

Kraków, 11 września 2018 r.

Prof. dr hab. Janusz Węc
Profesor zwyczajny - Jean Monnet Chair
Uniwersytetu Jagiellońskiego

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Joanny Marii Jancz
Instytucjonalizacja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii
Europejskiej na przykładzie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,
Poznań 2018, (ss. 384)

Cały dotychczasowy rozwój i dorobek Unii Europejskiej jest przykładem realizacji projektu pokojowego. Wspieranie pokoju i bezpieczeństwa w świecie od lat należy bowiem do katalogu podstawowych celów Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1, 5 TUE), zaś utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom oraz umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu Końcowego KBWE oraz Karty Paryskiej zostało wpisane do definicji działań zewnętrznych Unii (art. 21 ust. 1-2 TUE). Działania zewnętrzne Unii Europejskiej, służące wspieraniu pokoju i bezpieczeństwa, zostały zinstytucjonalizowane i są realizowane w ramach m.in. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), wspólnej polityki handlowej, współpracy rozwojowej, pomocy humanitarnej, czy też współpracy z państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi. Reforma ustroju Unii Europejskiej dokonana w traktacie lizbońskim stworzyła wprawdzie przesłanki do zwiększenia jej spójności (m.in. przekształcenie Unii w organizację międzynarodową w rozumieniu prawa międzynarodowego i likwidacja struktury filarowej), ale z drugiej strony potwierdziła ona, zaś w niektórych aspektach nawet wzmocniła międzyrządowy charakter WPZiB. Choć ta ostatnia teza brzmi paradoksalnie, to jednak nie ulega wątpliwości, że traktat lizboński doprowadził na przykład do osłabienia kompetencji Komisji Europejskiej w zakresie prawa do inicjatywy w WPZiB. W tej sytuacji wykorzystanie wspomnianych przesłanek oraz całego potencjału zawartego w traktacie lizbońskim, dotyczącego WPZiB, będzie zależało przede wszystkim od woli politycznej rządów państw członkowskich, a nie tylko samej Unii Europejskiej.

Monografia mgr Joanny Marii Jancz jest analizą politologiczną z zakresu stosunków międzynarodowych. W oparciu o założenia instytucjonalizmu, w szczególności instytucjonalizmu racjonalnego wyboru oraz instytucjonalizmu historycznego, Autorka podjęła próbę ukazania zmian w procesie instytucjonalizacji WPZiB na przykładzie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Jest to zarazem podstawowy cel badawczy rozprawy doktorskiej (s. 18-23). W swojej pracy Autorka przyjęła bardzo odważną hipotezę, że instytucjonalizacja WPZiB poprzez ustanowienie ESDZ nie doprowadzi do zwiększenia roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej (s. 20). Ponadto sformułowała sześć dalszych, szczegółowych hipotez badawczych, spośród których za niezwykle ciekawą uznaje hipotezę drugą opierającą się na założeniu, iż na aktywność międzynarodową i programowanie ESDZ duży wpływ mają funkcjonalne błędy w jej konstrukcji i operacjonalizacji (s. 20-21). W celu rozwiązania podjętego problemu badawczego Autorka postawiła także w pracy siedem pytań badawczych, spośród których zasadniczy charakter ma pytanie, czy w ogóle możliwe jest prowadzenie WPZiB poprzez ESDZ, utrzymując jej międzyrządowy charakter (s. 21) ?

Konstrukcja rozprawy jest prawidłowa. Struktura pracy odpowiada założeniom teorii instytucjonalizmu, ale hipoteza główna nie jest w wystarczający sposób weryfikowana we wszystkich podstawowych jej rozdziałach (rozdziały II-V). Praca ma bowiem zasadniczo deskryptywny charakter. Składa się ona ze wstępu, z pięciu rozdziałów, zakończenia, bibliografii, wykazu skrótów, rysunków, tabel i wykresów oraz aneksu. Ten ostatni zawiera przepisy traktatów: z Maastricht z 7 lutego 1992 r., amsterdamskiego z 2 października 1997 r., nicejskiego z 26 lutego 2001 r. i lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., które dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, decyzję Rady Unii Europejskiej z 26 lipca 2010 r., określającej organizację i zasady funkcjonowania ESDZ oraz wykaz szefów delegatur Unii Europejskiej w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych według stanu z listopada 2012 r.

