

Adam JASKULSKI

DOI 10.14746/ssp.2025.2.7

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

 ORCID: 0000-0002-4798-3919

Koncepcja zmiany instytucjonalnej i jej zastosowanie w Unii Europejskiej z uwzględnieniem znaczenia specyfiki prawa Unii Europejskiej

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza rodzajów i charakteru zmian instytucjonalnych w systemie politycznym Unii Europejskiej oraz uwarunkowań prawnych tych zmian. Punktem wyjścia do prowadzonej analizy będzie zidentyfikowanie różnych rodzajów zmian instytucjonalnych zachodzących w systemie politycznym Unii Europejskiej oraz ich charakteru. Najważniejszym rodzajem zmian instytucjonalnych w sposób oczywisty jest zmiana traktatów założycielskich, jednakże jest to dopiero początek dalszego procesu zmian instytucjonalnych, co wynika ze specyfiki zmian traktatowych. Dla zrozumienia mechanizmu zmian instytucjonalnych koniecznym jest uznanie traktatów założycielskich, a więc i rewizyjnych, za niekompletne kontrakty, które w zasadniczej części wypełniane są treścią dopiero na etapie ich wdrażania w ramach relacji międzyinstytucjonalnych, co skutkuje sytuacją niepewności, co do ostatecznej treści przyjętych rozwiązań. Zasadnicze znaczenie dla koncepcji traktatów, jako niekompletnych kontraktów, ma charakter prawa Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, traktaty, zmiana instytucjonalna, prawo Unii Europejskiej

Wstęp

Kategoria zmiany, w tym zmiany instytucjonalnej, jest istotnym obiektem badań analitycznych w zakresie integracji europejskiej. Począwszy od lat 80-tych XX wieku do końca pierwszej dekady XXI wieku mieliśmy do czynienia ze znaczną dynamiką projektowanych i wdrażanych zmian w systemie prawnym, a w konsekwencji politycznym Unii Europejskiej (UE). Jednakże od około piętnastu lat nie doszło do żadnych zasadniczych reform w systemie prawnym i politycznym



Artykuł udostępniany jest na licencji Creative Commons – CC-BY-SA 4.0 – uznanie autorstwa, użycie niekomercyjne, na tych samych warunkach.

Unii Europejskiej na poziomie traktatowym, pomimo pojawiających się apeli o rozpoczęcie procesu reform traktatowych, chociażby ze strony Parlamentu Europejskiego.

Kluczowym elementem każdego systemu politycznego jest jego system instytucjonalny strukturyzujący wszelkie elementy procesów politycznych i decyzyjnych, który to system składa się przede wszystkim z aktorów instytucjonalnych (politycznych) oraz reguł instytucjonalnych (norm prawnych i politycznych regulujących interakcje pomiędzy aktorami instytucjonalnymi).

Problem badawczy analizowany w niniejszym artykule odnosi się do określenia charakteru zmian instytucjonalnych w systemie politycznym UE, obejmujących zmiany zarówno traktatowe, jak i poza traktatowe oraz wpływu uwarunkowań wynikających ze specyfiki prawa UE na owe zmiany, a także konsekwencji tych zmian dla systemu politycznego i aktorów politycznych w nim funkcjonujących.

Celem artykułu jest analiza rodzajów i charakteru zmian instytucjonalnych oraz uwarunkowań prawnych stojących za nimi. Punktem wyjścia do prowadzonej analizy będzie zidentyfikowanie różnych rodzajów zmian instytucjonalnych zachodzących w systemie politycznym Unii Europejskiej oraz ich charakteru. Najważniejszym rodzajem zmiany instytucjonalnej w sposób oczywisty jest zmiana traktatów założycielskich¹, jednakże jest to dopiero początek dalszego procesu zmian instytucjonalnych, co wynika ze specyfiki zmian traktatowych.

Hipoteza badawcza weryfikowana w niniejszym artykule zakłada, iż proces zmian instytucjonalnych zapoczątkowany przez dokonanie modyfikacji traktatów założycielskich, ma charakter niepełny, gdyż traktaty powinny być uznawane za niekompletne, a dopiero mechanizm zmiany o charakterze endogennym, który zostaje zastosowany na etapie wdrażania reform wynikających z rewizji traktatów założycielskich, umożliwia kompleksowe wyjaśnienie zmian instytucjonalnych zachodzących w systemie politycznym UE.

¹ Zmiana traktatów założycielskich odnosi się do kilku możliwych kategorii zmian. Po pierwsze, są to zmiany dokonywane obecnie na podstawie art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej, czyli klasyczne zmiany rewizyjne. Jednakże do owej kategorii należy zaliczyć także zmiany wynikające z traktatów akcesyjnych, dokonywanych na podstawie art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej. Kolejną kategorią zmian traktatów założycielskich są zmiany dokonywane na podstawie art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, a więc wynikające z opuszczenia UE przez jedno z państw członkowskich. Ostatnią są zmiany dokonywane w oparciu o różnego rodzaju przepisy szczególne (np. procedury kładki) (*Traktat...*).

1. Mechanizm zmiany instytucjonalnej w systemie politycznym Unii Europejskiej

Funkcjonowanie reguł instytucjonalnych zależy od otoczenia, w którym te reguły działają. Te same reguły w innym środowisku lub czasie funkcjonują w odmienny sposób. Zmiana reguł instytucjonalnych w sytuacji, gdy mamy kilka możliwości, jest warunkowana w znaczący sposób przez sprawność komunikacji aktorów zainteresowanych funkcjonowaniem tych instytucji i, co się z tym wiąże, możliwość stworzenia wspólnych oczekiwań co do efektów zmian owych reguł instytucjonalnych (Carey, 2000, s. 755–757). W praktyce sprowadza się to do posiadanej przez interesariuszy umiejętności zawierania koalicji, zdolnych dokonywać pożądanych zmian.

