

**EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA – OCENA OBOWIĄZUJĄCYCH REGULACJI,
DOTYCHCZASOWYCH DOŚWIADCZEŃ ORAZ PROPOZYCJI ZMIAN****1. Wstęp**

Europejska inicjatywa obywatelska w 2017 r. obchodziła swoje pięciolecie rzeczywistego funkcjonowania. Stanowi to dobrą okazję do przeanalizowania jej zastosowania w praktyce oraz podjęcia oceny proponowanych zmian legislacyjnych w tym zakresie. Głośny i szeroko dyskutowany, przy okazji debaty nad Traktatem z Lizbony¹, projekt europejskiej inicjatywy obywatelskiej jawił się jako innowacyjny, nieznany do tej pory na szczeblu ponadnarodowym instrument prawny². Ostatecznie zaczął funkcjonować na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 211/2011, które weszło w życie 31 marca 2011 r. i przewidywało roczne *vacatio legis*³.

Do października 2017 r. zgłoszono 57 inicjatyw. W stosunku do 20 z nich Komisja Europejska odmówiła rejestracji, uzasadniając za każdym razem swoją decyzję jednakowo, a mianowicie, powołując się na „wykroczenie w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów”⁴. Liczba inicjatyw, należących do

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: marysiasmolny@gmail.com.

¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. poz. 1569).

² J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, EPS 2011, nr 10, s. 16.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.Urz. UE L 65, s. 1) – dalej: rozporządzenie nr 211/2011.

⁴ Art. 4 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 211/2011. Obok braku ustanowienia Komitetu Obywatelskiego i wyznaczenia osoby kontaktowej, stwierdzenia, że inicjatywa jest oczywistym nadużyciem, jest oczywiście niepoważna lub dokuczliwa, bądź też, że jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii, określonymi w art. 2 TUE, stanowi jedną z możliwych przyczyn odrzucenia wniosku o rejestrację przez Komisję Europejską.

grupy tzw. „zakończonych sukcesem”, ogranicza się jedynie do czterech: *Right2Water*, *Stop Wivisekcji*, *Jeden z nas* oraz tegorocznej inicjatywy – *Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami*. Mając na względzie fakt, że w samym 2016 roku Komisja Europejska wydała 1463 wiążących aktów prawnych (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji)⁵, a liczba inicjatyw obywatelskich, które dotychczas uzyskały poparcie co najmniej miliona obywateli UE, jest tak nieproporcjonalnie niewielka, trudno uniknąć przekonania o nieefektywności tego narzędzia oraz zadania sobie pytań o sens jego istnienia i ewentualne możliwości dokonania nowelizacji przepisów regulujących EIO.

2. Uwagi ogólne

Zarówno ideowych, jak i prawnych podstaw europejskiej inicjatywy obywatelskiej zasadniczo szukać należy w pierwszej dekadzie XXI wieku, w szczególności w pracach nad ostatecznym tekstem Traktatu o Unii Europejskiej⁶ oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷, choć pamiętać należy również o działaniach dużo wcześniejszych⁸. W tekście TUE zostały potwierdzone trzy główne zasady: demokratycznej równości (art. 9 TUE), demokracji przedstawicielskiej (art. 10 TUE) i demokracji uczestniczącej (art. 11 TUE). Europejska inicjatywa obywatelska (art. 11 ust. 4 TUE) powstała w ramach ostatniej z wymienionych zasad jako instrument służący wzmocnieniu legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej i bezpośrednio umożliwiający jej obywatelom uczestnictwo w kreowaniu prawa europejskiego. *Ratio legis*, a zarazem podstawowy cel przyświecający stosowaniu tego instrumentu to bezsprzecznie zwiększenie mobilizacji obywatelskiej i społecznej oraz wzmocnienie poczucia obywatelstwa europejskiego – również

⁵ Statystyki wydawanych aktów legislacyjnych, <http://eur-lex.europa.eu/statistics/2016/legislative-acts-statistics.html>, 29.10.2017.

⁶ Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. poz. 864/30 ze zm.) – dalej: TUE.

⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. poz. 864/2 ze zm.) – dalej: TFUE.

⁸ Projektowi europejskiej inicjatywy obywatelskiej poświęcono dużo uwagi podczas dyskusji nad Traktatem konstytucyjnym w tzw. okresie refleksji (2005–2006).

na poziomie transnarodowym⁹. Okres pięciu lat istnienia tego narzędzia nie pozwala jednoznacznie ocenić na ile inicjatywa obywatelska ma szansę w perspektywie długookresowej stać się realnym środkiem oddziaływania na Komisję¹⁰, zarazem jednak uprawnia do sformułowania krytycznej oceny i do przedstawienia uwag *de lege ferenda*.

