

Prawo obywatela Unii Europejskiej do wystąpienia z europejską inicjatywą obywatelską

1. Proces kształtowania się europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Ideą przewodnią tworzenia Zjednoczonej Europy były przede wszystkim aspekty ekonomiczne. Europejska Wspólnota Węgla i Stali powstała przecież w celu nawiązania i zacieśnienia współpracy gospodarczej. Ten element integrujący o charakterze ekonomicznym determinował w pierwszej fazie integracji europejskiej wszelkie działania w ramach Wspólnoty, jak również treść uzgodnień i postanowień traktatowych, a ewentualne kwestie o charakterze „obywatelskim”, będące pochodną koncepcji stworzenia ponadnarodowego państwa, były z rzadka poruszane i regulowane. Nie można było jednak zacieśniać współpracy w sferze ekonomicznej, głównie gdy idzie o swobodny przepływ obywateli i możliwość świadczenia przez nich pracy w innych krajach należących do Wspólnoty, bez przyznania pewnych praw obywatelom państw członkowskich. Zresztą sama współpraca na poziomie europejskim oddziaływała bezpośrednio nie tylko na życie pracodawców, pracowników, przedsiębiorców i konsumentów, ale również na byt przeciętnego obywatela.

W pierwszej kolejności obywatele państw członkowskich nabywali głównie prawa socjalne. Ich realizacja nie byłaby jednak możliwa bez zapewnienia przynajmniej podstawowych praw politycznych, tym bardziej że integracja uzyskała charakter instytucjonalny. Zwłaszcza utworzenie Parlamentu Europejskiego i zapewnienie obywatelom państw członkowskich udziału w akcie wyborczym do tego organu wymagało przyznania suwerenowi europejskiemu całego katalogu uprawnień o *stricte* politycznym charakterze. Pozostałe prawa polityczne, jak: prawo petycji, prawo do zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz do instytucji UE, czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach lokalnych w dowolnym państwie UE, czy wreszcie prawo do podejmowania lub popierania wraz z innymi obywatelami UE inicjatywy obywatelskiej stanowiącej wezwanie do przyjęcia nowego ustawodawstwa europejskiego, stanowiły naturalną konsekwencję tego procesu. Procesu, którego niezbędnym i kluczowym elementem było utworzenie instytucji obywatelstwa europejskiego, na bazie której możliwe jest obecnie rozbudowywanie i precyzowanie katalogu uprawnień obywatelskich.

W piśmiennictwie nieodosobnione są poglądy, że kreacja instytucji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim miała też stanowić odpowiedź na tzw. „kryzys demokracji”¹. Nie da się ukryć, że proces tworzenia prawa oraz jego stosowania przez organy i instytucje Unii Europejskiej jest oderwany od publicznej debaty prowadzonej w kręgach społecznych. Sprawa ma się tu zupełnie inaczej niż przy podejmowaniu decyzji prawotwórczych w poszczególnych państwach członkowskich, gdzie obywatele są informowani oraz faktycznie zaangażowani w stanowienie prawa. Jak wskazuje M. Jabłoński „proces ten przybiera postać rządów technokratycznych, czyli rządów wąskiej grupy osób, które w zupełnie odmienny sposób, niż to było dotychczas, zostają umocowni do podejmowania rozstrzygnięć wiążących tak na poziomie samej organizacji, jak i wszystkich organów państw członkowskich oraz ogółu obywateli. W takim modelu można mówić jedynie o pośrednim umocowaniu przedstawicieli krajowych organów władzy wykonawczej uczestniczących w pracach organów unijnych”². Próbą przezwyciężenia kryzysu demokracji w UE było wystosowanie przez Parlament Europejski rezolucji z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony, w którym wezwano „instytucje Unii Europejskiej do ustanowienia w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego wiążących wytycznych dotyczących powoływania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, metod organizowania konsultacji i ich finansowania, zgodnego z «Ogólnymi zasadami i minimalnymi standardami konsultacji z zainteresowanymi stronami»”³. Skoro bowiem coraz większy zakres spraw był podejmowany i rozstrzygany na szczeblu europejskim, to uaktualnieniu uległa konieczność bezpośredniego zaangażowania obywateli w ten proces.