Podstawowym sposobem dokonania zmiany instytucjonalnej w Unii Europejskiej jest reforma traktatów założycielskich. Od początku lat 80-tych XX wieku aż do końca pierwszej dekady XXI wieku negocjacje nad zmianami prawa pierwotnego były stałym elementem europejskiej rzeczywistości politycznej. Był to stały proces konstytucjonalizacji materialnej, gdzie zakończenie jednych negocjacji i podpisanie traktatu było jednocześnie punktem wyjściowym do prowadzenia kolejnych negocjacji w tym obszarze (Czachór, 2004, s. 1–30). Następujące po sobie reformy, wnoszące do całego systemu prawnego i politycznego znaczną liczbę zmian, wymagały określonego czasu na właściwą implementację zmienionych reguł prawnych. Jednakże pomimo pewnych interwałów pomiędzy poszczególnymi zmianami, w praktyce właśnie ze względu na etap wdrażania przyjętych reform, proces reform traktatowych miał w rzeczywistości permanentny charakter, gdyż wspomniany etap wdrażania nakładał się już na etap oceny przyjętych wcześniej rozwiązań oraz etap dyskusji nad kolejnymi możliwymi zmianami, nawet jeśli następowało to jeszcze bez formalnego otwarcia kolejnej konferencji międzyrządowej.

Egzemplifikacją tego procesu jest chociażby okres pomiędzy podpisaniem (a więc nawet nie momentem wejścia w życie) traktatu z Maastricht a rozpoczęciem przygotowań do konferencji międzyrządowej, w ramach której został przygotowany traktat amsterdamski. W tym przypadku szczególnie w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa dostrzeżono wiele niedoskonałości. Drugim przykładem są tak zwane „Amsterdam leftovers”, czyli lista problemów w zakresie dostosowania instytucji UE do zbliżającego się rozszerzenia (przed 2004 rokiem), które zostały wprost wskazane do rozwiązania w kolejnej zainicjowanej

reformie instytucjonalnej, a w stosunku do których brak było uzgodnień pomiędzy państwami członkowskimi w wynegocjowanym traktacie amsterdamskim.

W przypadku zmian traktatowych, które są zmianami intencjonalnymi na dużą skalę, podjętymi z przesłaniem osiągnięcia określonego celu, mamy do czynienia z wydłużeniem okresu implementacji tych nowych reguł, gdyż są one następnie modyfikowane przez zmiany dostosowawcze o znacznie mniejszej potencji transformacji stosunków międzyinstytucjonalnych, które są wypracowywane po wejściu w życie zmian na poziomie traktatowym. Jednakże i ten drugi rodzaj zmiany, skonsolidowany w dłuższej perspektywie czasowej, może przynieść zasadnicze zmiany instytucjonalne (Heritier, 2007, s. 1–2).

Główną relacją istniejącą pomiędzy regułami prawnymi i instytucjonalnymi a aktorami instytucjonalnymi (politycznymi) jest wykorzystywanie przez tych aktorów reguł prawnych i instytucjonalnych do maksymalizacji swojej władzy w systemie. Dlatego należy przyjąć, iż co do zasady aktorzy polityczni będą kontestowali wszelkie zmiany istniejących instytucji, mogące przy nowej konfiguracji zmniejszyć ich władzę w systemie (Heritier, 2007, s. 8).

Niekiedy jednak aktorzy instytucjonalni zgadzają się na określone zmiany, które niekiedy tylko pozornie osłabiają ich pozycje w systemie politycznym. Prócz tego niektóre zmiany, nawet wpływające na pogorszenie ich pozycji negocjacyjnej mogą być akceptowane np. ze względu na możliwość przyspieszenia procesu decyzyjnego/legislacyjnego, bądź chęć zwiększenia legitymizacji systemu politycznego, a poprzez ten zabieg zwiększenia jego stabilności. Jest to zgodne z racjonalistycznym podejściem do polityki obecnym także w studiach europejskich. Hipotetycznie może także dojść do sytuacji, w której proponowana zmiana może zostać błędnie zinterpretowana, jako niewpływająca na władze (kompetencje) danego aktora politycznego, gdy w sensie obiektywnym powoduje ona zmniejszenie jego władzy (kompetencji).

Należy podkreślić w tym miejscu, iż aktorzy instytucjonalni nie tylko permanentnie negocjują określone rozwiązania prawne, podział zasobów, ale – co nie mniej ważne – również permanentnie negocjują kształt reguł instytucjonalnych, według których dochodzi do prowadzenia negocjacji pierwszego rodzaju, a więc praktycznego wykorzystania przypisanej im władzy. Takie podejście jest wzmacniane przez brak precyzyjnych reguł „konstytucyjnych” w UE, co skłania poszczególnych aktorów politycznych do podejmowania działań mających na celu zwiększenie ich władzy

w systemie (Stacey, 2010, s. 4 i 19) właśnie poprzez reformy reguł instytucjonalnych w szczególności pomiędzy okresami reform traktatowych.