3. Rozporządzenie nr 211/2011

Jak już wspomniano, inicjatywa obywatelska osadza się na postanowieniach zawartych w TUE, zaś szczegóły jej dotyczące określa art. 24 akapit 1 TFUE¹¹, który z kolei odsyła w tej sprawie do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, przyjętego w drodze zwykłej procedury ustawodawczej¹². Rozporządzenie to określa „procedury i warunki wymagane do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej(...)”. Stwierdza między innymi (w art. 2 pkt 1 i art. 7 ust. 1), uzupełniając tym samym postanowienia TUE o warunku zebrania miliona deklaracji poparcia w celu uruchomienia inicjatywy (art. 11 ust. 4), że sygnatariusze muszą pochodzić z „co najmniej 1/4 wszystkich państw członkowskich”. Ponadto, rozporządzenie ustanawia dodatkowy warunek minimalnej liczby podpisów określonej dla każdego państwa członkowskiego. W załączniku I do rozporządzenia podane są liczby minimalne odpowiadające liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego, przypadającej na każde z państw członkowskich, pomnożonej przez 750. Dla Polski minimalna liczba sygnatariuszy inicjatywy obywatelskiej, zgodnie z tym algorytmem, wynosi 38.250. Rozporządzenie też dokładnie definiuje sygnatariuszy i organizatorów inicjatywy (art. 2 pkt 2 i 3). Przedstawiciele obu grup, zgodnie z kolejnym artykułem rozporządzenia, muszą być obywatelami Unii i osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego,

⁹ Sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych z dnia 7 października 2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2fEP%2F%2fNONGML%2bREPORT%2bA8-2015-0284%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2F%2fPL>, 29.10.2017.

¹⁰ M. Pisz, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz europejska inicjatywa obywatelska – przedstawienie i porównanie obu instytucji*, PPP 2014, nr 11, s. 35.

¹¹ Por. art. 11 ust. 4 zd. ostatnie TUE.

¹² J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 16.

co oznacza w rzeczywistości zasadę ukończenia 18. roku życia (wyjątek stanowi Austria). Ponadto organizatorzy zobligowani są do uformowania komitetu obywatelskiego, w którego skład wchodzi co najmniej siedem osób zamieszkałych w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich. Kolejnym krokiem po utworzeniu komitetu obywatelskiego jest złożenie wniosku o rejestrację proponowanej inicjatywy obywatelskiej w rejestrze prowadzonym przez Komisję Europejską. W tym celu organizatorzy dostarczają określone informacje Komisji, *inter alia* określają przedmiot i cele proponowanej inicjatywy. Zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia w terminie dwóch miesięcy od otrzymania informacji Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod warunkiem, że spełnione zostały następujące przesłanki: utworzono komitet obywatelski i wyznaczono osobę kontaktową zgodnie z art. 3 ust. 2; proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów; proponowana inicjatywa obywatelska nie jest oczywistym nadużyciem, nie jest oczywiście niepoważna lub dokuczliwa; oraz proponowana inicjatywa obywatelska nie jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 TFUE. Jeżeli chociaż jeden ze wspomnianych warunków nie został spełniony, Komisja odmawia rejestracji. W takim przypadku musi ona poinformować organizatorów o przyczynach swojej odmowy i wszystkich możliwych dostępnych sądowych i pozasądowych środkach prawnych. Do tej pory, jak zostało wskazane powyżej, Komisja uzasadniała wszystkie odmowy rejestracji niespełnieniem warunku drugiego z wymienionych, a więc uznawała, że inicjatywy wykraczały w sposób oczywisty, tj. znacząco i nie budząc co do tego wątpliwości¹³, poza sferę możliwości działania Komisji.

Natomiast proponowana inicjatywa obywatelska, która zostaje zarejestrowana, jest upubliczniana w rejestrze. Wówczas organizatorzy uprawnieni są do rozpoczęcia zbierania deklaracji. Decyduje o tym art. 5 ust. 5, którego treść brzmi następująco: „Wszystkie deklaracje poparcia zbiera

¹³ J. Horyza, *Europejska inicjatywa obywatelska – analiza wymogów formalnych rejestracji na przykładzie skargi na decyzję o odmowie rejestracji inicjatywy STOP TTIP*, EPS 2015, nr 11, s. 32.

