

Adam JASKULSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0002-4798-3919

Równowaga międzyinstytucjonalna jako kategoria analityczna w badaniach nad systemem politycznym Unii Europejskiej

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na adekwatność stosowania do badań nad systemem politycznym Unii Europejskiej analizy poprzez pryzmat koncepcji równowagi instytucjonalnej. Przedmiotowy artykuł ma przede wszystkim charakter analityczny, a nie empiryczny, wskazując na znaczenie równowagi międzyinstytucjonalnej w jej aspekcie prawnym i politologicznym, relacje równowagi międzyinstytucjonalnej z zasadą *check and balances* oraz funkcję, jaką równowaga międzyinstytucjonalna spełnia w systemie politycznym UE, a także kryterium, poprzez które zmiany w równowadze międzyinstytucjonalnej można badać.

Pierwsza z hipotez badawczych weryfikowanych w niniejszym artykule stwierdza, iż istnieje konieczność odejścia od pojmowania stosunków międzyinstytucjonalnych poprzez pryzmat działalności tylko trzech podmiotów, tj. RUE, KE i PE, co miało miejsce przez wiele lat w badaniach prowadzonych nad systemem instytucjonalnym UE. Druga hipoteza badawcza zakłada, iż analiza systemu politycznego UE z użyciem zasady *check and balances*, ze względu na inne cele systemu politycznego UE niż państw narodowych, ma znacznie mniejszy potencjał eksplanacyjny, niż analiza tego systemu z użyciem koncepcji równowagi międzyinstytucjonalnej.

W artykule zastosowano następujące metody badawcze: instytucjonalno-prawną oraz neoinstytucjonalną.

Słowa kluczowe: integracja europejska, równowaga międzyinstytucjonalna, instytucje Unii Europejskiej, system polityczny Unii Europejskiej

Wstęp

Zmiana jest podstawową zasadą funkcjonowania każdego systemu politycznego, także systemu supranarodowego, jakim jest Unia Europejska (UE). Obecnie toczą się dyskusje wewnątrz systemu instytucjonalnego UE z udziałem państw członkowskich w przedmiocie przystąpienia do kolejnych negocjacji międzyrządowych skutkujących reformą traktatów założycielskich.

Nie przesądzając obecnie, zainicjowania procesu zmiany prawa pierwotnego, już obecnie wyrażane żądania aktorów instytucjonalnych wskazują przede wszystkim na znaczenia problematyki nowych relacji międzyinstytucjonalnych wewnątrz systemu politycznego UE, co związane jest chociażby z żądaniami Parlamentu Europejskiego zwiększenia jego kompetencji traktatowych.

Dlatego też ważnym problemem badawczym jest analiza zasadniczej kwestii dla funkcjonowania systemu instytucjonalnego, a szerzej systemu politycznego UE, jaką jest zagadnienie równowagi międzyinstytucjonalnej w UE.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż przedmiotowy artykuł ma przede wszystkim charakter analityczny, a nie empiryczny, wskazując na znaczenie równowagi międzyinstytucjo-

nalnej w jej aspekcie prawnym i politologicznym, relacje równowagi międzyinstytucjonalnej z zasadą *check and balances* oraz funkcję, jaką równowaga międzyinstytucjonalna spełnia w systemie politycznym UE, a także kryterium, poprzez które zmiany w równowadze międzyinstytucjonalnej można badać.

Poszukując elementu decydującego o zmianie i funkcjonowaniu systemu politycznego, jakim jest UE, przede wszystkim należy odnieść się do podmiotów instytucjonalnych w nim działających. Należy w tym miejscu pozostawić na marginesie spór, który toczy się pomiędzy zwolennikami tezy o zasadniczym znaczeniu supranarodowych podmiotów instytucjonalnych dla całego systemu a tymi głoszącymi tezę o najistotniejszej roli państw członkowskich a drugorzędnej roli supranarodowych podmiotów instytucjonalnych. Jednakże obie grupy badaczy podzielają pogląd o decydującej roli podmiotów instytucjonalnych dla całego systemu politycznego UE.

Przyjmując powyższą tezę o zasadniczej roli podmiotów instytucjonalnych dla działania całego systemu politycznego, należy postawić pytanie o ich charakter oraz zmiany, jakie niosą one dla całego systemu. Do tej pory w badaniach nad UE analizowano działania i funkcje poszczególnych podmiotów instytucjonalnych, także w perspektywie dynamicznej, jednakże bez skonfrontowania efektów procesów odnoszących się do wzajemnych relacji podmiotów instytucjonalnych. Jeśli pojawiały się takie analizy, miały one charakter wyrwykowy i incydentalny. Dlatego też konieczne staje się ujęcie w perspektywie dynamicznej stosunków i relacji pomiędzy najważniejszymi podmiotami instytucjonalnymi systemu politycznego UE. Taką właśnie kategorią analityczną jest równowaga międzyinstytucjonalna pozwalająca uchwycić rolę poszczególnych aktorów instytucjonalnych w perspektywie holistycznej i relacyjnej.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na adekwatność stosowania analizy poprzez pryzmat koncepcji równowagi instytucjonalnej do badań nad systemem politycznym Unii Europejskiej. Jednakże z racji ograniczonego charakteru prowadzonych badań oraz specyficznej pozycji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), w niniejszym artykule analiza zagadnienia równowagi międzyinstytucjonalnej zostanie ograniczona do stosunków pomiędzy: Radą Europejską (RE), Komisją Europejską (KE), Parlamentem Europejskim (PE), Radą UE (RUE – wysoki przedstawiciel jest traktowany jako element Rady UE), która jest wycinkiem ogólnej równowagi międzyinstytucjonalnej. Właśnie z racji specyficznych cech i powiązań, odnoszących się przede wszystkim do realnego wpływu na proces decyzyjny, można zakres związany z tymi czterema podmiotami instytucjonalnymi wydzielić do oddzielnej analizy. Używane pojęcie „równowagi międzyinstytucjonalnej” odnosić się będzie do stosunków pomiędzy czterema wskazanymi podmiotami instytucjonalnymi.

Jedna z hipotez badawczych weryfikowanych w niniejszym artykule stwierdza, iż istnieje konieczność odejścia od pojmowania stosunków międzyinstytucjonalnych poprzez pryzmat działalności tylko trzech podmiotów, tj. RUE, KE i PE, co miało miejsce przez wiele lat w badaniach prowadzonych nad systemem instytucjonalnym UE. Istnieje potrzeba zmiany spojrzenia na najważniejsze relacje międzyinstytucjonalne w systemie i włączenia we wcześniej istniejące relacje także Rady Europejskiej. Druga hipoteza badawcza zakłada, iż analiza systemu politycznego UE z użyciem zasady *check and balances*, ze względu na inne cele systemu politycznego UE niż państw narodowych, ma

znacznie mniejszy potencjał eksplanacyjny, niż analiza tego systemu z użyciem koncepcji równowagi międzyinstytucjonalnej.

Jednym z celów artykułu jest również określenie sposobu wpływu tej zmiany na cały system polityczny UE. Dlatego też koniecznym jest wskazanie kryterium, poprzez które ten wpływ zostanie wykazany. Kryterium tym jest zmiana w kierunku wzmocnienia w systemie albo podmiotów supranarodowych, albo podmiotów międzyrządowych, jako efekt zmiany równowagi międzyinstytucjonalnej w systemie instytucjonalnym.