Koniecznym jest zwrócenie uwagi na dwoistość charakteru reguł instytucjonalnych. Z jednej strony są one tworzone i przekształcane przez aktorów instytucjonalnych, z drugiej strony jednocześnie kształtują one zachowania tych aktorów. To powoduje, iż reguły instytucjonalne są zarówno jedną z przyczyn zachodzących zmian, jak i ich efektem. Sytuacja ta jest nieaktualna tylko w przypadku tworzenia nowego aktora instytucjonalnego, gdyż w tym momencie aktorów determinują tylko ich interesy i inne istniejące reguły instytucjonalne (North, 1990, s. 3; Heritier, 2007, s. 8).

2. Rodzaje zmian instytucjonalnych w systemie politycznym Unii Europejskiej

W przypadku zmian pozatraktatowych (a więc wszelkich zmian zachodzących poza reformami traktatowymi, niezależnie od ich charakteru) podstawowym elementem, na którym opiera się prezentowana koncepcja zmiany endogennej, jest założenie o niekompletności kontraktów, jakimi są zmiany traktatów założycielskich. Niejednoznaczne zapisy traktatów, co wynika choćby z wielojęzyczności systemu prawa UE, oraz pewne braki w regulacjach przez nie wprowadzanych, w powiązaniu z interesami poszczególnych aktorów systemu instytucjonalnego, kreują dynamiczny proces zmiany. Nakłada się jeszcze na to sytuacja, w której to inni aktorzy decydują o zmianach zachodzących na poziomie traktatów, a inni są odpowiedzialni za implementację zmian traktatowych (Caporoso, 2007, s. 392; Stacey, 2010, s. 5–10), czego najlepszymi przykładami są: Parlament Europejski w zakresie tworzenia prawa wtórnego UE czy Trybunał Sprawiedliwości w zakresie wykładni i stosowania prawa UE. Endogenny charakter zmiany oznacza, że jest ona dokonywana na podstawie preferencji i interesów aktorów instytucjonalnych, będących elementami systemu politycznego UE (Hug, 2003, s. 41–43). Oczywiście wymaga podkreślenia, iż także aktorzy polityczni, jakimi są państwa członkowskie są jako jedyni w pełni obecni na obu etapach kreowania zmian, a więc w trakcie rewizji traktatów założycielskich oraz na etapie ich implementacji.

Zaprezentowana koncepcja zmiany endogennej to swego rodzaju konkurencja dla wywiedzionej przez E. Haasa teorii neofunkcjonalistycznej,

gdzie zmiany były wyjaśniane żądaniami i odpowiedziami na te żądania, pochodzącymi od obywateli państw członkowskich i podmiotów je zrzeszających w ramach efektu *spill over*, wynikającymi z czynników egzogennych (Caporoso, 2007, s. 392; Haas, 1970, s. 607–637), a więc znajdujących się poza systemem instytucjonalnym UE. Natomiast marginalizowane było znaczenie zmian wprowadzonych z inicjatywy państw członkowskich, w tym także jako aktorów działających z zewnątrz systemu, jako rządy na etapie reform traktatowych, jak i z wnętrza systemu, gdzie państwa członkowskie działają poprzez aktorów instytucjonalnych takich, jak Rada czy także obecnie jeszcze istotniejsza Rada Europejska.

Dokonywanie zmiany pozatraktatowej, a więc najczęściej związanej czy to z procesem implementacji traktatów, czy wprowadzeniem rozwiązań w nich nieprzewidzianych, jest ułatwione dzięki pronegociacyjnym postawom występującym w UE, a więc silnym, zakorzenionym historycznie, przekonaniom o konieczności permanentnego ucierania stanowisk w procesie integracji europejskiej pomiędzy zaangażowanymi aktorami politycznymi. Są one znacznie silniejsze niż te pomiędzy podmiotami władzy w państwach członkowskich. Istnieją one nie tylko w kontaktach międzyinstytucjonalnych, ale także w zachowaniach jednostek wchodzących w skład poszczególnych instytucji i przejawiają się w ramach wypracowywania stanowisk prezentowanych przez daną instytucję na zewnątrz (Verzichelli, Edinger, 2005, s. 255). Takie podejścia negocjacyjne są efektem procesów socjalizacyjnych zachodzących wewnątrz poszczególnych aktorów instytucjonalnych, uwzględniając w tym gronie także aktorów odpowiedzialnych za przygotowanie prac poszczególnych formacji Rady (Checkel, 1999, s. 545–557; Risse, 2009, s. 145–153).

Ustanawiając Traktaty założycielskie, państwa członkowskie miały na celu ukształtowanie w określony sposób stosunków pomiędzy aktorami politycznymi (instytucjonalnymi), czyli równowagi międzyinstytucjonalnej, będącej swoistą wersją zasady znanej z państw demokratycznych, a więc *check and balances*. Jednakże traktaty założycielskie, akcesyjne i rewizyjne nie obejmują całokształtu możliwych sytuacji, jakie mogą wystąpić w rzeczywistości politycznej, gdyż są umowami niepełnymi, koniecznymi do wypełnienia w realnym działaniu. Dodatkowo są miejscami na tyle ogólne, iż pozostawiają znaczne luzy interpretacyjne wykorzystywane przez poszczególnych aktorów na swoją korzyść. Prócz tego należy pamiętać o podstawowej cesze przepisów prawnych, czyli konieczności dokonania ich wykładni przed przystąpieniem do ich stosowania. Dlatego też sam już ten proces jest podstawą możliwych rozbież-

ności, które przekładają się na wzajemne stosunki międzyinstytucjonalne, co wzmacniane jest jeszcze przez wielojęzyczny charakter systemu prawnego UE. Pozwala to na dostosowanie albo tworzenie nowych instytucji nieformalnych, które mają niezależny i nieprzewidywany wcześniej wpływ na aktorów stosunków międzyinstytucjonalnych. Dlatego też nie zawsze oddają one założenia, jakie przyświecały państwom członkowskim w momencie podpisywania czy to Traktatów założycielskich, czy też rewizyjnych (Rasmussen, 2007, s. 244–245). Choć w tym przypadku trudno jest wprost odnieść się do założeń państw członkowskich, jako punktu wyjścia do wdrażania zaakceptowanych reform, gdyż już na etapie negocjacji i konkludowania poszczególnych rozwiązań, państwa członkowskie mogą odmiennie interpretować przyjmowane rozwiązania poprzez konsensus.