się po dacie rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy”. Warto nadmienić, że jest on źródłem licznych kontrowersji z powodu swojej nieściśłości. Sformułowanie „po dacie rejestracji” nie wskazuje w żadnym stopniu na precyzyjny termin, od którego biegnie ów okres 12 miesięcy, ani na podmiot, który decyduje o wyznaczeniu daty rozpoczęcia zbierania deklaracji. W praktyce nieściśłość legislatora w tym zakresie spotkała się z oburzeniem organizatorów inicjatyw, czego przykładem jest sprawa inicjatywy *Mum, Dad & Kids*. Organizatorzy wspomnianej inicjatywy zebrali ponad milion podpisów, które nie zostały jednak uznane przez Komisję Europejską, powołującą się na fakt znacznego przekroczenia terminu 12 miesięcy wyznaczonego na zbieranie deklaracji poparcia. Organizatorzy w odpowiedzi zarzucili Komisji, że arbitralnie, nie mając ku temu żadnych podstaw prawnych, uznała dzień rejestracji inicjatywy za dzień rozpoczęcia zbierania deklaracji (tj. 10 grudnia 2015 r.), podczas gdy w rzeczywistości z powodu trudności organizacyjno-technicznych początek zbierania podpisów nastąpił niecałe cztery miesiące później – dnia 4 kwietnia 2016 r.¹⁴ Organizatorzy, nie zgadzając się z decyzją Komisji, zwrócili się pisemnie do Ombudsmana Emily O’Reilly o interwencję w tej sprawie. Pośrednią reakcją Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich był list skierowany do przewodniczącego Komisji Europejskiej, Jean Claude’a Junckera datowany na 13 lipca 2017 r., zawierający sugestie poprawy funkcjonowania procedury EIO, w tym postulat zaniechania arbitralnego wskazywania daty rozpoczęcia zbierania deklaracji poparcia przez Komisję¹⁵.

Aktualne rozporządzenie reguluje również kwestie techniczne dotyczące złożenia podpisu pod inicjatywą obywatelską. Zastrzega, że do celów gromadzenia deklaracji poparcia można wykorzystywać wyłącznie formularze zgodne ze wzorami przedstawionymi w załączniku do rozporządzenia. Sygnatariusze, wypełniając formularze, podają jedynie te dane osobowe, których wymaga się do celów weryfikacji przez państwa

¹⁴ Strona internetowa inicjatywy obywatelskiej *Mum, Dad & Kids*, <http://www.mumdadandkids.eu/news/collection-of-signatures-will-continue-until-3-april-2017>, 27.10.2017.

¹⁵ *Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission containing suggestions for improvement of the European Citizens Initiative procedure*, <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/81311/html.bookmark>, 27.10.2017.

członkowskie (załącznik III)¹⁶. Następnie pod warunkiem dopełnienia wszystkich stosownych procedur i warunków, w szczególności zebrania miliona deklaracji, organizatorzy mogą przedłożyć inicjatywę obywatelską Komisji. W przypadku otrzymania inicjatywy obywatelskiej, na podstawie art. 10 rozporządzenia, Komisja niezwłocznie publikuje ją w rejestrze, następnie przyjmuje organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby mogli szczegółowo wyjaśnić kwestie, których dotyczy inicjatywa obywatelska. W ciągu trzech miesięcy Komisja wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski, dotyczące tej inicjatywy obywatelskiej, informacje na temat ewentualnych działań jakie Komisja zamierza podjąć oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań, o czym powiadamia organizatorów, a także Parlament Europejski i Radę oraz podaje do wiadomości publicznej. Postanowienia rozporządzenia umożliwiają także organizatorom przedstawienie inicjatywy obywatelskiej na wysłuchaniu publicznym w Parlamencie Europejskim, w stosownych przypadkach z udziałem innych instytucji i organów Unii, które zgłoszą chęć udziału, oraz przy reprezentacji Komisji na właściwym szczeblu (art. 11). Jednoznacznie zatem z rozporządzenia wynika, że inicjatywa miliona obywateli Unii, która przeszła całą procedurę i została przekazana Komisji, nie wiąże jej bezwzględnie, tzn. Komisja nie jest zobowiązana do podjęcia wniosku ustawodawczego zgodnego z treścią inicjatywy. Jak już zauważono, żadna z czterech inicjatyw, które z pozytywnym wynikiem przeszły procedurę zbierania deklaracji poparcia, nie skutkowało podjęciem procedury legislacyjnej przez Komisję.

