

dr hab. Anastazja Gajda, prof. SGH  
Instytut Prawa  
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

**Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Agnieszki Parol**  
***Agencje zdecentralizowane w Przestrzeni wolności bezpieczeństwa i***  
***sprawiedliwości Unii Europejskiej***

**1. Wybór tematu rozprawy**

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dalej: PWBiS) jest obecnie jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarów w ramach Unii Europejskiej (dalej: UE lub Unia). Współpraca w tej dziedzinie podlega w ostatnim czasie daleko idącym przeobrażeniom, m.in. w związku z pojawieniem się nowych oraz pogłębiających się zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Stąd rozwijanie unijnej PWBiS jest jednym z najważniejszych celów w nadchodzących latach.

Nie ulega wątpliwości, że w PWBiS istotne miejsce zajmują agencje zdecentralizowane. Są one organizacjami – według europejskiego prawa publicznego – odmiennymi od instytucji Unii i mają osobowość prawną. Powołuje się je z mocy aktów prawa UE. Dysponują one własną administracją i są odpowiedzialne za realizację konkretnych zadań, określonych w powołujących je aktach.

Agencje same w sobie stanowią interesujący przedmiot badań jako nowe i specyficzne formy instytucjonalne w modelu rządzenia w UE. Stały się one trwałym elementem struktury instytucjonalnej Unii. Pojawienie się agencji stanowi jeden z najsilniejszych i najbardziej innowacyjnych trendów w najnowszej historii integracji w ramach Unii. Gwałtowny wzrost liczby agencji pozwala nawet mówić o swoistej „agencyfikacji” UE. Rola i znaczenie agencji szybko i znacząco wzrasta.

Rozprawa doktorska Pani mgr Agnieszki Parol łączy zatem w sobie dwa bardzo aktualne i perspektywiczne obszary badań nad UE, tj. rozwój PWBIS oraz problematykę funkcjonowania zdecentralizowanych agencji jako organów wykonawczych w strukturze instytucjonalnej PWBIS.

A zatem temat ocenianej rozprawy jest w moim przekonaniu aktualny, a jego wybór uzasadniony. Podjęta w niej problematyka dotyczy zagadnień ważnych nie tylko z punktu czysto poznawczego lecz jest istotna także dla praktyki ustrojowej Unii. Tytuł rozprawy jest trafnie sformułowany, a zakres pracy odpowiada w pełni jej tytułowi.

## **2. Cel rozprawy i zastosowane metody**

Doktorantka we *Wstępie* dość klarownie określa bezpośredni cel rozprawy doktorskiej. Jest nim „dokonanie analizy prawno-dogmatycznej funkcjonowania agencji zdecentralizowanych w instytucjonalnej strukturze wykonawczej Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Tym samym stara się odpowiedzieć na pytanie „czy w ramach PWBIS funkcjonuje wyodrębniona kategoria agencji zdecentralizowanych, a jeśli tak to jaką pozycję zajmuje” (s. 18-19).

Przeprowadzone przez Doktorantkę rozważania mają na celu weryfikację postawionej głównej tezy rozprawy, tj. „agencje zdecentralizowane są głównymi organami wykonawczymi w strukturze instytucjonalnej Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (s. 20). Dodatkowo Pani mgr Agnieszka Parol wspiera tę tezę trzema tezami uzupełniającymi (s. 21):

1) „agencje zdecentralizowane przyspieszyły zacieśnianie współpracy na gruncie traktatowym, a objęcie PWBIS jednolitym reżimem prawnym spowodowało włączenie wszystkich agencji właściwych przedmiotowo dla PWBIS w ramy organizacyjno-prawne agencji zdecentralizowanych”;

2) „wykorzystanie formuły prawnej agencji zdecentralizowanych ma podstawowe znaczenie dla realizacji i rozwoju PWBIS jako kompetencji dzielonej Unii Europejskiej”;

3) „agencje zdecentralizowane stanowią wyodrębnioną w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej kategorię podmiotów, którym delegowano kluczowe dla realizacji PWBIS zadania”.

Wydaje się, że identyfikacja podstawowych zagadnień badawczych została dokonana prawidłowo. Inna rzecz, że niektóre wątki zostały omówione w zbyt wąskim zakresie lub zostały zmarginalizowane (szerzej na ten temat w pkt 4 recenzji). Generalnie

jednak Doktorantka poradziła sobie z udowodnieniem postawionych tez i osiągnęła główny cel rozprawy.