Oprócz wskazania podstawowego mechanizmu dokonywania zmiany instytucjonalnej, i podziału jej na zmiany egzogenne i endogenne, należy wskazać użyteczne z punktu widzenia artykułu typologie zmian. Koncepcja typologii zmian zaproponowana przez Henry'ego Farrella i Adrienne Héritier jest bardzo istotna, gdyż dzielą oni zmiany na traktatowe i nieformalne. Jednakże z punktu widzenia niniejszego artykułu jest to typologia niepełna, gdyż w jej ramach dochodzi do traktowania zmian pozatraktatowych jako całkowicie pozaformalnych.

Zatem istnieje konieczność przyjęcia innej typologii niż zaproponowana przez H. Farrell i A. Héritier, ponieważ traktowanie zmian pozatraktatowych całościowo jako nieformalnych jest nieuprawnione, gdyż – skoro przeważnie – przyjmują one formę aktów normatywnych, bądź aktów quasi-normatywnych, choć niewiążących prawnie, nie można twierdzić, iż nie mają one charakteru formalnego. Podstawową bowiem przesłanką traktowania zmian jako formalnych jest właśnie ich umiejscowienie w dokumentach, czy to wiążących prawnie, czy też niewiążących, ale będących wyrazem woli aktorów instytucjonalnych UE w zakresie uregulowania ich wzajemnych stosunków. Zmiana pozatraktatowa nieformalna to zmiana, którą można zaobserwować na podstawie praktyki politycznej, działalności poszczególnych instytucji w stosunkach wzajemnych, czyli zwyczaju jednak nie prawa zwyczajowego. Także jednostronne oświadczenia poszczególnych aktorów instytucjonalnych, nie mając charakteru prawnie wiążącego, są uznawane za zmiany o charakterze nieformalnym. W praktyce najtrudniejsze do zbadania empirycznego zmiany, jakie zachodzą w równowadze międzyinstytucjonalnej, to zmiany o charakterze pozatraktatowym nieformalnym. Ogólna katego-

ria zmian pozatraktatowych jest wywoływana przez powszechnie znany w badaniach nad systemami politycznymi czynnik, jakim jest dążenie poszczególnych aktorów do wzmocnienia swojej pozycji w systemie, często kosztem innych podmiotów. Tym samym także i takie procesy występują w Unii Europejskiej. Uprawnienie formalne czy nieformalne, będące w pierwszym przypadku efektem zmian formalnych, a w drugim zmian o charakterze nieformalnym, odróżnione są poprzez możliwość ochrony tych pierwszych w postępowaniu przed TS. Choć nie można także wykluczyć zaakceptowania przez TS zmian niezajdujących podstaw w prawie traktatowym, a zwiększających kompetencje poszczególnych aktorów instytucjonalnych, jak to ma się w praktyce w związku ze stosowaniem doktryny „kompetenz-kompetenz” przez TS, a w rzeczywistości także przez innych aktorów, którzy otrzymują ochronę od TS, korzystając z tej doktryny (*Examination...*; Directorate-General for Research, 1997)².

Dlatego też właściwsze jest – co zostało już zasygnalizowane powyżej – przyjęcie następującej podstawowej typologii zmian: po pierwsze, traktatowych, które zawsze mają charakter formalny (w ten zakres wchodzi także różnego rodzaju zmiany wynikające z procedury kładki, czy uproszczonych procedur zmiany traktatów); po drugie, zmian pozatraktatowych formalnych (nawet jeśli nie zawsze mają one charakter prawnie wiążący), czyli takich, które zostają spisane w postaci dokumentów (takich jak: regulaminy, porozumienia międzyinstytucjonalne, rozporządzenia itp.); po trzecie, zmian pozatraktatowych nieformalnych, czyli nieformalnych reguł postępowania, które realizują się w nieformalnych praktykach (działaniach).

3. Znaczenie wykładni prawa Unii Europejskiej dla określenia kierunku i celu zmian instytucjonalnych

Odwołując się do zaprezentowanej koncepcji traktatów, jako niekompletnych kontraktów, należy wskazać na znaczenie wykładni prawa, jako procesu wpływającego w znaczącym stopniu na możliwość zmiany równowagi międzyinstytucjonalnej. „Wbrew teoretycznym dywagacjom

² Jest to doktryna, szczególnie w przeszłości, stosowana także na gruncie prawa unijnego (wtedy wspólnotowego) zakładająca praktyczną możliwość rozszerzania kompetencji WE/UE kosztem państw członkowskich, oparta o wyżej wspomnianą funkcjonalną i celowościową wykładnię prawa traktatowego przez Trybunał Sprawiedliwości.

w historycznie ukształtowanych zasadach interpretacji tekstów prawnych zawsze zawarta była idea, że wykładnia służy nie tylko do odtwarzania, lecz w odpowiednich okolicznościach także do tworzenia sensu reguł prawnych” (Morawski, 2005, s. 42). Jest to moment czy proces, nad którym państwa członkowskie tracą absolutną kontrolę w związku z zaangażowaniem innych aktorów politycznych. Każda więc reforma traktatów jest dla państw członkowskich podjęciem decyzji obciążonej znacznym ryzykiem politycznym, które sprowadza się do braku pełnej kontroli nad rzeczywistym kształtem zaakceptowanych i wdrożonych zmian. Nakłada się na to świadomość trudności związanych z ewentualną próbą przywrócenia wcześniejszego *status quo*, gdyż w praktyce sprzeciw jednego z członków UE może zablokować powrót do korzystniejszych z perspektywy danego rządu wcześniejszych rozwiązań prawnych.

