

Uwarunkowania prawne europejskiej inicjatywy obywatelskiej – od pierwotnych założeń do postulowanych zmian

Anna Doliwa-Klepacka, *Uniwersytet w Białymstoku*

ORCID ID: 0000-0002-1452-3668

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza regulacji prawnych w odniesieniu do warunków przedłożenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Z jednej strony, rozważaniom poddano wymogi prawne w zakresie zgłoszenia inicjatywy, zbierania niezbędnych deklaracji poparcia oraz przedłożenia inicjatywy Komisji. Z drugiej zaś – zakres obowiązków (i uznaniowości) Komisji w odniesieniu do przedłożonych inicjatyw. W artykule postawiono tezę, że europejska inicjatywa obywatelska jest ważnym instrumentem wspierania demokratyzacji w Unii Europejskiej, jednak możliwości realnego wpływu obywateli Unii Europejskiej na Komisję Europejską w obszarze przedłożenia wniosku legislacyjnego wydają się niewystarczające. Dla zwiększenia efektywności europejskiej inicjatywy obywatelskiej jej obecne ramy prawne wymagają istotnych modyfikacji.

Słowa kluczowe: obywatelstwo Unii Europejskiej, europejska inicjatywa obywatelska, demokracja uczestnicząca, Komisja Europejska

Legal status of the European Citizens' Initiative – from the original principles to suggested amendments

Summary

The aim of the article is to analyse legal regulations on the conditions for pursuing the European Citizens' Initiative. First, the requirements for pursuing the initiative and collecting the necessary statements of support and submitting an initiative to the Commission are presented. Afterwards, the scope of responsibilities (and discretion) of the Commission in relation to the pursued initiatives is discussed. In addition, the article proposes a thesis that the European Citizens' Initiative is an important instrument to support democratisation in the European Union, but the possibilities of real impact of European Union's citizens on the European Commission in the area of submitting a legislative proposal seem insufficient. Finally, some modifications of the European Citizens' Initiative are recommended, which could increase its effectiveness significantly.

Keywords: citizenship of the European Union, a European Citizens' Initiative, participatory democracy, European Commission

Wprowadzenie

Europejska inicjatywa obywatelska została wprowadzona do unijnego porządku prawnego na mocy Traktatu z Lizbony (TL) (Traktat 2007: art.1, ust. 12). Instrument ten miał przede wszystkim służyć zwiększeniu wpływu obywateli Unii Europejskiej na proces legislacyjny i wzmocnieniu jej demokratycznej struktury (Konopacki 2012: s. 23). W literaturze często podkreślano związek tych zmian traktatowych z postulatami europejskiego „ruchu proobywatelskiego” (Doliwa-Klepcka 2014a: s. 135). Dyskusje prowadzone przez reprezentowane tam środowiska koncentrowały się na wypracowaniu wspólnych procedur w zakresie demokracji bezpośredniej i wprowadzeniu na forum Unii Europejskiej elementów paneuropejskiego systemu politycznego (Pichler, Kaufmann 2011: s. 10; Kuźelewska 2015b: s. 336). Znaczenie i potrzeba przybliżenia instytucji europejskich do obywateli znalazły także swoje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych Rady Europejskiej, m.in. w Deklaracji z Laeken z 15 grudnia 2001 r. w sprawie przyszłości Unii Europejskiej (Deklaracja z Laeken 2001: s. 20).

W tym duchu wprowadzono do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) przepisy dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej (znowelizowany na mocy traktatu lizbońskiego art. 11 ust. 4 TUE). W uzasadnieniu przytaczano znane już argumenty: podniesienie poziomu uczestnictwa obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej w życiu politycznym oraz budowanie świadomego społeczeństwa obywatelskiego (Barcz 2012: s. 183–185; Skomerska, Wyzomska 2010: s. IV 99–IV 102). Rzeczywista rola tego instrumentu w dużej mierze jest oczywiście uzależniona od stopnia mobilizacji obywateli Unii Europejskiej, ich świadomości oraz chęci zaangażowania w sprawy europejskie (Ashiagbor, Countouris, Lianos 2012: s. 142; Konopacki 2012: s. 24).