W artykule zastosowano następujące metody badawcze: instytucjonalno-prawną oraz neoinstytucjonalną. Metoda instytucjonalno-prawna jest jedną z podstawowych metod stosowanych w badaniach w zakresie nauk politycznych oraz europeistyki. Z punktu widzenia niniejszego artykułu pozwoli ona przede wszystkim właściwie zrozumieć zmiany zachodzące wewnątrz instytucji i w relacjach międzyinstytucjonalnych, a będące najczęściej efektem zmian prawnych. Dlatego też podstawą analizy będą zmieniające się normy prawne, regulujące funkcjonowanie poszczególnych instytucji i aktorów instytucjonalnych. Jednakże obok klasycznej metody instytucjonalno-prawnej stosowana będzie także metoda neoinstytucjonalna, która w badaniach nad instytucjami i aktorami instytucjonalnymi kładzie nacisk na fakt, iż instytucje to nie tylko struktury, ale także reguły i normy postępowania, w tym nieformalne. Metoda ta dostrzega także udział podmiotów instytucjonalnych w kształtowaniu instytucji, poprzez które wchodzą one ze sobą we wzajemne interakcje (Poboży, 2010, s. 210–220).

Unia Europejska jako system polityczny

W analizowaniu jakiegokolwiek systemu politycznego ważkim problemem jest określenie jego granic (Almond, Powell Jr., 1966, s. 19–21). Konieczność wyodrębnienia tego, co należy do wnętrza systemu, a co leży na jego zewnątrz, związana jest z faktem przyjęcia założenia o oddziaływaniu wnętrza systemu na jego środowisko zewnętrzne oraz tezy o oddziaływaniu środowiska zewnętrznego na wnętrze systemu. Nie jest to jednak zadanie proste, gdyż zjawiska, procesy i struktury po części należą do systemu, a po części należą do jego otoczenia. Dlatego też przypisanie elementów należących do systemu albo do jego otoczenia ma charakter subiektywny, co bez wątpienia rzutuje na wynik prowadzonych badań (Antoszewski, 1996, s. 61).

Sam system definiowany jest najczęściej jak pewien zbiór elementów oraz interakcji zachodzących pomiędzy nimi. Systemem politycznym określa się mechanizmy rządzenia i instytucje państwa oraz struktury i procesy, za pomocą których współdziałają one z całym społeczeństwem (Heywood, 2006, s. 30). System polityczny UE jest jednocześnie pewnym porządkiem międzynarodowym, co w zasadniczym stopniu różni go od systemu politycznego podmiotu, jakim jest państwo (Jupille, Caporaso, Checkel, 2003, s. 7–10). To wpływa na jego funkcje oraz charakter oddziaływania z innymi systemami.

Konstanty Adam Wojtaszczyk definiuje system polityczny jako: „ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych – formalnych i nieformalnych – uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół generalnych działań politycznych w ramach danego państwa, oraz ogół ge-

neralnych zasad i norm, regulujących wzajemne stosunki między nimi” (Wojtaszczyk, 2004, s. 360).

Ten sam autor wyróżnia cztery cechy charakteryzujące demokratyczny system polityczny:

- a) „stabilny i jasno zdefiniowany system instytucji oraz podział ról w zarządzaniu nimi;
- b) dążenie poszczególnych obywateli i grup społecznych do realizowania własnych interesów albo bezpośrednio przez system polityczny, albo wykorzystując organizacje pośredniczące: partie polityczne i grupy interesu;
- c) decyzje podejmowane w strukturach systemu politycznego mają rozstrzygający wpływ na dystrybucję środków ekonomicznych oraz na charakter zachowań społecznych i politycznych;
- d) permanentny wzajemny związek między otoczeniem systemu politycznego a podejmowanymi w procesach decyzyjnych rozstrzygnięciami” (Wojtaszczyk, 2004, s. 363).

Krzysztof Szczerski wskazuje, iż „system polityczny byłby zatem kategorią funkcjonalną, pragmatyczną, odzwierciedlającą dążenie do racjonalizacji życia publicznego. System polityczny w pełnej wersji definicyjnej obejmuje nie tylko całokształt instytucji politycznych i relacji zachodzących między nimi, zasady działania i systemy normatywne (formalne i nieformalne), ale także procesy polityczne, związane z agregacją interesów, które opisywane są przy użyciu takich pojęć, jak rola, wzajemne oddziaływania, aktorzy, wzorce działania. System polityczny zawiera zatem podsystemy: instytucjonalny, funkcjonalny, regulacyjny i komunikacyjny” (Szczerski, 2002, s. 68).

Pojawiające się początkowo wątpliwości, czy Unii Europejskiej można przypisać cechę bycia systemem politycznym, obecnie już się praktycznie nie pojawiają. Jak wskazuje S. Hix, Unia Europejska spełnia warunki stawiane systemom politycznym, które zostały określone już na przełomie lat 50-tych i 60-tych XX wieku. Należą do nich: istnienie stabilnych i jasnych reguł rządzących podejmowaniem decyzji, obywatele i grupy społeczne podejmują działania w celu realizacji swoich żądań poprzez uzyskanie wpływu na system, decyzje podejmowane w systemie mają zasadniczy wpływ na alokację dóbr ważnych z punktu widzenia członków społeczeństwa, istnieje sprzężenie zwrotne pomiędzy decyzjami podejmowanymi w systemie a nowymi żądaniem zgłaszanymi do tego systemu. Jedyną cechą ówczesnie wyróżnioną, której UE dziś nie spełnia, jest zdolność do stosowania przymusu w celu wyegzekwowania swoich decyzji. Jednakże już w latach 80-tych XX wieku ta cecha, jako konstruująca system polityczny, została usunięta (Hix, 2005, s. 2–3).

Tym samym Unia Europejska zostaje zakwalifikowana jako system polityczny oderwany od państwa narodowego. Taka możliwość wynika z odrzucenia koncepcji istnienia zinstytucjonalizowanego przymusu (którego zastosowanie zależy tylko i wyłącznie od danego systemu) jako elementu nieodłącznie charakteryzującego system polityczny (Wojtaszczyk, 2004, s. 364) (UE nie ma możliwości samodzielnego stosowania przymusu, w jej zastępstwie czynią to państwa członkowskie). W praktyce jest to wielopoziomowy i multiinstytucjonalny system supranarodowego rządzenia (Paczos, 2018, s. 51).

Odmiennym sposobem pojmowania systemu politycznego UE jest porównanie go do federacji, stosowane przez niektórych przedstawicieli szkoły komparatystycznej. Założenia te opierają się na porównaniu systemu federalnego Stanów Zjednoczonych

Ameryki Północnej wraz z jego wertykalnym i horyzontalnym podziałem władzy do systemu Unii Europejskiej (Pollack, 2005, s. 371–379; Hug, 2003, s. 129; Kelemen, 2003, s. 185–202). Autor niniejszego artykułu odrzuca tę koncepcję teoretyczną, ale także metodologiczną, z powodu zbyt daleko idących założeń tej szkoły. Gdyby je przyjąć, można by badać Unię tak, jak system państwa narodowego, a to jest nieuzasadnione, gdyż Unia nie jest państwem.

