

UNIwersytet Zielonogórski
WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
Katedra Prawa Konstytucyjnego
ul. Podgórna 50, 65-246 Zielona Góra

Recenzja

**rozprawy doktorskiej p. mgr Pawła Siejaka
pt. "Wpływ Rady Europy na sytuację prawną
mniejszości narodowych w Republice Łotewskiej"**

Lublin 2018 (stron 198+45)

przygotowanej pod kierunkiem prof. zw. dr hab. Jerzego Jaskierni

Promotor pomocniczy: dr Kamil Spryszak

I. Wybór tematu i przyjęte metody badawcze

Podjęty temat nie sytuuje się w obszarze tematycznym intensywnie eksploatowanym przez polską doktrynę prawa konstytucyjnego. Już z tego powodu przedstawia się on jako dotąd bliżej niezanalizowany, stąd podjęte zagadnienie kwalifikuje się do ujęcia go jako przedmiot doktorskiej dysertacji. Z drugiej strony dla szeregu przyczyn problematykę prawną państw bałtyckich jako problematykę dotyczącą interesującego i ważnego dla nas subregionu zwykło się często ujmować łącznie, stąd ograniczenie pola badawczego do Republiki Łotewskiej może być na tym tle postrzegane jako pewne zawężenie, które powinno znaleźć swoje przekonujące uzasadnienie. Za łącznym ujmowaniem zagadnień dotyczących republik: Litewskiej, Łotewskiej i Estońskiej przemawia szereg argumentów, zwłaszcza argumentów biorących źródło w szeroko pojętej, nie wolnej od odrębności, ale jednak historycznej

wspólnocie tych krajów, ziem i narodów. Autor odrzucił to rozumowanie, zbyt kategorycznie określając je jako błędne i wybrał inną drogę, koncentrując się na wpływie prawnoczułowieczych standardów Rady Europy na sytuację prawną mniejszości narodowych jedynie na Łotwie, chociaż w samej pracy nie unika on jednak porównań łotewskich regulacji prawnych do analogicznych regulacji litewskich i estońskich. Ten zawężający zabieg został uzasadniony specyfiką szeroko pojętej sytuacji mniejszości narodowych na Łotwie, w tym między innymi faktem że w Rydze i Dynebyrgu Łotysze stanowią mniejszość oraz tym, że znaczna część mieszkańców Łotwy posiada prawny status nieobywateli. Republika Łotewska jest zaledwie dwumilionowym krajem mocno zróżnicowanym pod względem etnicznym. W obliczu deficytu całościowego ujęcia złożonej sytuacji mniejszości narodowych w Republice Łotewskiej, Autor zdecydował się uczynić ten dotąd nierozpracowany kompleksowo problem przedmiotem swojej doktorskiej dysertacji. Jednocześnie słusznie dostrzegł potrzebę przeprowadzenia tego procesu badawczego ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania standardów Rady Europy na kształtowanie się statusu prawnego mniejszości narodowych w Republice Łotewskiej, to jest regionalnej organizacji o znaczącym autorytecie oraz o kluczowym znaczeniu w obszarze wypracowywania tych standardów oraz monitorowania i kontroli ich przestrzegania przez państwa członkowskie.

Ponadto, być może prawniczo właściwsze byłoby użycie sformułowania "status prawny" w miejsce sformułowania "sytuacja prawna", które przedstawia się jako mniej precyzyjne.

Niewątpliwą zaletą rozprawy jest poruszenie doniosłego zagadnienia mechanizmu oddziaływania przedmiotowo wyprofilowanych norm, zarówno typu *hard*, jak i typu *soft* na wewnętrzny system prawny jednego z państw członkowskich Rady Europy. W odbiorze społecznym Rada Europy z jej systemem prawnym i systemem aksjologicznym jest organizacją pozostającą nieco w cieniu swej potężnej, młodszej "siostry", jaką jest Unia Europejska. Tak więc, obok prezentacji słabo poznanych łotewskich realiów w zakresie statusu prawnego mniejszości narodowych, walorem rozprawy jest dowartościowanie

Rady Europy - organizacji, która wciąż stanowi *amor intellectualis* europejskiej kultury prawnej.

