

Lublin, 28 sierpnia 2017 r.

Prof. dr hab. Ryszard Skubisz
Katedra Prawa Wspólnot Europejskich
(Katedra Jean Monnet)
UMCS

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pani mgr Bożeny Serwin-Pinda pt. „Kompetencje Rady Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, przygotowanej pod opieką naukową dr hab. Ewy Skrzydło-Tefelskiej Wyższa Szkoła Prawa i Administracji Rzeszowska Szkoła Wyższa (Rzeszów 2016, ss. 267)

I. Temat rozprawy doktorskiej

Temat badawczy pracy doktorskiej pt. „Kompetencje Rady Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej ” został bardzo dobrze wybrany. Jest to bowiem o dużym znaczeniu teoretycznym i praktycznym, któremu do tej pory poświęcono zdecydowanie zbyt mało uwagi w krajowej nauce prawa unijnego. W ostatnim czasie problematyka objęta tematem dysertacji stała się jeszcze bardziej aktualna ze względu na falę migracji uchodźców na terytorium Unii Europejskiej oraz rozpoczęty proces wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej określanej jako Brexit. Kompetencje Rady Europejskiej stały się w ostatnich miesiącach przedmiotem żywej dyskusji. Stawia się pod znakiem zapytania celowość podejmowania – w świetle prawa każdego państwa do suwerennych decyzji – przez Radę Europejską działań w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Fragmentem tego podejścia do polityki zagranicznej UE jest stanowisko Rządu RP w sprawie odnowienia mandatu Donalda Tuska jako Przewodniczącego Rady Europejskiej.

Temat rozprawy pozwala również, ze względu na dość wysoki stopień komplikacji, na rzeczywistą weryfikację umiejętności Autorki jako kandydata do stopnia naukowego w

dziedzinie nauk prawnych. Przedstawienie dysertacji doktorskiej na ten temat wymagało bowiem od Autorki umiejętności sprawnego poruszania się, z uwzględnieniem praktyki, w prawie Unii Europejskiej. W zakresie WPZiB Rada Europejska jest bowiem jednym z kilku (i to jak się wydaje, nie najważniejszym) organów Unii Europejskiej. Ustalenie relacji tych organów, ich kompetencji w dziedzinie objętej tematem rozprawy doktorskiej, może sprawiać trudności.

Wymaga również podkreślenia, iż Autorzy przygotowujący teksty naukowe z obszaru prawa Unii Europejskiej, a w szczególności prawa instytucjonalnego, są narażeni na ryzyko koncentrowania się na problematyce prawa międzynarodowego publicznego oraz stosunków międzynarodowych i utraty, co najmniej w części, z pola widzenia aspektów prawnych. Do Recenzenta należy ocena, czy Doktorantka nie zбочyła z kursu analizy prawnej na pobocza przynależne już innym dyscyplinom nauki (np. historii stosunków międzynarodowych).

II. Układ rozprawy

Praca została podzielona na cztery (4) rozdziały. Rozprawę otwiera wstęp, a zamyka zakończenie.

W zagadnieniach wstępnych Autorka charakteryzuje ogólne założenia rozprawy, w szczególności przedstawia szczegółowe pytania badawcze. Doktorantka formułuje również sześć (6) tez swojej dysertacji. Te tezy, jak podnosi, mają być przedmiotem weryfikacji i ustaleń badawczych w kolejnych rozdziałach rozprawy.

W rozdziale I (Ustrój Rady Europejskiej), Autorka przedstawiła wieloletni proces powstawania Rady Europejskiej. Charakteryzuje ten proces od początku lat 60 od czasu pierwszych nieregularnych spotkań Szefów państw i rządów państw członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich aż do Traktatu Lizbońskiego, w którym zawarto aktualnie obowiązujące podstawy normatywne Rady Europejskiej. Przedstawiła także strukturę organizacyjną Rady Europejskiej (jej skład, organizację obrad i tryb podejmowania decyzji).

W rozdziale II (Udział Rady Europejskiej w kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE) Autorka charakteryzuje kształtowanie WPZiB w związku z wyłonieniem się, w wyniku wieloletniej ewolucji, struktury Rady Europejskiej.

