

Prof. dr hab. Andrzej Antoszewski  
Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego  
Instytut Politologii

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Joanny STAŚKOWIAK  
pt. Rola i znaczenie Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu Wspólnej Polityki  
Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej  
(Toruń 2015, ss. 297)

Aczkolwiek literatura poświęcona problematyce organizacyjnej i politycznej ewolucji Unii Europejskiej jest obszerna, to problem dostosowania jej systemu politycznego, rozumianego jako układ prawnych i faktycznych relacji między instytucjami i organami UE, do wyzwań, na jakie napotyka integracja europejska zachowuje wciąż swoje istotne znaczenie. Nieprzemijająco trwają dyskusje o istocie wspólnej polityki zagranicznej, której składową jest Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Absorbują one zarówno prawników, jak i politologów. Zasadniczym celem recenzowanej rozprawy jest określenie roli i znaczenia Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa Unii Europejskiej – nie tyle poprzez analizę uprawnień, ale ich faktycznego wykorzystania. Tak zarysowany zamysł badawczy sytuuje pracę w obrębie funkcjonalnego nurtu badań nad Unią Europejską, charakteryzującego przede wszystkim naukę o polityce (zob. S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010). Świadczy o tym również argumentacja przytoczona przez Autorkę w odniesieniu do motywów, jakimi kierowała się przy wyborze tematu (dążenie do możliwie klarownej oceny skuteczności metod oddziaływania Parlamentu Europejskiego w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, uwzględnienie roli reguł nieformalnych, analiza korzyści, jakie niesie włączenie PE w proces podejmowania decyzji w obszarze WPBiO – ss. 12-13). Zasadniczym pytaniem, jakie stawia Autorka jest to, na ile (wzrastająca) aktywność Parlamentu Europejskiego w zakresie kształtowania i realizacji WPBiO przyczynia się do przeobrażeń wewnątrz tego obszaru integracji (s. 13-14). Towarzyszą temu pytania pomocnicze dotyczące formy i adresatów działań podejmowanych przez PE oraz dynamiki relacji między głównymi instytucjami UE (ss. 18-19). W rezultacie, zamysł badawczy ulega rozszerzeniu; przedmiotem analizy staje się nie tyle Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jako taka, ale ewolucja systemu instytucjonalnego Unii, uwidaczniająca się w tym obszarze integracji i rozpatrywana w kontekście złożonego charakteru UE, będącej organizacją zarówno międzyrządową, jak i ponadnarodową. Podjęcie tego tematu uważam za uzasadnione i otwierające perspektywę wkładu do rozwoju nauki o polityce.

Główna hipoteza pracy sformułowana została w sposób, który również wyraźnie umieszcza ją w przestrzeni nauki o polityce. Zdaniem Autorki, wbrew regulacjom prawnym, odsuwającym Parlament Europejski od udziału w kształtowaniu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, traktowanej dotychczas jako wyraz międzyrządowego charakteru Unii, jest on podmiotem aktywnie pobudzającym proces integracji w tym obszarze, poprzez budowanie sieci powiązań międzyinstytucjonalnych (s. 20). Efektem tego jest wzmocnienie ponadnarodowego aspektu WPBiO. W ten sposób Autorka podkreśla znaczenie różnic między modelem normatywnym, będącym przedmiotem analizy przedstawicieli nauki prawa, a praktyką polityczną, która może kształtować się *praeter* a nawet *contra legem*. Wspominam o tym w kontekście metod badawczych, których zastosowanie deklaruje Autorka. Na s. 22

pisze Ona o analizie instytucjonalno-prawnej, którą – jak miemam – utożsamia z klasycznym podejściem instytucjonalnym (zob. s. 23). Jeśli jednak cechą tradycyjnego instytucjonalizmu jest koncentracja uwagi na regułach i procedurach, tworzących formalną strukturę organizacji (zob. V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, w, D. Marsh, G. Stoker, *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków 2006, s. 91), to przymiotnik „prawny” staje się zbędny, tym bardziej, że nie ma jednej metody prawnej (prawnicy wyróżniają np. metodę prawno-dogmatyczną, prawno-empiryczną, prawno-historyczną, czy prawno-porównawczą; wszystkie one – choć w różnym zakresie – znalazły zastosowanie w pracy). Istotne znaczenie ma natomiast rozróżnienie między instytucjonalizmem a neoinstytucjonalizmem, o którym Autorka pisze na s. 23. Warto jednak podkreślić, że neoinstytucjonalizm występuje również w kilku wariantach, spośród których najistotniejsze znaczenie mają wersja historyczna, socjologiczna i ekonomiczna (zob. P. Hall, R. Taylor, *Political Science and Three New Institutionalisms* „Political Studies” 1996, vol. 44, nr 4, ss. 936-957).