W pracy wykorzystano różne metody badawcze. Doktorantka korzystała z metody formalno-dogmatycznej, komparatystycznej oraz historycznej. Wybrane przez Doktorantkę metody są właściwe i ich zastosowanie w rozprawie było uzasadnione. Aprobuję wybór metod i sposób ich użycia.

### **3. Struktura rozprawy**

Recenzowana praca liczy 395 stron i oprócz *Wstępu* i *Zakończenia* zawiera pięć rozdziałów, z których każdy zakończony jest uwagami końcowymi (wnioskami). Pracę dopełnia wykaz akronimów i bibliografia, zawierająca wykaz literatury (bez podziału na książki, artykuły naukowe i rozdziały z prac zbiorowych), źródła prawa (akty prawa pierwotnego i pochodnego UE, dokumenty instytucji i organów UE, umowy międzynarodowe, stosowne akty prawa krajowego), orzeczenia sądowe oraz źródła internetowe.

W rozdziale pierwszym Doktorantka przedstawia rozwój podejścia do agencji zdecentralizowanych w PWBIS jako wyspecjalizowanych organów wykonawczych Unii od początku rozwoju procesów integracyjnych do aktualnego stanu prawnego. W rozdziale drugim definiuje się PWBIS, wyznacza jej zakres terytorialny oraz przedmiotowy. Rozdział trzeci prezentuje problematykę agencji wchodzących w skład struktury instytucjonalnej Unii.

Rozdziały trzeci i czwarty dotyczą funkcjonowania agencji zdecentralizowanych w PWBIS. W rozdziale czwartym dokonuje się ich klasyfikacji na podstawie ich działalności w ramach poszczególnych polityk wchodzących w skład PWBS, tj. polityki kontroli granicznej, azylu i imigracji, współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej. W rozdziale piątym przedstawiono i poddano analizie trzy zadania agencji zdecentralizowanych w ramach PWBIS, tj. działania operacyjne, zarządzanie informacją oraz współpracę tych agencji z innymi podmiotami.

Konstrukcja rozprawy doktorskiej wydaje się zasadniczo właściwa, gdyż odzwierciedla istotne zagadnienia omawianej problematyki. Zachowana została logiczna kolejność rozdziałów oraz proporcje pomiędzy nimi. Każdy rozdział posiada jasno określony zakres tematyczny oraz – co stanowi istotny walor rozprawy – zakończony jest wnioskami podsumowującymi uprzedni tok wywodu.

Mam jednak do takiej konstrukcji pewne zastrzeżenia strukturalne. Odnoszą się one do przyjętej systematyki podziału rozprawy na jednostki redakcyjne, do nazw (tytułów) poszczególnych rozdziałów oraz do kompozycji treści w samych rozdziałach.

Powszechnie wykorzystuje się w pracach naukowych podział na podpunkty, stosując klasyfikację dziesiętną i używając cyfr arabskich. W ten sposób systematyzuje i hierarchizuje się zawartość treściową. Niefortunne jest dla mnie posłużenie się przez Doktorantkę znakiem paragrafu, stosowanego w aktach prawnych.

Za nietrafny uważam tytuł rozdziału pierwszego rozprawy pt. *Geneza i ewolucja Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*. Takie sformułowanie tylko częściowo oddaje bowiem treść rozważań Doktorantki. Nie ma ona na celu omówienia PWBIS, „jako, że PWBIS jest przedmiotem wielu rozważań w literaturze przedmiotu” (s. 22), lecz skupia się przede wszystkim na ewolucji zakresu przedmiotowego PWBIS oraz rozwoju struktur organów wykonawczych działających w jej ramach. Z treści rozdziału (a nie z jego tytułu) wynika, że rozwój PWBIS był, jest i najprawdopodobniej będzie ściśle powiązany z agencjami wyspecjalizowanymi jako podstawowymi organami wykonawczymi.

Również tytuł rozdziału drugiego rozprawy nie wydaje mi się odpowiedni. Podejmowane w nim wątki nie dają pełnego obrazu PWBIS jako polityki UE. Doktorantka koncentruje się bowiem przede wszystkim na definicji PWBIS oraz wyznacza jej zakres terytorialny i przedmiotowy. Podstawowym celem tego rozdziału jest natomiast przedstawienie potencjalnego zakresu działania agencji zdecentralizowanych w ramach unijnej PWBIS.