Z perspektywy prawnej pierwsze załączki europejskiej inicjatywy ustawodawczej odnaleźć można w treści art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który wskazywał, że Unia opiera się na wartościach „poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Wszystkie te cechy potwierdzają, że demokracja partycypacyjna, w której obecne są demokratyczne procedury i instytucje

¹ Zob. więcej na ten temat: B. Crum, *Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce Democratic Deficit?*, „European Law Journal” 2005, t. 11, nr 6, s. 461 i n.; A. Moravcsik, *In Defense of the Democratic Deficit, Reassessing the Legitimacy of the European Union*, „Journal of Common Market Studies”, t. 40, s. 607 i n. Podaję za: M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 112; także A. B. Capik, A. Gniewek, *Wprowadzenie do prawa europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, Luksemburg 2012, s. 12.

² M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 111–112.

³ Dz. Urz. UE C46 E/23 z 24.02.2010 r.

umożliwiający obywatelom czynny i bezpośredni udział w procesach inicjowania i kreacji różnych decyzji o charakterze publicznym, ma poważne znaczenie dla funkcjonowania Unii Europejskiej⁴.

Przyjęcie europejskiej inicjatywy obywatelskiej zostało poprzedzone licznymi inicjatywami, za pomocą których obywatele mogliby bezpośrednio i osobiście zaangażować się w procedury prawotwórcze na szczeblu europejskim m.in. *Mehr Demokratie* (D), *Referendum Platform* (NL), *WIT* (B) oraz *Initiative and Referendum Institute Europe* (IRI Europe)⁵. Za „ojców” europejskiej inicjatywy obywatelskiej można uznać Wolfganga Schüssela i Lamberto Dini, którzy w 1996 r. jako pierwsi wystąpili ze skonkretyzowaną propozycją uregulowania tej instytucji w prawie europejskim. Później próbowano unormować prawo weta w zakresie przyjmowania nowych traktatów lub zmiany już obowiązujących, czy inicjatywy łączonej z możliwością przeprowadzenia referendum, a także wprowadzić obligatoryjne referenda związane z przeniesieniem części atrybutów suwerenności i zmianą traktatów konstytucyjnych. Wszystkie te inicjatywy nie uzyskały jednak wystarczającego poparcia i zostały odrzucone⁶. Kolejna propozycja unormowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej pojawiła się w projekcie pt. *Art. 43bis: droit de pétition et référendum européen* z marca 2003 r., w którym A. Lamassoure zaprezentował dwa modele regulacji tej instytucji. Przełomu w pracach udało się dopiero dokonać J. Meyerowi. Jego propozycje skupiły się wyłącznie na regulacji europejskiej inicjatywy obywatelskiej (w przeciwieństwie do wcześniejszych), co zaowocowało ich poparciem przez 77 członków Konwentu. „Zainteresowanie przyjęciem regulacji inicjatywy obywatelskiej zdecydowanie wzrosło po wystąpieniu Przewodniczącego V. Giscard d’Estaing, który w trakcie ostatniego oficjalnego zgromadzenia Prezydium Konwentu zapewnił, iż EIO nie będzie miała wpływu na monopol ustawodawczy Komisji Europejskiej. Zaowocowało to zmianami wprowadzonymi w ostatniej chwili do tekstu projektu Traktatu [z Lizbony – przyp. P.K.], czyli umieszczeniem regulacji dotyczących Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej w tekście Konstytucji dla Europy”⁷.

⁴ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 107.

⁵ Inicjatywy te od dłuższego czasu „pracują nad rozwojem możliwości demokratycznego uczestnictwa, a w szczególności nad wprowadzeniem na wszystkich szczeblach petycji publicznych, decyzji obywatelskich, petycji w sprawie referendum oraz samych referendum”. G. Häfner, *Legislacja od kuchni*, [w:] B. Kaufmann (red.), *Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie*, Bruksela 2011, s. 7, <http://zielonyinstytut.pl/download/podrecznikeio.pdf> (dostęp: 30.11.2011).

⁶ *Ibidem*, s. 116.