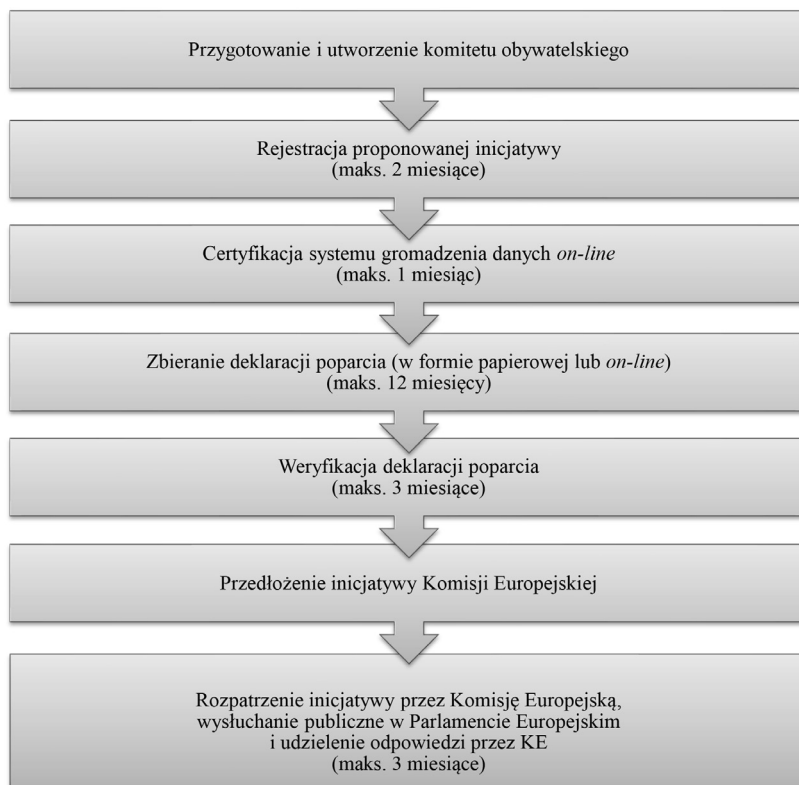
Na podstawie przepisów art. 11 ust. 4 znowelizowanego TUE, obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż 1 mln, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej (KE) o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku legislacyjnego. Wniosek taki może dotyczyć spraw, w odniesieniu do których – zdaniem obywateli – stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii (musi się też mieścić w ramach kompetencji Unii). Regulacja traktatowa jest tylko ramowa, natomiast szczegółowe przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu art. 11 TUE zostały określone (w myśl postanowień art. 24 TFUE) w drodze rozporządzenia. Formalna procedura legislacyjna w tej sprawie została poprzedzona szeroko zakrojonymi konsultacjami społecznymi oraz dyskusjami, m.in. na forum Parlamentu

Europejskiego (PE), dlatego wydaje się, że ostateczny kształt przyjętej regulacji odzwierciedla osiągnięty kompromis (Witkowska 2013: s. 25–34).

Wynikiem wspomnianych prac było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Jest ono stosowane od 1 kwietnia 2012 r. Na mocy art. 6 ust. 5 tegoż rozporządzenia zostało wydane rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej ustanawiające specyfikacje techniczne dla systemów zbierania deklaracji *online* (Rozporządzenie 1179/2011).

Na podstawie obowiązujących regulacji można wskazać kilka charakterystycznych etapów procedury związanej z inicjatywą obywatelską. Zostały one przedstawione na schemacie 1.

Schemat 1. Etapy europejskiej inicjatywy ustawodawczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych dokumentów i materiałów źródłowych.

W preambule omawianego rozporządzenia podkreślono, że inicjatywa obywatelska – możliwość bezpośredniego zwrócenia się do Komisji o przedłożenie (w granicach kompetencji Komisji) wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów – jest podobna do prawa przyznanego Parlamentowi Europejskiemu na mocy art. 255 TFUE oraz Radzie Unii Europejskiej na mocy art. 241 TFUE. Należy jednak mieć świadomość, że oba wspomniane wymogi w zakresie dopuszczalności inicjatywy obywatelskiej („w granicach kompetencji Komisji” oraz „w celu wprowadzenia w życie traktatów”) stwarzają szerokie pole do interpretacji (zarówno w aspekcie politycznym, jak i prawnym), szczególnie przez Komisję podejmującą decyzję o dopuszczalności danej inicjatywy (Doliwa-Klepcka 2014b: s. 525).

W niniejszym artykule analizie zostały poddane zarówno regulacje obecnie obowiązujących rozporządzeń, jak i stanowiska doktryny oraz dokumenty konsultacyjno-sprawozdawcze, w szczególności: sprawozdania Komisji z 2015 r. dotyczące stosowania rozporządzenia UE nr 211/2011 (Komisja Europejska 2015), rezolucji Parlamentu Europejskiego w tej sprawie z 2015 r. (Parlament Europejski 2015) czy też sprawozdania z przeprowadzonych w kwietniu 2017 r. konsultacji z zainteresowanymi stronami (Komisja Europejska 2017).

Przygotowanie i utworzenie komitetu obywatelskiego

W rozporządzeniu nr 211/2011 określono kluczowe elementy formalnej procedury europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W literaturze podkreśla się jednak znaczenie działań podejmowanych na etapie przed rejestracją danej inicjatywy. Ostateczna efektywność w tym zakresie wymaga często wieloletniego zaangażowania odpowiednio licznej i zorganizowanej grupy obywateli, mającej niezbędne wsparcie logistyczne i finansowe. Istotny jest też wybór przedmiotu inicjatywy – szanse powodzenia ma bowiem tylko odpowiednio „poważna idea” o uniwersalnym charakterze (Kaufmann 2011: s. 22–23). Wyzwaniem dla organizatorów inicjatywy europejskiej wydaje się właśnie zainicjowanie transnarodowego dialogu w sprawie, która jest postrzegana jako „wspólna” i istotna dla większości obywateli Unii Europejskiej. Wystąpienie z inicjatywą obywatelską jest możliwe w każdej z dziedzin, w których Komisja ma uprawnienia do przedkładania wniosków legislacyjnych. Obecny poziom świadomości społecznej na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest wciąż niewystarczający – postulaty usprawnienia kampanii informacyjnych były przedstawiane zarówno na forum Rady (Rada Unii Europejskiej 2015: s. 3), Parlamentu Europejskiego (Parlament Europejski

2015: s. 3, pkt 7), jak i wśród zainteresowanych stron uczestniczących w konsultacjach społecznych (Komisja Europejska 2017: s. 3).