Paragraf trzeci rozdziału pierwszego (s. 30) Doktorantka zatytułowała *Przedtraktatowe formy współpracy*. Właściwa byłaby jednak nazwa *Pozatraktatowe formy współpracy*. Z kolei w paragrafie 4 pkt 5 tego rozdziału zatytułowanym *Traktat Lizboński* swoje rozważania Doktorantka rozpoczyna od prac związanych z przygotowaniem *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. Lepiej byłoby najpierw w osobnym punkcie opisać proces zmierzający do przyjęcia tego traktatu z punktu widzenia tematu rozprawy, a później w odrębnym punkcie skupić się na *Traktacie z Lizbony*.

Nie bardzo zgrabna jest także nazwa rozdziału czwartego rozprawy *Agencje zdecentralizowane jako forma instytucjonalizacji współpracy w Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*.

#### 4. Ocena merytoryczna rozprawy

Rozdział pierwszy rozprawy ma charakter wprowadzający. Doktorantka podjęła się w nim trudnego zadania, jakim jest ukazanie procesu tworzenia PWBIS oraz istotnej roli, jaką w tym procesie odgrywały agencje zdecentralizowane „jako podstawowe organy wykonawcze” (s. 22).

Swoje rozważania rozpoczyna od ukazania wielości form współpracy w PWBIS (tzw. poziom ponadunijny, unijny i subregionalny). Słusznie szczególną uwagę koncentruje na poziomie unijnym. Trafnie wskazuje na pozatraktatowe formy współpracy (tj. na działalność Grupy TREVI, *acquis* Schengen, Europejską Grupę Polityczną). Umiejętnie pokazuje, że te formy współpracy były bardzo zróżnicowane zarówno ze względu na sposób ich kształtowania, jak i związek z ówczesnymi instytucjami Wspólnot Europejskich (dalej: WE). Jednocześnie znajduje wspólnik mianownik dla tych form współpracy. Wszystkie one miały charakter międzyrządowy, opierały się na współpracy organów administracji, a procedura decyzyjna wymagała zgody wszystkich zainteresowanych państw biorących w nich udział. Następnie analitycznie przedstawia proces kształtowania PWBIS na podstawie traktatów, począwszy od *Jednolitego Aktu Europejskiego* do aktualnego stanu prawnego, ukształtowanego po wejściu w życie *Traktatu z Lizbony*.

Zapoczątkowana przez *Traktat z Amsterdamu* budowa PWBIS wymagała przyjęcia konkretnych środków prawnych oraz wypracowania podstaw dla dalszej współpracy. Systematycznie więc pojawiały się programy polityczne, które w swoich postanowieniach odnoszą się do pozycji i roli agencji zdecentralizowanych funkcjonujących w ramach PWBIS. Doktorantka skupia się na trzech takich programach, tj. na *Programie z Tampere*, *Programie Haskim* i *Programie Sztokholmskim*. Nie można jednak zgodzić się ze stwierdzeniem, że *Program Sztokholmski* „okazał się ostatnim z ogólnych działań w PWBIS” (s. 74). Doktorantka odwołuje się przecież do strategicznych wytycznych dotyczących planowania prawodawczego i operacyjnego przyjętych przez Radę Europejską w czerwcu 2014 r. Jest to kolejny program działań w PWBIS, stanowiący kontynuację *Programu Sztokholmskiego*. Jedyna różnica jest taka, że ten nowy wieloletni program z czerwca 2014 r. (nie ma szczególnej nazwy) został przyjęty w oparciu o nową podstawę prawną z art. 68 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (dalej: TfUE), a poprzednie programy nie miały szczególnej podstawy traktatowej.

Poprawnie przeprowadzona w tym rozdziale analiza wykazuje, że oparcie struktury wykonawczej PWBIS na agencjach zdecentralizowanych następowało stopniowo i w znaczącej mierze uzależnione było od możliwości prawnych oraz woli politycznej państw członkowskich WE/UE. Zgodzić się należy z rozumowaniem Doktorantki, iż rozwój PWBIS jest ściśle powiązany z wykorzystaniem agencji zdecentralizowanych jako podstawowych organów wykonawczych.