Zbigniew Czachór prezentuje trzy podejścia dotyczące ujęcia systemu politycznego UE. Pierwsze, ponadpaństwowe, zwraca uwagę na fakt „kształtowania polityki w ramach dynamicznej i wielopoziomowej struktury (*multilevel system*), w której państwa członkowskie są tylko jednym z poziomów, a zarazem podmiotów wyłaniającego się systemu politycznego”. Proces ten wiąże się z procesem „uwspółnotowienia” polityki oraz zmiany roli państwa, powiązanej z przejściem władzy decyzyjnej z rąk polityków kierujących się określonymi sympatiami, preferencjami narodowymi do rąk niezależnych urzędników. Drugie podejście to „funkcjonalistyczna kategoria częściowego systemu politycznego” wywodząca się z procesu integracji międzynarodowej. Koncepcja ta ma na celu pogodzenie dwóch oddziałujących na siebie bytów, jednego związanego z powstaniem ponadnarodowych struktur władzy oraz drugiego, jakim jest funkcjonowanie społeczeństw narodowych na poziomie państw członkowskich. Wynikiem oddziaływania tych dwu bytów jest powstanie częściowego systemu politycznego. Jest to system składający się ze struktury poziomej, związanej wzajemnymi stosunkami pomiędzy instytucjami UE oraz pionowej, odnoszącej się do wzajemnych relacji UE, państw członkowskich oraz ich jednostek terytorialnych, a także różnego rodzaju grup interesu. Trzecia koncepcja definiowania systemu politycznego UE jest podejściem różniącym się od poprzednich, gdyż Unia definiowana jest w oderwaniu od państwa narodowego; jest to tym samym „połączenie idei i wartości politycznych, instytucji oraz norm kształtujących jego całą konstrukcję” (Czachór, 2004, s. 160–161).

Przyjęcie dla Unii Europejskiej kategorii systemu politycznego, z jednej strony, umożliwia stosowanie w badaniach koncepcji podejść do tej pory zastrzeżonych dla badań nad systemami politycznymi państw (Wallace, 1982, s. 57–68), a z drugiej strony, nadal z powodu specyfiki tego systemu politycznego, umożliwia spojrzenie na ten system z perspektywy nauki o stosunkach międzynarodowych. Jednakże na gruncie tego artykułu kluczowe jest podejście *stricte* politologiczne.

Równowaga międzyinstytucjonalna w systemie politycznym Unii Europejskiej

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech UE, odróżniającą ją od innych organizacji międzynarodowych, jest wyposażenie jej aktorów instytucjonalnych w realną władzę umożliwiającą realizację celów określonych w aktach założycielskich UE. Istnienie owej realnej władzy wymusiło już u zarania Wspólnot stworzenie podziału władzy pomiędzy podmiotami instytucjonalnymi, podziału, który umożliwiłby zbalansowanie interesów państw członkowskich z interesami wspólnotowymi oraz rodzącymi się interesami obywateli UE. Równowaga międzyinstytucjonalna od lat 50-tych XX wieku znacznie się zmieniła, co wynikało z rozszerzenia kompetencji WE/UE oraz składu członkowskiego, a także całościowego rozwoju procesu integracji europejskiej (Monar, s. 1).

Ze względu na terminologię używaną w niniejszym artykule konieczne jest ściśle określenie znaczenia pojęcia „instytucji”. Jest to pojęcie, któremu można przypisać dwa podstawowe znaczenia. Ich oddzielenie odgrywa zasadniczą rolę dla prawidłowego posługiwania się tym pojęciem, a czego brak niestety niejednokrotnie powodował nieporozumienia. Szczególnie problem ten ujawnia się na styku języka prawniczego i języka politologicznego (Barcz, 2010, s. 5).

Po pierwsze, instytucja jest definiowana jako określony podmiot, organizacja czy struktura, która składa się z osób i jest wyposażona w określone uprawnienia. Jest to bardziej legalistyczne rozumienie pojęcia „instytucji”, ale także używane bardzo często w naukach politycznych. W tym znaczeniu w UE instytucją jest: Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Europejski Bank Centralny, co zresztą bezpośrednio także wynika z traktatów założycielskich, które posługują się właśnie tym pojęciem we wskazanym sposób.

Z drugiej strony, instytucje są definiowane jako reguły rządzące interakcjami społecznymi, zachowaniami oraz możliwościami, które są dostępne dla aktorów (podmiotów). Instytucje polityczne ustanawiają reguły deliberacji, sposób agregacji interesów we wspólne decyzje oraz sposób implementacji owych decyzji (Carey, 2000, s. 735; Roland, 2004, s. 109–110). Na podstawie tej definicji można w UE wyróżnić przykładowo następujące instytucje: procedura współdecydowania, powołanie KE, głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie UE, komitologia. Takie też zostanie przyjęte rozumienie terminu „instytucja” w niniejszym artykule. Natomiast w przypadku pierwszego znaczenia pojęcia „instytucja” w artykule konsekwentnie będą używane dwa terminy: „aktor (instytucjonalny)” albo „podmiot (instytucjonalny)”. Taki zabieg ma na celu precyzję i jasność prowadzonych wywodów.

Pojęcie równowagi międzyinstytucjonalnej może być rozumiane w dwojaki sposób: legalistyczny i politologiczny. W tym pierwszym znaczeniu odnosi się do jednej z zasad określających funkcjonowanie Unii Europejskiej stwierdzającej, iż „każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują” (art. 13 punkt 2 Traktat o Unii Europejskiej – TUE) (Chamon, 2015, s. 371–382; Chamon, 2016, s. 1503). Tym samym jest to określony nakaz postępowania, zabezpieczony sankcją prawną w postaci możliwości uchylania przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) aktu wydanego przez jeden z podmiotów instytucjonalnych w zakresie kompetencji innego podmiotu instytucjonalnego. Podobne rozstrzygnięcia mogą następować w sytuacji nieuznawania danego podmiotu instytucjonalnego za właściwy w rozstrzygnięciu danej sprawy. Wtedy to określone w Traktacie podmioty mogą wnieść skargę na bezczynność, która w efekcie może pośrednio doprowadzić do dookreślenia kompetencji pomiędzy poszczególnymi podmiotami instytucjonalnymi. Ujęcie prawnicze jest ujęciem statycznym w tym sensie, iż o ile nie wyklucza możliwości zmiany kompetencji, funkcji pomiędzy podmiotami instytucjonalnymi, kładzie nacisk na zachowanie równowagi międzyinstytucjonalnej w danym momencie i w określonych ramach prawnych. W tym przypadku zmiany równowagi międzyinstytucjonalnej są zawsze efektem zmian o charakterze prawnym i to najczęściej dokonywanych w momencie rewizji traktatów założycielskich, a pomijana w analizie jest rzeczywista równowaga, będące efektem bieżącej aktywności politycznej.

Koniecznym jest jednak doprecyzowanie prawniczego źródła niniejszej zasady. Przytoczony przepis mówi tylko i wyłącznie o podziale kompetencji pomiędzy podmioty instytucjonalne, natomiast nie wskazuje na istnienie samej zasady. Dlatego, jak to zostanie wskazane niżej, dopiero z zasady wzajemnego poszanowania kompetencji przez poszczególnych aktorów instytucjonalnych została w praktyce wywiedziona zasada prawna równowagi międzyinstytucjonalnej poprzez wyroki wydawane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (Dubowski, 2010, s. 96–102; Galster, 2014, s. 110).

