

Dr hab. Prof. nadzw. UWrocław. Dagmara Kornobis-Romanowska
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Centrum Doskonałości im. Jeana Monneta
Uniwersytet Wrocławski

Wrocław, 6 czerwca 2017r.

Recenzja rozprawy doktorskiej

mgr Bożeny Serwin-Pinda

na temat:

**Kompetencje Rady Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki
Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej**

przygotowanej pod kierunkiem naukowym

dr hab. Ewy Skrzydło-Tefelskiej

Wyższa Szkoła Prawa i Administracji

Rzeszowska Szkoła Wyższa

(Rzeszów 2016, ss. 267)

1. Wybór tematu rozprawy

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska podejmuje problematykę z zakresu prawa Unii Europejskiej, ogólnie związaną z prawem instytucjonalnym UE oraz prowadzeniem przez UE wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Główny problem badawczy stanowią kompetencje Rady Europejskiej (RE) w tym obszarze.



Kompetencje te wynikają z art. 15 Traktatu o UE (TUE), zgodnie z którym Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Są one dopełnione przez uprawnienia przewodniczącego RE, który zapewnia na swoim poziomie oraz w zakresie swojej właściwości reprezentację Unii na zewnątrz w sprawach dotyczących WPZiB, bez uszczerbku dla uprawnień wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (art. 15(6) d TUE).

Kompetencje ogólne dla podejmowania działań zewnętrznych oraz kompetencje szczegółowe we WPZiB wynikają natomiast dla UE z Tytułu V TUE. Na mocy art. 22 TUE, RE została umocowana do określania strategicznych interesów i celów UE oraz do przyjmowania decyzji w drodze jednomyślności, które dotyczą stosunków Unii z określonym krajem lub regionem, lub określonego tematu, wskazując ich czas trwania oraz środki, które mają zostać udostępnione przez Unię i państwa członkowskie. I choć, jak wynika z art. 15 TUE, Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej, to jednak biorąc pod uwagę niepewność ekonomiczną oraz fragmentaryzację polityczną w Europie, a także i na świecie, oraz eurosceptyczne nastawienie w niektórych państwach członkowskich UE, w tym w Polsce, ta ogólna rola RE do wskazywania priorytetów politycznych nabiera szczególnego znaczenia. Jest to dzisiaj jaskrawo widoczne, zwłaszcza w Polsce, gdzie kwestionuje się tak priorytety, jak i zasadność podejmowania przez Unię działań w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz dąży do ustalenia własnej, indywidualnej pozycji w tym zakresie. Stanowi to wyzwanie dla Unii jako organizacji międzynarodowej, której siła jako wspólnoty państw, ulega w ten sposób znacznemu osłabieniu.

Obecnie w UE i w państwach członkowskich trwa burzliwa dyskusja na temat, jakie są konsekwencje prawne i polityczne takiej sytuacji w UE. Czy UE zmierza w dobrym kierunku, czy możliwe jest realizowanie celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa indywidualnie przez państwa członkowskie? Czy RE jest w tej sferze właściwie umocowana, skoro w jej skład wchodzi szefowie państw i rządów, a więc najwyżsi przedstawiciele państw członkowskich? Czy może kompetencja w tej materii powinna być powierzona innemu podmiotowi (organowi) w ramach UE, który byłby niezależny od państw?

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska wpisuje się w nurt dyskusji politycznych i badań nad tymi problemami, które prowadzone są w państwach członkowskich UE oraz w samej Unii, a także w doktrynie polskiej i zagranicznej. Biorąc powyższe względy pod rozwagę, należy docenić i jednoznacznie pozytywnie ocenić inicjatywę Doktorantki i uznać wybór tematu za posunięcie ambitne, szczególnie że temat uprawnień RE właśnie w sferze WPZiB nie był dotąd przedmiotem tak obszernej, samodzielnej analizy prawnej w polskiej literaturze z zakresu prawa europejskiego, co Doktorantka trafnie odnotowuje we *Wstępie* do pracy. W zagranicznej literaturze naukowej problem ten pojawia się wprawdzie często, ale zwykle jako jeden z aspektów szerokiej problematyki prawa instytucjonalnego, w tym kompetencji Rady Europejskiej, w związku z rozwiązaniami prawnymi i praktyką, przyjętymi przez Unię Europejską na tym polu lub pobocznie w związku z szeroką problematyką WPZiB w UE.