Rozdział drugi rozprawy rozpoczynają rozważania dotyczące kompetencji dzielonych między UE i państwa członkowskie w PWBIS. Doktorantka trafnie wskazuje, iż w świetle obowiązującego art. 4 ust. 2 TfUE wszystkie obszary PWBIS należą do materii kompetencji dzielonych, a jedynie w przypadku niektórych państwa członkowskie nie będą mogły swoich kompetencji wykonywać. Pewien jednak niedosyt u Czytelnika pozostawia niewyjaśniona precyzyjnie zasadnicza dla całości rozprawy kwestia, w jaki sposób kompetencje dzielone w PWBIS wpływają na tworzenie i funkcjonowanie agencji zdecentralizowanych? Doktorantka odnosi się do tego w zasadzie jednym zdaniem, przywołując Komunikat Komisji z 2008 r.: „agencje okazały się szczególnie przydatne w obszarze kompetencji dzielonych, gdzie realizacja nowych strategii na poziomie wspólnotowym wymaga bliskiej współpracy państw członkowskich UE” (s. 87). Zdecydowanie zabrakło mi tutaj jakiegoś szerszego komentarza i wyciągnięcia dalej idących wniosków w tej istotnej kwestii.

W dalszej części tego rozdziału Pani mgr Agnieszka Parol podejmuje próbę definicji PWBIS. Trafnie zauważa, że *Traktat z Amsterdamu* dał początek budowania PWBIS w ramach Unii. Od dnia wejście w życie tego traktatu PWBIS stała się pojęciem legalnym, które nie zostało jednak zdefiniowane. Słusznie zwraca także uwagę na *Program z Tampere* z 1999 r., w którym dokonano wykładni pojęcia PWBIS. Nie odnosi się i nie przywołuje niestety kolejnych programów działań przyjmowanych przez Radę Europejską, zwłaszcza *Programu Sztokholmskiego*, gdzie pojęcie PWBIS było stopniowo doprecyzowywane. Rozważania Doktorantki są w tej materii zdecydowanie zbyt chaotyczne i mało precyzyjne. Niezbyt zgrabnie przeskakuje ze starego do aktualnego stanu prawnego wyznaczonego przez *Traktat z Lizbony*. Dlatego skonstruowana przez Doktorantkę definicja, że „PWBIS to przestrzeń jednolitych regulacji prawnych, która ma zapewnić swobodę przemieszczania się osób w obszarze bez granic wewnętrznych, przy jednoczesnym wyrównywaniu deficytu bezpieczeństwa” (s. 93) pozostawia u Czytelnika duży niedosyt i nie jest do końca jasna.

Przy omawianiu struktury instytucjonalnej PWBIS (s. 98 i nast.) Doktorantka wyodrębnia podmioty uczestniczące w procedurze prawodawczej (poprawnie powinno być w *procedurze ustawodawczej*, jako że jest to termin traktatowy, por. art. 294 TfUE) oraz tzw. podmioty wykonawcze. Niemniej wśród tych pierwszych w ogóle nie odnosi się do pozycji Rady i Parlamentu Europejskiego, które przecież w tej procedurze pełnią niekwestionowaną rolę. Jednocześnie wskazuje, że agencje zdecentralizowane działające w PWBIS są „jedynymi elementami różnicującymi strukturę instytucjonalną PWBIS wobec innych polityk Unii” (s. 100). Z takim stwierdzeniem nie można się jednak zgodzić. Nie jest to bowiem jedyny element różnicujący. Doktorantka sama sobie przeczy, gdyż w *Uwagach końcowych* do tego rozdziału wskazuje na kolejny taki element różnicujący, jakim jest zakres terytorialny PWBIS (s. 139).

Rozdział trzeci rozpoczyna się od ciekawych i ważnych dla całości rozprawy rozważań związanych z konstrukcją prawną samej agencji, traktowanej jako instytucja prawa administracyjnego, zarówno na poziomie krajowym jak i UE. Doktorantka w interesujący sposób prezentuje dwa krajowe systemy prawne, w których agencje występują, tj. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej oraz Polskę. Dochodzi do trafnych wniosków, które podzielam, iż amerykańskie agencje są integralnym elementem rządu, natomiast w przypadku Polski rola agencji jest w zasadzie pomocnicza i to zarówno w stosunku do administracji rządowej, jak i samorządowej.