W drugim znaczeniu, politologicznym, równowaga międzyinstytucjonalna to przede wszystkim proces zmieniający się w określonym przedziale czasowym. Na ten proces mają wpływ nie tylko zmiany formalnoprawne na poziomie prawa pierwotnego, ale zmiany prawne na poziomie prawa wtórnego i – co bardzo istotne – zmiany nieformalne wynikające z określonych praktyk (Broniecki, 2020, s. 110–114; Naurin, Rasmussen, 2011 s. 3–14) czy czasem nawet z czynników charakterologicznych osób piastujących określone funkcje. Tym samym na pierwszy plan w ujęciu politologicznym, wychodzi aspekt dynamiczny równowagi międzyinstytucjonalnej, jako procesu mogącego podlegać zmianie praktycznie każdego dnia, jako efektów wspólnej realizacji poszczególnych funkcji wyróżnionych w systemie przez aktorów instytucjonalnych. Jednocześnie realnie zachodzący proces polityczny niekoniecznie w pełni musi oddawać założenia formalnych ram traktatowych równowagi międzyinstytucjonalnej. Wymaga podkreślenia, że to najczęściej kolejne modyfikacje traktatów założycielskich tworzą podstawy prawne już dokonanych zmian na poziomie politycznym. W tym wypadku to polityka kreuje prawo, a nie na odwrót.

Rozważane pojęcie „równowagi międzyinstytucjonalnej”, jak już wskazano, ma swoje korzenie w nomenklaturze prawnej, i po raz pierwszy pojawiło się w orzeczeniu ETS w sprawie *Meroni* (Europejski Trybunał Sprawiedliwości, 1958). Zgodnie z nim równowaga międzyinstytucjonalna zachowana jest tak długo, dopóki żaden z aktorów instytucjonalnych nie przekracza władzy przyznanej mu przez prawo kosztem innego/ innych aktorów instytucjonalnych, natomiast w przypadku podjęcia takich prób są one hamowane (Gostyńska, 2011, s. 127–129). Czyli w ujęciu legalistycznym niedopuszczalne jest dokonywanie zmian w równowadze międzyinstytucjonalnej sprzecznych z obowiązującymi normami prawnymi, gdyż prowadzi to do naruszenia tej zasady. Natomiast podejście politologiczne koncentruje się nie na formalistycznej zgodności równowagi międzyinstytucjonalnej z obowiązującymi normami prawa, ale zainteresowane jest jej faktycznym stanem, gdyż to pozwala opisać i zrozumieć funkcjonowanie systemu politycznego UE w danym momencie, niezależnie od jej zgodności z przepisami prawa.

W innym orzeczeniu ETS rozbudował pojęcie równowagi międzyinstytucjonalnej dokładniej wyjaśniając jego charakter: „prerogatywy te stanowią jeden z elementów równowagi instytucjonalnej ustanowionej przez traktaty. Wprowadziły one system podziału kompetencji między różne podmioty instytucjonalne Wspólnoty, którym to nadaje określone funkcje w strukturze instytucjonalnej Wspólnoty i w realizacji powierzonych jej zadań. Przestrzeganie równowagi instytucjonalnej wymaga, aby każdy z podmiotów instytucjonalnych wykonywał swe kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych. Wymaga to także, aby każde naruszenie tej zasady mogło być poddane sankcji” (Europejski Trybunał Sprawiedliwości, 1990). To orzeczenie bardzo wyraźnie wskazuje na autonomiczność podmiotów instytucjonalnych w zakresie podejmowanych działań

w ramach swoich kompetencji. Podkreśla ono równocześnie brak zgody na jakiegokolwiek działania ze strony innych aktorów systemu, które to działania w jakikolwiek sposób mogłyby ową autonomię naruszyć (Koncewicz, 2007, s. 223–227).

Równowaga międzyinstytucjonalna w aspekcie politologicznym odnosi się do wzajemnych stosunków aktorów biorących udział w procesie decyzyjnym. Przy czym ten wyznacznik, udział w procesie decyzyjnym, jest tylko podstawą określenia aktorów zaangażowanych w proces kształtowania równowagi międzyinstytucjonalnej. Aby dokonać pełnej charakterystyki zmian, należy zbadać całokształt stosunków pomiędzy tymi podmiotami, wychodzący poza ramy procesu podejmowania decyzji, a więc także kwestie związane z: wykonywaniem przyjętego prawa, powoływaniem poszczególnych podmiotów instytucjonalnych, ich wzajemną kontrolą, regulowaniem budżetu UE oraz stosunkami międzynarodowymi.

Równowaga międzyinstytucjonalna to podział władzy i kompetencji pomiędzy aktorów instytucjonalnych systemu UE. Jest ona składową równowagi międzyinstytucjonalnej w poszczególnych obszarach władzy politycznej, które są/mogą być badane przez pryzmat funkcji realizowanych przez aktorów instytucjonalnych w systemie.

Odnosząc się do rozwinięcia samej zasady równowagi międzyinstytucjonalnej, najważniejszym elementem jest odwołanie się do działalności aktorów instytucjonalnych zgodnie z celami wskazanymi w Traktatach. Ponieważ same traktaty założycielskie umożliwiają działanie Unii nie tylko w zakresie jej kompetencji, ale także w zakresie określonych w traktatach celów. Podobny charakter bardzo często ma działalność aktorów systemu instytucjonalnego. Mianowicie, stosując wykładnię teleologiczną swoich uprawnień, która to wykładnia w orzecznictwie ETS ma charakter dominujący, wychodzą bardzo często poza ramy prawne przyznane danemu podmiotowi w zapisach traktatów. Owe próby, często kończące się sukcesem, powodują, iż równowaga międzyinstytucjonalna ma – jak już wskazano – charakter dynamiczny, a nie statyczny. Jest to kluczowy aspekt dla zrozumienia politologicznej koncepcji równowagi międzyinstytucjonalnej, w której normy prawne tworzą tylko pewne ogólne ramy współpracy między aktorami instytucjonalnymi, natomiast to właśnie praktyka politycznej współpracy realnie te ramy wypełnia.

W zakresie przepisu stanowiącego praktyczną bazę zasady równowagi międzyinstytucjonalnej, traktat nicejski nie wprowadzał żadnych zmian w stosunku do wcześniejszych regulacji. Natomiast traktat lizboński dokonuje już takowych modyfikacji. Po pierwsze, jest to przeniesienie samej regulacji z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), którego odpowiednikiem obecnie jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) do TUE. W TWE omawiana regulacja znajdowała się w Części Pierwszej TWE „Zasady” w artykule 7 ust. 1 akapit 2. TUE nie posiada obecnie w ten sposób wyróżnionej jednostki redakcyjnej i przepisy odnoszące się do równowagi międzyinstytucjonalnej znalazły się w Tytule III TUE „Postanowienia o instytucjach” w art. 13 ust. 2. Po pierwsze, należy podkreślić, iż przeniesienie analizowanych przepisów z części dotyczącej zasad do Tytułu, który nie odwołuje się do nich, nie powoduje, iż istniejąca do wejścia w życie TL zasada traci swój charakter prawny, a więc nie przestaje być „zasadą”. Zatem pomimo niewskazania tego w wyraźny sposób, nadal zachowuje swój wcześniejszy status. Po drugie, następuje rozwinięcie przez TL dotychczasowej regulacji. Do wejścia w życie TL brzmiała ona następująco: „Każda z tych instytucji [PE,