Należy mieć na uwadze, iż do systemu prawnego należą nie tylko normy, które zostały zawarte we właściwie ustanowionych przepisach prawa, ale także normy, które zostały uznane za obowiązujące z powodu określonych związków z normami zawartymi w przepisach prawa. Obowiązanie tych drugich norm w systemie następuje na podstawie zastosowania właściwych dla systemu prawa reguł inferencyjnych (Wronkowska, Ziębiński, 1997, s. 154). Jest to bez wątpienia podejście bardzo bliskie aktorom instytucjonalnym w UE, którzy mając świadomość istniejących możliwości, dążą do wykorzystania owych furtek i niejednoznaczności, do zwiększania swojej władzy w systemie instytucjonalnym, a przez to i politycznym. Gdyż nawet jeśli formalnie wykładnia legalna prawa UE należy tylko i wyłącznie do Trybunału Sprawiedliwości, to w praktyce na potrzeby kształtowania relacji międzyinstytucjonalnych, każdy z aktorów dokonuje własnej, zgodnej z jego preferencjami, wykładni prawa UE, co jak już wskazano szczególnie znaczenie ma w kontekście wykładni przepisów traktatów w kontekście wdrażania zmian przez nie wprowadzanych.

Można wyróżnić zespół cech przypisanych prawu unijnemu, które mają znaczny wpływ na jego charakter oraz sposób jego wykładni, a przez to odgrywają kluczową rolę w procesie zmian o charakterze endogennym. Po pierwsze, jest to fakt wyrastania tego prawa z różnych kultur prawnych. Po wtóre, z racji podstawowego celu integracji, jakim była współpraca ekonomiczna (i nadal tak jest), prawo unijne jest w ogromnym stopniu nasycone terminologią ekonomiczną. Po trzecie, prawo unijne charakteryzuje się wielojęzycznością. Po czwarte, przeniesienie punktu ciężkości w budowaniu norm prawnych z zakazów i nakazów na

cele i zadania (Niesiołowski, Mikołajczyk, 2005, s. 2006–208). Szczególnie ten ostatni element umożliwia wprowadzanie reguł interpretacji celowościowej i funkcjonalnej, które w wielu wypadkach pozwalają na odejście od podstawowej reguły wykładni, jaką jest wykładnia językowa, co na gruncie, chociażby polskiego prawoznawstwa, należałoby traktować z dalece posuniętą ostrożnością. Tym samym pojawia się możliwość znacznego uelastyczniania norm prawnych przez poszczególnych aktorów instytucjonalnych.

Żaden prawodawca nie jest w stanie przewidzieć w pełni i uwzględnić wszystkim możliwych stanów faktycznych, mogących pojawić się kiedykolwiek w przyszłości. Normatywne koncepcje źródeł prawa, tj. opierające się na fikcjach doskonałości stanowionego prawa, czyli braku luk, a tym samym kompletności systemu prawa oraz na tym, że za pomocą właściwych środków interpretacyjnych zawsze uda się odnaleźć właściwą wolę prawodawcy, zostały zakwestionowane już ponad 100 lat temu (Małecki, 1993, s. 34). Sytuacje takie pozwalają na inicjatywę podmiotów instytucjonalnych, ukierunkowaną na wypełnienie swoją aktywnością istniejących luk w ramach traktatowych, zapewniając odpowiednią elastyczność i dynamikę systemu, także w dłuższych przerwach pomiędzy zmianami wprowadzonymi do traktatów założycielskich.

Zważywszy na brak, do momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego, rozdzielenia traktatowego kompetencji pomiędzy WE a państwa członkowskie, a określenie zadań Wspólnoty Europejskiej (dziś UE) poprzez cele, wymusza się tym samym w praktyce „celowościową i funkcjonalną metodę wykładni”, co bez wątpienia sprzyja dynamice integracji, chociaż rodzi pewne niepewności związane ze stosowaniem prawa przez aktorów instytucjonalnych (Helios, 2002, s. 17). Jednakże ustanowienie takiego podziału w traktacie lizbońskim, ma obecnie charakter bardziej formalny, a w rzeczywistości przyjęta wcześniej koncepcja celowościowej i funkcjonalnej wykładni nadal obowiązuje.

Powyższe zagadnienie wielokrotnie unaoczniało się w działalności Trybunału Sprawiedliwości, która to pośrednio jest inspiracją i przyzwoleniem dla podobnego podejścia do prawa traktatowego – i nie tylko – przez zainteresowane podmioty instytucjonalne. W orzecznictwie TS pozycja tekstu prawnego w stosunku do innych metod wykładni jest słaba. Europejski Trybunał Sprawiedliwości odmawia uznania pierwszeństwa wykładni językowej. Maksyma przewagi *prima facie* wykładni językowej nie jest stosowana (Spyra, 2006, s. 146).