Podsumowując ten wątek rozważań należy stwierdzić, że sam temat rozprawy, podobnie jak i jego ujęcie należy uznać za oryginalne.

Co się tyczy wykorzystanych w pracy metod badawczych, to *instrumentarium* to należy uznać za stosunkowo rozbudowane. W dysertacji wykorzystano analizę systemową, w rozbudowany sposób metodę prawnoporównawczą, metodę opisową a do pewnego stopnia także metodę prawno-dogmatyczną.

II. Ocena konstrukcji pracy

Przedłożona do oceny rozprawa obejmuje cztery rozdziały o zbliżonej objętości. Nie można jej zaliczyć do rozpraw szczególnie obszernych, co jest konsekwencją wyżej sygnalizowanego, stosunkowo wąskiego zakreszenia ram przedmiotowych tematu pracy. Systematyka rozprawy jest systematyką logiczną i spójną, każdy z rozdziałów został wyposażony w systematyki szczegółowe, czasem kilkustopniowe.

Przedmiotem rozdziału pierwszego (około 50 stron) uczyniono ogólną charakterystykę Rady Europy i jej systemu aksjologicznego w odniesieniu do ochrony praw mniejszości narodowych, dokonując w nim między innymi charakterystyk traktatów Rady Europy o wiodącym dla przedmiotu rozprawy znaczeniu, to jest Europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych oraz Konwencji ramowej o ochronie praw mniejszości narodowych. Pomieszczono w nim również prezentację mechanizmów egzekwowania ochrony praw mniejszości narodowych w systemie Rady Europy, co dowodzi zamiaru Autora zanalizowania problemu badawczego w sposób kompleksowy i systemowy. Rozdział ten ma charakter wprowadzający a zarazem dostarcza porównawczego tła dla zasadniczych rozważań Autora.

Obejmujący około 40 stron rozdział drugi został poświęcony łotewskiej procedurze akcesyjnej do Rady Europy w jej fragmencie dotyczącym ochrony praw mniejszości narodowych właśnie w fazie zabiegów Republiki Łotewskiej o członkostwo w tej organizacji. Odnajdujemy w nim charakterystykę trzech wiodących mniejszości narodowych zamieszkujących Łotwę, a to mniejszości białoruskiej, polskiej i rosyjskiej, następnie omówienie zagadnienia wymogów progowych członkostwa Łotwy w Radzie Europy oraz przedstawienie starań Łotwy zmierzających do realizacji tychże progowych wymogów.

Trzeci rozdział rozprawy (około 45 stron) stanowi o procedurze monitoringowej a konkretniej rzecz ujmując o problematyce ochrony mniejszości narodowych w fazie badania realizacji zobowiązań Republiki Łotewskiej podjętych w związku z członkostwem tego państwa w Radzie Europy. Autor dokonuje w nim weryfikacji prawnych zobowiązań Republiki Łotewskiej dotyczących praw mniejszości narodowych z rzeczywistą praktyką. Ocena stanu respektowania przez Republikę Łotewską tychże zobowiązań formułowana jest w oparciu o ustalenia odpowiednich instytucji Rady Europy. Chodzi tu o odpowiednie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Łotwie, działalność Komisarza Praw Człowieka oraz o procedury monitoringowe Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów Rady Europy, Komitetu Doradczego przy Ramowej Konwencji o Ochronie Mniejszości Narodowych oraz Komisji do spraw Walki z Nietoleracją i Rasizmem.

Rozdział ostatni (około 55 stron) stanowi o różnych formach współdziałania organizacji międzynarodowych w zakresie oddziaływania na ochronę praw mniejszości narodowych w Republice Łotewskiej. Zaprezentowano formy współpracy między Radą Europy a kolejno: Organizacją Narodów Zjednoczonych, Unią Europejską oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Na podkreślenie zasługuje podjęcie przez Autora problematyki działalności OBWE w przedmiotowym zakresie, jako że dokonania tej organizacji o zasadniczo niestanowczych formach działania nie

zawsze są wystarczająco doceniane w literaturze, co skutkuje pewną dekompozycją założonego obrazu systemowego przedstawienia problemu. Autor przemyślnie uniknął tego zaniedbania i finalnie dokonał całościowej oceny efektywności oddziaływania wymienionych organizacji na poziom ochrony mniejszości narodowych w Republice Łotewskiej.