RUE, KE, TS UE, TO – A.J.] działa w granicach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem”, natomiast TL dokonuje jej rozszerzenia. W pierwszej kolejności następuje rozszerzenie podstawy kompetencyjnej na oba Traktaty, tj. TFUE i TUE, a nie – jak wcześniej – tylko na jeden z nich – TWE. Po drugie, prawodawca uzupełnia wskazane sformułowanie o drugą część: „zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”. Jeśli chodzi o dodane zdanie drugie do tej zasady, tj. lojalnej współpracy instytucji, jest to ustanowienie kolejnej zasady, funkcjonującej wcześniej w praktyce, wyrażonej m.in. w orzecznictwie ETS. W tym miejscu podkreślenia wymaga, już wcześniej zasygnalizowana kwestia, a mianowicie spojrzenie na równowagę międzyinstytucjonalną poprzez pryzmat celów ustanowionych dla aktorów instytucjonalnych. Zgodnie z przywołanym zapisem, właśnie cele postawione przez traktaty aktorom instytucjonalnym są w praktyce bardzo ważnym elementem dynamizującym ich współpracę, a tym samym kształtującym równowagę międzyinstytucjonalną. Właśnie koncentracja na celach stawianych poszczególnym aktorom instytucjonalnym, instytucjom i poszczególnym politykom Unii Europejskiej, pozwala na przypisywanie sobie przez poszczególnych aktorów uprawnień, które wprost w traktatach nie są im przypisane. Pewnym już klasycznym przykładem takiej sytuacji jest rola jaką komisje Parlamentu Europejskiego odgrywają w powołaniu komisarzy w nowo wybieranej Komisji Europejskiej. O ile art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej nie wymienia komisji PE, jako podmiotów zaangażowanych w powołanie członków KE, to praktyka polityczna wskazuje na zasadniczy ich wpływ na ten proces, łącznie z realną władzą umożliwiającą zmiany proponowanych kandydatów na komisarzy.

W kontekście analizowanego tematu powstaje pytanie: dlaczego należy pominąć TO, EBC i szczególnie ETS w badaniach równowagi międzyinstytucjonalnej? Dlaczego jest to uprawnione? Jeśli chodzi o Trybunał Obrachunkowy, należy stwierdzić, iż został on wyposażony tylko w uprawnienia kontrolne dotyczące polityki budżetowej UE. Nie posiada natomiast żadnych kompetencji władczych w stosunku do pozostałych aktorów instytucjonalnych.

W przypadku EBC jego rola jest ograniczona do specyficznego obszaru prawnego, ekonomicznego i politycznego, jakim jest polityka pieniężna i monetarna. Po drugie, z założenia traktatowego cieszy się on ogromną niezależnością zarówno w stosunku do państw członkowskich, jak i pozostałych aktorów instytucjonalnych. Po trzecie, EBC wchodzi w interakcje z pozostałymi instytucjami tylko sporadycznie, przede wszystkim w momencie powoływania składu jego zarządu. Natomiast w zakresie stanowienia prawa w obszarze kompetencyjnym posiada samodzielnie prerogatywy, bez konieczności angażowania pozostałych podmiotów instytucjonalnych. A więc jego zaangażowanie w bieżące formułowanie polityki Unii Europejskiej jest mocno ograniczone, choć w tym miejscu należy zauważyć pewne wyjście poza swoją rolę po roku 2008, co miało związek z rolą jaką EBC odegrał w zwalczaniu skutków kryzysu finansowego i zadłużeniowego w niektórych państwach członkowskich UE.

ETS natomiast należy potraktować jako czynnik oddziałujący na zmianę równowagi międzyinstytucjonalnej. Wynika to z faktu, iż jego pozycja ustrojowa sytuuje go poza *day to day policy making*, czyli poza ramami normalnego i roboczego procesu politycznego w UE, chociaż w niektórych przypadkach z zasadniczym wpływem na jego kształt.

Odnosząc się natomiast do kwestii zasadniczej, a więc konieczności włączenia Rady Europejskiej do grupy aktorów instytucjonalnych zaangażowanych w kreowanie i implementowanie bieżącej polityki w UE, należy stwierdzić, że względu na swój quasi-permanentny sposób działania, stała się częścią codziennie kreowanej polityki w UE. Dlatego też należy obecnie mówić o „czworokacie instytucjonalnym”, gdyż to pojęcie w sposób bardziej prawidłowy oddaje obecną rzeczywistość systemu instytucjonalnego UE. Ustanowienia funkcji stałego przewodniczącego RE, waga problemów dyskutowanych na forum tej instytucji, ilość faktycznych spotkań RE w ciągu roku, a przede wszystkim pozostawanie w permanentnym kontakcie członków RE, pomiędzy posiedzeniami tego gremium, decydują o konieczności prowadzenia jakichkolwiek analiz relacji międzyinstytucjonalnych w UE z uwzględnieniem tego aktora instytucjonalnego.

Równowaga międzyinstytucjonalna a zasada *check and balances*

Istnieje konieczność odniesienia zasady równowagi międzyinstytucjonalnej do znanych zasad rządzących podziałem władzy we współczesnych systemach politycznych. Należy określić, czy zasada rządząca funkcjonowaniem systemu instytucjonalnego UE różni się, czy też nie od zasady trójpodziału władzy Charlesa de Montesquieu i systemu *check and balances* znanego z amerykańskiego systemu politycznego, jako praktycznego przykładu działania systemu stworzonego teoretycznie przez Ch. de Montesquieu¹.

Check and balances w jakiegokolwiek strukturze politycznej to polityczne i prawne ograniczenia, mające chronić władzę poszczególnych podmiotów instytucjonalnych (Lang, 2006, s. 127; Dubowski, 2010, s. 152–155). Dlatego też konieczne jest badanie zarówno norm o charakterze prawnym, jak i politycznym, regulujących stosunki pomiędzy podmiotami instytucjonalnymi.

Separacja władzy, w klasycznym jej pojmowaniu, istnieje w demokracjach (państwach narodowych), natomiast zasada równowagi międzyinstytucjonalnej jest zasadą występującą w systemie UE. Zasada równowagi międzyinstytucjonalnej jest nawiązaniem do występującej w przeszłości formy organizacji politycznej *mixed government*. Nawiązanie do formy występującej w przeszłości jest związane z faktem, że podobnie – jak obecnie w UE – tak kiedyś zarówno król, senat i sejmiki (jeśli przyjąć polską nomenklaturę), a w Anglii: Król, Izba Lordów i Izba Gmin, reprezentowały i były powołane do równoważenia odmiennych interesów (Majone, 2002, s. 323).

Jeden z poglądów dotyczących dystrybucji władzy w UE odrzuca klasyczną koncepcję trójpodziału władzy, zastępując ją koncepcją „*the mixed politics of the pre-modern era*”. Oznacza ona, iż w systemie UE nie można przypisać poszczególnych kompetencji konkretnym aktorom instytucjonalnym. UE nie ma legislatury, ale proces legislacyjny, w którym biorą udział cztery podmioty instytucjonalne. Podobnie nie ma władzy egzekutywy, natomiast prawo wykonywane jest niekiedy przez Radę działającą na wniosek

¹ System idealny, w którym aktorzy instytucjonalni wykonują tylko jedną funkcję (np. tylko i wyłącznie wykonawczą) w obecnie istniejących systemach demokratycznych najprawdopodobniej nie występuje. Jednakże wskazana poniżej zasadnicza odmiennność systemu trójpodziału władzy od unijnego systemu równowagi międzyinstytucjonalnej, opiera się na znacznie większej i istotniejszej fragmentacji funkcji pomiędzy aktorów instytucjonalnych.