⁷ A. B. Capik, A. Gniewek, *op. cit.*, s. 16–17.

Do prawa europejskiego instytucja ta została wprowadzona na podstawie Traktatu Reformującego podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.⁸ Zgodnie z art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej „obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”⁹. W celu doprecyzowania kształtu tej instytucji i wypracowania modelu w ramach szerokiego konsensusu wspólnie z zainteresowanymi środowiskami, przy udziale czynnika społecznego 11 listopada 2009 r. udało się przyjąć zieloną księgę w sprawie europejskiej inicjatywy ustawodawczej. Następnie podjęto prace nad ostatecznym kształtem tej instytucji. Przyjęte rozwiązania zostały skonkretyzowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej¹⁰ (dalej: rozporządzenie), które weszło w życie 1 kwietnia 2012 r.

Zgodnie z jego treścią europejska inicjatywa obywatelska¹¹ oznacza inicjatywę co najmniej miliona obywateli UE pochodzących przynajmniej z jednej czwartej państw członkowskich przedłożoną Komisji, wzywającą ten organ do wystąpienia z wnioskiem w sprawach, których stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii.

W preambule rozporządzenia wskazano, że warunki i procedury wymagane dla inicjatywy obywatelskiej powinny być jasne, proste, przyjazne użytkownikowi i proporcjonalne do charakteru inicjatywy obywatelskiej. Tego typu zasady miały zachęcić obywateli do korzystania z nowych rozwiązań i zaangażować w proces podejmowania decyzji politycznej. W 2012 poprzednim r. do Komisji Europejskiej wpłynęło 27 obywatelskich inicjatyw legislacyjnych. Wymogi konieczne do rejestracji spełniało 16 z nich, dwie z nich zostały następnie wycofane. Obecnie trwa zbieranie podpisów pod 3 inicjatywami¹². „Zakres dziedzin inicjatyw jest imponujący, dotyczą m.in.: pluralizmu mediów (*European Initiative for Media Pluralism*), edukacji (Wysoka Jakość Europejskiej Edukacji dla Każdego), przeprowadzania testów na zwierzętach (Stop Wiwisekcji), zmiany klimatu i energii (Zawieszenie Pakietu Klimatyczno-Energetycznego UE),

⁸ Treść Traktatu została przygotowana w ramach Konferencji Międzyrządowej, która rozpoczęła prace 23 czerwca 2007 r. i zakończyła 18 października 2007 r.

⁹ Traktat ten zawiera odesłanie do art. 24 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który stanowi, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu artykułu 11 Traktatu o Unii Europejskiej, w tym minimalnej liczby Państw Członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą”.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 65/1 z 11.03.2011.

¹¹ W rozporządzeniu określana jako „inicjatywa obywatelska”. W treści pracy określana zamiennie skrótem EIO.

¹² Dane na dzień: 3.09.2014 r.

prawa głosu (*Let me vote*), opłat roamingowych (*Single Communication Tariff Act*), limitu prędkości (30 km/godz. – ulice przyjazne życiu!) czy mobilności (*Fraternité 2020* – Mobilność. Postęp. Europa.). Jedną z propozycji zajmuje się nawet przyszłością samego programu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, apelując o stworzenie jednej internetowej platformy dla wszystkich zarejestrowanych wniosków (*Central public online collection platform for the European Citizen Initiative*)¹³.

2. Sygnatariusze inicjatywy

Sygnatariuszami europejskiej inicjatywy obywatelskiej mogą być wyłącznie obywatele Unii Europejskiej, którzy wyrazili poparcie dla konkretnej inicjatywy przez wypełnienie formularza deklaracji poparcia tej inicjatywy (art. 2 ust. 2 rozporządzenia).