Jak wskazują powyższe cechy, tekst traktatu wyznacza tylko pewne ramy, które tworzą polityczną scenę wypełnianą następnie aktywnością i działaniami, umożliwiając uzyskanie optymalnego, z punktu widzenia poszczególnych aktorów politycznych, kształtu stosunków międzyinstytucjonalnych (Egenhofer, Kurpas, Kaczyński, van Schaik, 2011, s. 91). Dlatego też pożądane jest przyjęcie koncepcji wyjaśniającej mechanizm zmian pozatraktatowych, jaką jest koncepcja traktatów jako niekompletnych kontraktów.

4. Konsekwencje zmian instytucjonalnych pozatraktatowych dla systemu politycznego UE i aktorów instytucjonalnych

Jak już powyżej wskazano, w praktyce zmiany równowagi międzyinstytucjonalnej można określić jako egzogenne, czyli będące skutkiem zmian dokonywanych przez państwa członkowskie w traktatach oraz zmiany endogenne (czego nie należy mylić z endogennym bądź egzogennym uwarunkowaniem takich zmian), będące efektem maksymalizowania władzy pomiędzy poszczególnymi aktorami instytucjonalnymi w ramach ich stosunków wzajemnych, gdzie przecież państwa członkowskie uczestniczą w ramach reprezentujących je aktorów instytucjonalnych³. Co ważne, pojawienie się takich zmian pozatraktatowych stawia określone wyzwania przed państwami członkowskimi, gdyż w praktyce, jeśli nie odpowiadają one części z nich, jednym możliwym wyjściem jest taka modyfikacja traktatów, która doprowadziłaby do ich zmiany. Do tego natomiast jest potrzebna jednomyślność w gronie państw członkowskich, którą w praktyce bardzo trudno uzyskać. Stąd tendencja do utrwalania zmian, nawet tych niekorzystnych dla części członków UE. Z drugiej strony, wielokrotnie państwa członkowskie takie zmiany, które zaszły w praktyce i które były przez nie oceniane pozytywnie, sankcjonowały w późniejszym okresie poprzez ich wprowadzanie do traktatów (Farrell, Héritier, 2007, s. 228).

Nie można jednak wykluczyć sytuacji, gdy przepisy traktatów są stosunkowo jednoznaczne i istnieje pomiędzy aktorami wręcz zgoda co do

³ Takie podejście zwraca uwagę na podwójną rolę państw członkowskich w UE. W niniejszej pracy państwa działające poprzez konferencje międzyrządowe są traktowane jako czynnik zewnętrzny konstytuujący cały system polityczny, a więc będące sprawcą zmian określanych jako egzogenne. Jednocześnie oddziałując poprzez aktorów instytucjonalnych, są traktowane jako element systemu politycznego UE, a więc wpływają na zmiany endogenne.

tego, jak należy dane przepisy dotyczące instytucji interpretować. Jednakże ze względu na sprzeczne z takimi regulacjami interesy któregoś z aktorów, może dojść do pozatraktatowej zmiany sprzecznej z przepisami prawa. Takie sytuacje występują, gdy dany aktor nie posiada wystarczającego wpływu na toczącą się konferencję międzyrządową albo takowa nie jest w danym momencie prowadzona (Stacey, 2010, s. 23).

Najczęściej tego typu sytuacja występuje na linii KE–PE albo RUE–PE i podmiotem inicjującym jest ta druga instytucja. Reakcja Komisji lub Rady może polegać na: odrzuceniu propozycji PE; podjęciu dyskusji na wielu poziomach, ale bez oczekiwania konkretnego rezultatu; zaangażowanie się w negocjacje, których celem od samego początku jest spełnienie – przynajmniej w części – postulatów PE, jednakże w zamian za określone ustępstwa z jego strony, czyli prowadzenie negocjacji z wykorzystaniem tzw. *packed deals*.

Przyjmując pewien ciąg zmian, które pojawiają się w systemie instytucjonalnym, należy zauważyć powszechnie występujący mechanizm, iż zmiany formalne w momencie ich implementacji wpływają na pojawienie się określonych zmian nieformalnych. Natomiast pojawiające się zmiany nieformalne przy kolejnej rewizji traktatów założycielskich są przez państwa członkowskie bardzo często wpisywane jako obowiązujące prawo, co oczywiście powoduje ciągłe powielenie tego schematu w przyszłości. Przykładem takiej zmiany jest, chociażby wprowadzenie regulacji dotyczących tzw. trio prezydencji, które zaczęło funkcjonować od roku 2007, a podstawy prawne zostały wprowadzone przez traktat z Lizbony w roku 2009.

Jednakże są sytuacje, kiedy pojawiają się zmiany nieformalne, niekiedy o bardzo istotnym znaczeniu, jak np. w zakresie ograniczenia wyłącznego prawa prawodawczej inicjatywy KE, kiedy to takie zmiany nie są formalizowane na poziomie prawa traktatów. Taka sytuacja może zaistnieć, gdy podmioty zdolne do dokonania takiej zmiany formalnej, tj. państwa członkowskie, zyskały na tyle znaczny wpływ poprzez reguły nieformalne, iż powstaje u nich obawa wprowadzania zmian formalnych. W niektórych bowiem sytuacjach ich efektem – jak wskazano powyżej – byłyby zapewne określone zmiany nieformalne związane z implementacją traktatu, które mogłyby niezgodnie z motywacją prowadzić wręcz do osłabienia pozycji tych aktorów w stosunku do stanu pierwotnego, tj. sprzed rozpoczęcia zmian formalnych mających na celu ich utraktatowanie (Rasmussen, 2007, s. 245–246; Cortell, Peterson, 2001, s. 770–777).