III. Uwagi merytoryczne

Wiodącym celem Rady Europy jest wypracowywanie standardów demokracji, praworządności i praw człowieka oraz czuwanie nad ich przestrzeganiem przez państwa członkowskie. Wiąże się to z koniecznością tworzenia zróżnicowanych mechanizmów ich ochrony, to jest instytucji i procedur zabezpieczających przestrzeganie tych standardów w państwach członkowskich RE. System tych instytucji i standardów w założeniu ma skutecznie zapobiegać oraz przeciwdziałać erozji organizacyjnych standardów. Intensywność oddziaływania tych gwarancyjnych mechanizmów z założenia jest zróżnicowana, od "łagodniejszych" procedur monitorujących - sprawozdawczych po "twardsze" mechanizmy o prawie stanowczym charakterze. Do tych ostatnich z pewnością należy zaliczyć mechanizm implementacyjny Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Otóż EKPC bez Europejskiego Trybunału Praw Człowieka byłaby niczym lampa, która nie świeci. RE jest najstarszą, europejską organizacją chroniącą między innymi prawa mniejszości narodowych a zarazem dysponującą rozbudowanym, instytucjonalno - proceduralnym systemem ochrony tych praw.

Jest faktem, że Europa jest kontynentem multikulturowym i wysoce etnicznie zróżnicowanym, stąd potrzeba ograniczania tendencji etnocentrycznych i kształtowania stosunków między większością a mniejszościami na zasadzie pokojowego współistnienia (pojęcie "integracji na gruncie KROMN). Co się tyczy wpływu RE na wewnętrzne, prawne regulacje łotewskie dotyczące ochrony mniejszości narodowych, to wpływ ten zdaniem

Autora dysertacji należy ocenić jako znaczący. Przykładowo należy wskazać na dodanie do rodzimej Konstytucji z 1922 roku rozdziału stanowiącego o prawach człowieka, częściowe upodmiotowienie języków mniejszości narodowych, liberalizacja procedury nabycia łotewskiego obywatelstwa, liberalizacja procedury naturalizacyjnej, penalizacja mowy nienawiści czy wykonywanie orzeczeń ETPC.

Pod wpływem RE łotewski prawodawca wprowadził w prawnych regulacjach istotne zmiany odpowiadające wymogom RE. Tak więc z jednej strony łotewskie prawodawstwo pozytywnie odpowiadało na zalecenia mechanizmu RE i współcześnie ono zasadniczo jest zdeterminowane przez standardy RE, z drugiej jednak strony nie wszystkie zalecenia RE są realizowane (*vide* procedura naturalizacyjna) a co najmniej można mówić o opóźnieniach w tym zakresie.

Obok warstwy prawnej rozprawy, jest w niej wyraźnie zauważalne nachylenie politologiczne. Istotne dla prezentacji istoty badawczego zagadnienia jest także nakreślenie tła historycznego i demograficznego.

Wśród mniejszości narodowych na Łotwie szczególna rola przypada najliczniejszej z nich, to jest mniejszości rosyjskiej, która stanowi od 20 do 40 procent mieszkańców w niektórych regionach. Mniejszość ta stanowi liczną, dobrze zorganizowaną diasporę, jedynie ograniczonym stopniu utożsamia się ona z państwem łotewskim, zasadniczo nie dostrzega potrzeby asymilacji z rdzenną ludnością łotewską i wyraża swoje przywiązanie do rosyjskiej metropolii. To powoduje, że polityka władz łotewskich i w konsekwencji łotewskie prawodawstwo dotyczące mniejszości narodowych są realizowane przez pryzmat tej właśnie mniejszości. Tymczasem parlamentarna reprezentacja tej pokaźnej mniejszości narodowej niemal nie istnieje. Niestety, zjawisko to nie zostało szerzej przez Autora rozpracowane, pomimo, że wątek ten przedstawia się bardzo interesująco z konstytucyjnego, politologicznego i socjologicznego punktu widzenia. Tym bardziej, że w prawie wyborczym demokratycznych państw członkowskich RE są stosowane rozwiązania prawne premiujące