2. Konstrukcja i systematyka pracy. Uwagi ogólne.

Recenzowana rozprawa liczy 267 strony i składa się ze *Wstępu*, czterech *Rozdziałów* i *Zakończenia*.

Rozdział I ma charakter historyczny i porządkujący. Zgodnie z tytułem, poświęcony jest ustrojowi RE na przestrzeni lat. Rozważania dotyczą ewolucji, jaka dokonywała się wraz z kolejnymi rewizjami prawa wspólnotowego/unijnego, które stopniowo doprowadziły do przekształcenia gremium nieformalnego w instytucję unijną, wyposażoną na mocy traktatów założycielskich w kompetencje do podejmowania działań wiążących państwa członkowskie. Rozdział ten dotyczy wreszcie praktycznego aspektu związanego z podejmowaniem decyzji przez RE za pomocą rozmaitych mechanizmów decyzyjnych dostępnych dla tego gremium, jak: konsensus, jednomyślność, głosowanie większościowe, w tym większością kwalifikowaną i za pomocą uchwał w różnej formie (akty nazwane i nienazwane) i o zróżnicowanym charakterze prawnym. Rozdział ten stanowi najszerszą część pracy, liczącą 86 stron.

Przedmiotem kolejnego, II Rozdziału są ogólne badania nad udziałem RE w kształtowaniu WPZiB, prowadzone przez pryzmat ewolucji celów,

instrumentarium prawnego i instytucjonalnego. Obok aspektów historyczno-prawnych, w tej części pracy Doktorantka analizuje także relacje międzyinstytucjonalne, służące kształtowaniu i wdrażaniu WPZiB. Rozważania obejmują relacje na linii: RE – Rada UE, wysoki przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także w relacjach z Parlamentem Europejskim i Komisją. Polegają one głównie na przedstawieniu zasadniczych prerogatyw przyznanych tym instytucjom i organom w ramach WPZiB przy okazji kolejnych zmian w traktatach założycielskich.

Prawdopodobnie w kontraście do ogólnego ujęcia w Rozdziale II, trzeci Rozdział pracy ma na celu przedstawienie tytułowych „specyficznych kompetencji Rady Europejskiej w zakresie WPZiB”. Doktorantka rozumie przez to: programowanie zarządzanie i kontrolę WPZiB przez RE, normatywny charakter działań tej instytucji, jej reprezentację wewnętrzną i zewnętrzną. Warto zauważyć, że w tej części dysertacji znajdują się też informacje nt. roli wysokiego przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Są to informacje, które polegają na wskazaniu przepisów w Traktacie o funkcjonowaniu UE, na podstawie których powierzone zostały mu uprawnienia w obszarze WPZiB.

Wreszcie ostatni, IV Rozdział recenzowanej dysertacji zamyka rozważania na temat kompetencji RE we WPZiB poprzez przedstawienie jej działań wobec wybranych państw europejskich (kraje byłej Jugosławii, Kosowo, Rosja, Ukraina) oraz państw Bliskiego Wschodu (w tym Syrii i Iranu).

Całość badań w recenzowanej dysertacji zamyka *Zakończenie*.

Oceniając tak zaprojektowaną kompozycję pracy, należy stwierdzić, że jej podział i systematyka są zasadniczo logiczne. Można mieć jednakowoż wątpliwość, czy są one uzasadnione treścią i czy są najbardziej przydatne, biorąc pod rozwagę realizację celów pracy. Cele te bowiem, tak jak i pytania badawcze, zakres oraz metody badań, literatura polska i zagraniczna dotycząca przedmiotu rozprawy doktorskiej są jednoznacznie, wręcz syntetycznie wskazane we *Wstępie*. Tymczasem odpowiedzi na te enumeratywnie postawione pytania badawcze są już w tekście rozproszone i nie jest to już zupełnie jasne, jak je ze sobą powiązać. Pomagają w tym nieznacznie: *Zakończenie*, które zawiera bezpośrednio odniesienie do nich, z próbą sformułowania ostatecznych wniosków z

zaznaczeniem, że „cel rozprawy przedstawiony we wstępie został osiągnięty”, a nadto, że „tezy postawione we wstępie zostały potwierdzone” (s. 237), a także *Uwagi końcowe*, które są konsekwentnie wyodrębniane w systematyce pracy i wieńczą badania w każdym z rozdziałów, za wyjątkiem ostatniego. Wnioski te jednak nie odpowiadają już ani numeracją, ani kolejnością syntetycznym pytaniom badawczym sformułowanym we *Wstępie*, odpowiadają jednak przedmiotowo zagadnieniom opracowanym w rozdziałach, co należy podkreślić i pozytywnie ocenić.