Istotnymi postanowieniami rozporządzenia są te dotyczące zbierania deklaracji poparcia w formie elektronicznej. Organizatorzy bowiem mogą używać formularzy w formie papierowej, jak i on-line. System zbierania deklaracji on-line musi być zgodny z warunkami określonymi w rozporządzeniu oraz sprecyzowanymi przez Komisję specyfikacjami technicznymi. Przed rozpoczęciem zbierania deklaracji poparcia system ten musi zostać poświadczony w państwie członkowskim, w którym

¹⁶ Część A załącznika III dotyczy państw, które nie wymagają osobistego numeru identyfikacyjnego/ numeru osobistego dokumentu tożsamości przy wypełnianiu formularza, natomiast część B obejmuje państwa, które takiego numeru wymagają.

będą przechowywane dane (art. 6 ust. 1). Ponadto, Komisja bezpłatnie udostępnia organizatorom „oprogramowanie zawierające stosowne elementy techniczne i zabezpieczenia niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami niniejszego rozporządzenia dotyczącymi systemów zbierania deklaracji on-line” (art. 6 ust. 2). W tym miejscu należy zaznaczyć, że wspomniane oprogramowanie nie jest narzędziem kompleksowym, które bez modyfikacji może zostać zaimplementowane przez organizatorów. W praktyce organizatorzy, by uzyskać wymagany certyfikat muszą dostosowywać i rozbudowywać oprogramowanie Komisji.

Parlament Europejski i Rada, dążąc do bieżącego kontrolowania procedury EIO, zobowiązały Komisję do przedstawiania wspomnianym instytucjom regularnie, co trzy lata, sprawozdania dotyczącego stosowania przedmiotowego rozporządzenia (art. 22). Taka regulacja świadczy o ostrożnym nastawieniu Parlamentu Europejskiego i Rady do nowopowstałego instrumentu oraz, choć może być to wniosek zbyt daleko idący, do ich ograniczonego zaufania względem Komisji. Taki dokument z trzech lat funkcjonowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej Komisja wydała w marcu 2015 r. Była to jedna z pierwszych okazji do otwarcia dyskusji o potrzebie zmian normatywnych, których celem ma być wzmocnienie instytucji inicjatywy obywatelskiej¹⁷.

4. Potrzeba zmian legislacyjnych

Trudno dotrzeć do opinii pozytywnie oceniających obecną formułę europejskiej inicjatywy obywatelskiej, co oczywiście nie zaskakuje, biorąc pod uwagę liczbę inicjatyw, które ukończyły całą procedurę (4) w zestawieniu z sumą inicjatyw nieprzyjętych do rejestracji, wycofanych oraz tych, które nie uzyskały 1 miliona podpisów (54), a także zwracając uwagę na ogólną niewielką – w perspektywie pięcioletniej – liczbę wszystkich zgłoszonych inicjatyw (62). Wśród zastrzeżeń najczęściej pojawiają się głosy, że instytucja ta jest jedynie rozszerzeniem obecnego prawa petycji do Parlamentu Europejskiego o możliwość zwrócenia się do Komisji

¹⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PL/1-2015-145-PL-F1-1.PDF>, 26.10.2017.

Europejskiej. Wskazuje się również na problem skomplikowanej materii technicznej w zakresie elektronicznego zbierania głosów poparcia i postępowania z danymi osobowymi oraz niejasność i zbyt rygorystyczne interpretowanie przepisów o kryteriach rejestracji inicjatywy obywatelskiej¹⁸. Istotnym problemem jest ponadto brak wiary w skuteczność instrumentu, a tym samym mniejsza aktywność społeczna i zainteresowanie przedłożeniem inicjatyw, spowodowane biernością Komisji, której działania w stosunku do „udanych” inicjatyw nigdy nie przybrały formy projektu aktu prawnego¹⁹.

Wspomniane źródła nieefektywności EIO trafnie lokalizują sedno problemu i wydają się być bardziej przekonujące niż wskazania niektórych autorów, którzy przyczyny niewydolności omawianej instytucji upatrują przede wszystkim w społecznej percepcji inicjatywy obywatelskiej, co tłumaczą dokładniej jako zdolność mobilizacji obywateli Unii Europejskiej z różnych państw członkowskich wokół pewnego, konkretnego problemu unijnego, a raczej brak owej zdolności²⁰. Bezsprzecznie dostrzegam potrzebę podejmowania działań informacyjnych oraz promocyjnych, uświadamiających obywateli Unii o istnieniu w teorii realnego narzędzia oddziaływania na prawo i politykę unijną. Wychodzę jednak z założenia, że ograniczenie się do takiego rozwiązania nie poprawi praktycznej użyteczności instytucji inicjatywy obywatelskiej. Konieczne są zmiany normatywne, o czym zdaje się mieć świadomość, poza praktykami oraz prawnikami zajmującymi się teoretycznie tą materią, zarówno Parlament Europejski, Komisja, jak i unijny Ombudsman. W poniższych rozważaniach dokonano przeglądu propozycji nowelizacji rozporządzenia, przedstawionych przez wyżej wskazane podmioty.

