządów prawa”¹⁰. W konsekwencji takiego spojrzenia do Rady Europy nie weszła jedynie Białoruś, niespełniająca ze względu na autorytarne rządy elementarnych wymogów członkostwa¹¹.

Dla „wyzumiętego” potraktowania państw kandydackich znaczenie mógł mieć też przypadek Turcji. Dochodziło tam do poważnych naruszeń praw człowieka, zwłaszcza w Kurdystanie, jednak nie zdecydowano się na wykluczenie kraju z Rady. Podjęto natomiast kroki przewidziane przez Europejską Konwencję (skargi międzypaństwowe), zmuszając Turcję do zaakceptowania mechanizmu skarg indywidualnych¹². Spowodowało to sze-

⁹ Zob. V. Djerić, *op.cit.*, s. 616 i n.

¹⁰ Zgromadzenie Parlamentarne, doc. 7443 z 2 stycznia 1996 r., pkt 29.

¹¹ Kraj ten uczestniczył w procedurze przedakcesyjnej, ale jego status specjalnego gościa został zawieszony 17 stycznia 1997 r.

¹² Poddanie się jurysdykcji Trybunału w odniesieniu do skarg indywidualnych było jednym z punktów ugody w postępowaniu przeciwko Turcji przed Komisją, uruchomionym skargami Francji, Norwegii, Danii, Szwecji i Holandii, skargi nr 9940-9944/82, *Human Rights Law Journal* 1985, s. 33.

roki napływ skarg do Trybunału. Co ważne, strasburskie rozstrzygnięcia tworzyły standardy, na które zaczęły się powoływać tureckie sądy. Oznaczało to oddolne korzystanie ze strasburskich wzorców, pobudzane m.in. przez krajowe organizacje międzyrządowe, które zmieniało krajową praktykę prawną¹³.

Statut i regulamin Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy przewiduje oczywiście procedury i środki w stosunku do państwa, które łamie warunki członkostwa. Najdalej idzie art. 8 statutu, który stanowi, że po zawieszeniu członkostwa Komitet Ministrów wzywa dane państwo do wystąpienia z Rady. Jeżeli państwo nie zastosuje się do wezwania, Komitet może postanowić, że przestaje ono być członkiem¹⁴. Artykuł 9 statutu umożliwia zawieszenie prawa reprezentacji państwa w Komitecie i Zgromadzeniu do czasu, aż zobowiązania zostaną wykonane. Regulamin Zgromadzenia Parlamentarnego zezwala natomiast na podważenie pełnomocnictw członków Zgromadzenia ze względów merytorycznych. Podstawą jest poważne naruszenie podstawowych wartości Rady Europy lub trwałe niewywiązywanie się ze zobowiązań przez państwo, z którego reprezentanci pochodzą¹⁵. Słabszym krokiem jest pozbawienie prawa do głosowania¹⁶. Zgromadzenie może ponadto podejmować rezolucje (uchwały), które bądź formułują zalecenia dla Komitetu Ministrów, bądź powołują komitety lub komisje (np. do zbadania jakiegoś zagadnienia, zarzutu).

Szczególne znaczenie ma powołanie na mocy rezolucji 1115 (1997) Komitetu monitorującego wykonanie zobowiązań przez państwa członkowskie¹⁷. Stwierdzenie uchybień, jak również brak współpracy ze stro-

¹³ Zob. I.C. Kamiński, *Sprawy kurdyjskie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu* (w:) *W obronie Praw Człowieka*, Kraków 2004.

¹⁴ Do podjęcia kroków prawnych na podstawie art. 8 statutu Rada Europy przygotowywała się tylko raz – w 1969 r. wobec Grecji w związku z poważnymi naruszeniami praw człowieka w czasie rządów tzw. czarnych pułkowników. Ostatecznie Grecja sama wystąpiła z organizacji.

¹⁵ Możliwość tę przewiduje art. 8.2.a regulaminu. Z wnioskiem musi wystąpić co najmniej 10 członków Zgromadzenia, pochodzących z przynajmniej pięciu krajów.

¹⁶ Dopuszcza to art. 8.5 c regulaminu.

¹⁷ Wcześniej procedurze monitorującej były poddane jedynie nowe państwa członkowskie (na mocy zarządzenia 488 (1993), zwanego zarządzeniem Halonen). Monitoring sprawował wspólnie Komitet Spraw Publicznych oraz Komitet Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego. Późniejsze zarządzenie 508 (1995) zniósło podział na nowe i stare państwa Rady i określało, że ustalenia procedury

ny państwa poddanego procedurze może prowadzić do przyjęcia rezolucji bądź zalecenia przez Zgromadzenie, odmowy zatwierdzenia pełnomocnictw krajowej reprezentacji (bądź anulowania pełnomocnictw już zatwierdzonych). Jeżeli państwo nadal uchyla się od wykonania zobowiązań, Zgromadzenie może przyjąć zalecenie, by Komitet Ministrów podjął kroki przewidziane w art. 8 i 9 Statutu (pkt 12 rezolucji)¹⁸. Procedurze monitoringowi poddano dotychczas 21 państw¹⁹.

Członkostwo w Radzie Europy łączy się obecnie z obowiązkiem szybkiego ratyfikowania (zazwyczaj w ciągu roku) przez państwo akcesyjne europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁰. Konwencja ta stanowi niekwestionowany „klejnot w koronie” prawodawstwa Rady, na który składa się ponad 200 konwencji. Konwencja europejska (dalej będąc się posługiwał taką skróconą nazwą) to nie tylko zapis chronionych praw człowieka, lecz także akt przewidujący procedury skargowe zapewniające kwestionowanie działań i zaniechań państwa-strony przed międzynarodową instytucją orzekającą.