Biorąc powyższe argumenty pod rozwagę i dokonując ogólnej oceny konstrukcji i systematyki pracy, należy je uznać za zasadniczo logiczne, spójne i przejrzyste. Jest to więc ocena pozytywna.

3. Ocena merytoryczna pracy

Ogólny problem prawny dysertacji polegający na przedstawieniu kompetencji RE w sferze WPZiB UE został skonkretyzowany we *Wstępie* do pracy za pomocą sześciu szczegółowych pytań badawczych, z czego połowa dotyczy oceny działań RE jako organu o „najwyższej pozycji w systemie instytucjonalnym w systemie instytucjonalnym UE”, jak pisze Doktorantka na str. 10 recenzowanej rozprawy. Pytanie o „najwyższą pozycję” jest jednocześnie pierwszą z sześciu tez sformułowanych w rozprawie. Co ciekawe, tezy jako założenia zaprojektowane do zrealizowania, są już w przesądzone w tej pracy w momencie ich sformułowania i stanowią skrócone wnioski (str. 10). Już na początku lektury Czytelnik dowiaduje się, że „RE jest najważniejszą instytucją Unii w zakresie WPZiB, która wniosła znaczący wkład i wykazała się ogromnym zaangażowaniem w budowanie i funkcjonowanie WPZiB”, że „jest odpowiedzialna jest za kreowanie WPZiB, rozwiązywanie różnorodnych problemów, reprezentację, zarządzanie oraz kontrolę a jej kompetencje RE w omawianej dziedzinie są tożsame z funkcjami właściwymi dla organizacji międzynarodowych”, a nadto, że „RE nie wywiązała się ze swoich kompetencji, podejmując działania zmierzające do zarządzania kryzysem w państwach bałkańskich, a jej działania podejmowane w stosunku do państw Europy Wschodniej ukazały wiele błędów i wad funkcjonowania tej

instytucji w zakresie WPZiB” i nawet, że „wszystko wskazuje na to, że podjęte przez RE próby zakończenia rozwoju programu jądrowego realizowanego przez Iran okazały się skuteczne. Z kolei zaangażowanie RE na rzecz Syrii okazało się niewystarczające i nieefektywne”. Mamy tu więc pracę doktorską w pigułce, z kompletem odpowiedzi na pytania badawcze sformułowane jeden akapit wyżej, jeszcze zanim padną argumenty prawne i nim Autorka podejmie trud dowodzenia. Przy okazji, niejasna jest teza trzecia, że kompetencje RE są tożsame z funkcjami właściwymi dla organizacji międzynarodowych w zakresie nazewnictwa? O jakie nazewnictwo chodzi?

Bardziej bezpośrednio i ogólnie Autorka formułuje cel rozprawy, którym jest „ukazanie specyfiki RE w systemie instytucjonalnym UE, szczególnie w zakresie kształtowania WPZiB, a w rezultacie opracowanie katalogu kompetencji tej instytucji w dziedzinie WPZiB i zaprezentowanie ich na przykładzie wybranych państw Europy i Bliskiego Wschodu (s. 11). Zgodnie więc z tematem dysertacji, podstawowym celem są badania nad problemem prawnym, którym są kompetencje RE powierzone jej w zakresie WPZiB, a „specyfika w systemie instytucjonalnym” to tylko ich pochodna.