Przedstawiła, wręcz drobiazgowo, proces historyczny powstawania WPZiB. Dokonała charakterystyki instrumentów prawnych Rady Europejskiej w zakresie WPZiB oraz relacje międzyinstytucjonalne w tym obszarze.

W rozdziale III (Specyficzne kompetencje Rady Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE) Autorka uważa, iż kompetencje Rady Europejskiej, mają specyficzny charakter. Wyróżnia, w ślad za doktryną anglojęzyczną, następujące funkcje Rady Europejskiej: programującą, normatywną, administrowania i kontrolną.

W rozdziale IV (Działania Rady Europejskiej w Zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa wobec wybranych państw Europy i Bliskiego Wschodu) Autorka charakteryzuje faktyczne działania Rady Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Odwołuje się przykładowo do krajów byłej Jugosławii, Kosowa, Rosji, Ukrainy, jak również Syrii i Iranu. Działanie Rady Europejskiej, jak trafnie zauważa Autorka, w niektórych z tych krajów należy ocenić jako sukces (Iran), a w innych jednak jako niepowodzenie (Ukraina, Syria).

W zakończeniu Autorka zawarła konkluzje wynikające z analizy przeprowadzonej w rozprawie. Jest to interesująca, całościowa, częściowo krytyczna, ocena działalności Rady Europejskiej w ostatnich latach w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

III. Podstawowe tezy rozprawy

Punktem wyjścia do dyskusji w rozprawie wydaje się być pogląd Autorki, iż Rada Europejska, jako najważniejsza instytucja Unii Europejskiej, jest wyposażona w kompetencje właściwe organizacjom międzynarodowym. Do tych kompetencji należy również, co nie ulega kwestii, w świetle Traktatu z Lizbony, również Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa. Rada Europejska jest odpowiedzialna, wspólnie z Radą, za kreowanie WPZiB, reprezentację Unii Europejskiej, zarządzenie w tym obszarze, rozwiązywanie problemów i kontrolę.

Cechą charakterystyczną WPZiB jest jej przypisanie kilku instytucjom Unii Europejskiej (Radzie UE, Radzie Europejskiej, Komisji Europejskiej). Wysoki Przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wykonuje wspólną politykę

zagraniczną i bezpieczeństwa. Państwom członkowskim pozostawiono również, w zakresie trudnym do precyzyjnego zdefiniowania, pewną swobodę w kształtowaniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Dlatego istotne znaczenie ma określenie wzajemnego stosunku pomiędzy tymi instytucjami unijnymi, Wysokim przedstawicielem w dziedzinie WPZiB oraz państwami członkowskimi.

Autorka podjęła, zasługujący na uznanie, wysiłek w celu zdefiniowania relacji kompetencji Rady Europejskiej w obszarze WPZiB do kompetencji innych instytucji Unii Europejskiej działających w ramach WPZiB. Ta próba Doktorantki nie może być jednak uznana za w pełni udaną. Nie poddała ona bowiem właściwej analizie art. 24 Traktatu o Unii Europejskiej, w szczególności jego akapitu 2. Powołany przepis stanowi, iż wspólna polityka zagraniczna „jest określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę /.../ Wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa wykonuje wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Państwa Członkowskie...” . Ponieważ rzeczowniki „realizacja” i „wykonanie” mają synonimiczne znaczenie, to nadal aktualne jest pytanie do Doktorantki o rozgraniczenie kompetencji Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE oraz państw członkowskich w dziedzinie WPZiB.