Pierwszym formalnym krokiem koniecznym do wystąpienia z inicjatywą jest powołanie komitetu obywatelskiego, odpowiedzialnego za przygotowanie inicjatywy obywatelskiej i przedłożenie jej Komisji (tzw. organizatorzy). W skład komitetu musi wchodzić co najmniej siedem osób, zamieszkających w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich. Członkowie komitetu obywatelskiego muszą być obywatelami UE w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Warunkiem jest tutaj samo osiągnięcie wieku uprawniającego do głosowania (18 lat, z wyjątkiem Austrii, w której czynne prawo wyborcze uzyskuje się w wieku 16 lat), nie jest bowiem wymagane zarejestrowanie się na listach w wyborach do PE.

Pewne utrudnienia może powodować fakt, że komitet obywatelski nie ma osobowości prawnej, a jego członkowie pochodzą z siedmiu różnych państw członkowskich. Może to generować problemy np. z pozyskiwaniem środków finansowych czy też zarządzaniem prawami w obszarze ochrony danych osobowych (Komisja Europejska 2015: s. 15). Fakt, że przy braku osobowości prawnej komitetu organizacyjnego jego członkowie ponoszą osobistą odpowiedzialność był szczególnie często podnoszony także przez podmioty uczestniczące w konsultacjach społecznych (Komisja Europejska 2017: s. 3). Zarówno Rada, jak i Parlament Europejski podkreślały konieczność zapewnienia na poziomie Unii lepszego doradztwa promotorom nowych inicjatyw obywatelskich, wskazując, że rolę tę należy przypisać służbom Komisji lub powołać nowy niezależny organ (Rada Unii Europejskiej 2015: s. 3; Parlament Europejski 2015: s. 4, pkt 9).

Rejestracja europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Pierwszą czynnością przewidzianą w rozporządzeniu nr 211/2011 jest rejestracja proponowanej inicjatywy obywatelskiej w prowadzonym *online* rejestrze Komisji. Konieczne jest dostarczenie informacji (w jednym z języków urzędowych Unii) wskazanych w Załączniku II do rozporządzenia nr 211/2011. Są to:

- tytuł proponowanej inicjatywy obywatelskiej;
- przedmiot inicjatywy;
- opis celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej, w odniesieniu do której wzywa się Komisję do działania;
- postanowienia traktatów uznane przez organizatorów za istotne dla zaproponowanych działań;

- imiona i nazwiska, adresy pocztowe, obywatelstwa i daty urodzenia siedmiu członków komitetu obywatelskiego, ze wskazaniem przedstawiciela i zastępcy, oraz ich adresów e-mail;
- wszystkie źródła wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej o wartości od 500 euro rocznie na jednego sponsora (w momencie rejestracji).

Wśród informacji potrzebnych do zarejestrowania inicjatywy należy wskazać konkretne postanowienia traktatów (artykuł lub bardziej ogólne odesłanie), które stanowią podstawę kompetencji po stronie UE, a szczególnie Komisji. W konsekwencji podstawę prawną inicjatywy obywatelskiej może stanowić artykuł traktatu przewidujący zastosowanie w danym przypadku zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej (z wyjątkiem przypadków, w których nie przewiduje się inicjatywy legislacyjnej Komisji) lub artykuł wyraźnie wskazujący kompetencję Komisji do przedłożenia wniosku legislacyjnego. Dodatkowo organizatorzy mogą przedłożyć m.in. projekt aktu prawnego. Rozporządzenie nie wymaga tłumaczenia informacji dotyczących zgłoszonej inicjatywy obywatelskiej na pozostałe języki urzędowe, jednak przygotowanie przez organizatorów innych wersji językowych w czytelny sposób zwiększa szansę osiągnięcia odpowiedniego poziomu poparcia.

W ciągu dwóch miesięcy od otrzymania niezbędnych danych Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod wyłącznym numerem rejestracyjnym i wysyła organizatorowi potwierdzenie lub odmawia rejestracji. W myśl postanowień art. 4 ust. 2 rozporządzenia 211/2011 warunkiem rejestracji jest łączne spełnienie następujących wymogów:

- utworzenie komitetu obywatelskiego i wyznaczenie osoby upoważnionej do kontaktu zgodnie z art. 3 ust. 2 rozporządzenia;
- proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób czytelny poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów;
- proponowana inicjatywa obywatelska nie jest czytelny nadużyciem, nie jest oczywiście niepoważna lub dokuczliwa;
- proponowana inicjatywa obywatelska nie jest w sposób czytelny sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 TFUE.

Jeżeli powyższe warunki (łącznie) nie zostały spełnione, to Komisja odmawia rejestracji. Wydając decyzję o odmowie rejestracji proponowanej inicjatywy obywa-

telskiej, Komisja ma obowiązek jej uzasadnienia oraz poinformowania organizatorów o wszystkich dostępnych im sądowych i pozasądowych środkach odwoławczych. Jest to m.in. wniesienie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE (TS) lub złożenie skargi (dotyczącej niewłaściwego administrowania) do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Wszystkie zarejestrowane inicjatywy są publikowane w oficjalnym rejestrze *online* prowadzonym przez Komisję pod adresem: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>.