Celowi badawczemu, hipotezom i pytaniom postawionym we Wstępie przyporządkowana została struktura rozprawy. Rozdział otwierający poświęcony jest dwóm kwestiom, zasadniczym z punktu widzenia jej tematu. Pierwsza dotyczy genezy i ewolucji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która w okresie między Traktatem z Maastricht a Traktatem Lizboński traktowana była jako element tzw. II filaru UE. Autorka rozpatruje to zagadnienie na tle sporu o charakter Unii, który oznacza starcie dwóch wizji: organizacji międzyrządowej, umożliwiającej dobrowolną współpracę suwerennych państw członkowskich oraz organizacji ponadnarodowej, kreującej i realizującej cele wspólnoty jako całości. Trafnie analizuje wpływ zmieniającego się otoczenia międzynarodowego na sposób postrzegania UE przez jej członków oraz na zmiany jej politycznej struktury. Słusznie podkreśla, że do 2003 r., tj. do momentu przyjęcia *Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa*, nie było w Unii jasności co do tego czym, wspólna polityka obrony i bezpieczeństwa miałyby być, ale panowała zgoda co do tego, że nie ma ona wymiaru ponadnarodowego (a więc pozostaje w gestii uzgodnień międzyrządowych). Autorka dostrzega zmiany wprowadzone przez Traktat Lizboński, w którym – mimo odrzucenia możliwości nadania tej polityce charakteru ponadnarodowego pojawiły się przesłanki jej „uwspólnotowienia” (s. 36), a co za tym idzie, wzmocnienia roli instytucji reprezentujących „suprananarodowy” charakter UE. Wiąże się z tym ściśle kwestia druga, jaką jest ewolucja pozycji Parlamentu Europejskiego w instytucjonalnym systemie Unii (s. 41 i n.). Mgr J. Staškowiak dostrzega tu swoiste „słupy milowe”, stanowiące cezury oddzielające poszczególne etapy rozwoju UE – (uzyskanie przez PE kompetencji budżetowych w 1970 i 1975 r., wprowadzenie zasady powszechnych wyborów PE w 1979 r., postanowienia Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadzające procedurę „współpracy” i procedurę „zgody”, ustanowienie procedury „współdecydowania” w Traktacie z Maastricht, czy wreszcie Traktat Lizboński. Zauważa przy tym, że zmiany te dotyczyły głównie „pierwszego filaru” – a więc kwestii związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku, podczas gdy w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony, PE – w wymiarze normatywnym - *został odsunięty na peryferie procesu podejmowania decyzji* (s. 42). Z drugiej strony, podkreśla aktywność PE na rzecz uzyskania rozszerzającej wykładni przepisów o jego roli w procesie kształtowania, finansowania i nadzorowania wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, znaczenie zmian organizacyjnych (powołanie AFET i SEDE) oraz aktywność PE w nawiązywaniu porozumień i interakcji międzyinstytucjonalnych. Na uwagę zasługują też rozważania o ewolucji pozycji PE i parlamentów narodowych w kontekście koncepcji deficytu demokracji (s. 49 i n.).

Kolejne trzy rozdziały poświęcone są analizie instrumentów wykorzystywanych przez Parlament Europejski celem wzmocnienia swojej pozycji wobec innych instytucji UE, w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Hipoteza sformułowana w rozdziale II głosi, że skrupulatne i narastające wykorzystywanie przysługujących Parlamentowi