Tak postawionemu problemowi badawczemu niewątpliwie służy retrospektywa, a więc ukazanie procesu ewolucji RE od nieformalnych spotkań, przez ukonstytuowanie organu o charakterze międzyrządowym, stanowiącego wprawdzie najwyższy szczyt dyplomatyczny dla państw członkowskich, ale jednak ulokowanego poza systemem Wspólnot Europejskich - do instytucji unijnej, działającej formalnie w ramach tej ponadnarodowej organizacji międzynarodowej. Autorka traktuje to ujęcie jako punkt wyjścia dla wszystkich ustaleń w pracy i z tego powodu historia integracji i rozwiązania prawne dotyczące tak RE, jak i WPZiB przyjmowane przy okazji kolejnych traktatów rewizyjnych, łącznie z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy, który nie wszedł nigdy w życie, jawią się jako pierwszoplanowe, o konstytutywnym znaczeniu dla wszystkich bez wyjątku wątków we wszystkich częściach recenzowanej dysertacji (np. s. 16-60; s. 105-129; s. 139-147). Trudno w rozprawie o charakterze prawniczym podzielić ten pogląd i uznać tak szeroki przegląd historyczny za niezbędny i uzasadniony, szczególnie że przeważa on szalę, dominuje i zabiera

przestrzeń, która należy się przede wszystkim rozważaniem nad aktualnym stanem prawnym. Wyraźnie w recenzowanej rozprawie przestrzeni tej jest mało, szczególnie że poczesne miejsce zajmują jeszcze ustalenia o charakterze organizacyjnym i technicznym jak np. organizacja i przebieg głosowań (s.82). Przykład ten jest bardzo wymowny, bo Doktorantka analizuje kto i jak sprawdza kworum i jak przygotować projekt protokołu (s. 83). Lakoniczne wykazanie na czym polega jednomyślność jest zaledwie pretekstem, dla którego przywołane jest postępowanie z art. 7(2) TUE, którego przedmiotem jest stwierdzenie przez RE poważnego i stałego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości, na których opiera się Unia. Są to wartości wymienione w art. 2 TUE: poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne dla państw członkowskich w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Autorka przedstawia literalny wymóg jednomyślności w państwach w tej procedurze, przy czym nie opatruje jej choćby jednym słowem komentarza, przechodząc bezrefleksyjnie do składu Komisji Europejskiej (s. 85). A przecież ta kompetencja RE czyni zeń niewątpliwie „najważniejszą instytucję UE”, ma znaczenie dla innych ustaleń w tej pracy (jak choćby relacje międzyinstytucjonalne z Rozdziału II). Doktorantka wraca zresztą do tego wątku w Rozdziale III (s. 155-157), ale ponownie czyni to jak sprawozdawca, a nie jak badacz, który analizuje, drąży i pyta. Zdumiewa wręcz, gdy w odniesieniu np. do zasady rządów prawa, Doktorantka stwierdza, że „w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE stosuje się pojęcie „wspólnoty prawa”, które jest uzasadniane faktem, że zasada „państwa prawa” jest nieadekwatna w odniesieniu do UE, nie będącej organizacją państwową”. Nie ma przy tym żadnego przykładu, który wykazałby prawdziwość tej tezy. Jak w takim razie należy rozumieć treść art. 2 TUE? Jak do prawa UE weszły zasady takie jak praworządność, pewność prawa, *lex retro non agit*, ochrona praw nabytych, czy zasada uzasadnionych oczekiwań? Na marginesie, jest to chyba pierwszy przypadek rozprawy z dziedziny prawo UE, w której orzecznictwo Trybunału

Sprawiedliwości UE przywoływane jest jedynie negatywnie, przez stwierdzenie jego braku w zakresie przedmiotowych badań.

Za bardzo potrzebne i pożądane w pracy należy za to uznać nawiązanie to doktryn politycznych i prawnych oraz dorobku politologii i nauki stosunków międzynarodowych w celu umożliwienia analizy istoty WPZiB w UE i zachowań państw w jej ramach (s. 104), zbadania motywów integracji oraz jej dynamiki. Wartościowo naukowo są odwołania do teorii paradygmatu realistycznego i neofunkcjonalizmu, i tylko szkoda, że są tak zdawkowe. Z satysfakcją należy odnotować zatem przywołanie, choćby symboliczne, dorobku polskich akademików i praktyków w tym zakresie, jak chociażby prof. T. Łoś-Nowak, prof. S. Konopackiego, czy wreszcie prof. Z. Brzezińskiego.