Do tej pory Komisja w 19 przypadkach (ogółem 66 inicjatyw przedłożonych do rejestracji) odmówiła rejestracji inicjatywy obywatelskiej. W każdym przypadku jako podstawę decyzji odmownej wskazano art. 4 ust. 2 rozporządzenia – inicjatywa wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedłożenia wniosku legislacyjnego. W pierwszym okresie sprawozdawczym sześć komitetów obywatelskich zaskarżyło decyzje Komisji o odmowie rejestracji inicjatyw do TS, a dwa komitety złożyły skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Komisja Europejska 2015: s. 4). W swojej rezolucji w przedmiocie europejskiej inicjatywy obywatelskiej Parlament Europejski podkreślał znaczenie szczegółowego i wyczerpującego wyjaśniania przez Komisję przyczyn odmowy rejestracji, zwłaszcza gdy wskazuje ona, że inicjatywa „w sposób oczywisty wykracza poza kompetencje Komisji”, ze wskazaniem odpowiednich przyczyn prawnych. Zdaniem Parlamentu jest to konieczne, aby „prawomocność i pełna obiektywność tych elementów mogły być poddane kontroli prawnej i aby zredukować o ile to możliwe swobodę działania Komisji jako sędziego i strony w ocenie dopuszczalności inicjatywy” (Parlament Europejski 2015: s. 5, pkt 15). Na forum Parlamentu pojawiły się także postulaty, aby dopuścić możliwość rejestrowania tylko niektórych postulatów inicjatywy obywatelskiej w sytuacji, gdy niektóre z nich wykraczają poza kompetencje Komisji, ale niektóre mieszczą się w ich ramach.

Organizatorzy mogą wycofać zarejestrowaną inicjatywę w dowolnym momencie, także na kolejnych etapach procedury, w tym na etapie zbierania deklaracji poparcia, o ile nie wysłali ich jeszcze do weryfikacji i poświadczenia przez organy krajowe państw, z których pochodzą sygnatariusze (Rozporządzenie 211/2011: art. 4 ust. 5 w powiązaniu z art. 8). Wycofanie jest nieodwracalne, a wzmianka o tym jest umieszczana przez Komisję w rejestrze. Dotychczas organizatorzy z własnej inicjatywy wycofali 14 spośród 47 zarejestrowanych inicjatyw (powodem był *de facto* niski poziom poparcia). Inicjatywy wycofane przez wnioskodawców mogą być jednak ponownie

zgłaszane do rejestracji, przy czym obowiązkowe jest ponowne przejście formalnego trybu rejestracyjnego. W przypadku 5 spośród 14 wycofanych inicjatyw organizatorzy podjęli powtórna próbę przekonania do swojego pomysłu obywateli UE.

Zbieranie deklaracji poparcia

Z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 wynika, że inicjatywa obywatelska wymaga poparcia co najmniej 1 mln obywateli UE pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich (obecnie jest to 7 państw spośród 28 państw członkowskich). Aby móc poprzeć proponowaną inicjatywę obywatelską, sygnatariusze muszą być obywatelami Unii i osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Zgodnie z postanowieniami art. 7 rozporządzenia PE i Rady nr 211/2011 w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich liczba sygnatariuszy musi obejmować co najmniej minimalną liczbę obywateli określoną (w chwili rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej) w Załączniku I do rozporządzenia. Te minimalne liczby odpowiadają liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750 (na podstawie składu Parlamentu Europejskiego uzgodnionego podczas konferencji międzyrządowej w 2007 r.).

Tabela 1. Minimalna liczba podpisów sygnatariuszy inicjatywy obywatelskiej z poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej

Państwo członkowskie Unii Europejskiej	Minimalna liczba sygnatariuszy inicjatywy obywatelskiej
Austria	14 250
Belgia	16 500
Bułgaria	13 500
Chorwacja	9 000
Cypr	4 500
Czechy	16 500
Dania	9 750
Estonia	4 500
Finlandia	9 750
Francja	55 500
Grecja	16 500
Hiszpania	40 500

Państwo członkowskie Unii Europejskiej	Minimalna liczba sygnatariuszy inicjatywy obywatelskiej
Holandia	19 500
Irlandia	9 000
Litwa	9 000
Luksemburg	4 500
Łotwa	6 750
Malta	4 500
Niemcy	74 250
Polska	38 250
Portugalia	16 500
Rumunia	24 750
Słowacja	9 750
Słowenia	6 000
Szwecja	15 000
Węgry	16 500
Wielka Brytania	54 750
Włochy	54 750

Źródło: Rozporządzenie 211/2011: Załącznik I.

Zbieranie deklaracji poparcia w formie papierowej lub elektronicznej jest jednym z najistotniejszych elementów całej procedury (Rozporządzenie 211/2011: art. 5 i 6). Wymaga zmobilizowania naprawdę liczącej się części społeczeństwa obywatelskiego. Formularze muszą być sporządzone w jednej z wersji językowych proponowanej inicjatywy obywatelskiej i zgodne ze wzorami przedstawionymi w Załączniku III rozporządzenia PE i Rady nr 211/2011.