mniejszości narodowe. Łotewska odmienność i specyfika w tym zakresie być może domagała się szerszego uzasadnienia. Rodzą się doniosłe pytania, a to o zgodność istnienia kategorii łotewskich nieobywateli (*Latvijas nepilsoni*) oraz łotewskiej, obowiązującej ustawy o obywatelstwie z prawnoczułowieczymi standardami RE, a to o zagrożenie rozciąganiem narracji polityki władz łotewskich wobec mniejszości rosyjskiej na pozostałe mniejszości narodowe? Ponadto, do jakiego stopnia dyskryminacja statusu prawnego mniejszości rosyjskiej w Republice Łotewskiej jest efektem przywrócenia obowiązywania Konstytucji tego państwa z 1922 roku (ze zmianami) a do jakiego stopnia jest to efekt innych czynników?

Władze Republiki Łotewskiej mające świadomość trudnych, historycznych doświadczeń oraz złożoności swych stosunków z Federacją Rosyjską, zgodnie z zaleceniami instytucji RE podejmują działania zmierzające do zbliżenia się do standardów RE. Tymczasem zmiana łotewskiej ustawy o obywatelstwie doznała w 2013 roku nowelizacji, za sprawą której do obrotu prawnego zostało wprowadzone pojęcie narodu składowego lub narodu prawodawczego (*constituent nation*). Niestety, Autor nie podaje łotewskiego brzmienia tego terminu. Wbrew założeniu dostosowywania się do standardów RE, zabieg ten raczej oddala Łotwę od tych standardów, podobnie jak utrzymywanie się stanu pewnego upośledzenia statusu języka rosyjskiego (kwestia ta jest podnoszona zwłaszcza w praktyce Komisarza Praw Człowieka RE). Zatem tendencji zbliżania się przez Łotwę do standardów RE nie można określić jako tendencji *constans*. W tej sytuacji naturalnym jest pytanie czy nowelizacja ta jest wyrazem łotewskiego etnocentryzmu czy jednak łotewski ustawodawca przytacza jakieś argumenty uzasadniające praktyki dyskryminacyjne mniejszość rosyjską? Czy w takiej sytuacji jest w ogóle możliwe deklarowanie prowadzenia przez państwo polityki antydyskryminacyjnej?

Właśnie problemom związanym z ułomnością statusu prawnego mniejszości rosyjskiej w rozprawie poświęcono szczególnie dużo miejsca, jako że problem jest rzeczywiście aktualny i w świetle standardów europejskich

jątrzący. Lektura rozprawy wywołuje lekki deficyt w kwestii oceny czy i na ile status prawny pozostałych mniejszości narodowych na Łotwie jest bliższy standardom RE.

Jeden z rozdziałów pracy został poświęcony współdziałaniu RE z innymi organizacjami w zakresie oddziaływania na ochronę praw mniejszości narodowych na Łotwie. Stanowiska i rozstrzygnięcia instytucji RE oraz ONZ, UE i OBWE w analogicznych sprawach czasem lokują się w nurcie synergicznym (np. ETPC i TSUE w sprawie pisowni nazwisk) a czasem mają charakter rozbieżny (np. ETPC i KPC ONZ w sprawie pisowni nazwisk). Czy pomimo to można mówić, że wymienione organizacje tworzą jeden system ochrony praw człowieka? A jeżeli nie można, to zdaniem Autora wystąpienie jakich przesłanek by to umożliwiło?

IV. Ocena formalnej strony pracy

Dla nieznanых przyczyn w spisie treści nie zostały uwzględnione: wstęp oraz zakończenie - kluczowe dla pracy jednostki tekstu, zawierające odpowiednio hipotezy i tezy rozprawy. To nie powinno było się zdarzyć. Strona stylistyczno - językowa pracy w zasadzie poprawna. Niemniej w pracy występują uchybienia stylistycznej natury, by przykładowo wskazać na frazy: "Niepokój zasługuje także fakt ..." (s.195), "duża dyskryminacja" (s.4). Nieco razi ucho prawnika sformułowanie "łotewska Konstytucja" (m.in. s.80), należałoby raczej mówić i pisać o Konstytucji Republiki Łotewskiej. Stosowanie tytułu "Pan" lub "pan" przed nazwiskiem (np. s.81, 94) jest nieuzasadnionym efektem pośpiesznego tłumaczenia. Nadużywany jest przymiotnik "ciekawy" tam, gdzie właściwsze byłoby użycie terminu "interesujący" (s. 28, 163, 188 i inne). W pracy zdarzają się "literówki" (np. rada Europy s.90, "z podobnym problem" s. 124). Przecinki niejednokrotnie stawiane są w niewłaściwych miejscach. Charakter i skala formalnych uchybień dowodzi,