Autorka przeprowadziła rzetelną analizę bazy źródłowej. Stanowią ją w pierwszej kolejności umowy międzynarodowe, dokumenty wydawane przez instytucje i organy Unii Europejskiej, głównie Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Trybunał Obrachunkowy, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych oraz Wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a także dokumenty publikowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Ponadto Autorka dokonała analizy dotychczasowego stanu badań nad ESDZ, choć pominęła wiele opracowań pióra m.in. Jarle

Trondala, Sophie Vanhoonacker, Michaela Smitha, Stephana Keukeleire czy Thomasa E. Henökla.

W rozdziale pierwszym pracy Autorka z dużą wprawą i kompetencją przedstawiła założenia instytucjonalizmu racjonalnego wyboru oraz racjonalizmu historycznego w świetle badań nad WPZiB (s. 40-49). Omówiła również podstawowe zalety i słabe strony teorii instytucjonalizmu w procesie wyjaśniania zasad funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (s. 59-70). Rozdział drugi poświęcony został procesowi konstytuowania i reformy WPZiB od traktatu z Maastricht do traktatu nicejskiego, czyli w latach 1992-2001. Autorka przedstawiła znaczenie Europejskiej Współpracy Politycznej jako protoplasty WPZiB, okoliczności ustanowienia II filaru Unii Europejskiej, a także zmiany wprowadzone w jego funkcjonowaniu na mocy traktatu amsterdamskiego i nicejskiego (s. 75-102).

W rozdziale trzecim Doktorantka dokonała analizy reformy WPZiB przeprowadzonej na mocy traktatu lizbońskiego. Z dużą kompetencją przedstawione zostały najważniejsze reformy WPZiB i WPBiO takie jak: likwidacja struktury filarowej Unii Europejskiej, włączenie WPZiB do działań zewnętrznych UE, ustanowienie urzędu Wysokiego przedstawiciela Unii, utworzenie ESDZ, zmiany w zakresie kompetencji Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, w katalogu instrumentów prawnych i w mechanizmie decyzyjnym (rozszerzenie zakresu stosowania głosowania większością kwalifikowaną) oraz zmiany w finansowaniu WPZiB/WPBiO, nadanie statusu traktatowego WPBiO i Europejskiej Agencji Obrony, ustanowienie stałej współpracy strukturalnej (PESCO), a także wprowadzenie klauzuli sojuszniczej i klauzuli solidarności. Autorka nie ograniczyła się jedynie do przedstawienia podstawowych elementów reformy, ale zajęła się również implementacją niektórych przepisów traktatu lizbońskiego, w szczególności zmian w zakresie finansowania WPZiB/WPBiO, a także uruchomienia stałej współpracy strukturalnej. Znaczącym *novum* w tej części pracy jest analiza zmian dotyczących finansowania WPZiB/WPBiO (fundusz początkowy, reforma mechanizmu ATHENA), decyzji Rady do Spraw Zagranicznych z 11 grudnia 2017 r. i 6 marca 2018 r. w sprawie utworzenia stałej współpracy strukturalnej oraz ustanowienia listy 17 projektów do realizacji w ramach PESCO, wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej z 7 czerwca 2017 r. dotyczącego programu rozwoju przemysłu obronnego na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r., a także opublikowanego w tym samym dniu komunikatu KE określającego reguły funkcjonowania Europejskiego Funduszu Obronnego (s. 131-138, 146-152).

Należy do tego dodać, że decyzja Rady do Spraw Zagranicznych o ustanowieniu PESCO została podjęta dopiero po siedmiu latach od momentu wejścia w życie traktatu

lizbońskiego, co świadczy o tym, że dotychczasowy proces implementacji tegoż traktatu w dziedzinie WPBiO napotykał liczne trudności. Była to czwarta decyzja implementacyjna w WPZiB/WPBiO od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Dotąd Rada do Spraw Zagranicznych uchwaliła 26 lipca 2010 r. decyzję o utworzeniu ESDZ (art. 45 ust. 2 TUE), 12 lipca 2011 r. decyzję ustanawiającą EAO (art. 27 ust. 3 TUE) oraz 24 czerwca 2014 r. decyzję o uruchomieniu klauzuli solidarności (art. 222 ust. 1-3 TFUE). Nadal brak jest jednak wniosku Wysokiej przedstawiciel Unii oraz decyzji RUE w sprawie utworzenia funduszu początkowego (art. 41 ust. 3 TUE). Ponadto w dalszym ciągu nie jest jasne, w jaki sposób należy uruchomić klauzulę sojuszniczą (art. 42 ust. 7 TUE) i ewentualnie oddać do dyspozycji Unii Europejskiej wielonarodowe siły zbrojne niektórych państw członkowskich (art. 42 ust. 3 TUE) np. należących w przeszłości do Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). W tych dwóch ostatnich przypadkach wciąż bowiem brakuje przepisów implementacyjnych. Ponadto traktat lizboński nie rozstrzygnął jednoznacznie sporu istniejącego od początku pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, dotyczącego zasad finansowania WPZiB/WPBiO, co upoważnia do konstatacji, że jak długo wydatki operacyjne o charakterze wojskowym i polityczno-obronnym będą pokrywane z budżetów narodowych państw członkowskich, a nie wyłącznie z budżetu ogólnego Unii Europejskiej (art. 41 ust. 2 TUE), tak długo efektywność Unii w realizacji celów WPZiB/WPBiO będzie niewielka.