Ten etap jest także ściśle określony czasowo. Na zebranie odpowiedniej liczby deklaracji poparcia (minimum 1 mln ogółem, w tym wymagana liczba minimalna w co najmniej siedmiu państwach członkowskich) organizatorzy mają dwanaście miesięcy. Termin biegnie od dnia, w którym została potwierdzona rejestracja, a po jego upływie informacja ta będzie wskazywana w rejestrze inicjatyw wraz z adnotacją, w stosownych przypadkach, że nie zebrano wymaganej liczby deklaracji poparcia (Rozporządzenie 2011/2011: art. 5 ust. 5). Z uwagi na fakt, że każdy komitet obywatelski jest odpowiedzialny za stworzenie swojego systemu gromadzenia danych *online* (co zajmuje trochę czasu już po dokonaniu rejestracji), w praktyce termin ten jest

krótszy niż wskazany w rozporządzeniu. Komitety obywatelskie zarejestrowanych dotychczas inicjatyw zgłaszały postulaty modyfikacji zasad w tym zakresie (Komisja Europejska 2015: s. 15). Delegacje państw członkowskich w Radzie także podnosiły problem zbyt krótkiego terminu na zebranie wymaganego minimum 1 mln deklaracji poparcia. Opowiadano się albo za wydłużeniem tego terminu, albo za zmianą daty uznanej za początek jego biegu – z dnia rejestracji inicjatywy na datę wskazaną na podstawie decyzji komitetu organizacyjnego (np. w ciągu dwóch miesięcy od dnia rejestracji). Rada postrzegała problem w szerszej perspektywie i proponowała także rewizję całego systemu terminów wskazanych w rozporządzeniu 211/2011 (Rada Unii Europejskiej 2015: s. 4).

Weryfikacja deklaracji poparcia

W myśl regulacji proceduralnych określonych w rozporządzeniach UE dotyczących europejskiej inicjatywy ustawodawczej to państwa członkowskie określają dane, które będą konieczne do późniejszej weryfikacji i poświadczenia ważności deklaracji poparcia oraz potwierdzenia liczby ważnych deklaracji złożonych w każdym państwie. Za czynności te są odpowiedzialne władze krajowe odpowiednich państw członkowskich (Góra, Burek, Filipek 2011: s. 15). Ten etap może trwać maksymalnie do trzech miesięcy. W obecnym stanie prawnym istnieją znaczne rozbieżności w kwestii np. ilości danych osobowych wymaganych przez niektóre państwa członkowskie, co może zniechęcać część obywateli do udzielenia poparcia inicjatywom europejskim. Jest to główny element krytykowany przez organizatorów i sygnatariuszy inicjatyw (Komisja Europejska 2015: s. 7).

Wśród obowiązków organizatorów inicjatywy obywatelskiej należy podkreślić te odnoszące się do zapewnienia ochrony danych osobowych. Organizatorzy są zobowiązani do wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych, które będą służyły ochronie danych osobowych przed ich przypadkowym lub bezprawnym zniszczeniem, przypadkową utratą, zmianą, nieupoważnionym ujawnieniem lub dostępem do nich, a także przed wszystkimi innymi niezgodnymi z prawem formami przetwarzania. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, gdy przetwarzanie danych obejmuje ich przesyłanie za pomocą sieci.

Przedłożenie i rozpatrzenie inicjatywy przez Komisję Europejską

Przedkładając inicjatywę obywatelską Komisji, organizatorzy nie muszą dostarczać wszystkich deklaracji poparcia. Wystarczy przedłożenie kopii (w wersji papierowej lub

elektronicznej) wszystkich certyfikatów uzyskanych od właściwych organów krajowych i poświadczających osiągnięcie wymaganej liczby deklaracji poparcia. Komisja niezwłocznie publikuje otrzymaną inicjatywę w rejestrze. Następnie organizatorzy są przyjmowani na odpowiednim szczeblu służb KE w celu szczegółowego uzasadnienia swojego stanowiska w sprawie, której dotyczy inicjatywa obywatelska.

W ciągu trzech miesięcy od otrzymania inicjatywy obywatelskiej Komisja jest zobowiązana udzielić odpowiedzi w oficjalnej formie. Dokument jest przyjmowany przez kolegium Komisji, ze wskazaniem wszelkich (prawnych i politycznych) wniosków KE w sprawie przedłożonej inicjatywy obywatelskiej oraz informacjami na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć (wraz z uzasadnieniem tego stanowiska). Wspomniany komunikat Komisji jest przesyłany organizatorom inicjatywy oraz Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Jest on także publikowany we wszystkich językach urzędowych UE. Jeśli sprawa jest skomplikowana, to Komisja Europejska może wydać jedynie wstępną opinię, natomiast ostateczną decyzję podjąć po przeprowadzeniu dalszych analiz przedstawionej sprawy.