Zgadzam się także z rozumowaniem Doktorantki, że w ramach unijnego porządku prawnego (konkretnie unijnego prawa administracyjnego) agencje zdecentralizowane należy traktować jako „istotne elementy struktury wykonawczej” (s. 167). To, iż agencje stanowią „podstawowy (konstytutywny) element tzw. nowych typów rządu w UE”, jest ważnym i prawidłowym stwierdzeniem rozprawy.

Interesujące są również rozważania Doktorantki dotyczące tzw. zasady delegacji. W unijnym prawie pierwotnym i wtórnym UE nie znajdziemy definicji tej zasady. Na jej temat wypowiedział się natomiast Trybunał Sprawiedliwości UE. Pani mgr Agnieszka Parol przywołuje stosowne wyroki tego sądu. Na pewno wzbogaca to walory poznawcze rozprawy doktorskiej.

Doktorantka ustala, iż w ramach PWBIS funkcjonuje obecnie osiem agencji zdecentralizowanych. Taki katalog został przez nią opracowany w oparciu o prawo pierwotne UE, programy działań w PWBIS oraz stosowne dokumenty Komisji. Warto jednak wskazać, że dla Czytelnika bardziej przejrzyste byłoby podawanie najpierw

polskiej nazwy właściwej agencji, a następnie w nawiasie skrótu nazwy anglojęzycznej (s. 200).

Rozdział czwarty wydaje się być kluczowy z punktu widzenia całości rozprawy. Doktorantka najpierw omawia zakres i cele poszczególnych polityk wchodzących w zakres PWBIS, a następnie prezentuje kompetencje poszczególnych, przypisanych do tych polityk agencji. Dodatkowo wyróżnia także Agencję Praw Podstawowych, jako „główny organ UE w zakresie ochrony praw podstawowych” (s. 261). W ten o to sposób realizuje zamierzony cel tego rozdziału, jakim jest „wskazanie relacji pomiędzy unijnymi kompetencjami w PWBIS a zadaniami przedmiotowych agencji zdecentralizowanych”.

Inspirujące są te rozważania Doktorantki, które dotyczą agencji Frontex. Słuszne spostrzeżenie, że jest ona najbardziej dynamicznie rozwijającą się agencją w PWBIS. Świadczy o tym chociażby projekt rozporządzenia z grudnia 2015 r. znacząco modyfikujący już po raz kolejny istniejący mandat Frontexu. Należy tylko żałować, że Doktorantka dosyć powierzchownie potraktowała kwestię ochrony praw podstawowych w ramach działalności tej agencji. Od początku swojego istnienia Frontex wywołuje przecież spore kontrowersje. Zarówno w dyskursie politycznym, jak i w dyskursie naukowym operacje koordynowane przez tę agencję krytykowane są ze względu na domniemany brak poszanowania praw podstawowych i niewłaściwe traktowanie imigrantów. Doktorantka powinna podjąć tutaj próbę ustosunkowania się i zaprezentowania własnego stanowiska.

Niejasna jest dla mnie konkluzja rozważań Doktorantki dotyczących ustanowienia Prokuratury Europejskiej: „wobec kryzysu migracyjnego w PWBIS ustanowienie Prokuratury Europejskiej nie jest aktualnym priorytetem” (s. 244). Taka teza wymagałaby jakiegoś szerszego komentarza.

Dość lakonicznie została potraktowana niezmiernie istotna problematyka, jaką jest ochrona praw podstawowych w ramach PWBIS (s. 256 i nast.). Wprawdzie słusznie Doktorantka zauważa, że jest to dziedzina, w której pożądana jest konieczność przestrzegania praw podstawowych. Nie wskazuje się jednak na fundamentalne zmiany, które wprowadził w tym zakresie *Traktat z Lizbony*. Zmierzają one do zapewnienia skutecznej i spójnej ochrony praw podstawowych jednostki w całej Unii (a więc także i w ramach PWBIS). Za najważniejsze w tym zakresie należy uznać włączenie *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* do prawa pierwotnego UE wraz z uznaniem jej mocy prawnie wiążącej zarówno dla instytucji UE, jak i państw członkowskich (w zakresie, w jakim stosują prawo Unii) oraz podstawa prawna i zobowiązanie Unii dla przystąpienia



do europejskiej *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (por. art. 6 *Traktatu o Unii Europejskiej*). Te oba kroki wzajemnie się uzupełniają. Nie powinno się ich traktować alternatywnie, gdyż dopiero łączne ich spełnienie może skutkować osiągnięciem w Unii stopnia ochrony praw podstawowych jednostki porównywalnego do tego, jaki istnieje w państwach członkowskich, które chronią prawa podstawowe jednostki i jednocześnie zgodziły się na zewnętrzną kontrolę przestrzegania tych praw przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Nie mogę także zgodzić się ze stwierdzeniem Doktorantki, że „właściwość Agencji Praw Podstawowych powoduje, że zadania agencji wykraczają poza obszar Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (s. 262). Aktualny mandat tej agencji nie obejmuje przecież współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