Rozdział czwarty poświęcony został procesowi konstytuowania ESDZ, zasadom jej funkcjonowania, strukturze decyzyjnym oraz systemowi finansowania tego organu. Autorka z powodzeniem zrekonstruowała w nim zmagania instytucji unijnych (Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego) o nadanie ostatecznego kształtu Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, analizując przy tym mało znane lub zupełnie nieznanne dokumenty. Wskazała na rolę, jaką w powołaniu ESDZ odegrała pierwsza Wysoka przedstawiciel Unii Catherine Ashton, poszczególne prezydencje UE, przewodniczący Rady Europejskiej, COREPER czy Grupa Antici. Omówiła wpływ poszczególnych państw członkowskich na proces konstytuowania ESDZ, bardzo trafnie zauważając, że prym w tym zakresie wiodły Niemcy, Francja i Wielka Brytania (s. 165-171, 177-189-194). W końcu także sformułowała tezę, że na ustanowieniu ESDZ najwięcej straciła Komisja Europejska, ponieważ pozbawiono jej dotychczasowych delegatur oraz niektórych dyrekcji i wydziałów (Autorka pisze nawet o przeniesieniu „poszczególnych” dyrekcji, co nie jest prawdą, s. 171).

W tym miejscu pragnę także podjąć pojemię z Doktorantką, ponieważ przejęcie przez ESDZ dotychczasowych struktur Komisji Europejskiej miało również wiele negatywnych następstw, jak chociażby praktyki stosowane przez dyrekcje generalne Komisji wobec

ambasadorów Unii w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych, polegające na zlecaniu zadań bezpośrednio swoim pracownikom w ambasadach Unii bez informowania o tym samych ambasadorów, uniemożliwienie Wysokiej przedstawiciel Unii C. Ashton przygotowywania spotkań z komisarzami odpowiedzialnymi za działania i polityki wewnętrzne UE, słabe merytorycznie przygotowanie urzędników KE do pracy w dyplomacji, ich przyzwyczajenia do nadmiernej biurokratyzacji procesu decyzyjnego czy nawet znaczące różnice w wysokości płac pomiędzy nimi a pracownikami rekrutującymi się z ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich.

W rozdziale piątym Doktorantka przedstawiła strukturę wewnętrzną ESDZ, poddając analizie rolę Wysokich przedstawicieli Unii C. Ashton oraz Federiki Mogherini w realizacji zadań tego organu (s. 205-223), prezentując strukturę organizacyjną ESDZ, na którą składa się administracja centralna w Brukseli oraz sieć 139 delegatur na całym świecie, oraz opisując ewolucję instytucjonalną ESDZ w latach 2011-2018, a także kreśląc perspektywy jej dalszego rozwoju w przyszłości. Rozdział piąty stanowi najbardziej wartościową merytorycznie i poznawczo część pracy. Ma on także duże znaczenie prognostyczne. Autorka wymienia cztery możliwe scenariusze dalszego rozwoju ESDZ: po pierwsze, zahamowanie rozbudowy ESDZ i ograniczenie jej uprawnień; po drugie, utrzymanie *status quo* w zakresie dotychczasowych kompetencji ESDZ; po trzecie, wzmocnienie uprawnień tego organu w dziedzinie koordynowania oraz prowadzenia WPZiB; po czwarte, uwspólnotowanie WPZiB, a w ślad za tym uzyskanie przez ESDZ kompetencji ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich. Należy zgodzić się z Autorką, że najbardziej realny w dalszym rozwoju ESDZ wydaje się scenariusz trzeci, zwłaszcza że już w tej chwili niektóre wydarzenia wewnętrzne i zewnętrzne dają impuls do zmian przewidywanych w tymże scenariuszu. Doktorantka bardzo trafnie wymieniła w tym kontekście m.in. Brexit, nową strategię bezpieczeństwa zewnętrznego UE, kryzys migracyjny UE, agresję Rosji na Ukrainę, politykę prezydenta Donalda Trumpa wobec UE, poziom zaangażowania NATO w Europie, a także wzrost potęgi gospodarczej Chin.