Europejskiemu uprawnieniom nadzoru pozwala mu rozwijać sieć powiązań międzyinstytucjonalnych i przekształcać nieformalne reguły w utrwaloną i korzystną z jego punktu widzenia praktykę działania (ss. 64 i 145). Przy okazji dodam tylko, że w jęz. angielskim słowo „nadzór” (*scrutiny*) oznacza relację w mniejszym stopniu nasyconą władczą niż „kontrola” (*control*), podczas gdy w języku polskim jest akurat odwrotnie. Warto byłoby – może w przypisie – różnicę tę zaznaczyć (uwagę tę formułuję zwłaszcza na tle komentarza Autorki do art. J.7 Traktatu z Maastricht; zob. s. 44). Istotnym spostrzeżeniem jest to, że brak uprawnień prawodawczych nie oznacza wyeliminowania Parlamentu Europejskiego z procesu kształtowania, realizacji oraz kontroli polityki bezpieczeństwa i obrony. Uczestniczy on w tych procesach poprzez prowadzenia przesłuchań publicznych, organizowanie debat, spotkania konsultacyjne, odbywanie wizyt w miejscach rozmieszczenia wojsk, kierowanie zapytań. Źródłem siły PE jest informacja, do której zyskuje coraz szerszy dostęp. Autorka zwraca przy tym uwagę na możliwości tkwiące w art. 36 Traktatu Lizbońskiego, zapewniającym Parlamentowi Europejskiemu rolę podmiotu, z którym „główne aspekty i podstawowe opcje wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony są regularnie konsultowane” i, o których realizacji jest on regularnie informowany. Również obowiązek „należytego uwzględnienia poglądów PE” przez podmioty podejmujące decyzje dotyczące WPBiO – mimo niejasności i nieostrości użytych w Traktacie sformułowań – otwiera drogę do aktywności Parlamentu w tym obszarze. Nie bez znaczenia jest też fakt, że na straży realizacji postanowień Traktatu stoi wyodrębniona instytucja - Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (s. 70). Autorka trafnie dostrzega też konsekwencje faktu uczestnictwa PE w procedurze wyłaniania i egzekwowania odpowiedzialności politycznej Wysokiego Przedstawiciela, co – przynajmniej teoretycznie – wzmacnia zależność tego urzędu od Parlamentu. Na uwagę zasługuje analiza aktywności Parlamentu Europejskiego w egzekwowaniu przysługujących mu uprawnień, prowadząca do konfliktów międzyinstytucjonalnych, części których efektem jest wzmocnienie pozycji PE *vis-a-vis* ogniw władzy wykonawczej. Ilustruje to przykładem roli, jaką odegrał PE w kwestii utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EEAS), walki o jej strukturę organizacyjną i model jej odpowiedzialności politycznej (ss. 105-121). Nie przyniosło to jednak efektu w postaci „uwspólnotowienia” EEAS, która nadal pozostaje hybrydą, łączącą element ponadnarodowy i międzyrządowy (zob. T. Henökl, *How Do EU Foreign Policy-Makers Decide? Institutional Orientations Within the European External Action Service*, „West European Politics” 2015, vol. 38, nr 3, ss. 679-708). W konkluzji rozdziału, Autorka stwierdza, że Parlament Europejski – wykorzystując wszelkie dostępne możliwości proceduralne, w tym zwłaszcza uprawnienia nadzorcze, konsultacyjne i organizacyjne, a także rozgrywki międzyinstytucjonalne – zdołał podnieść swoją pozycję negocjacyjną z doradczej do współdecyzyjnej (s. 121). Ten sam cel osiągnięty został dzięki umiejętnemu wykorzystaniu uprawnień budżetowych. Mimo silnych tendencji prowadzenia polityki zagranicznej (a w tym polityki bezpieczeństwa i obrony) w sposób międzyrządowy, Parlament zdołał osiągnąć pewne sukcesy na drodze jej uwspólnotowienia (m. in. poprzez przeforsowanie koncepcji finansowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z budżetu ogólnego UE oraz wyodrębnienie w jego ramach osobnych linii budżetowych na poszczególne misje). Nie zmienia to oceny Autorki, że próby wykorzystania uprawnień budżetowych do kontroli działań instytucji wykonawczych zakończyły się jedynie połowicznym sukcesem.