W terminie określonym w komunikacie KE organizatorom umożliwia się przedstawienie inicjatywy obywatelskiej na wysłuchaniu publicznym. Zwykle jest ono organizowane w Parlamencie Europejskim, a biorą w nim udział inne instytucje i organy Unii, które zgłoszą taką chęć. Na wysłuchaniu tym jest zawsze reprezentowana Komisja (na odpowiednim szczeblu). W praktyce przedstawiciele komitetów organizacyjnych zgłoszonych inicjatyw obywatelskich podnosili jednak kwestię, że na wysłuchania publiczne nie zapraszano do aktywnego udziału ani zainteresowanych podmiotów, ani ekspertów, ograniczając się do przedstawicieli organizatorów inicjatywy. Postulowano rozszerzenie dostępności do debaty na tym etapie (Komisja Europejska 2015: s. 16). Analogiczne postulaty zgłoszono na forum Rady (Rada Unii Europejskiej 2015: s. 5) i Parlamentu Europejskiego (Parlament Europejski 2015: s. 7, pkt 31).

Jak wspomniano, decyzję o podjęciu działań wobec przedłożonej inicjatywy obywatelskiej Komisja podejmuje przede wszystkim na podstawie politycznej analizy przedmiotu inicjatywy. W przeciwieństwie do decyzji dotyczącej rejestracji inicjatywy, ta decyzja nie podlega procedurze odwoławczej. Komisja ma obowiązek rozważenia propozycji obywateli, lecz – co należy podkreślić – nie oznacza to konieczności wypełnienia ich postulatów. W ramach obligatoryjnej analizy przedłożonych postulatów urzędnicy Komisji odpowiedzialni za dany obszar są zobowiązani m.in. do odbycia spotkania z organizatorami danej inicjatywy

(dodatkowo organizatorzy inicjatywy obywatelskiej mają możliwość przedstawienia swojej koncepcji w trakcie wysłuchania publicznego w Parlamencie Europejskim). W przypadku niepodjęcia działań, Komisja jest zobowiązana jedynie do przedstawienia organizatorom wyczerpującego uzasadnienia. W tym kontekście, przy obecnym stanie regulacji prawnych, europejska inicjatywa obywatelska ma znaczenie wyłącznie polityczne, ponieważ aktywizuje międzynarodowe środowiska obywatelskie wobec ważnych tematów o ponadnarodowym charakterze. To rozwiązanie prawne jest poddawane szczególnej krytyce zarówno po stronie doktryny (Vogiatzis 2017: s. 261–262; Kuźlewska 2015a: s. 1091–1093), jak i instytucji sprawujących w Unii Europejskiej funkcję legislacyjną. Na forum Rady wnioskowano m.in. przeprowadzenie przez Komisję debaty politycznej na temat postulatów inicjatywy, która uzyskała wymagane poparcie obywateli, nawet w przypadku, gdy zostanie odrzucona (Rada Unii Europejskiej 2015: s. 4). W dyskusji w Parlamencie Europejskim pojawiły się z kolei propozycje, aby we wspomnianej sytuacji, czyli gdy Komisja nie przedłoży w ciągu dwunastu miesięcy odpowiedniego wniosku legislacyjnego, Parlament skorzystał z przysługującego mu na mocy art. 225 TFUE prawa do zażądania od Komisji jego przedłożenia (Parlament Europejski 2015: s. 8 pkt 32).

Wnioski

Z analizy przedstawionych wymogów formalnych w dotychczasowych regulacjach prawnych dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej wyraźnie wynika, że odnoszą się one przede wszystkim do organizatorów i kontroli poziomu realnego poparcia danej inicjatywy. Procedura ta jest dla obywateli dość trudna i niezbyt przyjazna w realizacji.

Wyraźnie widoczny jest też brak wsparcia instytucji unijnych dla inicjatyw demokracji uczestniczącej. Działania Komisji w znacznej mierze ograniczają się do organizacji i zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rejestru inicjatyw oraz poświęconej im strony internetowej (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>). W ramach Rady *de facto* w ogóle nie podjęto działań na rzecz praktycznego wspierania realizacji inicjatyw obywatelskich, a na forum Parlamentu Europejskiego poprzestano na raczej symbolicznym wysłuchaniu publicznym. Wydaje się, że zwłaszcza Parlament Europejski, jako organ przedstawicielski obywateli Unii, powinien wykazać troskę i wsparcie dla ich oddolnych inicjatyw.

W efekcie, liczącym się wsparciem w procedurze europejskiej inicjatywy obywatelskiej są jedynie organizacje pozarządowe. W 2010 r. pojawiła się np. propozycja

powołania Biura Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (ECIO), które miałyby m.in. koordynować działania interesariuszy, organizować spotkania, służyć wymianie poglądów. Jednak ostatecznie nie zostało ono utworzone.

Niewątpliwie europejska inicjatywa obywatelska sama w sobie nie stanowi rozwiązania problemów demokratyzacji oraz legitymizacji procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Na obecnym etapie nie jest jeszcze możliwa pełna ocena praktycznej skuteczności tego instrumentu – na 66 zgłoszonych wniosków o rejestrację inicjatywy, zarejestrowano 47, z czego w przypadku 4 wniosków zebrano wymagany 1 mln deklaracji poparcia. Z jednej strony wydaje się, że inicjatywa ta, umiejętnie i prawidłowo wykorzystywana w praktyce, może się istotnie przysłużyć rozwiązaniu problemów demokratyzacji oraz legitymizacji procesu decyzyjnego. Z drugiej strony jednak, już na podstawie dotychczasowych doświadczeń są widoczne niedoskonałości obecnie przyjętego modelu. W literaturze także zgłaszane są słuszne uwagi dotyczące przyjętych rozwiązań (Kaczyński 2010: s. 2; Konopacki 2012: s. 23).