Konwencyjny mechanizm kontrolny podlegał ewolucji. Począwszy od 1 listopada 1998 r., czyli wejścia w życie protokołu nr 11, który zreformował strasburskie procedury, skargi rozpoznaje stały Europejski Trybunał Praw Człowieka. Inaczej niż w przeszłości każde państwo Europejskiej Konwencji (co jest obecnie tożsame z członkostwem w Radzie) musi zaakceptować pełny mechanizm skargowy, a więc możliwość wnoszenia przeciwko niemu skarg zarówno międzypaństwowych, jak i indywidualnych, czyli kierowanych przez jednostki (osobę fizyczną, prawną lub inny pod-

monitorującej staną się przedmiotem debaty w Zgromadzeniu. Na mocy rezolucji 1515 (2006) także państwa niepoddane procedurze monitoringowi podlegają cyklicznemu przeglądowi (podzielone na trzy „roczne pule” obejmujące po 11 państw).

¹⁸ Rezolucja określa, że komitet monitorujący składa się z 65 członków i wyznacza do każdej sprawy dwóch współsprawozdawców. Państwo poddane procedurze jest reprezentowane w pracach komitetu przez dwóch członków Zgromadzenia – należącego do rządzącej partii i do opozycji, pozbawionych jednak prawa głosu. Na forum Zgromadzenia reprezentanci państwa mogą uczestniczyć w debatach dotyczących raportów komitetu, ale bez prawa głosowania.

¹⁹ Obecnie procedura dotyczy: Albanii, Armenii, Azerbejdżanu, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Gruzji, Mołdowy, Monako, Federacji Rosyjskiej, Serbii i Ukrainy. Stadium tzw. dialogu pomonitoringowego objęło Bułgarię, była Jugosłowiańską Republikę Macedonii i Turcję. Zob. doc. 11214.

²⁰ ETS nr 5; polski tekst Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

miot nieposiadający osobowości prawnej)²¹. Właśnie skargi indywidualne zadecydowały o sukcesie Trybunału. Skargi międzynarodowe, które w sposób nieunikniony muszą powodować reperkusje w relacjach między stronami postępowania, nie są wnoszone pochodnie. Było ich dotychczas 20, a Trybunał orzekał merytorycznie jedynie dwa razy²². Skarg indywidualnych Trybunał wydał natomiast już ponad 8 tysięcy²³.

III.

Nie jest zaskakujące, że spośród państw byłej Jugosławii do Rady Europy najwcześniej przyjęto Słowenię; stało się to w roku 1993²⁴. Kolejnymi członkami zostały Albania i była Jugosłowiańska Republika Macedonii (1995). Kraje te skorzystały z faktu, że znalazły się na obrzeżu konfliktu jugosłowiańskiego. Nie wystąpiły w ich przypadku przeszkody, które wykluczyłyby bądź przedłużyły rozstrzygnięcia akcesyjne w odniesieniu do innych państw regionu.

Na przełomie marca i kwietnia 1991 r. w Albanii odbywają się pierwsze wybory, które wygrywa komunistyczna Albańska Partia Pracy. Prezydentem zostaje jej przywódca. Równocześnie kraj staje na progu anarchii;

²¹ Na temat mechanizmu kontroli wprowadzonego przez protokół nr 11 zob. np. B. Gronowska, *Reforma procedury kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r. – wybrane zagadnienia*, Przegląd Prawa Europejskiego 1996, nr 1; A. Drzemczewski, *The European Human Rights Convention: a New Court of Human Rights as of November 1, 1998*, Washington and Lee Law Review 1998, t. 55, nr 3; H.G. Schermers, *The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, European Law Review 1994, t. 19.

²² Były to sprawy: Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii z 1978 r. i Cypr przeciwko Turcji z 2001 r.; jedno postępowanie przed Trybunałem zakończyło się ugodą: Austria przeciwko Turcji. Pozostałe skargi toczyły się przed Europejską Komisją Praw Człowieka, która rozpoznawała skargi do czasu wejścia w życie protokołu nr 11. Obecnie na rozpoznanie czeka 21 skarga, wniesiona 26 marca 2007 r. przez Gruzję przeciwko Rosji.

²³ Do końca 2006 r. Trybunał wydał, działając od 1955 r., 7528 wyroków. W 2007 r. Trybunał orzekał już 542 razy (do maja) – dane na podstawie strony internetowej Trybunału.

²⁴ Opinia nr 169 (1993) z 12 maja 1993 r. (wniosek o przyjęcie złożono 29 stycznia 1992 r.; Komitet Ministrów zwraca się 26 marca 1992 r. o opinię). Zob. także doc. 6786, 6822, 6823. W roku 1993 do Rady weszły też inne państwa pokomunistyczne: Czechy, Estonia, Litwa, Słowacja i Rumunia. Przed nimi w Radzie znalazły się Węgry (1990), Polska (1991) i Bułgaria (1992).

odbywają się masowe ucieczki do sąsiednich Włoch i Grecji. Ale już 25 listopada 1991 r. parlament albański uzyskuje status specjalnego gościa w Radzie Europy. Kolejne wybory mają miejsce w kwietniu 1992 r. (zwycięzcą jest opozycyjna Albańska Partia Demokratyczna) i po nich Albania składa 4 maja 1992 r. wniosek akcesyjny (Komitet Ministrów zwraca się 21 maja 1992 r. o wydanie opinii przez Zgromadzenie Parlamentarne).