KE, niekiedy samodzielnie przez KE, czy też KE, ale działającą w ścisłej współpracy z przedstawicielami państw członkowskich w systemie komitologii. Jednak w zasadniczej części jest ono realizowane przez państwa członkowskie, na których ciąży podstawowy obowiązek implementacji rozwiązań przyjętych na poziomie unijnym (Majone, 2002, s. 323–324; Sbragia, 2002, s. 3). Należy zwrócić uwagę na zasadę konstytuującą system instytucjonalny UE, gdzie jest nią reprezentacja interesów (państw, obywateli, NGOs i innego rodzaju grup interesów), a nie podział władzy, jak w „normalnych” systemach politycznych osadzonych w państwach narodowych (Majone, 2002, s. 320–323). W przypadku UE arena, na której władza ma być wykonywana, jest tworzona w sposób pochodny w stosunku do państw narodowych, gdzie samo ich powstanie związane jest nierozdzielnie z ukonstytuowaniem się władzy. W ich przypadku demokratyzacja współgra z wprowadzaniem zasady podziału władzy, gdyż jest to warunek *sine qua non* demokratycznego życia politycznego. Tylko władza podzielona pomiędzy różne ośrodki oraz wzajemnie się kontrolująca, umożliwia funkcjonowanie danego systemu politycznego jako demokracji. Co nie mniej istotne, podział władzy na poziomie państwowym jest także gwarantem odpowiedniego zabezpieczenia praw, wolności i interesów jednostek poddanych tej władzy, gdyż przede wszystkim ich wzajemna kontrola oraz możliwość blokady działań przez inną z władz, zabezpiecza jednostki przed omnipotencją władzy państwowej. Natomiast w przypadku UE ten cel schodzi na zdecydowanie dalszy plan, gdyż ochrona praw, wolności i interesów jednostek realizowana jest przede wszystkim przez organy państw członkowskich, a unijni aktorzy instytucjonalni mają wpływ co najwyżej pośredni i ostatecznie bardzo mocno ograniczony.

System instytucjonalny UE ma jednakże inny cel pierwotny niż systemy demokratycznych państw narodowych. Nie jest nim stworzenie demokratycznego sposobu rządzenia określonym terytorium czy ludnością, lecz umożliwienie reprezentacji interesów, co automatycznie wpływa na jego wyjątkową na skalę światową konstrukcję. Dopiero w dalszej kolejności środkiem, a jednocześnie celem tego systemu, pod wpływem interesów w nim występujących, jest tworzenie prawa, sfery regulacyjnej czy wykonywanie prawa.

Z czasem, co stało się jednym z najistotniejszych problemów całej integracji europejskiej, dochodzą z różnych ośrodków żądania większej demokratyzacji tego systemu, ze względu na przeniesienie władzy politycznej na poziom supranarodowy. Jednakże w dużym stopniu jest to potrzeba wykreowana przez polityków działających na poziomie supranarodowym budujących argumenty uzasadniające kolejne decyzje o przekazywaniu kompetencji na poziom UE. Niezależnie od tego, czy uznajemy je za zasadne czy nie, takowe się pojawiają i wpływają na podejmowanie prób zamiany równowagi w celu realizacji tych żądań.

Charakter systemu instytucjonalnego UE jest naznaczony jeszcze dwiema istotnymi cechami odnoszącymi się do specyficznej heterogeniczności UE. Po pierwsze, w od różnieniu od państwowych systemów politycznych, oprócz „ludu” reprezentuje on przede wszystkim państwa członkowskie². Należy podkreślić zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony, który podkreśla legitymizację np. Parlamentu Europejskiego, gdyż jest

² Istnienie ludu, jako zbioru obywateli, zostało potwierdzone w orzeczeniu *Van Gend*. Był to krok przełomowy w uznaniu, iż ówczesna EWG to nie tylko wspólnota państw, ale także ich obywateli (Europejski Trybunał Sprawiedliwości, 1963, s. 3).

to aktor wybierany bezpośrednio przez obywateli UE. Dostrzegalna jest tym samym potrzeba wskazywania na legitymizację pochodzącą bezpośrednio od „ludu”. Po drugie, brak wspólnej wizji dla *finalité politique* tego systemu (Grazino, 2008, s. 1–2; Wierchowiska, 2020, s. 60), a więc pewnej wizji docelowego kształtu UE. W przeszłości dyskusje dotyczące ostatecznego kształtu były znacznie bardziej żywe. Część polityków zabierających głos w dyskusji wprost wskazywało na przekształcenie UE w federację. Jednakże obecnie te dyskusje, jeśli się odbywają mają charakter marginalny.

Dlatego też równowaga międzyinstytucjonalna (podział władzy, funkcji) w UE to zupełnie inna konstrukcja niż separacja władzy i *check and balances*. Występują między tymi zasadami wspólne cechy, jednak istota tych rozwiązań jest inna. Dlatego zasadne jest przyjęcie analizy funkcji realizowanych w systemie politycznym przez pryzmat zmiany kompetencji, zmiany stosunków kreacji, kontroli i podporządkowania pomiędzy nimi, sposobu działania, wzajemnych relacji i wewnętrznej organizacji aktorów instytucjonalnych. Wypadkowa zmian równowagi międzyinstytucjonalnej w zakresie wszystkich wyróżnionych funkcji umożliwi określenie zmiany równowagi międzyinstytucjonalnej w całym systemie politycznym UE. Jest to odwrócenie logiki często stosowanej w analizie systemów politycznych państw narodowych, gdzie analizuje się aktorów instytucjonalnych, przypisując im udział w realizowaniu funkcji występujących w systemie.

Zmiana równowagi międzyinstytucjonalnej i jej znaczenie dla systemu politycznego UE

Równowaga międzyinstytucjonalna decyduje o charakterze politycznym całego systemu, a jej zmiana o kierunku, w którym on się zmienia. Owa równowaga określa czy większy wpływ na jego działanie mają państw członkowskie, czy też instytucje supranarodowe. Jest to kolejna fundamentalna różnica pomiędzy klasycznymi systemami politycznymi związanymi z państwami narodowymi, gdyż dziś przede wszystkim analizując kierunki zmian w takich systemach, podkreśla się zmiany w zakresie demokratyczności takiego systemu. W przypadku UE, jak wskazano problem demokratyczności tego systemu ma coraz większe znaczenie, to jednak nadal decydującą kwestią przesądzającą o kształcie tego systemu jest równowaga pomiędzy metodą wspólnotową i międzyrządową.

Wymaga podkreślenia, że wszelkie najważniejsze zmiany, dokonywane są czy to z inicjatywy, czy przynajmniej przy akceptacji państw członkowskich będących „panami traktatów”, więc nawet zmiany, które pozornie zwiększają znaczenia instytucji supranarodowych w rzeczywistości niekoniecznie prowadzą do osłabiania pozycji państw członkowskich, a więc i w konsekwencji zmiany równowagi międzyinstytucjonalnej na korzyść aktorów instytucjonalnych supranarodowych.

Jak już zaznaczono, celem niniejszego artykułu jest także określenie kierunku zmiany równowagi międzyinstytucjonalnej. Kryterium tym będzie spojrzenie na wzrost/spadek roli podmiotów supranarodowych i międzyrządowych w systemie.

W przypadku przyjętego w niniejszym artykule rozumienia pojęcia metody wspólnotowej, należy jednak stwierdzić, iż to KE, PE i ETS są jej głównymi propagatorami i obrońcami (Rossi, 2010, s. 1; Allerkamp, 2009, s. 2).