W rozdziale piątym rozprawy szczegółowej analizie poddano trzy zadania agencji zdecentralizowanych funkcjonujących w PWBIS, tj. „działania operacyjne, przetwarzanie danych oraz współpracę z innymi podmiotami (w tym z podmiotami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi)” (s. 274). Swoje rozważania Pani mgr Agnieszka Parol rozpoczyna od przedstawienia pojęcia *działań operacyjnych*. Następnie pisze, że „same agencje wskazują [działania operacyjne – AG] jako ich aktualny priorytet” (s. 279). Dlatego nie jest dla mnie zrozumiałe, dlaczego Doktorantka przeczy sobie sama i stwierdza na s. 283, że „agencje zdecentralizowane nie mają możliwości prowadzenia działań operacyjnych”.

Podczas prezentowania zadań agencji zdecentralizowanych w zakresie gromadzenia i przetwarzania danych (s. 297 i n.) zabrakło mi szerszego ustosunkowania się do problematyki związanej z ochroną danych osobowych, zwłaszcza w ramach działalności Europolu i Eurojustu. Żałować także należy, że nie zostały zaprezentowane projektowane akty prawne zmierzające do reformy systemu ochrony danych osobowych w UE, tj. projektu dyrektywy w sprawie ochrony danych osobowych w sprawach karnych (por. COM(2012) 10 final). Dyrektywa ma regulować kompleksowo kwestie związane z ochroną danych osobowych w ramach współpracy policyjnej państw członkowskich UE oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Należy także zauważyć, że nawet po wejściu w życie tego projektu dyrektywy zarówno Europol, jak i Eurojust będą i tak miały własne przepisy dotyczące systemu ochrony danych osobowych.

Doktorantka nie poddała także krytyce kwestii uregulowania zasad ochrony danych osobowych w ramach agencji UE, które pozostawiają wiele do życzenia. Zwłaszcza w przypadku tych dwóch agencji sporne wątpliwości budzi brak kontroli parlamentarnej, słabe umocowanie wspólnego organu nadzorczego w kontekście niezależności tego organu oraz brak spójności i uzależnienie systemów od krajowych systemów ochrony danych osobowych, zwłaszcza gdy dane zostały przekazane przez władze krajowe. Ponadto w przypadku obu tych agencji wiele istotnych zagadnień zostało uregulowanych w regulaminach wewnętrznych, co również budzi obawy z punktu widzenia standardu ochrony danych osobowych.

Warto także zaznaczyć – o tym niestety Doktorantka nie wspomina w rozprawie – że wejście w życie *Traktatu z Lizbony* i związane z tym tzw. uwspólnotowienie III filaru UE dało również nowy impuls do dyskusji nad kwestią organizacji wymiany informacji w UE, szczególnie w obszarze PWBIS. Wymiana informacji jest bowiem obecnie uważana za element kluczowy dla skutecznego zbudowania tej przestrzeni, a jej wyraz stanowi *Program Sztokholmski* i zakres prac przewidzianych do realizacji, kontynuowanych obecnie w nowym programie ramowym na kolejne lata. To będzie znacząco oddziaływać na funkcjonowanie agencji zdecentralizowanych w ramach PWBIS.

W *Zakończeniu* Doktorantka zebrała argumenty uzasadniające sformułowane we *Wstępie* tezy (nie ma potrzeby ich po raz kolejny tam przywoływać, s. 338). Ustalenia, oceny i wnioski tu sformułowane nie zaskakują jakoś specjalnie, jako że uważny Czytelnik spotkał się z nimi w podsumowaniach w poszczególnych rozdziałach. Szkoda tylko, że Doktorantka nie pokusiła się o rozważania *de lege ferenda*, wskazując na potencjalne możliwości wzmocnienia mandatu agencji zdecentralizowanych jako głównych organów wykonawczych w strukturze instytucjonalnej PWBIS. Takie rozważania znacznie podniosłyby walory poznawcze pracy.