Z powyższego wynika, że prawo to pod względem podmiotowym przysługuje tylko obywatelom UE (czyli wyłącznie osobom fizycznym). Jest to odrębna kategoria uprawnionych, która uległa wyodrębnieniu na skutek kreacji instytucji obywatelstwa europejskiego w Traktacie z Maastricht z 1992 r.¹⁴ „Poprzez skonstruowanie obywatelstwa UE powstała nowa, trzecia grupa osób, do których prawo RP i prawo wspólnotowe adresują swoje przepisy. Dotychczasowa systematyka ustawy zasadniczej pozwala na kierowanie norm konstytucyjnych do każdego człowieka lub obywatela RP. Wprowadzenie do systemu praw i wolności przysługujących obywatelom UE spowodowało wykształcenie się trzeciej grupy podmiotów, która charakteryzuje się odmiennym, samodzielnym statusem prawnym”¹⁵. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że rozporządzeniowa regulacja prawa do wystąpienia z europejską inicjatywą ustawodawczą nie jest sprzeczna z innymi polskimi regulacjami oraz że nie stoi w kolizji z zasadami porządku prawnego RP. Prawo to nie odnosi się bowiem wprost do kwestii regulowanych w prawodawstwie krajowym, przez co pozostaje ono neutralne w polskim systemie prawnym.

Poza posiadaniem obywatelstwa UE od sygnatariuszy wymaga się spełnienia jeszcze jednego wymogu, a mianowicie ukończenia wieku uprawniającego do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Z tego względu w Polsce sygnatariusz musi mieć w momencie udzielania poparcia inicjatywie ukończony 18 rok życia¹⁶.

¹³ <http://www.polskawue.pl/Europejska,Inicjatywa,Obywatelska,7997.html> (dostęp: 9.08.2014).

¹⁴ Więcej na temat obywatelstwa UE zob. P. Kuczma, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, [w:] P. Kuczma (red.), *Dziesięć lat Polski w Unii Europejskiej – prawo, instytucje, polityka*, Polkowice 2014 (w przygotowaniu).

¹⁵ M. Dąbrowski, *Obywatelstwo polskie a obywatelstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 2, s. 76.

¹⁶ Art. 10 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112). Warto zauważyć, że w pozostałych państwach Unii Europejskiej wiek uprawniający do głosowania w wyborach

Wprowadzenie takiego cenzusu jest klasycznym ograniczeniem korzystania z praw politycznych we współczesnych państwach. Od uprawnionego wymaga się bowiem świadomego i odpowiedzialnego korzystania z praw politycznych, a to uzależnione jest od osiągnięcia pewnego poziomu rozwoju intelektualnego umożliwiającego w sposób przemyślany podejmowanie decyzji.

Sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej muszą pochodzić z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich (na chwilę obecną jest to siedem państw). Taki wymóg służy nadaniu projektowi szerszego wydźwięku. Celem takiego unormowania jest również i to, aby inicjatywa miała charakter „europejski”, a nie „krajowy” i aby jej przedmiotem były interesy wspólne obywatelom UE wywodzącym się z różnych państw członkowskich, a nie tylko tych największych. Rozporządzenie określa również minimalną liczbę sygnatariuszy wywodzących się z danego państwa, aby można było uznać za skuteczne udzielenie poparcia przez jego obywateli. Liczba ta odpowiada liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750¹⁷.

3. Prawa i obowiązki organizatora (komitetu obywatelskiego)

Organizatorami EIO mogą być wyłącznie obywatele UE, którzy ukończyli 18 rok życia (w Austrii 16). Tworzą oni komitet obywatelski, w skład którego wchodzi co najmniej siedem osób zamieszkałych w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich. Oznacza to, że członkowie komitetu nie muszą mieć różnych obywatelstw krajowych, ponieważ rozporządzeniodawca uznał za istotny domicyl. Ponadto z grona członków komitetu wyznaczany jest reprezentant komitetu i jego zastępca, którzy pośredniczą między komitetem obywatelskim a instytucjami Unii podczas procedury, jak również posiadają legitymację do działania w imieniu komitetu. Komitet jest odpowiedzialny za prawidłowy przebieg inicjatywy na wszystkich jej etapach, jest jej instytucjonalnym organizatorem.

Rozpoczęcie zbierania deklaracji poparcia dla konkretnej inicjatywy obywatelskiej może nastąpić dopiero po zarejestrowaniu komitetu w rejestrze Komisji. W tym celu komitet jest zobowiązany do podania informacji na temat: 1) tytułu proponowanej inicjatywy obywatelskiej; 2) przedmiotu inicjatywy; 3) opisu celów proponowanej inicjatywy;

do Parlamentu Europejskiego również wynosi 18 lat (z wyjątkiem Austrii – 16 lat).

