

Rafał Kuligowski

Uniwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa

Komitet Regionów jako organ doradczy Unii Europejskiej

Rozpoczynając pracę w 2011 roku jako asystent członka Komitetu Regionów, od razu rozpocząłem działania zmierzające do zdobycia jak największej wiedzy teoretycznej, by móc sprawniej realizować zadania związane z pełnioną funkcją. Niestety próbując zdobyć informacje z zakresu funkcjonowania tego organu, okazało się że nie jest on przedmiotem analizy w literaturze przedmiotu. Zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej możemy znaleźć nieliczne opracowania poświęcone tematyce funkcjonowania Komitetu Regionów. Jest on jednym z najmłodszych organów Unii Europejskiej. Został powołany do życia na mocy Traktatu z Maastricht, jako organ przedstawicielski władz samorządów lokalnych i regionalnych Unii Europejskiej z siedzibą w Brukseli. Pierwsza inauguracyjna sesja plenarna Komitetu Regionów odbyła się w marcu 1994 roku. Zanim doszło do powołania tego organu, podejmowane były liczne próby ze strony samorządów lokalnych i regionalnych jednoczącej się Europy, mające na celu ustanowienie instytucji reprezentujące najniższe poziomy sprawowania rządów w ówczesnych Wspólnotach Europejskich. Głównym przedmiotem działalności Komitetu Regionów jest wydawanie opinii w zakresie projektów aktów ustawodawczych oraz innych dokumentów, które są przedmiotem prac instytucji Unii Europejskiej. W 2014 roku obchodził on 20-lecie swojego funkcjonowania. Po licznych zmianach na przestrzeni tych lat, Komitet Regionów jest obecnie organem doradczym Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego, nazywany często strażnikiem zasady subsydiarności i proporcjonalności. Organ ten wyposażony jest w prawo wnoszenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu ochrony swoich prerogatyw.

Zasadniczym celem przedstawianej rozprawy doktorskiej jest analiza funkcjonowania Komitetu Regionów w kontekście jego podstawowej funkcji – organu konsultacyjnego Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej. Praca ma na celu odpowiedź na następujące pytania:

- 1) Czy funkcjonowanie Komitetu Regionów zmniejszyło kryzys legitymacji demokratycznej w Unii Europejskiej?
- 2) Czy procedura wyboru członków i zastępców Komitetu Regionów gwarantuje traktowanie go jako organu przedstawicielskiego regionów Unii Europejskiej?
- 3) Jak budowa wewnętrzna i organizacja pracy wpływa na efektywność wykonywania zadań przez Komitet Regionów, w szczególności funkcji opiniodawczej?
- 4) W jakim stopniu opinie Komitetu Regionów są uwzględniane przez instytucje Unii Europejskiej?

- 5) W jakim stopniu Komitet Regionów oddziałuje na proces legislacyjny Unii Europejskiej?

Postawiono następujące tezy badawcze:

- 1) Komitet Regionów stał się strażnikiem interesów przedstawicieli regionów na poziomie Unii Europejskiej.
- 2) Zawarte porozumienia z Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim przyczyniły się do zwiększenia znaczenia Komitetu Regionów w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej.
- 3) Aktualne procedury wyboru członków i zastępców do Komitetu Regionów zwiększają ich legitymację demokratyczną jako przedstawicieli samorządów lokalnych i regionalnych.
- 4) Działalność Komitetu Regionów zwiększyła zakres podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej.
- 5) Od momentu powstania odnotowuje się wzrost znaczenia Komitetu Regionów.

Praca składa się z sześciu rozdziałów. Pierwszy z nich poświęcony jest zdefiniowaniu pojęcia „region” oraz charakterystyki polityki regionalnej. Ta część pracy przedstawia także historię powstania Komitetu Regionów, który miał być odpowiedzią na nasilający się kryzys legitymacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przedstawiono także ewolucję zakresu działalności i przyznanych kompetencji od Traktatu z Maastricht do Traktatu z Lizbony. W rozdziale tym dokonano analizy porównawczej przepisów prawa pierwotnego od momentu powołania Komitetu Regionów do aktualnego stanu prawnego.

Rozdział drugi poświęcony jest charakterystyce struktury Komitetu Regionów. W tej części pracy przedstawiono procedurę wyboru członków i zastępców w każdym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Dokonano analizy praw i obowiązków przysługujących zarówno członkom jak i zastępcom członków Komitetu Regionów omawiając także ich prawa i obowiązki. W tym rozdziale dokonano także charakterystyki organów Komitetu przedstawiając procedurę ich wyboru oraz zakres przyznanych kompetencji. Scharakteryzowano także strukturę organizacyjną administracji Komitetu Regionów. Przedstawiono zasady funkcjonowania i organizację pracy delegacji krajowych, grup politycznych oraz międzyregionalnych. Rozdział ten poświęcony jest także analizie budżetu Komitetu Regionów, jego głównych grupy wydatków w poszczególnych latach od momentu uzyskania przez ten organ niezależności finansowej.