że do pisarskiego warsztatu Autora zakradła się niedbałość a co najmniej niestaranność. Przyczynia się to wydłużenia czasu zapoznawania się z pracą.

V. Baza źródłowa

Na bazę źródłową pracy składa się około sześciuset zróżnicowanych charakterem źródeł. Jest to baza o znaczących rozmiarach oraz należycie przedmiotowo wyprofilowana. Zatem strona dokumentacyjna dysertacji nie budzi zastrzeżeń - w ramach przygotowań warsztatu badawczego Autor dokonał poważnego wysiłku. Autor stworzył szczegółową klasyfikację źródeł, by w założeniu przegląd materiałów źródłowych uczynić czytelnym dla odbiorcy. Ten zamiar został zrealizowany w ograniczonym wymiarze. Na bazę źródłową składa się 111 pozycji zwartych, 219 studiów i artykułów naukowych, 2 "inne opracowania", 14 pozycji w ramach netografii z podaniem daty dostępu, 44 akty normatywne Rady Europy, 80 raportów, zaleceń i opinii instytucji systemu Rady Europy, 29 "innych dokumentów", 6 aktów normatywnych Unii Europejskiej, 5 innych dokumentów instytucji systemu Unii Europejskiej, 13 dokumentów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, 7 aktów normatywnych Organizacji Narodów Zjednoczonych, 2 "inne dokumenty ONZ, 19 łotewskich aktów normatywnych, 4 "pozostałe" akty normatywne, 30 orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz 6 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Już sama liczba źródeł świadczy o intensywnych poszukiwaniach źródeł, jak również o chęci Autora kompleksowego i wyczerpującego zanalizowania podjętego, badawczego zagadnienia.

Całkowicie dominują źródła w językach znanych Autorowi, to jest źródła w językach polskim oraz angielskim. Incydentalnie trafia się źródło w języku rosyjskim a przecież wyartykułowana wprost argumentacja strony rosyjskiej, zainteresowanej statusem mniejszości rosyjskiej na Łotwie z pewnością byłaby interesująca dla odbiorcy. Wskazane byłoby przytoczenie,

choćby symboliczne, przynajmniej kilku odpowiednio wyselekcjonowanych źródeł w języku łotewskim, których tłumaczenie na język polski skutkowałoby poznaniem stanowiska łotewskiego "u korzeni" a nie tylko za pośrednictwem języków trzecich. Tytuły łotewskich aktów normatywnych zostały podane wyłącznie w ich wersjach anglojęzycznych.

VI. Konkluzja

Istotną zaletą rozprawy jest podjęcie zagadnienia badawczego, które dotąd w polskiej nauce prawa nie zostało szerzej przedstawione. Zagadnienie to zostało rozpracowane z perspektywy europejskiej. Jego przedmiot został posadowiony w systemie prawnym niedużego, ale historycznie bliskiego nam państwa - Republiki Łotewskiej, która dzieli z Rzeczpospolitą Polską członkostwo w Radzie Europy. Już choćby dla tych przyczyn zagadnienie to powinno rodzić i rodzi zainteresowanie odbiorcy.

Stwierdzam, że przedłożona **rozprawa doktorska mgr Pawła Siejaka pt. „Wpływ Rady Europy na sytuację prawną mniejszości narodowych w Republice Łotewskiej”** spełnia wymogi stawiane rozprawom doktorskim określone w artykule 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U. Nr 65, poz. 595 z późn. zmianami) i może stanowić podstawę dalszych etapów postępowania w celu nadania Autorowi stopnia naukowego doktora nauk prawnych, bowiem rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, a Autor wykazał się wiedzą teoretyczną w zakresie prawa oraz umiejętnością samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

KIEROWNIK
Katedry Prawa Konstytucyjnego

dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