¹⁷ Belgia – 16 500, Bułgaria 12 750, Czechy – 16 500, Dania – 9 750, Niemcy – 74 250, Estonia – 4 500, Irlandia – 9 000, Grecja – 16 500, Hiszpania – 37 500, Francja – 54 000, Włochy – 54 000, Cypr – 4 500, Łotwa – 6 000, Litwa – 9 000, Luksemburg – 4 500, Węgry – 16 500, Malta – 3 750, Holandia – 18 750, Austria 12 750, Polska – 37 500, Portugalia – 16 500, Rumunia – 24 750, Słowenia – 5 250, Słowacja – 9 750, Finlandia – 9 750, Szwecja 13 500, Zjednoczone Królestwo – 54 000.

4) postanowień Traktatów uznanych przez organizatorów za istotne; 5) imion i nazwisk, adresów pocztowych, obywatelstw i dat urodzenia siedmiu członków komitetu obywatelskiego, ze wskazaniem przedstawiciela i zastępcy oraz ich adresów e-mail; 6) wszystkich źródeł wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej w momencie rejestracji (na etapie zbierania poparcia informacje o źródłach wsparcia i finansowania powinny być regularnie aktualizowane).

Za weryfikację powyższych informacji odpowiada Komisja. Ona też dokonuje rejestracji inicjatywy w terminie dwóch miesięcy od otrzymania zgłoszenia od komitetu, o którym mowa powyżej, nadając inicjatywie numer rejestracyjny oraz wysyłając organizatorowi potwierdzenie dokonania rejestracji. Odmowa rejestracji może nastąpić, gdy nie został spełniony choćby jeden z następujących warunków: 1) nie utworzono komitetu i jego reprezentanta; 2) przedmiot inicjatywy wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów; 3) inicjatywa stanowi nadużycie, jest oczywiście niepoważna lub dokuczliwa; 4) jest w oczywisty sposób sprzeczna z wartościami, o których mowa w art. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wobec mało precyzyjnych przesłanek, które mogą być dość swobodnie interpretowane, Komisja zachowuje dość poważny wpływ na dalszy los konkretnej inicjatywy. Tym bardziej, że odmowa nadania inicjatywie dalszego biegu poza sytuacją określoną w pkt 1 i ewentualnie pkt 2, nie dotyczy odrzucenia z przyczyn formalnych, czyli takich, które mogą zostać uznane za przesłanki zobiektywizowane, lecz polega na uprzedniej ocenie merytorycznej przedmiotu inicjatywy. W mojej ocenie tak daleko idące uprawnienie Komisji może zagrażać istocie prawa do europejskiej inicjatywy ustawodawczej, gdyż podważać może dążenia obywateli UE do zmiany obowiązującego prawa. Jest to istotna wada tej instytucji. W końcu Komisja nie jest zobowiązana, nawet w przypadku uzyskania wymaganego poparcia, doprowadzić do przyjęcia wnioskowanego aktu prawnego i zawartych w nim rozwiązań i z tego względu nie ma żadnych obaw, by inicjatywa, nawet niemerytoryczna, urzeczywistniła się w postaci wiążącej normy prawa europejskiego.

Odmawiając rejestracji inicjatywy, Komisja informuje organizatorów o przyczynach odmowy, wskazując przesłankę, na którą się powołuje, oraz o dostępnych środkach sądowych i pozasądowych, z których komitet może skorzystać.