¹⁸ J. Horyza, *Europejska...*, s. 33.

¹⁹ W sprawie inicjatyw zakończonych sukcesem Komisja zorganizowała konferencję (*Stop Winiwekcji*), zobowiązała się m.in. do skuteczniejszego wdrożenia prawodawstwa UE dotyczącego jakości wody oraz do przeprowadzenia ogólnounijnych konsultacji społecznych na temat dyrektywy w sprawie wody pitnej (*Right2Water*), zaś w stosunku do inicjatywy *Jeden z nas* nie podjęła żadnych konkretnych działań, a w sprawie zakazu stosowania glifosatu i ochrony ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami Komisja zdecyduje o podjęciu lub niepodjęciu działań do dnia 8 stycznia 2018 r.

²⁰ Zob. M. Pisz, *Obywatelska...*, s. 35; J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 25.

5. Propozycje Parlamentu Europejskiego

Pierwszym znaczącym podsumowaniem funkcjonowania procedury EIO było przygotowane przez Parlament Europejski w 2014 r. studium, zatytułowane „Europejska inicjatywa obywatelska – pierwsze doświadczenia”²¹. Dokument w przejrzysty sposób zebrał i opisał wszystkie mankamenty regulacji, utrudnienia, z którymi borykają się organizatorzy inicjatyw oraz przedstawił w dość ogólny sposób propozycje zmian rozporządzenia nr 211/2011. Zwrócono w nim m.in. uwagę na trudności obywateli UE w zrozumieniu regulacji dotyczących procedury EIO, niejasność i ryzyko związane z postanowieniami o ochronie danych osobowych, kosztowność procedury (w szczególności duży koszt związany z obsługą prawną oraz tłumaczeniami), niewydolność oprogramowania do zbierania deklaracji drogą on-line udostępnionego przez Komisję, różnice między państwami członkowskimi w zakresie wymagań dotyczących danych osobowych sygnatariuszy, niepewność daty rozpoczęcia zbierania deklaracji, a także pozorność działań następczych Komisji i Parlamentu Europejskiego. Autorzy studium przedstawili, jak już zostało wspomniane, propozycje praktyczne oraz prawne w przedmiocie rewizji rozporządzenia. Do interesujących koncepcji należało stworzenie Centrum Inicjatywy Obywatelskiej, które posiadałoby swoją platformę internetową i stacjonarne biuro oraz oferowałoby bezpłatną pomoc techniczną i prawną organizatorom inicjatyw, a także modyfikacja art. 6 oraz załączników III i IV, polegająca na zharmonizowaniu i zunifikowaniu wymogów w zakresie danych osobowych sygnatariuszy. Rok później (7 października 2015 r.) na kanwie opisywanego studium, a także decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, zamykającej dochodzenie z własnej inicjatywy w sprawie Komisji Europejskiej²² Komisja Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego uchwaliła sprawozdanie w sprawie

²¹ *Study by Parliament's Policy Department C, 'European Citizens' Initiative – First lessons of implementation*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf), 26.10.2017.

²² *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/59205/html.bo-okmark>, 27.10.2017.

europiejskiej inicjatywy obywatelskiej, którego sprawozdawcą był György Schöpflin²³. Następnie cały Parlament Europejski w dniu 28 października 2015 r. przyjął rezolucję w sprawie przeglądu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, w której wezwał m.in. do dokonania przeglądu rozporządzenia pod kątem uproszczenia wymogów dotyczących danych osobowych, umożliwienia finansowania z myślą o wsparciu procesu organizowania EIO, usprawnienia narzędzi on-line oraz udzielania organizatorom porad i wsparcia²⁴. Rezolucja miała charakter bardzo ogólny, brakowało w niej konkretnych rozwiązań, mimo to, można ją ocenić pozytywnie, gdyż stanowiła jednoznaczny sygnał do rewizji rozporządzenia. Po dwóch latach Komisja Spraw Konstytucyjnych podjęła się sporządzenia sprawozdania ustawodawczego z inicjatywy własnej w celu dokonania rzeczywistego przeglądu rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Projekt tego sprawozdania jest pierwszą próbą całkowitego zrewidowania treści rozporządzenia nr 211/2011²⁵. Dla celów tej pracy najważniejsze postanowienia projektu aktu zostaną przedstawione i poddane ocenie.