Pomimo poważnych zastrzeżeń dotyczących zwłaszcza reformy sądownictwa i systemu karnego („potrzebuje ona więcej czasu, aby mogła się zakorzenić i dały się odczuć jej skutki”)²⁵ Zgromadzenie wydaje pozytywną opinię w sprawie członkostwa (opinia nr 189 (2001) z 29 czerwca 1995 r.)²⁶. Identyfikując zobowiązania wynikające z przynależności do Rady Europy, wskazano szczególnie na konieczność zapewnienia praw mniejszości (pkt 13–14) i wejścia w życie projektów kilku kodeksów: cywilnego i postępowania cywilnego (pkt 15). Albania miała podpisać Konwencję Europejską w chwili akcesji, a ciągu roku dokonać jej ratyfikacji (wraz z protokołami dodatkowymi nr 1, 2, 4, 7 i 11). Znoszący karę śmierci w czasie pokoju protokół nr 6 miał zacząć obowiązywać w odniesieniu do Albanii najpóźniej po upływie 3 lat. Dodatkowo miało dojść do ratyfikacji innych kluczowych konwencji Rady Europy (zwłaszcza w sprawie zakazu tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania, ochrony mniejszości narodowych), kontynuowania reform wymiaru sprawiedliwości (przede wszystkim gwarancje dla sędziów zabezpieczające przed arbitralnym zwolnieniem) – pkt 16.

Albanię od początku członkostwa poddano procedurze monitoringu, która trwa do dzisiaj. Chociaż dostrzeżono pozytywne zmiany, wskazuje się nadal na poważne uchybienia dotyczące m.in. prawa wyborczego, funkcjonowania władz samorządowych, walki z korupcją, zwalczania handlu ludźmi, organizacji wymiaru sprawiedliwości i regulacji mediów elektronicznych, poszanowania praw mniejszości oraz zapobiegania torturom i poniżającego traktowania²⁷.

W przypadku Macedonii – w dokumentach używa się nazwy „była Jugosłowiańska Republika Macedonii”²⁸ – wniosek akcesyjny został złożony

²⁵ Punkt 9 opinii nr 189.

²⁶ Zob. także doc. 7304, 7338, 7339.

²⁷ Rezolucja 1219 (2000), 1377 (2004), 1538 (2007). Zob. także doc. 10664, doc. 11115.

²⁸ Taka formuła jest następstwem zastrzeżeń Grecji, dla której historyczna nazwa Macedonia oznacza część jej terytorium. Grecja chciała, aby dla pojugosłowiańskiej Macedonii

25 czerwca 1993 r. (Komitet Ministrów zwraca się 14 stycznia 1994 r. o wydanie opinii). W opinii nr 191 (1995) z 27 września 1995 r. powtórzono identyczne jak w przypadku Albanii zobowiązania do ratyfikacji szeregu konwencji (przy czym wyznaczono krótszy termin – jednego roku), dokończenia reform wymiaru sprawiedliwości i prokuratury. Dodano natomiast obowiązek przestrzegania genewskiej konwencji w sprawie statusu uchodźców z 1951 r.²⁹

Przedmiotem zaniepokojenia Rady Europy stały się walki, jakie toczyły się w latach 2000–2001 między siłami zbrojnymi Macedonii a jednostkami separatystów albańskich. Instytucje Rady wydały kilka rezolucji wzywających do pokojowych metod rozwiązania napięć, a także uczestniczyły jako mediator między stronami sporu³⁰. Macedonia została także poddana procedurze monitorującej realizację zobowiązań. Pomimo negatywnych spostrzeżeń, procedurę zamknięto w 2000 r., aby nie zaognić napięć narodowościowych w państwie³¹. Zgromadzenie zajmowało się następnie sytuacją w Macedonii w ramach tzw. dialogu pomonitoringowego. Zmiana formuły nie osłabiła kontroli, lecz ją nawet zintensyfikowała³².

W 1996 r. do Rady Europy weszła Chorwacja. Parlament kraju już 4 maja 1992 r. uzyskał status specjalnego gościa. Formalny wniosek o członkostwo złożono 11 września 1992 r. (Komitet Ministrów zwraca się 10 grudnia 1992 r. o opinię). Procedura akcesyjna zostaje jednak wstrzymana w związku z wybuchem wojny.

W liście z 15 marca 1996 r. prezydent Chorwacji i przewodniczący parlamentu wyrażają formalne związanie się m.in. następującymi zobowiązaniami: ma dojść do ratyfikacji szeregu konwencji, w tym o ochronie mniejszości narodowych, spory międzynarodowe i wewnętrzne mają być rozwiązywane drogą pokojową, zostanie podjęta współpraca w sprawie realizacji porozumienia dotyczącego Bośni i Hercegowiny, władze będą kooperować z prokuratorem Trybunału Karnego ds. byłej Jugosławii w celu szybkiego pociągnięcia do odpowiedzialności podejrzanych

używano nazwy „Republika Skopje”. Ateny wprowadziły nawet embargo handlowe. Rada skrytykowała za to Grecję w rezolucji 1027 (1994).

²⁹ Zob. także doc. 7371, 7402, 7403.

³⁰ Zob. rezolucje 1255 (2001), 1261 (2001), zalecenia 1528 (2001), 1537 (2001).

³¹ Rezolucja 1213 (2000).

³² Efektem tych prac jest szereg dokumentów: rezolucja 1440 (2005) oraz raporty AS/Mon (2003) 06, AS/Mon (2004) 51, AS/Mon (2007) 12.

o popełnienie zbrodni wojennych, spory graniczne zostaną rozstrzygnięte zgodnie z prawem międzynarodowym, w życie zostaną wprowadzone zalecenia dotyczące mediów, ustawodawstwo i praktyka prawna zostaną dostosowane do standardów Rady, dojdzie do zmian w prawie wyborczym (eliminacja reguły, która przyznawała prawo do uzyskania określonej puli miejsc chorwackiej diaspory; preferencje dla mniejszości etnicznych).