Oceniając rolę Parlamentu Europejskiego w formułowaniu celów i zadań realizowanych w obszarze Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Autorka postawiła hipotezę, że – w wyniku konsekwentnego egzekwowania swoich uprawnień oraz umiejętności budowania zinstytucjonalizowanych relacji międzyinstytucjonalnych, w tym także relacji z parlamentami państw narodowych – Parlament Europejski stał się „przodownikiem i

pomysłodawcą reform”, a w konsekwencji podmiotem współwytyczającym wspólną politykę. Rozdział IV przedstawia długotrwałą walkę PE o autentyczne prawo głosu w kwestiach WPBiO, toczoną przede wszystkim z Komisją i Radą. Autorka zwraca uwagę na różnorodność działań podejmowanych w ramach tej rywalizacji (dopracowywanie i rozwijanie koncepcji ogólnikowo nakreślonych w traktatach, wykładnia przepisów traktatowych, ponaglanie instytucji władzy wykonawczej do wykonywania traktatowych obowiązków, uchwalanie rezolucji poświęconych WPBiO, krytyka procesu decyzyjnego odnoszącego się do zainicjowania misji lub operacji, upominanie się o kompleksowe strategie w sprawach bezpieczeństwa i obrony, przeprowadzania debat parlamentarnych na ten temat, pilnowanie, by kwestie te nie zniknęły z wokandy UE itp.). Choć aktywność PE napotyka na opór innych instytucji unijnych, Parlament nie dał się sprowadzić do roli *rubber stamp*, aprobującego wszystkich ich poczynania. Bardziej istotne problemy rodzą się na linii PE – parlamenty narodowe, które jego aktywność postrzegają często jako zagrożenie dla własnej pozycji. Rozdział V poświęcony jest analizie form współpracy międzyparlamentarnej – jej uwarunkowań prawnych, rozwiązań organizacyjnych oraz praktyki, ujawniającej poważne konflikty między PE a parlamentami narodowymi. Autorka zwraca uwagę na swoistą asymetrię w relacjach między PE, dysponujących w obszarze WPBiO znacznie większym dostępem do informacji, a parlamentami narodowymi, które takiego dostępu nie posiadają. Wartość tego rozdziału podnoszą analizy wyników badań ankietowych prowadzonych przez Konferencję Komisji Wyszczególnionych w Sprawach Wspólnotowych (COSAC).

Oceniając generalnie przedstawioną mi rozprawę doktorską mgr J. Staškowiak chciałbym podkreślić następujące elementy. Po pierwsze, temat rozprawy został trafnie sformułowany. Zawiera on jasno określony problem badawczy, mieszczący się całkowicie w obszarze nauki o polityce. W istocie rzeczy, dysertacja zawiera wieloaspektową analizę złożonego układu organizacyjnego, w którym jeden z elementów dąży do umocnienia swojej pozycji poprzez wywoływanie konfliktów i nawiązywanie porozumień z innymi elementami. Jest to również przyczynek do analizy funkcjonowania układów sieciowych, których przykładem jest Unia Europejska (zob. A. Rothert, *Emergencja złożonych i sieciowych struktur władzy*, w: J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa 2013, ss. 153-173). Po drugie, baza źródłowa rozprawy jest bogata i wystarczająca dla rozwiązania postawionego przez Autorkę problemu. Zawiera ona szeroki zestaw aktów prawnych oraz dokumentów Unii Europejskiej. Pewien niedosyt budzi przytoczona w rozprawie literatura, a ściślej, brak szerszego wykorzystania bogatego w tym zakresie tematycznym piśmiennictwa polskiego. Nie przekreśla to opinii, że Autorka wykazała się wiedzą teoretyczną, dotyczącą integracji europejskiej oraz sposobu działania instytucji politycznych. Po trzecie, rozprawa dowodzi dobrego przygotowania metodologicznego i umiejętności analizy aktów prawnych oraz zachowań politycznych. Po czwarte, cechuje się ona zwartą i logiczną strukturą. Po piąte, napisana jest klarownym, poprawnym językiem (z recenzenckiego obowiązku wytknę jedynie błędne użycie różnych form słowa “kształcić” w miejsce „kształtować” (zob. np. s. 64, w. 7 od góry; s. 65, w. 9 od dołu; s. 90 w. 12 od góry; s. 175, w. 18 od dołu; s. 178, w. 4 od góry; s. 246, w. 11 od góry). Po szóste, Autorka logicznie wywodzi swoje konkluzje i przekonująco je argumentuje. W sumie stwierdzam, że rozprawa doktorska potwierdza wiedzę teoretyczną kandydatki i stanowi rozwiązanie oryginalnego problemu naukowego, spełniając tym samym wymogi zawarte w art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach i tytule naukowym. Wnoszę zatem o dopuszczenie jej do publicznej obrony, a w razie jej pomyślnego przebiegu – o nadanie mgr J. Staškowiak stopnia naukowego doktora nauk społecznych w zakresie nauki o polityce.

Wrocław, 29.10.2015