Szczególnie zmiany nieformalne mogą mieć charakter zarówno obiektywny, jak i subiektywny⁴ względem danego aktora. Pierwsze z nich to zmiany, które realnie zaistniały w rzeczywistości społecznej, tzn. są tak też postrzegane przez pozostałych aktorów zaangażowanych w dane działanie czy proces i ich świadomość obejmuje konieczność stosowania tych reguł (co nie znaczy, że to w praktyce robią). Natomiast zmiana o charakterze subiektywnym, to w tym przypadku zmiana, która zaszła tylko i wyłącznie w percepcji danego aktora, nie mając jednak przełożenia na rzeczywistość polityczną.

Inną istniejącą typologią, jaką można wskazać w zakresie podziału zmian, to takie, które są efektem zamierzonych działań aktorów politycznych oraz te, które nie pojawiają się nieintencjonalnie, czyli bez podejmowania specjalnej inicjatywy w celu ich ustanowienia, a są efektem powtarzalnych czynności, które z czasem uzyskują status zwyczaju. Inaczej jeszcze można dokonać podziału zmian reguł w zakresie podziału kompetencji i stosunków międzyinstytucjonalnych na te, których złamanie może spotkać się z rekcją ETS, a więc odstępianie od nich jest zabezpieczone normami prawnymi oraz na te, których złamanie może spotkać się tylko i wyłącznie z sankcjami o charakterze politycznym (Stacey, Ritberger, 2003, s. 861).

Zmiany w równowadze międzyinstytucjonalnej na poziomie pozatraktatowym są odzwierciedleniem siły negocjacyjnej każdego z elementów czworokąta instytucjonalnego. To ona determinuje poziom wpływu poszczególnych podmiotów na zmiany i ukierunkowanie tych zmian zgodnie z ich preferencjami i interesami. Określenie siły aktorów następuje poprzez odniesienie do możliwości stosowania przez nich wiarygodnych grózb określonego działania (środków prawnych bądź politycznych) w stosunku do swoich partnerów (pozostałych aktorów politycznych systemu UE) oraz zdolności opierania się gróźbom przez nie wysuwany. Efektywność grózb zależy od: możliwych do podjęcia przez danego aktora działań w celu osiągnięcia preferowanego skutku (np. w przypadku procesu decyzyjnego zdolność do zablokowania albo opóźnienie legislacji może być podstawą rozszerzania wpływu w innych obszarach); horyzontu czasowego prowadzenia danej polityki, podejmowania działań; wagi dla danego podmiotu sprawy, która jest rozstrzygana i konsekwencje ewentualnej porażki; wcześniejszych

⁴ W tym miejscu warto zaznaczyć, iż autor odrzuca skrajnie interpretacjonistyczne stanowiska badawcze, pozostając na gruncie realizmu.

orzeczeń ETS odnoszących się do spraw podobnych, które mogłyby być wykorzystywane jako argument prawny poparcia swojego stanowiska (Farrell, Héritier, 2007 s. 233).

Koncepcja pozatraktatowej zmiany instytucjonalnej zązębia się z teoriami wyjaśniającymi zmiany zachodzące w systemie UE. Istnieje konieczność połączenia tych dwóch podejść, gdyż instytucje wpływające na zmianę równowagi międzyinstytucjonalnej, są efektem kolektywnych decyzji państw członkowskich, działających jako projektanci instytucji, połączonych z preferencjami aktorów implementujących nowe reguły instytucjonalne. Zaprezentowana powyżej koncepcja zmiany endogennej jest tylko wycinkowym fragmentem wyjaśnianego obszaru zmian zachodzących w równowadze międzyinstytucjonalnej w UE. Stosowanie teorii z zakresu integracji europejskiej będzie uzależnione od charakteru analizowanych zmian. Inna teoria będzie stosowana do zmian traktatowych, a inne do zmian pozatraktatowych.

Zakończenie

Uznanie koncepcji traktatów jako niekompletnych kontraktów, wymusza przyjęcie istnienia rzeczywistości, w której to renegotjacje traktatów wywołują pojawienie się nieformalnych nowych zmian albo zaadaptowanie istniejących już nieformalnych reguł do nowej rzeczywistości prawnej. Owe zmiany mają charakter niezależny od intencji ustrojodawców europejskich i niekiedy odbiegają od ich preferencji, wyrażonych w formalnych zmianach traktatów założycielskich (Rasmussen, 2007, s. 244–245), co w przypadku niektórych państw może wpływać na ich niechęć do podejmowania kolejnych reform traktatowych, zważywszy na niezdolność do kontroli rzeczywistego efektu procesu ich wdrażania.

Istnienie rutynowych reguł działania wcale nie prowadzi w prosty sposób do rutynizacji zachowań. Wielość i różnorodność dostępnych reguł sprawia, iż zachowania są przede wszystkim efektem czynników wpływających na dokonywanie wyboru poszczególnych reguł. Owe czynniki to: niejednoznaczność reguł, występowanie aktorów w wielu rolach, skłonność do stosowania reguł niedawno używanych, czy próby poszukiwania podobieństw i analogii w występujących wcześniej sytuacjach, a przez to przekształcanie istniejących i wcześniej wykorzystywanych reguł do obecnej sytuacji (March, Olsen, 2005, s. 34–36).

W związku z problemem niemożności przewidzenia rzeczywistych zmian w systemie politycznym UE, będących efektem wprowadzonych reform traktatowych, znaczna część rządów państw członkowskich może odrzucać zgodę na głębsze i szersze reformy instytucjonalne, ale także w zakresie kompetencji UE. Ponieważ, jak wskazano, każda zmiana traktatów założycielskich w swoim etapie wdrożenia miała charakter otwarty, ostatecznie zapisy tekstów prawnych są tylko ogólnymi ramami dla faktycznych reform instytucjonalnych.