W swojej opinii Zgromadzenie Parlamentarne (opinia nr 195 (1996) z 24 kwietnia 1996 r.) dodawało kolejne punkty: m.in. oczekiwanie ścisłego przestrzegania prawa humanitarnego w przypadku konfliktu zbrojnego, podjęcie współpracy z międzynarodowymi organizacjami humanitarnymi w celu rozwiązania problemu więźniów i osób zaginionych, skuteczne gwarancje dla praw mniejszości i mediów, przyznanie amnestii wszystkim osobom walczącym w czasie wojny (miało to zachęcić Serbów do powrotu), chyba że popełniły zbrodnie wojenne, powołanie Krajowej Rady Sądownictwa, podjęcie konsultacji z ekspertami Rady Europy w związku z tworzeniem nowego prawa (m.in. dotyczącego władzy samorządowej)³³.

Pomimo deklaracji chorwackich władz oraz pozytywnej opinii już 29 maja 1996 r. Zgromadzenie Parlamentarne uchwala rezolucję 1089 (1996), w której zauważa poważne (*blatant*) pogwałcenie pewnych zobowiązań (rozwiązanie rady miasta Zagrzebia, ale – z drugiej strony – zauważono też wyrok Trybunału Karnego i Konstytucyjnego, który zakwestionował tę decyzję; represyjne środki wobec mediów). Zgromadzenie zwróciło się więc do Komitetu Ministrów, aby ten przed podjęciem decyzji o członkostwie rozważył realizację zobowiązań przez Chorwację. Był to polityczny sygnał, aby Chorwacji nie przyjmować pochopnie. W konsekwencji Zagrzeb stał się członkiem Rady dopiero kilka miesięcy później – 6 listopada 1996 r.

Chorwacja została następnie poddana procedurom kontrolnym dotyczącym przestrzegania zobowiązań (w 1999 i 2000 r.)³⁴. Chociaż dostrzeżono pozytywne wydarzenia (ustalenie przebiegu granic lądowych i morskich w drodze negocjacji, ratyfikowanie wielu konwencji, korzystanie z pomocy ekspertów Rady Europy przy tworzeniu prawa, podjęcie współpracy z Trybunałem Karnym ds. byłej Jugosławii), zaobserwowano równocześnie

³³ Zob. także doc. 7510, 7533, 7534.

³⁴ Zob. rezolucje 1185 (1999), 1223 (2000) i zalecenia 1405 (1999), 1473 (2000).

istnienie licznych uchybień (brak pełnej współpracy z Trybunałem Karnym i sabotowanie jego wniosków, powolne procedury związane z powrotem uchodźców i uzyskaniem obywatelstwa, pomijanie rekomendacji Rady dotyczących prawa wyborczego i swobód mediów, trudności z wykonaniem wyroków sądowych, liczne działania i środki prawne przeciw dziennikarzom, brak reform samorządu terytorialnego i sądownictwa).

IV.

Sukces inicjatyw politycznych i prawnych w regionie wymagał udziału w nich Serbów, którzy poza nieistniejącą już Federalną Republiką Jugosławii złożoną z Serbii i Czarnogóry zamieszkują również tzw. Republikę Serbską wchodzącą w skład Bośni i Hercegowiny.

Parlament Bośni i Hercegowiny wystąpił o status specjalnego gościa 5 maja 1992 r.; przyznano go 28 stycznia 1994 r. Następnie został złożony wniosek o członkostwo (10 kwietnia 1995 r.). Ze względu na wojnę i skomplikowaną sytuację wnioskodawczyni Komitet Ministrów dopiero 12–13 stycznia 1999 r. podejmuje decyzję o zwróceniu się o opinię do Zgromadzenia Parlamentarnego. Zgromadzenie pozytywnie odpowiada po trzech latach, 22 stycznia 2002 r. w opinii nr 234 (2002)³⁵. W dokumencie dostrzeżono pozytywne zmiany związane z realizacją porozumienia z Dayton³⁶, przeprowadzeniem wyborów, powrotem uchodźców. Państwo akcesyjne zobowiązano natomiast – poza standardowymi zapisami dotyczącymi ratyfikacji szeregu konwencji, zmiany prawa w zgodzie z rekomendacjami Rady i jej ekspertów oraz zapewnienia swobód mediów – do rozwiązywania sporów wyłącznie przy użyciu pokojowych środków, do pełnej współpracy z Trybunałem Karnym ds. byłej Jugosławii, zagwarantowania uchodźcom pełnych warunków powrotu. Bośnia i Hercegowina weszła do Rady Europy 24 kwietnia 2002 r.

Sytuacja w Bośni i Hercegowinie budziła na tyle poważne obawy, że od początku członkostwa stała się przedmiotem procedury monitorującej. W związanych z nią dokumentach znalazła się konkluzja mówiąca

³⁵ Zob. także doc. 9287, 9288.

³⁶ Podpisane w Paryżu 14 grudnia 1995 r. porozumienie z Dayton określało warunki pokoju, a równocześnie zawierało postanowienia dotyczące międzynarodowego statusu Bośni i Hercegowiny. Jest ona złożona z dwóch części: Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej.

o „ciągłym, lecz powolnym postępie”, ale zauważano istotne wady w prawie wyborczym, brak ratyfikowania konwencji oraz zapewnienia realizacji już przyjętych, nieistnienie współpracy między jednostkami etnicznymi (brak wspólnej administracji w pewnych miejscach), niewyjaśnienie losu osób zaginionych (i brak potrzebnego w tym celu ustawodawstwa), wreszcie uchylanie się od współpracy Republiki Serbskiej z Trybunałem Karnym (domniemywane ukrywanie dwojga głównych postaci ściganych przez Trybunał – Ratko Mladića i Radovana Karađića)³⁷. Olbrzymią przeszkodą w reformowaniu państwa i jego instytucji było odrzucenie przez parlament 26 kwietnia 2006 r. zmian konstytucyjnych³⁸.

W Radzie Europy znalazła się również Federalna Republika Jugosławii (tworzona przez Serbię i Czarnogórę). Parlament Federacji złożył wniosek o przyznanie statusu specjalnego gościa 7 listopada 2000 r.; dwa dni później wpłynął wniosek o członkostwo w Radzie. Pierwszy wniosek rozpatrzono pozytywnie 22 stycznia 2001 r. W sprawie drugiego Zgromadzenie wydało 24 września 2002 r. opinię nr 239 (2003)³⁹.