Uwagi i zastrzeżenia dotyczą zwłaszcza tego, że Komisja nie jest zobowiązana do automatycznego wszczęcia prac nad przygotowaniem wniosku legislacyjnego w sytuacji, gdy stwierdzi, iż przedmiot inicjatywy obywatelskiej leży w obszarze jej kompetencji. Komisji przysługuje bowiem zbyt daleko idące prawo swobodnej oceny, czy przedmiot inicjatywy obywatelskiej zasługuje na podjęcie dalszych działań, a jednocześnie nie ma możliwości zaskarżenia decyzji Komisji o odmowie poddania wniosku obywateli procedurze ustawodawczej. Z tego powodu pojawiają się tak liczne głosy krytyczne zarówno ze strony doktryny, jak i środowiska organizacji pozarządowych.

Ocena skuteczności europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie zależy tylko od liczby zgłoszonych inicjatyw, lecz także od rodzaju poruszanych spraw i zdolności do wypełnienia formalnych wymogów dopuszczalności przedłożenia inicjatywy Komisji, szczególnie do zebrania odpowiedniej liczby deklaracji poparcia (Kammel 2011: s. 55). Niemniej jednak nie mała – w mojej ocenie – liczba zgłoszonych inicjatyw jest wyznacznikiem determinacji w działaniach społeczeństwa obywatelskiego na rzecz uzyskania wpływu w sprawach europejskich.

Niezależnie od potencjalnej bezpośredniej skuteczności europejskich inicjatyw obywatelskich w postaci przygotowania przez Komisję postulowanych projektów legislacyjnych, należy pamiętać o pośrednich pozytywnych następstwach wdrożenia tego instrumentu. Po pierwsze, trzeba tu wskazać instytucjonalizację debat publicznych

z udziałem obywateli nad różnymi aspektami polityk unijnych. Po drugie, europejska inicjatywa obywatelska w dłuższej perspektywie może doprowadzić do zwiększenia przejrzystości działań interesariuszy.

Odnosząc się wprost do określonych w rozporządzeniu obowiązków Komisji wobec przedłożonej jej inicjatywy, można jednak stwierdzić, że europejska inicjatywa obywatelska na tym etapie i przy obecnych ramach prawnych nie jest rzeczywistym, skutecznym narzędziem w procesie podejmowania decyzji w UE. Należałoby ją raczej ocenić jako instrument wywierający wybiórczy i ograniczony wpływ na polityki unijne czy inspirujący dialog z udziałem społeczeństwa obywatelskiego (Beier 2011: s. 44; Struelens 2011: s. 81; Garcia 2012: s. 261–263; Balthasar 2012: s. 33–43, Zeegers 2016: s. 34).

Regulacja prawna europejskiej inicjatywy obywatelskiej wymaga modyfikacji, ponieważ na obecnym etapie potencjał organizatorów i popierających ją obywateli jest konfrontowany ze zbyt wieloma nieproporcjonalnie rygorystycznymi wymogami i niepotrzebnie skomplikowanym systemem. Można mieć jednak nadzieję, że postulowane zmiany zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 211/2011 wyeliminują największe przeszkody w nadaniu jej charakteru realnego instrumentu inicjatywy prawodawczej.

Anna Doliwa-Klepacka – doktor habilitowana, adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; autorka licznych publikacji z zakresu prawa Unii Europejskiej, szczególnie dotyczących stanowienia aktów ustawodawczych UE, prawa instytucjonalnego UE oraz wybranych zagadnień polityki migracyjnej.

Adres e-mail: doliwa_klepacka@uwb.edu.pl

Anna Doliwa-Klepacka – habilitated doctor, an associate professor at the Department of European Law, Faculty of Law, University of Białystok; the author of numerous publications on European Union law, in particular on EU legislative procedures, EU institutional law and selected issues of common migration policy.

E-mail: doliwa_klepacka@uwb.edu.pl

Bibliografia

- ASHIAGBOR Diamond, COUNTOURIS Nicola, LIANOS Ioannis (2012), *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge.
- BALTHASAR Alexander (2011), *The European Citizens' Initiative – an Instrument Rather of Deliberative than of Participatory Democracy?*, w: Johannes W. Pichler, Bruno Kaufmann (red.), *Modern Transnational Democracy. How the 2012 Launch of the European Citizens' Initiative Can Change the World*, Wien–Graz.