Jak zostało wykazane w toku prowadzonej analizy, spojrzenie na zmiany instytucjonalne tylko przez pryzmat rewizji traktatów założycielskich, jest podejściem znacznie ograniczającym zrozumienie procesów zmian instytucjonalnych. Charakter prawny traktatów założycielskich, a tym samym także różnego rodzaju traktatów rewizyjnych, oraz specyfika prawa Unii Europejskiej, powodują że zmiana instytucjonalna w znacznym zakresie dokonuje się dopiero na etapie wdrażania rewizji traktatów, w ramach stosunków międzyinstytucjonalnych. Wynika, to z faktu, iż traktaty mają charakter niekompletnych kontraktów, co stanowi zarówno szanse, jak i wyzwania dla poszczególnych aktorów instytucjonalnych, w tym państw członkowskich. Z związku w powyższym, należy uznać, iż hipoteza badawcza postawiona na wstępie, została zweryfikowana pozytywnie.

Interesy konkurencyjne:

Autor oświadczył, że nie istnieje konflikt interesów.

Competing interests:

The author has declared that no competing interests exists.

Wkład autorów

Konceptualizacja: Adam Jaskulski

Analiza formalna: Adam Jaskulski

Metodologia: Adam Jaskulski

Opracowanie artykułu – projekt, przegląd i redakcja: Adam Jaskulski

Authors contributions

Conceptualization: Adam Jaskulski

Formal analysis: Adam Jaskulski

Methodology: Adam Jaskulski

Writing – original draft, review and editing: Adam Jaskulski

Bibliografia

- Caporoso J. (2007), *The Promises and Pitfalls of an Endogenous Theory of Institutional Change: A Comment*, „West European Politics”, Vol. 30, No. 2 March 2007.
- Czachór Z. (2004), *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław.
- Carey J. (2000), *Parchment, Equilibria, and Institutions*, „Comparative Political Studies”, 33.
- Checkel J (1999), *Social construction and integration*, “Journal of European Public Policy”, 6/4 Special Issue.
- Cortell A., Peterson S. (2001), *Limiting the Unintended Consequences of Institutional Change*, “Comparative Political Studies”, vol. 34, no. 7, September.
- Directorate-General for Research (1997), *The Division of the Competences in the European Union*, “Working Paper Political Series” – W 26a, https://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w26/adju_en.htm.
- Egenhofer Ch., Kurpas S., Kaczyński P. M., van Schaik L. (2011), *The Ever-Changing Union: An Introduction to the History, Institutions and Decision-making Processes of the European Union*, 2nd Fully Revised Edition, the Centre for European Policy Studies, Bruksela.
- Examination of Witness (Questions 180–199)*, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/lddecom/47/3111903.htm>.
- Farrell H., Héritier A. (2007), *Introduction: Contested Competences in the European Union*, „West European Politics”, vol. 30, no. 2, March.
- Haas E. B. (1970), *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*, “International Organization”, vol. 24, no. 4.
- Helios J. (2002), *Pojmowanie wykładni prawa europejskiego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr 2424, Prawo CCLXXXI.
- Heritier A. (2007), *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford University Press, New York.
- Hug S. (2003), *Endogenous Preferences And Delegation In The European Union*, “Comparative Political Studies”, 36/February–March.
- Małecki J. (1993), *Prawotwórcza rola orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach podatkowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4.
- March J., Olsen J. (2005), *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Morawski L. (2005), *Kilka uwag na temat wykładni*, w: *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.

- Niesiołowski J., Mikołajczyk A. (2005), *Z zagadnień wykładni prawa wspólnotowego*, w: *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków.
- North D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rasmussen A. (2007), *Challenging the Commission's Right of Initiative? Conditions for Institutional Change and Stability*, "West European Politics", vol. 30, no. 2 March.
- Risse T. (2009), *Social constructivism and European integration*, w: *European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Second Edition, Oxford University Press, New York.
- Spyra T. (2006), *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowego tekstu prawnego jako granica wykładni*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.
- Stacey J. (2010), *Integrating Europe. Informal Politics and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford.
- Stacey J., Rittberger B. (2003), *Dynamics of formal and informal institutional change in the EU*, „Journal of European Public Policy”, Issue 10, vol. 6, December.
- Traktat o Unii Europejskiej* – tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.UE.C.2010.83.13.
- Verzichelli L., Edinger M. (2005), *A critical juncture? the 2004 European elections and the making of a supranational elite*, "The Journal of Legislative Studies", nr 11:2.
- Wronkowska S., Ziębiński Z. (1997), *Zarys teorii prawa*, Wydawnictwo: Ars Boni et Aequi, Poznań.

The Concept of Institutional Change and its Application in the European Union

Summary

This article aims to analyze the types and nature of institutional changes in the European Union's political system, as well as the legal conditions for these changes. The analysis will begin with an identification of the various types of institutional changes occurring in the EU's political system and their nature. The most significant type of institutional change is the amendment of the founding treaties. However, this is merely the beginning of an ongoing process of institutional change resulting from the specific nature of treaty amendments. To understand the mechanism of institutional change, the founding and revision treaties must be recognised as incomplete contracts that are essentially filled with content only at the stage of their implementation within the framework of interinstitutional relations. This

results in uncertainty as to the final content of the adopted solutions. The nature of European Union law is of fundamental importance to the concept of treaties as incomplete contracts.

Key words: European Union, treaties, institutional change, European Union law