## **5. Ocena formalna rozprawy, wykorzystanie literatury i źródeł**

Praca napisana jest generalnie poprawnym językiem literackim i prawniczym. Jednak bardzo często zdarzają się w niej zbyt długie akapity, w których Doktorantka porusza zbyt wiele wątków, z których każdy zdecydowanie wymaga odrębnego potraktowania (np. s. 92, 141, 274, 314). Na pewno solidnej korekty wymaga interpunkcja. Niekiedy w pracy pojawiają się niezbyt zgrabne wyrażenia językowe, np. *grunt traktatowy* (s. 21), *powszechnie dzielonym czynnikiem* (s. 212), *w krajobrazie baz danych* (s. 293), *proces pluralizacji podmiotowości prawnej instytucji sensu largo Unii Europejskiej* (s. 165).

Do innych zarzutów natury formalno-technicznej można zaliczyć m.in.:

- nierozpisywanie niektórych skrótów w tekście rozprawy, np. UNHCR (s. 326), RABIT (s. 288);
- niewłaściwe podawanie nazw oficjalnych traktatów, np. *Traktat konstytucyjny* (m.in. s. 55) czy *Traktat z Maastricht* (m.in. s. 45);
- brak podawania nazw aktów prawnych kursywą;
- brak podawania w przypisach pierwotnego źródła danego aktu prawnego;
- brak podania przy wyrokach TSUE *Zbioru Orzeczeń* i numerów stron.

Pozycje uwzględnione w bibliografii mają swoje odzwierciedlenie w treści pracy i w przypisach. Doktorantka nie uwzględnia jednak najnowszej literatury przedmiotu (zarówno polsko jak i obcojęzycznej), która wzbogaciłaby niektóre wątki zawarte w rozprawie (por. m.in.: *Justice and Home Affairs Agencies in the European Union*, Ch. Kaunert, S. Léonard, J.D. Occhipinti (red.), Routledge 2015; M. Potkańska, *Funkcjonowanie Eurojustu w przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Toruń 2014; *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, D.A. Arcarazo, C. Murphy, (red.), Oxford 2014 oraz A. Grzelak, *Ochrona danych osobowych we współpracy państw członkowskich UE w zwalczaniu przestępczości: w stronę standardu europejskiego*, Warszawa 2015).

Przypisy są instruktywne i nie są przesadnie rozbudowane. Ponadto Doktorantka, co jest niewątpliwie zaletą rozprawy doktorskiej, przywołała orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE oraz innych stosowanych sądów. Dobór materiałów źródłowych nie budzi wątpliwości i zasługuje na uznanie.

## 6. Wnioski

Praca Pani mgr Agnieszki Parol stanowi specjalistyczne kompendium wiedzy o agencjach wyspecjalizowanych działających w PWBIS. Jej opracowanie nie powinno pozwolić na dalszą marginalizację w badaniach nad systemem instytucjonalnym UE tego typu wyspecjalizowanych organów wobec bardziej tradycyjnych struktur administracyjnych. Zachęca ponadto do szerszego zainteresowania się ich działalnością.

Wartość badań nad problematyką agencji podnosi fakt, że potencjał tych organów oraz ich znaczenie dla struktur unijnych i polityk nie są jeszcze w pełni wykorzystane. Zmiany wprowadzone przez *Traktat z Lizbony* (dotyczące m.in. zniesienia struktury

trójfilarowej UE) sprawiają, że zmianie muszą ulec także zasady funkcjonowania agencji unijnych. Niewątpliwie kierunkiem, w którym te zmiany będą podążać, jest ujednoczenie ich struktur wewnętrznych, podyktowane nie tylko zmianami traktatowymi, ale także kwestiami finansowymi.

Mimo stwierdzonych powyżej niedociągnięć uznaję, że przedstawiona mi do oceny rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, potwierdzające ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w zakresie prawa UE oraz umiejętność prowadzenia pracy naukowej.

W mojej ocenie recenzowana rozprawa doktorska Pani mgr Agnieszki Parol *Agencje zdecentralizowane w Przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej* spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim określonym w art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. 2003, nr 65, poz. 595 z późn. zm.). Wnoszę więc o dopuszczenie jej do publicznej obrony.

Opole, 30 marca 2016 r.

*Antony Gajole*