Autor projektu, György Schöpflin, dążąc do zwiększenia wsparcia dla organizatorów na etapie przedrejestracyjnym umożliwia im zwrócenie się po nieodpłatną pomoc i doradztwo do Europe Direct i służb Komisji przez cały okres trwania etapu organizacyjnego poprzedzającego rejestrację inicjatywy (art. 3 ust. 5). Zarządzana i współfinansowana przez Komisję Europejską Sieć Informacyjna Europe Direct już dziś prowadzi obsługę informacyjną i prawną w ramach procedury EIO. Kwestia ta nie jest uregulowana jednak w rozporządzeniu. Należy stąd zatem wysunąć wnioski, że Komisja Spraw Konstytucyjnych nie stworzyła w tym

²³ Sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych z dnia 7 października 2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0284+0+DOC+XML+V0//PL>, 27.10.2017.

²⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 października 2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (2014/2257(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0382+0+DOC+XML+V0//PL>, 27.10.2017.

²⁵ Projekt sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych z dnia 26 czerwca 2017 r. z rekomendacjami dla Komisji w sprawie rewizji rozporządzenia 211/2011 (2017/2024(INL)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARI&reference=PE=606-199.&format=PDF&language=EN&secondRef=01>, 27.10.2017.

zakresie przełomowych rozwiązań, a jedynie wykazała się dążeniem do prawnego unormowania dzisiejszej praktyki.

Zdecydowanie bardziej rewolucyjne i przełomowe wydają się być kolejne przepisy, dotyczące bezpośrednio inicjatywy obywatelskiej. Zgodnie z projektem sprawozdania inicjatywa może dotyczyć zmiany bieżącego wniosku ustawodawczego, co znacznie poszerza zakres oddziaływania obywateli na Unię poprzez tę instytucję. Co więcej, zliberalizowane zostały również dość rygorystyczne regulacje dotyczące warunków rejestracji inicjatyw, bowiem w ramach projektu sprawozdania komisji AFCO Komisja Europejska zyskałaby uprawnienie do zarejestrowania części inicjatywy w sytuacji, gdy nie zostałyby spełnione niektóre warunki, jednak uchybienia te nie objęłyby istoty inicjatywy (art. 4 ust. 3). Postanowienie to wzbudza kontrowersje, nie jest wystarczająco precyzyjne i ostre. W konsekwencji zamiast ułatwić organizatorom działanie może stanowić źródło chaosu i podstawę sporów z Komisją.

Kolejna istotna zmiana dotyczyłaby momentu rozpoczęcia zbierania deklaracji poparcia. Przedmiotowy projekt zakłada, że jest to data, przypadająca po rejestracji inicjatywy, określona samodzielnie przez organizatorów. Od niej następowalby bieg terminu 12 miesięcy, wyznaczonych na zebranie wymaganej liczby deklaracji (art. 5 akapit 1).

Pewne uzupełnienie zyskały również postanowienia dotyczące zbierania deklaracji poparcia on-line. Mogłyby być one zbierane przy wykorzystaniu nieodpłatnego scentralizowanego systemu on-line, zarządzanego przez Komisję (art. 6 ust. 1 akapit 1). Przepis ten można uznać za próbę stworzenia kompleksowego systemu elektronicznego, służącego przejrzystości oraz zmniejszeniu kosztów ponoszonych przez organizatorów. Jako alternatywę autor projektu pozostawił organizatorom, mimo wszystko, możliwość wykorzystywania innych poświadczonych systemów. Wówczas uzyskane dane byłyby przechowywane na terytorium państwa członkowskiego.

Pewnymi istotnymi ograniczeniami, dotychczas nieistniejącymi, zostałaby objęta Komisja Europejska. Podobnie jak w obowiązującym rozporządzeniu, w ciągu 3 miesięcy od złożenia inicjatywy z podpisami Komisja wydawałaby komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski,

informacje nt. działań jakie zamierza podjąć i uzasadnienie podjęcia tych działań. To, co zaskakuje w zmodyfikowanej wersji rozporządzenia to postanowienie zawarte w dodanym ustępie art. 10, który przyjmuje, że „w przypadku udanej inicjatywy obywatelskiej w normalnym przebiegu wydarzeń zakłada się, że Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy Parlamentowi Europejskiemu i Radzie w terminie 12 miesięcy (...)”, licząc od upływu terminu 3 miesięcy, o którym mowa w poprzednim zdaniu. Co więcej, „jeśli Komisja stwierdzi, że istnieją racjonalne powody nieprzedstawienia takiego wniosku należycie uzasadnia swoją decyzję” (art. 10 ust. 3). Takie brzmienie rozporządzenia radykalnie zmieniloby rangę europejskiej inicjatywy obywatelskiej jako instrumentu oddziaływania na instytucje unijne, a także ustanowiloby pewną zasadę względem działań następczych Komisji, które to miałyby w normalnym toku procedury obejmować formę wniosku ustawodawczego, od której wyjątkami byłyby pozostałe mniej zdecydowane aktywności jak wydanie dokumentów (np. rekomendacji dla państw członkowskich, wytycznych dla administracji) bądź działania pozalegislacyjne (np. organizacja konferencji, akcji informacyjnych, konsultacji społecznych)²⁶. Mimo, że nie byłaby to zasada bezwzględna, reorientowałaby Komisję na podejmowanie działań bardziej stanowczych i bliskich istocie instytucji inicjatywy obywatelskiej.