Kiedy rejestracja inicjatywy zostanie potwierdzona przez Komisję, komitet powinien zadbać jeszcze o następujące kwestie:

- 1) na swojej stronie internetowej powinien on podawać regularnie aktualizowane informacje dotyczące źródeł wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej;

- 2) dokonać tłumaczenia proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe UE w celu ich włączenia do rejestru. Liczba języków nie została określona, więc mogą to być wszystkie języki urzędowe UE. „Należy zadbać o to, by tłumaczenia były zgodne z oryginałem. Komisja nie opublikuje tłumaczeń, jeżeli okaże się, że tłumaczenie różni się wyraźnie i zasadniczo od oryginału”¹⁸. Większa dostępność do propozycji legislacyjnej i jej zrozumiałość ma docelowo zwiększyć szanse powodzenia całej kampanii; wymóg ten nie ma jednak charakteru obligatoryjnego, lecz jest dobrowolny.
- 3) wystąpić do właściwego organu państwa członkowskiego o poświadczenie, że system zbierania deklaracji *on-line* wykorzystywany w celu zbierania deklaracji poparcia, był wyposażony w odpowiednie zabezpieczenia oraz elementy techniczne. Za ich pomocą poparcia *on-line* mogą udzielić wyłącznie osoby fizyczne, przekazywane dane są gromadzone i przechowywane w sposób bezpieczny, to znaczy chronione przed ich nieuprawnionym wykorzystaniem w innej sprawie oraz zabezpieczone z punktu widzenia ochrony danych osobowych, a także system może zebrane dane wygenerować, zgodnie z załącznikiem III rozporządzenia. Należy zauważyć, że procedura zbierania deklaracji może się rozpocząć dopiero wtedy, gdy organizator otrzyma certyfikat wydany przez właściwy organ państwa członkowskiego, że system zbierania deklaracji *on-line* jest zgodny z wzorem zawartym w załączniku IV rozporządzenia.

Aby proponowana inicjatywa obywatelska pozostała aktualna, biorąc pod uwagę również dość złożony proces zbierania deklaracji, ustalono termin zbierania tych deklaracji, który nie powinien być dłuższy niż 12 miesięcy od daty rejestracji danej inicjatywy obywatelskiej.

Organizatorzy mają obowiązek zniszczenia wszystkich deklaracji poparcia oraz kopii najpóźniej w ciągu miesiąca od daty przedłożenia inicjatywy Komisji. Jeżeli natomiast proces zbierania deklaracji nie zakończy się powodzeniem, zniszczenie deklaracji (i ich kopii) powinno nastąpić w ciągu osiemnastu miesięcy od zarejestrowania inicjatywy.

Deklaracje mogą być składane zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. W przypadku tych pierwszych sygnatariusz uzupełnia rubryki, wpisując wymagane dane własnoręcznie i podpisuje dokument, składając go następnie u organizatora. W przypadku deklaracji złożenie podpisu elektronicznego nie jest wymagane.

Po zebraniu wymaganej liczby deklaracji poparcia pod konkretną EIO organizatorzy przedkładają je właściwym organom w celu ich zweryfikowania i poświadczenia. Każde państwo ma obowiązek wskazać organ certyfikujący. W Polsce jest nim minister

¹⁸ *Europejska inicjatywa obywatelska. Przewodnik*, Luksemburg 2011, s. 17.

właściwy do spraw wewnętrznych¹⁹. Zadaniem tego organu jest: 1) „wydawanie certyfikatu przewidzianego w art. 6 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 211/2011 (potwierdzającego posiadanie przez system zbierania deklaracji *on-line* odpowiednich zabezpieczeń oraz elementów technicznych w celu ich zapewnienia); 2) koordynowanie procesu weryfikacji deklaracji poparcia oraz dostarczanie certyfikatów przewidzianych w art. 8 ust. 2 rozporządzenia (dotyczących poświadczenia liczby ważnych deklaracji poparcia inicjatywy z danego państwa członkowskiego)”²⁰.

Do obowiązków organizatora należy również rozdzielenie deklaracji poparcia na takie, które zostały zebrane w formie papierowej, na deklaracje podpisane elektronicznie za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego i deklaracje poparcia zebrane za pomocą systemu zbierania deklaracji *on-line* (art. 8 ust. 1 rozporządzenia).

Warto także zauważyć, że organizatorzy ponoszą odpowiedzialność za wszelkie szkody, które zostałyby spowodowane w czasie organizacji EIO. Ponadto przepisy krajowe przewidują sankcje wobec organizatorów, którzy składają nieprawdziwe oświadczenia lub bezprawnie wykorzystują zgromadzone w deklaracjach dane obywateli (art. 14 ust. 1 rozporządzenia).

4. Przedłożenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej Komisji

Inicjatywę można przekazać Komisji dopiero po uzyskaniu certyfikatu wraz z informacją dotyczącą wszelkiego wsparcia i finansowania, które uzyskał Komitet na organizację tej procedury. Następnie Komisja publikuje powyższe informacje w rejestrze wraz z samą inicjatywą. Komisja może również zaprosić organizatorów na odpowiednim szczeblu, podczas którego następuje wyjaśnienie kwestii związanych z inicjatywą.

Komisja powinna także w terminie trzech miesięcy od daty otrzymania inicjatywy obywatelskiej przygotować i ogłosić publicznie komunikat, w którym ocenia propozycje zawarte w inicjatywie obywatelskiej. Zobowiązanie Komisji do przedstawienia komunikatu pełni funkcję mobilizującą dla Komisji i nie pozwala temu organowi na odwlekanie decyzji w sprawie dalszych losów inicjatywy. Należy jednak zwrócić uwagę, że „Komisja Europejska nie jest zobligowana do przedłożenia projektu aktu prawnego w ciągu tych trzech miesięcy. To z kolei z jednej strony pozwala Komisji na przygotowanie lepszego aktu prawnego – poprzez przeprowadzenie np. konsultacji społecznych,

¹⁹ Art. 18a projektu ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (RM-10-78-13), druk nr 1990/VII.

²⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (RM-10-78-13).

ale z drugiej strony istnieje ryzyko, że dana inicjatywa zostanie jednak, mimo komunikatu KE, opóźniona czy wręcz odłożona właśnie na przysłowiową półkę²¹.

Wnioski w nim zawarte mogą mieć charakter zarówno prawny, jak i polityczny i powinny być przedstawione oddzielnie. Ponadto Komisja wskazuje swoje stanowisko co do działań, które zamierza podjąć w tej sprawie oraz uzasadnia ich podjęcie lub niepodjęcie. Te powody powinny zostać określone w prosty, zrozumiały i szczegółowy sposób. O treści powyższego komunikatu Komisja powiadamia organizatorów, Parlament Europejski oraz Radę (art. 10 rozporządzenia). Komunikat ten jest sporządzany we wszystkich językach urzędowych UE.

Niezwykle cennym rozwiązaniem jest umożliwienie organizatorom przeprowadzenia w Parlamencie Europejskim wysłuchania publicznego. Jego zorganizowanie jest prawem, a nie obowiązkiem organizatorów. Ma zatem charakter fakultatywny. Poprzez udział w nim odpowiednich instytucji i organów Unii zainteresowanych konkretną inicjatywą istnieje możliwość przedstawienia założeń inicjatywy, szczegółowego wyjaśnienia motywów i celów, które zamierza się osiągnąć. Teoretycznie istnieje możliwość polemiki z wnioskami zawartymi w komunikacie Komisji, ponieważ wysłuchanie można przeprowadzić w ciągu trzech miesięcy od daty wpływu inicjatywy do Komisji. Jest to możliwe, gdy ogłoszenie raportu poprzedzi termin wysłuchania publicznego. Rozwiązaniem typowym będzie jednak sytuacja, w której Komisja ogłosi raport po przeprowadzeniu wysłuchania publicznego. Celem wysłuchania jest bowiem „dostarczenie prowadzący argumentów i opinii różnych podmiotów oraz wyważenie sprzecznych interesów stron”²². Wnioski i uwagi formułowane podczas wysłuchania publicznego nie mają jednak żadnej mocy wiążącej dla Komisji, która decyduje o tym, czy, po przeanalizowaniu treści EIO i przeprowadzeniu rozmów z organizatorami, jak również po ewentualnym wysłuchaniu publicznym, przedstawi wniosek w sprawie aktu prawnego, który to inicjuje faktyczny proces legislacyjny nad konkretną inicjatywą.

5. Uwagi podsumowujące

Art. 22 rozporządzenia zobowiązał Komisję do przedstawiania sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu i Radzie dotyczących stosowania tego aktu. Do tej pory takie sprawozdanie nie zostało upublicznione, gdyż termin przygotowania pierwszego mija dopiero 1 kwietnia 2015 r. (kolejne co trzy lata). Z tego względu ocena funkcjonowania tej instytucji musi się odbyć bez uwzględnienia oficjalnego stanowiska Komisji.