- BARCZ Jan (2012), *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa.
- BEIER Bengt (2011), *The European Citizens' Initiative in the Context of the European Democratic Deficit*, w: Johannes W. Pichler, Bruno Kaufmann (red.), *The Next Big Thing. Making Europe Ready for the Citizen's Initiative*, Wien–Graz.
- DEKLARACJA z Laeken (2001) w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, Annexes to the Presidency conclusions – Laeken, 14 and 15 December 2001, SN 300/1/01 REV 1, <http://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf> (11.04.2018).
- DOLIWA-KLEPACKA Anna (2014a), *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Warszawa–Białystok.
- DOLIWA-KLEPACKA Anna (2014b), *Kształtowanie warunków prawnych europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, w: Barbara Mikołajczyk, Joanna Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata. Księga Jubileuszowa dedykowana Pani Profesor Genowefie Grabowskiej*, Bydgoszcz–Katowice.
- GARCIA Luis Bouza (2012), *How Could the New Article 11 TEU Contribute to Reduce the EU's Democratic Malaise?*, w: Michael Dougan, Niamh Nic Shuibhne, Eleanor Spaventa (red.), *Empowerment and Disempowerment of the European Citizen*, Oxford–Portland.
- GÓRA Magdalena, BUREK Wojciech, FILIPEK Paweł (2011), *Europejska inicjatywa obywatelska*, Warszawa.
- KACZYŃSKI Piotr Maciej (2010), *The European Citizen's Initiative. A Proper Response from the Commission*, „CEPS Commentary”, 8.01.2010, <http://www.ceps.eu/book/european-citizens%E2%80%99-initiative-proper-response-commission> (11.04.2018).
- KAMMEL Arnold H. (2011), *Bridging the Gap: The European Citizens' Initiative*, w: Johannes W. Pichler, Bruno Kaufmann (red.), *The Next Big Thing. Making Europe Ready for the Citizen's Initiative*, Wien–Graz.
- KAUFMANN Bruno (2011), *Into the Practice, Steps and Structures to Make the European Citizens' Initiative a Democratic Success Story*, w: Johannes W. Pichler, Bruno Kaufmann (red.), *The Next Big Thing. Making Europe Ready for the Citizen's Initiative*, Wien–Graz.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2015), *Sprawozdanie komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, COM(2015) 145 final, Bruksela, 31.03.2015.

- KOMISJA EUROPEJSKA (2017), *Streszczenie sprawozdania na temat konsultacji z zainteresowanymi stronami dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/files/SG_2017_Synopsis_Report_pl.pdf (11.04.2018).
- KONOPACKI Stanisław (2012), *Demokracja w Unii Europejskiej*, w: Piotr Tosiek (red.), *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony. Pierwsze doświadczenia i nowe wyzwania*, Lublin.
- KUŻELEWSKA Elżbieta (2015a), *European Citizens' Initiative. A Promise for Participatory Democracy?*, w: *Participatory Democracy in the 21st Century*, Bratislava Legal Forum.
- KUŻELEWSKA Elżbieta (2015b), *Europejska inicjatywa obywatelska skutecznym narzędziem legitymizacji władzy w Unii Europejskiej?*, w: Marta Andruszkiewicz, Anetta Breczko, Sławomir Oliwniak (red.), *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, Białystok.
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2015), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28.10.2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (2014/2257(INI))*, P8_TA(2015)0382, [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=pl&reference=2014/2257\(INI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=pl&reference=2014/2257(INI)) (11.04.2018).
- PICHLER Johannes W., KAUFMANN Bruno (2011), *It's the Practice, Stupid!*, w: Johannes W. Pichler, Bruno Kaufmann (red.), *The Next Big Thing. Making Europe Ready for the Citizen's Initiative*, Wien–Graz.
- REJESTR online inicjatyw obywatelskich UE, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative>.
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ (2015), *Nota prezydencji Rady dot. Sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, Bruksela, 11.06.2015, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9832-2015-INIT/pl/pdf> (11.04.2018).
- ROZPORZĄDZENIE 268/2012 delegowane Komisji (UE) z 25 stycznia 2012 r. zmieniające Załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. U. L 89 z 27.03.2012.
- ROZPORZĄDZENIE 887/2013 delegowane Komisji (UE) z dnia 11 lipca 2013 r. zastępujące Załączniki II i III do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. U. L 247 z 18.09.2013.
- ROZPORZĄDZENIE 1179/2011 wykonawcze Komisji Europejskiej z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji online, Dz. U. L 301, 18.11.2011.

- ROZPORZĄDZENIE 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. U. L 65 z 11.03.2011.
- SKOMERSKA-MUCHOWSKA Izabela, WYROZUMSKA Anna (2010), *Obywatel Unii*, w: Jan Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa.
- STRUELENS Jochem (2011), *Effective Participation, Public Deliberation and Active European Citizenship*, w: Johannes W. Pichler, Bruno Kaufmann (red.), *The Next Big Thing. Making Europe Ready for the Citizen's Initiative*, Wien–Graz.
- TRAKTAT (2007) z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona, 13.12.2007, Dz. Urz. UE 2007 C 306.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- WITKOWSKA Marta (2013), *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, w: Anna Olejniczak, Łukasz Zamęcki (red.), *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, Warszawa.
- VOGIATZIS Nikos (2017), *Between Discretion and Control: Reflections on the Institutional Position of the Commission within the European Citizens' Initiative Process*, „European Law Journal”, vol. 23.
- ZEEGERS Nicolle (2016), *Civil Society Organizations' Participation in the EU and Its Challenges for Democratic Representation*, „Politics and Governance”, vol. 4, Issue 4.