Doceniając jednak wysiłek p. B. Serwin-Pindy w kwestii próby rozgraniczenia tych kompetencji nasuwa się jednak uwaga, iż jest to rozwiązywanie kwadratury koła. Z jednej strony państwa członkowskie nie zostały pozbawione w traktatach założycielskich swoich kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Z drugiej strony, jak już zaznaczono, WPZiB jest realizowana przez kilka organów UE. Wskazać należy również na hybrydową pozycję Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który nie jest ściśle rzecz biorąc organem Unii Europejskiej. Mieć należy na uwadze również, iż największe państwa, jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, nie rezygnują ze swoich interesów w obszarze praktyki zagranicznej i dążą do ich realizacji poza strukturami Unii Europejskiej. Jeżeli jednak dane zagadnienie trafia na forum Rady Europejskiej, to mniejsze państwa się podporządkują woli większości państw albo będą się sprzeciwiać, co może grozić paraliżem prac tego organu. Wydaje się, że rolą Przewodniczącego Rady Europejskiej jest właśnie przeciwdziałanie tej polityce i kierowanie wszystkich istotnych spraw na forum oraz dążenie do wcześniejszego wypracowania rzeczywiście akceptowalnego kompromisu. Być może konieczne byłoby przedstawienie

propozycji nowej regulacji prawnej w tym zakresie, co oczywiście na dzień dzisiejszy jest mało prawdopodobne. Jednakże ten realizm w ocenie perspektyw zmiany traktatu nie zwalniał Autorki od przedstawienia propozycji de lege ferenda w celu wzmocnienia pozycji Rady Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Doktorantka trafnie zidentyfikowała nieudane próby działań Rady Europejskiej w konflikcie w Syrii i na Ukrainie. Nasuwa się spostrzeżenie, iż w tych właśnie przypadkach jedną ze stron konfliktu była Rosja. To państwo pozostaje niejako naturalnym przeciwnikiem Unii Europejskiej i dąży do jej erozji, a obszary Syrii i Ukrainy uważa za należące do jej sfery strategicznych wpływów. Trudno zatem było oczekiwać, iż mogą zyskać akceptację Rosji propozycje i działania państw Zachodu, prezentowane również przez Radę Europejską.

IV. Metoda badawcza

W toku prowadzenia wywodu Autorka, zgodnie z jej deklaracją na wstępie, powinna posługiwać się w rozprawie kilkoma rodzajami wykładni przepisów prawa. Niżej podpisany zakłada, iż Doktorantka rozumie wykładnię jako wyjaśnianie znaczenia treści przepisów obowiązującego prawa. Za najważniejszą wykładnię przepisów Kandydatka do stopnia doktora trafnie uważa logiczno-językową. Ta wykładnia stanowi niewątpliwie na naszym kontynencie podstawową metodę interpretowania przepisów prawa. W rozprawie jest onastosowana jednak w ograniczonym stopniu. Analiza tekstu prawnego nie jest przeprowadzona w szerokim zakresie, pomimo iż recenzowana rozprawa w Jej zamierzeniu stanowić powinna podstawę do uzyskania stopnia w dziedzinie nauk prawnych.

Pani B. Serwin-Pinda zapowiada we wstępie korzystanie także w dysertacji z wykładni historycznej właściwych przepisów prawa. Przedmiotem tej wykładni powinna być analiza projektów przepisów i przyjętych na przestrzeni lat kolejnych przepisów prawa. Z pewnością nie można kwalifikować jako wykładni historycznej charakterystyki procesu kształtowania się pozycji Rady Europejskiej w całkowitym oderwaniu lub jedynie w luźnym związku z regulacją prawną.

Doktorantka deklaruje również we wstępie, iż sięga do metody aksjologicznej i metody empirycznej. Te metody wykładni są stosowane jedynie wyjątkowo, chociaż niewątpliwie są one użyteczne przy stosowaniu przepisów prawa unijnego. Doktorantka

zapowiada we wstępie korzystanie z metody prawnoporównawczej. Niżej podpisany ma jednak wątpliwości, czy ta metoda wchodzi w rachubę w tym przypadku, ponieważ nie wiadomo jakie systemy prawne dotyczące kompetencji Rady Europejskiej, czy szerzej statusu prawnego w systemie instytucji Unii Europejskiej, mają być porównywane.

Zdziwienie może budzić pominięcie wśród wymienionych we wstępie metod wykładni funkcjonalnej metody, która jest stosowana powszechnie w obszarze prawa Unii Europejskiej. Być może Autorka uważa, iż ta metoda wykładni może być wykorzystywana tylko przy interpretacji przepisów dotyczących jednolitego rynku UE. Konieczne jest zatem ustalenie poglądu Doktorantki w kwestii możliwości zastosowania wykładni funkcjonalnej także w prawie instytucjonalnym UE.