Wzmocnienie metody wspólnotowej nie oznacza osłabienia państw, o ile metodę wspólnotową rozumiemy jako podejmowanie decyzji przez instytucje UE, a metodę międzyrządową jako podejmowanie decyzji przez państwa członkowskie poza ramami unijnymi (de Schoutheete, 2011, s. 2–3). Jednak takie pojmowanie tych pojęć wydaje się być niewłaściwe.

Analiza UE przez pryzmat dychotomicznego podziału metoda międzyrządowa–metoda wspólnotowa nie wyjaśnia realnie tego, kto sprawuje rzeczywistą władzę w systemie UE, kto kieruje jego ewolucją, czy też decyduje o najważniejszych działaniach politycznych podejmowanych w jego ramach.

Dodatkowo nacisk ze strony rządów państw członkowskich na wyraźny i umocowany traktatowo podział kompetencji pomiędzy UE a państwa członkowskie, wskazuje na brak zaufania członków UE do metody wspólnotowej i instytucji będącej jej głównym propagatorem, czyli KE (Czachór, 2002, s. 30) a obecnie także PE.

Ważnym elementem rozjaśniającym pojęcie międzyrządowości jest koncept stworzony przez H. Wallace. Mianowicie autorka ta uważa, iż niewłaściwym jest posługiwanie się pojęciem międzyrządowości do współpracy państw członkowskich UE, ale odbywającej się poza jej ramami. Uzasadniając takie stanowisko wskazuje, iż współpraca państw członkowskich w kwestii polityki zagranicznej i walutowej w latach 70-tych XX wieku czy kooperacji w ramach Układów z Schengen miała zupełnie inne natężenie i jakość, niż znana nam klasyczna współpraca międzyrządowa pomiędzy suwerennymi państwami. Dlatego też do określenia tej współpracy, której najlepszym przykładem jest pakt fiskalny i traktat o EMS, przyjmuje pojęcie transrządowości. H. Wallace porównuje klasyczną współpracę państw narodowych w ramach organizacji międzynarodowych czy poza nimi wskazując, iż współpraca państw członkowskich poza ramami WE/UE ma zupełnie inny charakter, intensywność (Wallace, 2005, s. 87–88) i instytucjonalizację.

Jako cechy metody transrządowej są wskazywane cechy, które normalnie przypisywane były metodzie międzyrządowej, czyli m.in.: zaangażowanie RE w wyznaczanie kierunku konkretnej polityki, dominacja RUE w kreowaniu współpracy i podejmowaniu decyzji, marginalna rola KE i PE oraz wyłączenie danego obszaru spod właściwości ETS, otwartość na dialog z parlamentami narodowymi. Co istotniejsze, w obszarach poddawanych rządzeniu poprzez metodę transrządową, państwa powołują nowe regulacje i procedury, nadając im „miękki” (*soft*) charakter, co wpływa na ich elastyczność, ale jednocześnie niezdolność do wymuszenia zastosowania się do przyjętych rozwiązań (Wallace, 2005, s. 87–89).

Jako klasyczna metoda międzyrządowa jest określany sposób współpracy państw członkowskich poza ramami instytucji europejskich. Do tego zaliczana była Europejska Współpraca Polityczna czy Układy z Schengen. Transformacja tego pojęcia nastąpiła w momencie wejścia w życie traktatu z Maastricht, gdzie pewne obszary współpracy włączono w ramy powołanej Unii Europejskiej. Jednak inaczej niż wcześniej, nie wszystkie podmioty instytucjonalne systemu zostały uprawnione do brania udziału w procesach decyzyjnych w nowych obszarach współpracy, lecz tylko RE i RUE. Tym samym pojęcie metody międzyrządowej zostało także rozciągnięte na tę nową sytuację.

Inne rozumienie metody wspólnotowej oznacza specyficzny sposób stanowienia prawa, gdzie Komisja proponuje, a Rada z PE uchwała, oraz ETS kontroluje (Lang, 2006,

s. 134). Jest to właściwsze jej rozumienie i takowe zostanie przyjęte w niniejszym artykule, jeśli pojawi się odniesienie do którejś z tych metod.

Rozumienie pojęcia metody wspólnotowej jako przekazywania kompetencji na rzecz instytucji UE, czyli dziś *de facto* RE, RUE, KE i PE nie oznacza wcale, iż poprzez to dochodzi do wzmocnienia supranarodowych aktorów instytucjonalnych w systemie kosztem państw członkowskich, a tym samym triumfu idei głębszej i bardziej federalistycznej koncepcji integracji europejskiej. Takie spojrzenie jest złudne, choć z drugiej strony, przy zmniejszaniu znaczenia metody międzyrządowej (w jej klasycznym znaczeniu) mogłoby wydawać się prawdziwe (de Schoutheete, 2011, s. 1; Akbar, 2017, s. 65).

Dlatego właściwe jest prowadzenie badania na podstawie oceny wzmocnienia instytucji supranarodowych w systemie, czyli KE, ETS, PE (Ruszkowski, 2010, s. 21; Tsebelis, Garrett, 2001, s. 357; Crum, 2003, s. 337) albo instytucji międzyrządowych w systemie, czyli RE, RUE. O instytucjach międzyrządowych mówić można także w zakresie tworzenia podmiotów instytucjonalnych w obszarze współpracy transrządowej, jak i międzyrządowej poza ramami UE, jednak w ścisłym z nią powiązaniu. Sytuacja Rady jest sytuacją szczególną, gdyż jest to podmiot międzyrządowy, ale realizujący większość swoich funkcji w ramach metody wspólnotowej.

Podsumowanie

Należy przyjąć, iż praktycznie każda zmiana w zakresie kompetencji oraz reguł współpracy pomiędzy instytucjami wpływa na zmianę równowagi międzyinstytucjonalnej. W zależności od konkretnej zmiany wpływ na równowagę międzyinstytucjonalną jest mniejszy lub większy. Nawet jeśli następuje zmiana w zakresie kompetencji pomiędzy dwiema instytucjami z całego czworokąta instytucjonalnego, to i tak zmienia się równowaga międzyinstytucjonalna jako całość. Jednakże są wyjątki od tej zasady, gdyż – jak wskazano wyżej – dotyczy to „praktycznie każdej zmiany”. Należy przyjąć takie założenia, gdyż można dopuścić sytuację, iż zmiany w zakresie kompetencji mogą mieć charakter indyferentny z punktu widzenia równowagi międzyinstytucjonalnej, jeśli przyjmiemy, iż dochodzi do swoistej kompensacji pomiędzy zmienionymi kompetencjami aktorów instytucjonalnych.

A więc to w ramach instytucji, w który współdziałają aktorzy instytucjonalni wykuwa się z jednej strony „codzienna” polityka, a z drugiej strony kreuje się równowaga międzyinstytucjonalna. Jej płynny charakter, zmienności, elastyczność, ale i w jakimś sensie nieokreśloność, pozwala na łagodzenie napięć powstających pomiędzy podmiotami instytucjonalnymi, które, jak już podkreślono reprezentują różne interesy w systemie (międzyrządowe vs. wspólnotowe), a równocześnie zabiegają o zwiększenie swojego wpływu na cały system.

Prowadzenie więc badań z perspektywy międzyinstytucjonalnej, a odejście od analizy systemu politycznego poprzez kompetencje poszczególnych aktorów pozwala na holistyczne spojrzenie w określonym wycinku czasu na stan systemu politycznego UE oraz określenie, które instytucje – wspólnotowe czy międzyrządowe – zyskują większą władzę w systemie politycznym, a tym samym decydują w podejmowaniu wszelkich decyzji politycznych.