W ramach opisywanego projektu poszerzony zostałby również katalog działań następczych wobec inicjatyw zakończonych sukcesem. Obok znanego już dzisiaj wysłuchania publicznego w ciągu 2 miesięcy od złożenia Komisji Europejskiej inicjatywy z milionem podpisów, rozszerzyłyby się zadania Parlamentu Europejskiego. Rozporządzenie w proponowanym brzmieniu nakładaloby na Parlament obowiązek przeprowadzania każdorazowo debaty na temat inicjatyw, które spełniły wszystkie kryteria. Jak zaznaczono, debaty powinny kończyć się przyjęciem projektu rezolucji (art. 11a). Wzmacniałoby to rangę inicjatyw i udowadniało poważny stosunek instytucji unijnych do aktywności obywateli państw członkowskich.

Dokonując ogólnej oceny projektu sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych należy poczynić spostrzeżenie, że jest to stosunkowo

²⁶ J. Horyza, *Europejska...*, s. 27.

odważna, choć niekompletna propozycja zmian. Na uznanie zasługuje zauważenie potrzeby większego wsparcia organizatorów inicjatyw na etapie wstępnym procedury, próba sprecyzowania daty rozpoczęcia zbierania deklaracji poparcia, a także zwiększenie zakresu działań następczych oraz zobowiązanie Komisji do bardziej stanowczych aktywności w stosunku do inicjatyw zakończonych sukcesem. Z drugiej strony, ambiwalentne odczucia wywołują postanowienia o możliwości tworzenia inicjatyw, dotyczących aktualnych wniosków ustawodawczych oraz możliwość częściowej rejestracji inicjatywy. Natomiast, w sposób niewystarczający rozwiązano kwestię niedopracowanego systemu zbierania podpisów drogą elektroniczną.

6. Aktywność Komisji Europejskiej w sferze nowelizacji rozporządzenia

Interesujące zarówno z czysto prawnego, jak i politycznego punktu widzenia wydaje się być zestawienie opisanej powyżej propozycji z analogicznym dokumentem Komisji Europejskiej, która to przedstawiła zmodyfikowaną treść rozporządzenia nr 211/2011 w dniu 13 września 2017 r. Był to efekt i podsumowanie kilkumiesięcznych konsultacji społecznych²⁷. W pierwszej kolejności warto jednak poczynić wzmiankę o sprawozdaniu Komisji z 2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Była to pierwsza forma przeglądu regulacji EIO przez Komisję. Choć w sprawozdaniu zidentyfikowano kilka problemów (m.in. problem różnic formalnych między państwami członkowskimi w zakresie wymaganych w formularzu danych osobowych i związaną z tym niemożność niektórych obywateli do złożenia podpisu²⁸, kwestię daty rozpoczęcia zbierania podpisów, niekompatybilnej z rozpoczęciem funkcjonowania certyfikowanego systemu online, problem braku osobowości prawnej obywatelskiego komitetu, skutkujący trudnościami w zbieraniu

²⁷ Komisja zorganizowała konsultacje społeczne w terminie 24 maja 2017 r. – 16 sierpnia 2017 r. Grupą docelową konsultacji byli obywatele i zainteresowane strony, w szczególności: organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz organy publiczne zajmujące się europejską inicjatywą obywatelską. Celem natomiast akcji jest zlokalizowanie niedociągnięć zasad i procedur EIO oraz wskazanie możliwości ulepszenia regulacji.