Przyjęcie opinii poprzedził list prezydenta, premiera i przewodniczących izb parlamentu mówiący o „zdeternowaniu, aby honorować następujące zobowiązania”: do pełnego wcielenia w życie porozumienia z Dayton, ratyfikacji szeregu konwencji, dokonania zmian w ustawodawstwie (podanie armii cywilnej kontroli, reformy policji, uchwalenia prawa o radiu i telewizji, prawa dotyczącego uchodźców), do współpracy z ekspertami prawnymi Rady Europy, współpracy z Trybunałem Karnym (zwłaszcza w celu ścigania 16 kluczowych osób oskarżanych o zbrodnie przeciwko ludzkości i wojenne, znalezienie świadków), ustalenia losu zaginionych, akceptacji rezolucji Narodów Zjednoczonych w sprawie Kosowa i woli podjęcia w sposób pokojowy decyzji o jego przyszłości.

Federacja stała się członkiem Rady Europy 3 kwietnia 2003 r., w niecały miesiąc po zabójstwie premiera Zorana Đinđića. Nie ulega wątpliwości, że decyzja ta miała przekonać do kontynuacji reform i proeuropejskiego wyboru politycznego. Ale równocześnie nowego członka poddano procedurze monitorującej. Konkluzje powstających w jej ramach raportów były

³⁷ Rezolucja 1383 (2004) i zalecenie 1664 (2004).

³⁸ Stało się to przedmiotem zwołanej w trybie pilnym debaty w Zgromadzeniu. W rezolucji 1513 (2006) Bośnię i Hercegowinę wezwano do ponownego podjęcia dyskusji nad zmianami i do przyjęcia najpóźniej w 2010 r. nowej konstytucji.

³⁹ Zob. także doc. 9533, 9539.

pesymistyczne. Wymagane zmiany były powolne, przy równoczesnym powstrzymaniu się od kontaktów z instytucjami w Kosowie, sabotowaniu współpracy z Trybunałem Karnym, trudnej sytuacji mediów, braku gwarancji dla niezależności sądów⁴⁰.

W kwietniu 2004 r. doszło do złożenia wniosku o zakwestionowanie pełnomocnictw reprezentantów Federacji w Zgromadzeniu. Powodem było kandydowanie w wyborach w Federacji osób ściganych za popełnienie zbrodni (Slobodan Milošević, Vojislav Šešelj, Nebojša Pavković). Po opinii właściwych komitetów wniosek został jednak odrzucony. W rezolucji 1370 (2004) uznano, że decyzja musiałaby dotyczyć wszystkich członków krajowej delegacji, a nie tylko należących do radykalnych partii nacjonalistycznych. W konsekwencji ucierpieliby również reprezentanci ugrupowań demokratycznych, którzy wymagają wsparcia Rady.

Wydarzenia te uświadomiły brak w regulaminie Zgromadzenia możliwości „selektywnego” zakwestionowania pełnomocnictw. Dlatego rezolucja 1370 (2004) wzywała, aby w trybie pilnym wprowadzić odpowiednie zmiany regulaminu. Ostatecznie nie zdecydowano się na takie rozwiązanie. Po pierwsze, uznano je za najbardziej radykalne. Po drugie, i ten argument wydaje się najistotniejszy, proponowana zmiana stwarzałaby możliwość nadużyć. Ograniczono się więc do sugestii, by dokonując zmian regulaminu wprowadzić do niego przepis mówiący, że pełnomocnictwa poszczególnych członków krajowej delegacji mogą zostać zaakceptowane dopiero po złożeniu w formie ustnej lub pisemnej „uroczystego oświadczenia” potwierdzającego, że uznają oni cele i podstawowe zasady Rady Europy⁴¹.

Ostatni kraj regionu – Czarnogóra, powstał w następstwie referendum z 21 maja 2006 r. w sprawie wystąpienia z Federalnej Republiki Jugosławii. Pod wpływem Unii Europejskiej czarnogórskie władze zgodziły się na przyjęcie warunku, że dopiero przekroczenie progu 55 procent głosów oddanych na rzecz niepodległości oznaczać będzie porzucenie Federacji. Zwolenników suwerenności było 55,5 procent (przy bardzo wysokiej frekwencji – 87 procent). Czarnogóra ogłosiła deklarację niepodległości 2 czerwca 2006 r.

W rezolucji 1514 (2006) z 29 czerwca 2006 r. Zgromadzenie Parlamentarne wypowiedziało się o następstwach referendum. Serbia kontynuowała

⁴⁰ Rezolucja 1397 (2004).

⁴¹ Rezolucja 1443 (2005).

członkostwo w Radzie, a od Czarnogóry oczekiwano, że sprosta warunkom przynależności i szybko wejdzie do organizacji. Dlatego nowemu państwu zezwolono na zachowanie delegacji *ad hoc* w Zgromadzeniu.

Już w kilka dni po ogłoszeniu suwerenności, bo 6 czerwca 2006 r. Czarnogóra składa wniosek akcesyjny (Komitet Ministrów zwraca się 14 czerwca 2006 r. o opinię do Zgromadzenia). Z prawnego punktu widzenia sytuacja wnioskodawczyni była szczególna. Jak napisano w jednym z dokumentów związanych z rozpoznaniem wniosku, Czarnogóra jest nowym państwem w znaczeniu prawa międzynarodowego, ale „jej terytorium nie jest nowe dla Rady Europy”⁴². Dlatego ważne jest zachowanie ciągłości w związaniu się Czarnogóry Europejską Konwencją – od proklamowania przez nią niepodległości (6 czerwca 2006 r.) do czasu przyjęcia do Rady (wcześniej Europejska Konwencja obowiązywała w Czarnogórze jako części Federalnej Republiki Jugosławii). Oznacza to retroaktywne – po dokonaniu akcesji – stosowanie Europejskiej Konwencji⁴³. Dopuszczalne jest tym samym składanie skarg w Trybunale, ale ich rozpoznanie jest zawieszono – zostanie uruchomione w dniu przystąpienia do Rady⁴⁴. W listach ministra spraw zagranicznych Czarnogóry przesłanych Sekretarzowi Generalnemu Rady w związku z wnioskiem o przyjęcie znalazło się zapewnienie, że Czarnogóra chce przejąć zobowiązania w odniesieniu do wszystkich konwencji, których stroną była Federalna Republika Jugosławii⁴⁵.