Deklarowane we wstępie rodzaje wykładni przepisów, z powyższym zastrzeżeniem, są zbieżne z metodami ustalania treści norm w prawie prywatnym. Powstaje zatem pytanie, w jakim zakresie te same techniki wykładni przepisów prawa mogą być stosowane zarówno w prawie prywatnym, jak i w prawie unijnym oraz w prawie międzynarodowym publicznym. Niżej podpisany wyraża nadzieję, iż ta kwestia zostanie wyjaśniona przez Doktorantkę podczas publicznej dyskusji nad Jej dysertacją.

W rozprawie Autorka odwołuje się do z dorobku polskiego piśmiennictwa z obszaru politologii, stosunków międzynarodowych i prawa Unii Europejskiej. Autorka wykorzystuje w różnym stopniu, jak się wydaje, całość polskiego piśmiennictwa z obszaru prawa Unii Europejskiej. Istotną usterką rozprawy jest jednak całkowite pominięcie dostępnej literatury w języku francuskim i języku niemieckim. Zasadą krajowej doktryny prawa unijnego jest bowiem sięganie, obok literatury anglojęzycznej, także do (dostępnego przecież w Polsce) piśmiennictwa w tych dwóch pozostałych językach.

Istotnie większą wadę rozprawy p. Serwin-Pindy stanowi niewykorzystanie w należyтым stopniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. Ta judykatura na przestrzeni kilku dziesięcioleci pełni ogromną, wprost nie do przecenienia, rolę w kształtowaniu i rozwoju prawa unijnego. Trybunał Sprawiedliwości wydając takie orzeczenia faktycznie pełni rolę substytutu ustawodawcy. Uważam nawet, iż wyroki Trybunału wydane w trybie odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądów krajowych państw członkowskich pełnią znacznie większą rolę w systemie prawa unijnego niż wyroki najwyższych instancji sądowych państw członkowskich UE w ich krajowych porządkach prawnych.

Podejście przez Doktorantkę do judykatury Trybunału Sprawiedliwości tym bardziej budzi zdziwienie, iż traktaty założycielskie przyznają, chociaż w ograniczonym stopniu, Trybunałowi kompetencje w niektórych sprawach z dziedziny WPZiB. Trybunał Sprawiedliwości jest bowiem właściwy do kontrolowania przestrzegania art. 40 Traktatu o Unii Europejskiej i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 akapit 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Prawnie wiążące decyzje Rady Europejskiej zmierzające do wywołania skutków prawnych wobec podmiotów trzecich są bowiem poddane jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości (art. 24 akapit 2 TUE w zw. z art. 263 TFUE).

V. Strona formalna

Autorka w sposób poprawny, co do zasady, odwołuje się do literatury przedmiotu. Nie popełnia również „grzechu” nadmiernego powoływania wielu pozycji na potwierdzenie określonego poglądu.

Rozprawa jest napisana raczej poprawnie stylistycznie, chociaż występują pewne uchybienia językowe. Wydaje się, iż brak również literówek w tekście, co może świadczyć, iż adiustacja tekstu została przeprowadzona starannie.

Zaletą rozprawy jest zestawienie obszernego materiału źródłowego dotyczącego tematu rozprawy, z zastrzeżeniem wskazanego wyżej pominięcia literatury w języku francuskim i w języku niemieckim.

W ogólnej ocenie strona formalna rozprawy nie budzi zastrzeżeń.

VI. Wnioski końcowe

Rozprawa została przygotowana na interesujący teoretycznie i ważny praktycznie temat. Autorka we wstępie sformułowała trafnie podstawowe tezy swojej dysertacji. Na aprobatę zasługuje również samo podejście do tematu, co znajduje wyraz w sformułowaniu tez, a następnie przeprowadzeniu ich weryfikacji w celu wykazania zasadności. Wynika z tego, iż układ rozprawy jest dobrze pomyślany, a jej konstrukcja jest logiczna i dość spójna.