²¹ A. B. Capik, A. Gniewek, *op. cit.*, s. 94.

²² P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artikulacji interesów*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 611–612.

Procedura związana z inicjowaniem projektów aktów prawnych na poziomie europejskim, wbrew intencjom twórców rozporządzenia, jest skomplikowana i może rodzić pewne problemy praktyczne. Potwierdzeniem tego jest obowiązek nałożony na Komisję w pkt 6 rozporządzenia, nakazujący udzielanie obywatelom informacji i nieformalnych porad na temat inicjatyw obywatelskich, na ich żądanie. Zorganizowanie całej procedury, wobec ogromu obowiązków nałożonych na organizatora, jak i państwo członkowskie certyfikujące prawidłowość przeprowadzenia procesu zbierania głosów, będzie dla tych podmiotów poważnym wyzwaniem. Taki formalizm jest nieadekwatny wobec konstrukcji (modelu) inicjatywy obywatelskiej przyjętej w Traktacie z Lizbony. Z pewnością jednak stanowi krok w stronę tego, by to głos obywateli, a nie państw, instytucji, czy grup interesu, zaczął mieć poważne znaczenie na scenie europejskiej²³. Można jednak powątpiewać, by instytucji tej udało się choćby w minimalnym stopniu zniwelować deficyt demokracji dotyczący Unię Europejską. Wniosek taki wynika z krytycznej oceny tej instytucji.

Swobodę obywateli w kształtowaniu prawa europejskiego ogranicza sama konstrukcja obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Zastosowano bowiem model inicjatywy niesformalizowanej, który charakteryzuje się tym, że wystąpienie obywateli stanowi jedynie propozycję uregulowania pewnej idei (pomysłu) bez jej szczegółowego skonkretyzowania przez organizatora. Z tego względu przygotowanie samego projektu, jak i przeprowadzenie procedury legislacyjnej *sensu stricto* pozostawione jest do uregulowania kompetentnym organom prawodawczym²⁴. Organizator może co prawda załączyć projekt gotowego aktu prawodawczego, w związku z czym następuje konkretyzacja idei, ale projekt ten nie jest dla prawodawcy wiążący i nie musi stać się przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Należy również krytycznie ocenić czas, w jakim dochodzi do przygotowania inicjatywy, który oscylować może nawet wokół 2 lat. Zrozumiały jest roczny termin na zbieranie deklaracji, ale taki sam termin na podejmowanie działań weryfikujących i analizujących inicjatywę wydaje się zbyt długi. W skrajnych przypadkach konkretna inicjatywa może się przez to nawet zdezaktualizować.

Tym co odróżnia „krajową” inicjatywę od „europejskiej” jest brak zapewnienia organizatorowi udziału na etapie postępowania legislacyjnego *sensu stricto* czy w procesie ustalania ostatecznego kształtu projektu zainicjowanego na skutek deklaracji

²³ A. Łada, *Traktat Lizboński – wpływ na UE i życie obywateli*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/091222_traktat_lizbonski_ue_obywatele_pl.htm (dostęp: 6.09.2010).

²⁴ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 267.

obywateli. W ten sposób po ewentualnym przeprowadzeniu wysłuchania publicznego organizator traci zupełnie kontrolę nad merytoryczną częścią inicjatywy²⁵.

Można też się zastanawiać nad prawidłowością ustalenia liczby sygnatariuszy popierających inicjatywę czy minimalnej liczby państw, z których muszą się wywodzić. Dla jednych liczby te będą zbyt wysokie, dla innych przeciwnie. Wydaje się, że na odpowiedź na to pytanie trzeba będzie poczekać i dokonać analizy materiału znacznie obszerniejszego niż obecnie. Z pewnością kwestia ta jest jedną z istotniejszych i wymaga głębszej refleksji przy uwzględnieniu doświadczeń związanych ze stosowaniem tej instytucji w praktyce.

²⁵ M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 120.