W opinii nr 261 (2007) Zgromadzenie Parlamentarne pozytywnie oceniło wniosek akcesyjny⁴⁶. Powtórzono przekonanie o trwałym związaniu

⁴² Punkt 4 opinii Komitetu Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie akcesji Czarnogóry do Rady Europy, doc. 11205.

⁴³ Podobna sytuacja wystąpiła już wcześniej w związku z akcesją Czech i Słowacji po rozpadnięciu się Czechosłowacji, zob. CM/Del/Dec(93) 496bis z 30 czerwca 1993 r. Zob. także pkt 18 opinii cyt. w poprzednim przypisie.

⁴⁴ Istnieje oczywiście problem skarg skierowanych przed 6 czerwca 2006 r. przeciwko Federalnej Republice Jugosławii, które dotyczą wyłącznie działań Czarnogóry. Formalnie pozwana powinna być Serbia jako sukcesorka Federalnej Republiki Jugosławii, ale możliwe jest „przejęcie” pozwania przez Czarnogórę. Na tym tle mogą powstać skomplikowane zagadnienia prawne, które wymagałyby oddzielnego omówienia.

⁴⁵ W punkcie 21 opinii Komitetu zauważano jednak, że Europejska Konwencja nie została w listach wyraźnie wskazana. Dlatego wzywano Czarnogórę, aby najpóźniej w dniu akcesji złożyła pisemną deklarację mówiącą *expressis verbis* o związaniu się od dnia ogłoszenia niepodległości Europejską Konwencją i jej protokołami 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 14.

⁴⁶ Zob. także doc. 11204, 11205 i 11207.

się Czarnogóry Europejską Konwencją (stąd brak wymogu jej ratyfikowania, a jedynie złożenie – najpóźniej w dniu wstąpienia do Rady – stosownej pisemnej deklaracji)⁴⁷. Nowego członka zobowiązano do ratyfikowania szeregu konwencji, przeprowadzenia reform konstytucyjnych (m.in. gwarancje niezależności sądów, zniesienie kary śmierci, instytucja rzecznika praw obywatelskich, bezpośrednie stosowanie w prawie krajowym prawa międzynarodowego, zwłaszcza chroniącego prawa człowieka) i ustawodawczych i dotyczących praktyki stosowania prawa. Czarnogórę równocześnie poddano kontroli Komitetu Monitorującego.

V.

W przeciwieństwie do Rady Europy integracja w ramach „Europy brukselskiej” miała charakter gospodarczy, ale brały w niej udział wyłącznie państwa demokratycznej części Europy. W traktatach założycielskich nie było postanowień identyfikujących polityczne kryteria członkostwa. Także w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości początkowo twierdzono, że wymóg ochrony praw człowieka nie jest elementem prawa wspólnotowego. Od takiego poglądu zaczęto odchodzić na przełomie lat 60. i 70., by wreszcie wymóg poszanowania praw człowieka uzyskał status zasady wynikającej ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, stając się również częścią prawa wspólnotowego⁴⁸.

Problem politycznych fundamentów „Europy brukselskiej” powstał wraz ze stworzeniem Unii Europejskiej, wykraczającej poza projekt wspólnej Europy kupców i towarów. W tworzącym ją traktacie z Maastricht (podpisany 7 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r.) znalazł się zapis mówiący o poszanowaniu przez Unię praw podstawowych zapisanych w Europejskiej Konwencji oraz wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich (art. F). Osiągnięcie politycznych

⁴⁷ Czarnogóra znalazła się w Radzie Europy 11 maja 2007 r. W przypadku 48 umów i konwencji jako dzień związania się nimi widnieje data ogłoszenia niepodległości, czyli 6 czerwca 2006 r.

⁴⁸ Zob. np. J. Plaňavová-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2003, rozdz. 8; I.C. Kamiński, „Europa brukselska” i „Europa strasburska” przed i po wschodnim rozszerzeniu z 1 maja 2004 r., *Acta Bythoniensa* 2006, t. 1.

standardów jako warunek członkostwa w Unii zostało natomiast określone na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 21–22 czerwca 1993 r. (tzw. kryteria kopenhaskie)⁴⁹. Potencjalni kandydaci muszą posiadać stabilne instytucje gwarantujące sprawne funkcjonowanie demokratycznych mechanizmów, kierować się ideałem rządów prawa, przestrzegać praw człowieka i praw mniejszości. Komisja Europejska zidentyfikowała następnie kilka ważnych aspektów owych „kryteriów kopenhaskich” – są to prawa mniejszości, niezależność sądownictwa, eliminacja korupcji, a także zapewnienie równych szans dla kobiet i mężczyzn.