Autorka przedstawiła tezy badawcze, ale nie zdołała jednak w sposób w pełni zadowalający wykazać ich zasadności, pomimo stwierdzenia w zakończeniu rozprawy, iż to uczyniła. Występuje zatem pewna rozbieżność pomiędzy tezami we wstępie, a ich, niekiedy bardzo pobieżnym, udowodnianiem w kolejnych rozdziałach pracy. Kierując się dyrektywą życzliwej interpretacji, można przyjąć, iż Autorka dowodzi zasadności swoich twierdzeń, pozostawiając jednak czytelnikowi wyszukanie odpowiednich fragmentów rozprawy. Czytelnik napotyka jednak istotne trudności z identyfikacją tych fragmentów rozprawy, w których Autorka uzasadnia poszczególne tezy. Podsumowanie, zawarte w uwagach końcowych poszczególnych rozdziałów, raczej o charakterze syntetycznego streszczenia, nie zastępuje procesu dowodzenia zasadności poszczególnych tez rozprawy, które Autorka wymienia zbiorczo we wstępie.

Wnioski sformułowane w zakończeniu rozprawy niewątpliwie zasługują na aprobatę. Szczególnie cenne są uwagi wskazujące na faktyczny brak pełnej możliwości wykonywania swoich zadań przez Radę Europejską w dziedzinie WPZiB w sytuacji dominacji Francji i Niemiec przy określaniu głównych kierunków polityki zagranicznej Unii Europejskiej. Nasuwa się spostrzeżenie, iż występuje naturalny konflikt pomiędzy z jednej strony kompetencjami Rady Europejskiej w dziedzinie WPZiB a z drugiej strony polityką zagraniczną głównych graczy w Unii Europejskiej, który ujawnia się z chwilą sprzeczności interesów mniejszych państw z interesami przede wszystkim Francji i Niemiec, a wcześniej również Wielkiej Brytanii. Nie można także nie zauważyć kwestionowania przez niektóre inne państwa przyjmowanych przez Radę Europejską kierunków polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i ich realizacji oraz artykułowania, niekiedy nawet demonstracyjnie, własnego stanowiska, odbiegającego od poglądu większości państw członkowskich.

W przekonaniu niżej podpisanego w rozprawie dominuje podejście o charakterze sprawozdawczym. Autorka zdecydowanie preferuje opisywanie rozwoju i wydarzeń z dziedziny historii stosunków międzynarodowych. Elementy analizy prawnej mają zdecydowanie drugorzędne znaczenie, chociaż pani B. Serwin-Pinda wykładni logiczno-językowej nadała we wstępie priorytetowe znaczenie. Również inne metody wykładni prawa deklarowane we wstępie nie zostały wykorzystane w szerszym zakresie w kolejnych rozdziałach.

Cechą rozważań Autorki jest wstrzemięźliwość w przedstawieniu własnych poglądów. Rozprawa zyskałaby niewątpliwie na wartości, gdyby Autorka odważyła się na bardziej kategoryczne rady i propozycje.

W opinii Recenzenta zakres uwzględnienia materii prawnej jest dość wąski. Dużo miejsca zajmują bowiem rozważania, które powinny być zakwalifikowane do innych dyscyplin naukowych (np. stosunków międzynarodowych, historii Unii Europejskiej, a nawet nauk politycznych). Jest niewątpliwie celowe w rozprawie z dziedziny nauk prawnych dotyczącej kompetencji Rady Europejskiej odwołanie się, co do zasady, do materii pobocznych. Jednakże powinna być zachowana właściwa proporcja (równowaga) pomiędzy problematyką prawną, a zagadnieniami przynależnymi do innych obszarów wiedzy. Zakres problematyki prawnej w recenzowanej rozprawie pozwala jednak, pomimo wskazanego zastrzeżenia, na jej kwalifikację jako dysertacji z dziedziny prawa.

W konkluzji stwierdzam, że rozprawa doktorska mgr Bożeny Serwin-Pinda pt. „Kompetencje Rady Europejskiej w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej” spełnia, chociaż jedynie w stopniu minimalnym, kryteria określone w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki i może stanowić podstawę do dalszych działań w przewodzie doktorskim, a następnie do nadania Pani mgr Bożenie Serwin-Pinda stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