Author Contributions

Conceptualization (Konceptualizacja): Adam Jaskulski

Data curation (Zestawienie danych): Adam Jaskulski

Formal analysis (Analiza formalna): Adam Jaskulski

Writing – original draft (Piśmiennictwo – oryginalny projekt): Adam Jaskulski

Writing – review & editing (Piśmiennictwo – sprawdzenie i edytowanie): Adam Jaskulski

Competing interests: The author have declared that no competing interests exist (Sprzeczne interesy: Autor oświadczył, że nie istnieją żadne sprzeczne interesy)

Bibliografia

- Akbar I. (2017), *Achievement of Institutional Balance in Disparity of Competences of the European Union Institutions*, "Journal of Civil & Legal Sciences", vol. 6(2).
- Allerkamp D. (2009), *Intergovernmentalism, reloaded. The Transformative Power of 'Intergovernmental' Council Policy-Making*, Paper presented at the 11th Biennial European Union Studies Association meeting in Los Angeles, California, April 23–25.
- Almond G. A., Powell Jr. G. B. (1966), *Comparative Politics. A Developmental Approach*, Brown and Company, Little.
- Antoszewski A. (1996), *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*, w: *Studia z teorii polityki*, red. A. Jabłoński, L. Sobkowiak, tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Barcz J. (2010), *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 7.
- Broniecki P. (2020), *Power and transparency in political negotiations*, "European Union Politics", vol. 21(1).
- Carey J. (2000), *Parchment, Equilibria, and Institutions*, „Comparative Political Studies”, 33.
- Chamon M. (2015), *The Institutional Balance, an Ill-Fated Principle of EU Law?*, "European Public Law", vol. 21, nr 2.
- Chamon M. (2016), *Institutional balance and community method in the implementation of EU legislation following the Lisbon treaty*, "Common Market Law Review", vol. 53(6).
- Crum B. (2003), *Legislative–Executive Relations in the EU*, "Journal of Common Market Studies", vol. 41, nr 3.
- Czachór Z. (2002), *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie. Ujęcie wielowymiarowe*, „Studia Europejskie”, 3.
- Czachór Z. (2004), *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Alta 2.
- Dubowski T. (2010), *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Europrawo.
- Europejski Trybunał Sprawiedliwości (1958), *Judgment of the Court of 13 June 1958. – Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community. – Case 9-56.*
- Europejski Trybunał Sprawiedliwości (1963), *Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r. NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen. 26–62.*

- Europejski Trybunał Sprawiedliwości (1990), *Wyrok Trybunału z dnia 22 maja 1990 r., Parlament Europejski przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich w sprawie C 70/88*.
- Galster J. (2014), *Zasada równowagi instytucjonalnej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XXXI.
- Gostyńska A. (2011), *Parlament Europejski w nowej architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1(59).
- Grazino G. (2008), *Institutional Balance in the EU. The Prodi Administration as a reforming Commission*, „Quaderns de treball”, nr 49/November.
- Heywood A. (2006), *Politologia*, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hix S. (2005), *The Political System of the European Union*, Macmillan Publishers Limited.
- Hug S. (2003), *The State That Wasn't There: The Future of EU Institutions and Formal Models*, “European Union Politics”, vol. 4.
- Jupille J., Caporaso J., Checkel J. (2003), *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*, “Comparative Political Studies”, 36/February–March.
- Kelemen D. (2003), *The Structure And Dynamics Of EU Federalism*, “Comparative Political Studies”, nr 1/2, February/March.
- Koncewicz T. T. (2007), *Równowaga instytucjonalna i Parlament Europejski. Wspólnotowy hard case w Trybunale Sprawiedliwości*, „Palestra”, 3–4.
- Lang J. (2006), *Checks and Balances in the European Union: The Institutional Structure and the 'Community Method'*, “European Public Law”, vol. 12, issue 1.
- Majone G. (2002), *Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity*, “European Law Journal”, vol. 8, issue 3.
- Monar J., *The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, <https://fakulteti.me/wp-content/uploads/2021/07/Institutional-balance.pdf>, 22.12.2023.
- Naurin D., Rasmussen A. (2011), *New External Rules, New Internal Games: How the EU Institutions Respond when Inter-institutional Rules Change*, “West European Politics”, nr 34/1.
- Paczos S. (2018), *Przywództwo polityczne w Unii Europejskiej w dobie kryzysu*, „Przegląd Zachodni”, nr 1.
- Poboży M. (2010), *Metoda instytucjonalna w badaniach europejskich*, w: *Studia europejskie. Zagadnienia metodologiczne*, red. K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Pollack M. A. (2005), *Theorizing The European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, “Annual Review of Political Science”, vol. 8, June.
- Roland (2004), *Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions*, “Studies in Comparative International Development”, Winter.
- Rossi L. S. (2010), *A New Inter-institutional Balance: Supranational vs. Intergovernmental Method After the Lisbon Treaty*, Global Jean Monnet – ECSA WORLD Conference The European Union after the Treaty of Lisbon Brussels 25–26 May 2010.
- Ruszkowski J. (2010), *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer Polska.
- Sbragia A. (2002), *The Dilemma of Governance with Government*, “Jean Monnet Working Paper”, 3.
- de Schoutheete P. (2011), *Decision-making in the Union*, “Policy Brief Notre Europe”, nr 24, April.
- Szczerski K. (2002), *Unia Europejska to nie państwo*, „Polska w Europie”, nr 3(41).
- Tsebelis G., Garrett G. (2002), *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and. Supranationalism in the European Union*, „International Organization”, vol. 55, issue 02.
- Wallace H. (2005), *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, w: *Policy – Making in the European Union*, red. H. Wallace, W. Wallace, M.A. Pollack, 5th edition, New York.

- Wallace W. (1982), *Europe as a Confederation: the Community and the Nation-State*, "Journal of Common Market Studies", nr 1.
- Wierzchowska A. (2020), *Granice rozwoju systemu politycznego UE po traktacie z Lizbony: pytanie o złożoność i odporność europejskiego systemu instytucjonalnego*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 14.
- Wojtaszczyk K. A. (2004), *Systemy polityczne*, w: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Wydawnictwo UMCS.

Inter-institutional Balance as an Analytical Category in the Study of the Politicalsystem of the European Union

Summary

The purpose of this article is to demonstrate the appropriateness of applying analysis through the lens of the concept of institutional balance to the study of the political system of the European Union. The article is primarily analytical rather than empirical, pointing out the importance of inter-institutional balance in its legal and political aspects, the relationship of inter-institutional balance to the principle of checks and balances, and the function that inter-institutional balance plays in the EU political system, as well as the criterion by which changes in inter-institutional balance can be studied.

One of the research hypotheses tested in this article is that there is a need to move away from understanding inter-institutional relations through the prism of the activities of only three entities, i.e. the EU Council, the EC and the EP, which has been the case for many years in research on the EU institutional system. The second research hypothesis is that, because the objectives of the EU political system are different from those of the nation-states, the analysis of the EU political system using the principle of check and balances has much less exploratory potential than the analysis of this system using the concept of interinstitutional balances.

The article uses the following research methods: institutional-legal and neo-institutional.

Key words: European integration, interinstitutional balance, European Union institutions, European Union political system