Na mocy traktatu z Amsterdamu (podpisany 2 października 1997 r., wszedł w życie 1 maja 1999 r.) doprecyzowano sformułowania traktatu o Unii Europejskiej mówiące o aksjologicznych podstawach Unii. Artykuł 6 (dawny art. F) w nowym brzmieniu oznajmiał, że Unia opiera się na wspólnych dla państw członkowskich wartościach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i rządów prawa. Dodatkowo w art. 7 zapisano, jakie konsekwencje spotkają kraj członkowski winny „poważnego i stałego naruszenia” (*serious and persistent breach*) zasad określonych w art. 6. Pojawienie się podejrzenia działań mających taki charakter skutkuje zwróceniem się do państwa członkowskiego o przedstawienie wyjaśnień. Następnie na wniosek jednej trzeciej członków Unii lub Komisji Rada Unii Europejskiej zebrana w składzie szefów państw lub rządów mogłaby – uzyskawszy wcześniej zgodę Parlamentu Europejskiego – stwierdzić jednogłośnie istnienie „poważnego i stałego naruszenia”. Następnym krokiem może być zadecydowanie przez Radę kwalifikowaną większością głosów o zawieszeniu niektórych praw państwa członkowskiego, w tym prawa do głosowania w Radzie.

Procedura zapisana w art. 7 została użyta w 2000 r. przeciwko Austrii, gdy powstał w niej rząd z udziałem skrajnie prawicowej i niechętniej emigrantom Partii Wolności Jörga Haidera. Czternaście państw członkowskich – działając zdaniem wielu komentatorów zbyt pochopnie, a nawet histerycznie – zakwalifikowało powstałą w Austrii sytuację jako mającą cechy „poważnego i stałego naruszenia”. Wprowadzone sankcje polityczne zosta-

⁴⁹ Kryteria kopenhaskie mają charakter ekonomiczny i polityczny, a dodatkowo wymagają gotowości do przyjęcia wspólnotowego *acquis*: zdolności do sprostania obowiązkowi członkowskiemu, w tym przystąpienia do unii politycznej, gospodarczej i monetarnej. Kryteria uściślono podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Madrycie w 1995 r.

ły zniesione dopiero po przygotowaniu pozytywnego dla Austrii raportu przez trzysobowy zespół „mędrców” (*wise men*), złożony z sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Krytyka precedensowego użycia art. 7, pochodząca zwłaszcza ze strony austriackiego rządu, doprowadziła do zmodyfikowania tego artykułu przez traktat z Nicei (podpisany 26 lutego 2001 r., wszedł w życie 1 lutego 2003 r.). Obecnie zanim wobec państwa członkowskiego zostanie zrealizowany pierwszy krok procedury, prowadzący do stwierdzenia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia”, możliwe jest wezwanie „niezależnych osób” do przedstawienia sprawozdania o sytuacji w „podejrzanym” kraju. Dopiero jeśli taki raport potwierdzi zasadność zarzutów, dopuszczalne stanie się podjęcie kolejnych kroków: najpierw stwierdzenia „poważnego i stałego naruszenia”, a następnie zastosowanie sankcji polegających na zawieszeniu pewnych praw państwa członkowskiego, w tym prawa do głosowania w Radzie.

W przypadku Unii Europejskiej istnieje zatem dzisiaj także katalog politycznych przesłanek członkostwa oraz mechanizm kontroli i – ostatecznie – sankcjonowania państwa uznanego za winne naruszenia owych zasad. Instytucje odpowiedzialne za proces akcesyjny potraktowały polityczne kryteria kopenhaskie bardzo poważnie i rygorystycznie. Wśród państw, które weszły do Unii podczas wschodniego rozszerzenia z 1 maja 2004 r., jak również poszerzenia z 2007 r. nie znalazła się Chorwacja, mimo iż spełniała ekonomiczne kryteria członkostwa dużo lepiej niż Bułgaria i Rumunia.

Formalnie Chorwacja wystąpiła o status państwa członkowskiego 21 lutego 2003 r. (Komisja Europejska wydaje pozytywną opinię w kwietniu 2004 r., potwierdzoną decyzją Rady Europejskiej z 17–18 czerwca 2004 r.). Nie zapewniła jednak dostatecznych gwarancji mniejszościom, jej instytucje polityczne wykazywały wiele braków, zwłaszcza jednak nie podjęto wymaganej współpracy z Trybunałem Karnym ds. byłej Jugosławii. Zastrzeżenia w tej ostatniej kwestii były związane przede wszystkim z osobą generała Ante Gotoviny, osoby uważanej przez większość Chorwatów za bohatera narodowego, lecz poszukiwanej przez Trybunał w związku ze zbrodniami wojennymi⁵⁰.

⁵⁰ Urodzony w 1955 r. Gotovina (znany również pod nazwiskami Ivan Grabovać, Toni Moremante) to barwna postać. Jako 17-latek zaciągnął się do Legii Cudzoziemskiej. W 1990 r. wraca do Chorwacji i bierze udział w wojnie, szybko awansując; w maju 2001 r.

W grudniu 2004 r. Rada Europejska wyznacza rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych na 17 marca 2005 r. Nie widząc jednak koniecznej współpracy Chorwacji z Trybunałem Karnym, Unia Europejska w przeddzień wyznaczonej daty zawiesza inaugurację negocjacji. Ale 3 października 2005 r. główny prokurator Trybunału uznaje, że Chorwacja podjęła już pełną współpracę, mimo iż Gotowina nie znalazł się w haskim areszcie. Dwa miesiące później, 7 grudnia 2005 r. generała zatrzymano w Hiszpanii...