Rozdział trzeci został poświęcony kompetencjom jakie posiada Komitet Regionów. Omówiono główną kompetencję tego organu jaką jest wydawanie opinii do projektów dokumentów wydawanych przez Radę, Komisję i Parlament Europejski. Przedstawiono także, jaką rolę odgrywa Komitet przy przestrzeganiu zasady pomocniczości i proporcjonalności oraz jakie posiada on instrumenty czuwania nad prawidłowym przestrzeganiem tych zasad. Przybliżono funkcję kontrolną Komitetu Regionów wobec Komisji Europejskiej w zakresie

osiągania postępów spójności ekonomicznej i społecznej. W tej części rozdziału porównano sprawozdanie Komisji Europejskiej z opinią Komitetu Regionów oraz później z raportami Komisji Europejskiej dotyczących działań następczych podejmowanych po wydaniu opinii przez Komitet Regionów. W tej części pracy opisano także procedurę wnoszenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komitet Regionów w celu ochrony swoich prerogatyw oraz przestrzegania zasady pomocniczości.

Czwarty rozdział poświęcony jest omówieniu procedur wydawania opinii oraz innych dokumentów przez Komitet Regionów Unii Europejskiej w ramach konsultacji obligatoryjnej, fakultatywnej oraz z inicjatywy własnej. Omówiono tryb wydawania opinii, kto ma możliwość zainicjowania poszczególnych procedur, jak wygląda procedura wyznaczania sprawozdawcy, zgłaszania poprawek do projektów opinii. W rozdziale tym omówiono procedurę przyjmowania innych dokumentów przez Komitet Regionów, takich jak: raporty, sprawozdania, rezolucje, czy opinie perspektywiczne.

W rozdziale piątym zatytułowanym „*Wpływ Komitetu Regionów na treść aktów ustawodawczych Unii Europejskiej*” dokonano analizy przykładowych opinii przez pryzmat ich oddziaływania na proces legislacyjny Unii Europejskiej i ostateczną treść konsultowanego projektu aktu ustawodawczego. Dokonując podziału wydawanych opinii w ramach poszczególnych procedur, przeprowadzono analizę porównawczą w jakim stopniu stanowisko Komitetu Regionów, wyrażone w opinii, jest uwzględniane przez instytucję Unii Europejskiej w szczególności Radę, Parlament oraz Komisję Europejską. Analiza została oparta zarówno na opiniach przyjętych przez Komitet Regionów, jak i raportach Komisji Europejskiej w zakresie podejmowanych działań następczych po wydanych opiniach przez Komitet Regionów.

Od maja 2004 roku, gdy Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, w Komitecie Regionów rozpoczęła pracę polska delegacja. To właśnie jej aktywności poświęcony jest szósty rozdział. Dokonano szczegółowej analizy procedury wyboru członków i zastępców polskiej delegacji oraz przedstawiono jej skład w poprzedniej kadencji (2012 – 2015). Dokonano analizy opinii przygotowanych przez polskich sprawozdawców w odniesieniu do projektów aktów ustawodawczych. Przedstawiona została aktywność członków i zastępców członków polskiej delegacji w innych obszarach, w szczególności pełnienie funkcji w organach Komitetu Regionów, aktywność na konferencjach międzynarodowych oraz warsztatach, czy organizacja wydarzeń politycznych. Ostatnia część tego rozdziału poświęcona będzie próbie oceny aktywności polskiej delegacji w Komitecie Regionów.

Praca została przygotowana w oparciu o literaturę zarówno polską jak i zagraniczną. Warto jednak zwrócić uwagę, że nie ma w polskiej literaturze monografii zawierających analizę prawną działalności Komitetu Regionów. Większość publikacji dotycząca charakterystyki Komitetu Regionów opracowywana jest wyłącznie na podstawie regulacji traktatowych. Są tylko nieliczne prace dokonujące głębszej analizy aktywności Komitetu Regionów, a także historii jego powstania. Natomiast w literaturze zagranicznej napotkać możemy kilka publikacji książkowych zawierających prawną analizę funkcjonowania Komitetu Regionów. Dlatego też, chcąc dokonać szczegółowych badań, swoją pracę

w znaczącym stopniu oparłem na materiałach źródłowych, w szczególności na opiniach i protokołach Komitetu Regionów, raportach Komisji Europejskiej w zakresie działań następczych po wydanych opiniach Komitetu. Istotnym źródłem informacji są dokumenty wewnętrzne opracowane przez administrację Komitetu Regionów, które szczegółowo opisują pewne zagadnienia związane z bieżącą działalnością tego organu. Jednakże, najważniejszymi dokumentami związanymi z tą pracą są opinie Komitetu. Wybrane z nich zostały szczegółowo przeanalizowane w tej pracy.

Aby móc w pełni wyczerpać temat rozprawy zastosowano pięć metod badawczych: opisową, historyczną, prawno-porównawczą, zwykłą analizę prawa oraz statystyczną. Z czego najważniejszymi jest metoda historyczna i statystyczna. Za pomocą metody statystycznej przedstawiłem nie tylko liczbę wydawanych opinii z podziałem na lata, ale także uwzględniając procedurę i podstawę prawną wydawanej opinii przez Komitet Regionów. Za pomocą metody prawno-porównawczej dokonałem analizy prawa krajowego wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie procedur wyboru członków do Komitetu Regionów.

Kuligowski Rafał