Konkluzje Autorki zawarte w uwagach końcowych rozprawy doktorskiej stanowią znakomite podsumowanie rozważań na temat WPZiB oraz ESDZ opisanych w poszczególnych rozdziałach pracy, ale z drugiej strony stanowią odpowiedź na hipotezy i pytania badawcze sformułowane we wstępie. Doktorantka pozytywnie zweryfikowała główną hipotezę badawczą, zgodnie z którą instytucjonalizacja WPZiB poprzez ustanowienie ESDZ nie doprowadziła do zwiększenia roli Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Jej zdaniem podstawową przyczyną jest fakt, że „decydujący głos w najważniejszych kwestiach nadal pozostaje przy państwach członkowskich UE” (s. 280-281). Jako recenzent mogę do tego tylko

dodać, iż międzyrządowy charakter WPZiB prowadzi często do kolizji między tożsamością międzynarodową Unii Europejskiej a interesami jej państw członkowskich, ponieważ deklarowane przez Unię cele pozostają często w sprzeczności z interesami państw członkowskich. Pozytywnie została również zweryfikowana druga pomocnicza hipoteza badawcza, zakładająca, iż na aktywność międzynarodową i programowanie ESDZ duży wpływ mają funkcjonalne błędy w jej konstrukcji i operacjonalizacji, polegające głównie na niedoprecyzowaniu podziału kompetencji między ESDZ a Komisją Europejską (s. 281). W końcu także Autorka udzieliła odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze, które brzmiało: czy w ogóle możliwe jest prowadzenie WPZiB poprzez ESDZ, utrzymując jej międzyrządowy charakter? Doktorantka bardzo mądrze stwierdziła, że „nie zawsze jest (to) możliwe”, ponieważ państwa, „które nie upatrują w interesie UE własnego interesu mogą wciąż blokować najważniejsze decyzje” (s. 282). Jednocześnie wskazała, że drogą do zmiany byłoby odejście od głosowania jednomyślnego w tej dziedzinie (s. 282-283), ale to wymagałoby zmiany traktatów, czyli ponownie jednomyślnej zgody państw na taką reformę WPZiB.

Przechodząc do kwestii szczegółowych, pragnę Autorce zwrócić uwagę na najważniejsze błędy merytoryczne. Czynię to m.in. w przekonaniu, że ułatwią one Doktorantce przygotowanie pracy do druku, na co zapewne dysertacja ta zasługuje:

- s. 16 - federalizm nie jest pojęciem tożsamym z metodą wspólnotową, zaś konfederalizm z metodą międzyrządową, jak twierdzi Autorka;
- s. 44 – wbrew sugestiom Autorki jedyną polityką posiadającą nadal charakter międzyrządowy w UE jest WPZiB. Natomiast pozostałe polityki unijne mają charakter wspólnotowy, choć współpraca sądowa w sprawach karnych i współpraca policyjna dysponują nadal pewnymi osobliwościami międzyrządowymi (prawo do inicjatywy dla państw członkowskich, definicja kwg, klauzule bezpieczeństwa itd.);
- s. 66 – Autorka podaje, że do „usankcjonowania nieformalnych szczytów państw członkowskich” doszło w Jednolitym Akcie Europejskim z 17/28 lutego 1986 r. Należałoby to doprecyzować, że istniejąca od marca 1975 r. Rada Europejska była formą instytucjonalizacji posiedzeń szefów państw lub rządów (czyli tzw. szczytów państw członkowskich WE). Aż do podpisania JAE była ona organem pozatraktatowym, zaś po wejściu w życie tego traktatu uzyskała podstawę prawną;

s. 72 – Zgromadzenie EWO miało posiadać nie tylko, jak twierdzi Autorka, funkcje doradcze, ale również kompetencje ustawodawcze (w dziedzinie budżetu) i kontrolne (wotum nieufności wobec Komisariatu);

s. 73 – 10 marca 1953 r. nie przyjęto żadnego układu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Polityczną, lecz Zgromadzenie *ad hoc* (czyli Wspólne Zgromadzenie EWWS w rozszerzonym składzie przewidzianym dla Zgromadzenia EWO) uchwaliło w Strasburgu projekt traktatu określającego statut Wspólnoty Europejskiej. Projekt ten jednak nigdy nie został przyjęty czy podpisany przez państwa członkowskie EWWS;