Duży niedosyt rodzi natomiast oszczędność lub wręcz brak konkluzji częściowych, które mogłyby się pojawiać w ramach poszczególnych wątków, co zwiększyłoby nie tylko czytelność i klarowność następujących po sobie wywodów, ale miałyby pozytywny wpływ na walor naukowy rozprawy, która momentami przypomina wyciąg z aktu prawnego (akapity rozpoczynające się od słów „zgodnie z art...” lub „na podst. art...”, np. s. 161) lub przegląd wydarzeń, czy zestawienie faktów (tak np. s. 147 w rozważaniach o KE z przejściem do wątku o TSUE; s. 156 – zestawienie art. 2 i 3 TUE; s. 157; s. 163 – współpraca UE z innymi organizacjami międzynarodowymi; s. 174 – sankcje wobec Rosji). Doktorantka wyraźnie unika konkludowania poszczególnych wątków, przenosząc wnioski do jednego zbiorczego punktu na końcu każdego rozdziału.

Na tle całości rozważań w recenzowanej dysertacji rodzą się jeszcze szczegółowe pytania do Doktorantki, które mogą stanowić punkt wyjścia do dyskusji podczas obrony pracy doktorskiej:

- Odnosząc się do wyboru przewodniczącego RE, Doktorantka stwierdza na s. 56, że „wydaje się, iż niezbędnym jest, aby osoba ta dysponowała zarówno kompetencjami organizacyjnymi, które umożliwią jej sprawne przygotowywanie i prowadzenie posiedzeń Rady Europejskiej, jak również zdolnościami negocjacyjnymi, w celu podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia konsensusu. Z pewnością atutem kandydata byłby fakt, gdyby już w konkretnych działaniach udowodnił posiadanie tych cech”. O jakich konkretnych działaniach

tu mowa? Czy można wyobrazić sobie, że RE nie przewodniczy *primus inter pares*, a osoba całkowicie spoza grona najwyższych przedstawicieli państw członkowskich?

- Jak wygląda rozdział uprawnień przyznanych przewodniczącemu RE oraz wysokiemu przedstawicielowi do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, o których mowa na s. 62 recenzowanej rozprawy? Jaki organ byłby właściwy do rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między tymi funkcjonariuszami UE?

- Czy możemy założyć, że RE w trybie art. 7 TUE stwierdza poważne i stałe naruszenie wartości, na których opiera się Unia przez np. dwa państwa członkowskie, a jednomyślność decyzji w tej sprawie jest zapewniona przez wyłączenie obu państw z głosowania?

Dokonując tytułem konkluzji sumarycznej oceny merytorycznej recenzowanej rozprawy, należy podkreślić jej mocne i słabe strony. Mocna strona to klarowna, logiczna i spójna kompozycja pracy, wyraźnie sformułowane tezy i cele, dogłębnie przeanalizowana i detalicznie wprost przedstawiona ewolucja RE w systemie instytucjonalnym UE. Słaba strona to nader oszczędnie formułowane konkluzje i nadmierna ostrożność w wyprowadzaniu własnych wniosków. Dokonując bilansu zalet i wad przedstawionej rozprawy, ostateczna ocena merytoryczna jest jednak pozytywna.

4. Ocena formalna pracy

Pod względem formalnym i warsztatowym, praca nie wzbudza zastrzeżeń. Należy przede wszystkim docenić jej reprezentatywne i bogate udokumentowanie. Wykaz dokumentów, literatury polskiej i zagranicznej zajmuje 25 stron rozprawy. Język pracy jest klarowny, widoczna jest dbałość nie tylko o poprawność języka prawniczego, a także o styl pisarski. Zdarzają się wprawdzie potknięcia, jak np. na s. 53, gdzie Doktorantka pisze: „Instytucja przewodniczącego Rady Europejskiej funkcjonowała od początku istnienia tej instytucji”, czy na s. 171: „Sankcje nakładane na Iran mają długą tradycję”. Są to

jednak mankamenty nie rzutujące na ogólną pozytywną ocenę strony formalnej pracy.

5. Konkluzja

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Mgr Bożeny Serwin-Pinda spełnia w zadawalającym stopniu warunki określone w art. 13 ustawy z dn. 14 marca 2003 o stopniach naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2003, nr 65, poz. 595).

Wnoszę o dopuszczenie Doktorantki do dalszego postępowania doktorskiego.

Tejma Kowalska - Romanowska