Na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2003 r. w Salonikach potwierdzono, że wszystkie państwa zachodnich Bałkanów mają perspektywę członkostwa w Unii Europejskiej⁵¹. Kraje regionu zostały począwszy od szczytu w Zagrzebiu z 24 listopada 2000 r. objęte tzw. Procesem Stabilizacji i Stowarzyszenia⁵², w ramach którego dochodzi do podpisania umów stabilizacji i stowarzyszenia. Obecnie umowy wiążą: Chorwację (podpisana 29 października 2001 r.; weszła w życie jako umowa tymczasowa 1 lutego 2002 r, jako właściwa – 1 lutego 2005 r.)⁵³ i była Jugosłowiańską Republikę Macedonii (odpowiednio 9 kwietnia 2001 r. i 1 kwietnia 2004 r.)⁵⁴. Umowy podpisano z dwoma innymi państwami: Albanią (12 czerwca 2006 r.) i Czarnogórą (15 marca 2007 r.); nie weszły one jeszcze w życie. W przypadku Serbii 3 maja 2006 r. (była to jeszcze Federalna Republika Jugosławii) rozmowy zawieszono z powodu braku współpracy władz z Trybunałem Karnym; podjęto je ponownie 13 czerwca 2007 r., po serbskich zapewnieniach o zmianie postępowania i wykonywaniu wniosków Trybunału.

Oprócz Chorwacji statut państwa kandydackiego posiada była Jugosłowiańska Republika Macedonii (wniosek o członkostwo złożono 22 marca 2004 r., pozytywna opinia Komisji Europejskiej z 9 października 2005 r., decyzja Rady Europejskiej z 16 grudnia 2005 r.). Pozostałe państwa regionu są potencjalnymi krajami akcesyjnymi.

oskarżony przez Trybunał Karny w związku z zabiciem 150 Serbów w Krainie (uciekł z niej 300 tys. Serbów); następnie „ukrywa się”. Dla ponad 80% Chorwatów jest bohaterem.

⁵¹ Po raz pierwszy o członkostwie państw zachodnich Bałkanów mówiono w dokumentach szczytu Rady Europejskiej w Feirze w czerwcu 2000 r.

⁵² Był to szczyt państw Unii Europejskiej i państw zachodnich Bałkanów w sprawie realizacji Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia – COM(1999) 235 final. Zob. także raporty roczne COM(2002) 163 final, COM(2003) 139 final, COM(2004) 202 final.

⁵³ Dziennik Urzędowy UE, L 26 z 28 stycznia 2005 r.

⁵⁴ Dziennik Urzędowy UE, L 84 z 20 marca 2004 r.

VI.

Paradoksalnie braki istniejące w państwach bałkańskich w realizacji standardów politycznych i związanych z ochroną praw człowieka uniemożliwiły wejście do brukselskiej Europy kupców, podczas gdy nie uznano ich za powód wykluczający akcesję do Rady Europy opartej na wspólnocie wartości polityczno-prawnych. Jak wspomniałem już wcześniej, wyrozumiałe potraktowanie państw akcesyjnych można uznać za zasadne, jeśli następnie używa się procedur kontrolnych i egzekucyjnych przewidzianych w prawie Rady Europy. Skoro jednak Rada pozostaje organizacją międzyrządową, wielokrotnie dało się dostrzec powściągliwość w sięganiu do najmocniejszych środków.

Pośród konwencji niewątpliwie szczególne znaczenie ma Europejska Konwencja, korzystanie z której zależy od aktywności jej beneficjentów. Należy przy tym pamiętać, że „konwencyjny efekt”, polegający na odkryciu, że warto się skarżyć do Trybunału w Strasburgu i że prowadzi to do zmian krajowego prawa oraz praktyki, wymaga czasu. Dodatkowo ze względu na olbrzymie obciążenie Trybunału (jest w nim prawie 100 tysięcy skarg) na rozpoznanie skargi czeka się kilka lat.

W przypadku starszych państw akcesyjnych widać już następstwa ratyfikacji Europejskiej Konwencji. Według danych w końcu 2006 r. w sprawach przeciwko Słowenii zapadły 193 wyroki (tylko w 4 nie dopatrzono się złamania Konwencji), Chorwacji – 73 (3), byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii – 13 (2), Albanii – 4 (1), Bośni i Hercegowinie – 1, Serbii (wraz z Czarnogórą) – 1⁵⁵. Dużo więcej spraw czekało na rozpoznanie: Słowenia – 1955, Chorwacja – 1425, była Jugosłowiańska Republika Macedonii – 726, Albania – 113, Bośnia i Hercegowina – 462, Serbia (wraz z Czarnogórą) – 1088⁵⁶. Może to stanowić podstawę do optymistycznych oczekiwań.

⁵⁵ Dane ze strony internetowej Trybunału. W nawiasach podaję liczbę wyroków, w których nie stwierdzono złamania konwencji.

⁵⁶ Liczba wszystkich skarg wniesionych od 1 listopada 1998 r. do końca roku 2006 r. i – w nawiasie – wniesionych w roku 2006 r. była następująca: Słowenia – 3242 (1408), Chorwacja – 4338 (606), była Jugosłowiańska Republika Macedonii – 1118 (343), Albania – 240 (60), Bośnia i Hercegowina – 919 (286), Serbia (wraz z Czarnogórą) – 2107 (671).

Post scriptum

Przewodnictwo w Komitecie Ministrów Rady Europy zmienia się co sześć miesięcy, zgodnie z listą państw sporządzoną w porządku alfabetycznym. Obecna prezydencja, począwszy od sesji Komitetu rozpoczynającej się 11 maja 2007 r., przeszła w ręce Serbii, a więc kraju, wobec którego istnieje wiele zastrzeżeń. Co więcej, na dwa dni przed objęciem przewodnictwa przez Belgrad parlament Serbii wybrał na swojego przewodniczącego Tomislava Nikolicia ze skrajnej Partii Radykalnej (najsilniejsze ugrupowanie w parlamencie), której przywódca – Vojislav Šešelj – znajduje się w haskim więzieniu oskarżony o zbrodnie wojenne i przeciwko ludzkości. Dodatkowo Serbia miała kłopoty ze stworzeniem rządu po ostatnich wyborach z 21 stycznia 2007 r. Rząd ostatecznie powstał w nocy z 11 na 12 maja, a koalicjanci uzgodnili, że przewodniczącym zostanie inna, wskazana przez nich osoba. Rada Europy mogła odetchnąć z ulgą...