s. 73 – zasadniczą przyczyną nieratyfikowania 30 sierpnia 1954 r. (a nie 29 sierpnia, jak pisze Autorka) przez Zgromadzenie Narodowe traktatu ustanawiającego EWO był fakt, że w 1954 r. badania francuskich uczonych nad bronią atomową były już bardzo mocno zaawansowane, a to oznaczało, że w razie ustanowienia EWO Francja musiałaby podzielić się własną bronią atomową z pięcioma innymi państwami członkowskimi, w tym z RFN;

s. 73 – TEWG nie został podpisany na czas określony, jak sugeruje Autorka, lecz był traktatem bezterminowym;

s. 83 – na mocy traktatu z Maastricht UZE nie „stała się mechanizmem działań Unii”, lecz jedynie „integralną częścią rozwoju UE” (art. J. 4 ust. 2 TUE). Inkorporację UZE do UE przewidywał dopiero traktat amsterdamski (art. 17 ust. 1-2 TUE). Jednak w traktacie nicejskim anulowano ten przepis;

s. 87 – Autorka myli kompromis luksemburski z 29 stycznia 1966 r., który przestał obowiązywać *de facto* w latach osiemdziesiątych, z przepisami TUE wprowadzonymi na mocy traktatu amsterdamskiego, zgodnie z którymi do głosowania większością kwalifikowaną w WPZiB nie dochodziło, jeżeli jedno z państw członkowskich z powodu interesów narodowych sprzeciwiało się podjęciu decyzji. Wówczas RUE mogła w trybie kwg zażądać przedłożenia danej sprawy Radzie Europejskiej, która ostateczną decyzję winna podjąć jednomyślnie (art. 23 ust. 2 TUE). Ponadto traktat amsterdamski nie przewidywał żadnego wymogu podwójnej większości;

s. 91- Rada Europejska nie uzyskała na mocy traktatu amsterdamskiego, jak twierdzi Autorka, prawa do uchwalania wspólnych działań i wspólnych stanowisk. Prawo takie od traktatu z Maastricht posiadała niezmiennie Rada Unii Europejskiej;

s. 92 – podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii 3-4 czerwca 1999 r. nie podjęto decyzji o ustanowieniu Grupy Refleksyjnej. Wręcz przeciwnie, zrezygnowano z tego modelu fazy przygotowawczej konferencji międzyrządowej. Natomiast 1 września 1999 r.

przewodniczący KE Romano Prodi sam powołał tzw. Grupę Mędrców na czele z premierem Belgii Jeanem-Luckiem Dehaene;

s. 104 – zasada przyznania, jak twierdzi Autorka, nie jest „nową” zasadą podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi, ustanowioną przez traktat lizboński. Status traktatowy uzyskała ona bowiem już w traktacie z Maastricht (art. 5 TWE), a traktat lizboński jedynie potwierdził ten status (art. 5 ust. 1-2 TUE);

s. 107 i 121 – “stopniowe określenie wspólnej polityki obronnej” nie było “nowym” elementem wprowadzonym przez traktat lizboński, jak twierdzi Autorka, lecz przepis ten istnieje od traktatu z Maastricht (art. J. 4 ust. 1 TUE);

s. 121 – nazwa „Rada Unii Europejskiej” została przyjęta na mocy jej własnej decyzji kilka dni po wejściu w życie traktatu z Maastricht;

s. 144 – klauzula solidarności (w odróżnieniu od klauzuli sojuszniczej) odnosi się do wszystkich działań zewnętrznych i dotyczy trzech przypadków: ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej i katastrofy humanitarnej spowodowanej przez człowieka (art. 222 TFUE);

s. 158 – tutaj należy napisać komisarz ds. stosunków zewnętrznych, a nie komisarz ds. stosunków zagranicznych.

Konkluzja

Mimo wymienionych zastrzeżeń pragnę podkreślić, że rozprawa mgr Joanny Marii Jancz w zupełności spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim, przewidziane w ustawie o stopniach naukowych i tytule naukowym z 14 marca 2003 r. Doktoranta z powodzeniem porusza się w meandrach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Cele badawcze sformułowane przez Autorkę we wstępie do niniejszej rozprawy zostały w pełni zrealizowane, zaś hipotezy badawcze znalazły swoje potwierdzenie w analizie zebranego materiału źródłowego. Ponadto praca stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wnosi istotny wkład do dotychczasowego stanu badań w analizowanej dziedzinie. Wniosuję zatem o dopuszczenie rozprawy do publicznej obrony.

Prof. dr hab. Janusz Węc