²⁸ Zdaniem Komisji głównie to dotyczy Irlandczyków oraz Brytyjczyków zamieszkałych w Bułgarii, Republice Czeskiej, Francji, Austrii, Portugalii oraz na terenie państw spoza UE.

funduszy i zarządzaniem ochroną danych, a także konieczność weryfikacji i nierzadko słaba jakość tłumaczeń, przygotowanych przez organizatorów), nie złożono żadnych propozycji poprawek do tekstu regulacji. Ponadto finalna ocena Komisji na temat implementacji rozporządzenia nr 211/2011 była pozytywna – wynik trzech inicjatyw, które zakończyły procedurę i trafiły do rozpatrzenia Komisji uznano za satysfakcjonujący i udowadniający operatywność instytucji inicjatywy obywatelskiej. Taka ocena może budzić wątpliwości, co więcej, zdaje się, że sama Komisja nie była do niej przekonana skoro dwa lata później zdecydowała się zorganizować wspomniane powyżej konsultacje społeczne, których następstwem było złożenie nowej propozycji rozporządzenia w sprawie EIO. Komisja przedstawiła ów dokument – *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative* – dnia 13 września 2017 r.²⁹ W przeciwieństwie do sprawozdania z 2015 r. propozycja Komisji jest znacznie bardziej szczegółowa i, co istotne, zawiera kompletną propozycję tekstu nowego aktu prawnego wraz z objaśnieniem znaczenia każdego artykułu.

Dokument różni się znacząco od projektu parlamentarnego i pod tym kątem wart jest analizy. Istotna zmiana rozporządzenia, której brak w sprawozdaniu Schöpflina, miałyby dotyczyć minimalnego wieku sygnatariuszy. Ukończenie 16. roku życia przez obywateli wszystkich państw członkowskich pozwalałoby na poparcie poszczególnych inicjatyw (art. 2 nowelizowanego przez Komisję rozporządzenia). Poza przypadkiem Austrii oznaczałoby to obniżenie dotychczasowej granicy o dwa lata. Zdaniem Komisji, za sprawą tej regulacji, organizatorom łatwiej byłoby osiągnąć wymaganą liczbę podpisów, a w życie społeczno-polityczne Unii zostaliby zaangażowani jej młodzi obywatele, co w pełni wykorzystywałoby potencjał EIO. Ponadto, przychyłono się do postulatu organizacji społecznych, Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczącego możliwości samodzielnego wyznaczenia daty rozpoczęcia zbierania deklaracji poparcia przez organizatorów inicjatywy (art. 8 ust. 1). W projekcie sprawozdania Komisji

²⁹ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52017PC0482>, 27.10.2017.

AFCO brak jest wyznaczonych ram czasowych na podjęcie takiej decyzji przez organizatorów – Komisja natomiast w swojej propozycji zastrzega, że organizatorzy zarejestrowanej inicjatywy mogą wybrać datę, jednak musi ona przypadać na dzień w ciągu 3 miesięcy od zarejestrowania inicjatywy. Nie jest to jedyne postanowienie, w którym sprecyzowano bądź zmodyfikowano termin. Większość dotychczasowych terminów, będących granicą podjęcia przez organizatorów lub instytucje unijne działań, zostało wydłużonych. Dotyczy to między innymi art. 14, który stanowi, że publiczne wysłuchanie w Parlamencie Europejskim z udziałem odpowiedniej rangi przedstawiciela Komisji odbywa się w ciągu trzech miesięcy od przedłożenia inicjatywy Komisji (po zebraniu miliona podpisów, poświadczonych przez odpowiednie organy państw członkowskich). Zauważyć należy, że jest to kolejny dłuższy termin w porównaniu z proponowanym projektem komisji parlamentarnej, który przewiduje jedynie 2 miesiące na przeprowadzenie wysłuchania publicznego. Inny przykład stanowi artykuł następny, tj. art. 15 propozycji rozporządzenia Komisji, w którym wyznaczony do tej pory okres 3 miesięcy na przedstawienie przez Komisję powodów podjęcia lub niepodjęcia akcji wobec ważnej inicjatywy wydłuża się o kolejne 2 miesiące, a więc w sumie wynosi 5 miesięcy, co absolutnie nie służy sprawności procedury, która i tak jest niezwykle przewlekła. Zmieniono również regulację dotyczącą regularnego przedstawiania przez Komisję sprawozdań z funkcjonowania inicjatywy obywatelskiej – do tej pory miało to następować regularnie co 3 lata, propozycja Komisji natomiast przewiduje sporządzanie takiego raportu co 5 lat (art. 24). Dużo zastrzeżeń można mieć do postanowień regulujących działania następcze zarówno Komisji, jak i Parlamentu, czy też innych instytucji. W przedstawionej propozycji, prócz wysłuchania publicznego, *de facto* istniejącego pod rządami aktualnego rozporządzenia, próżno szukać innych form działań, do których zobowiązany zostaje Parlament Europejski. Podobnie w stosunku do samej Komisji projekt nie uwzględnia propozycji György Schöpflina, by w normalnym toku procedury EIO Komisja przedstawiała wnioski ustawodawczy w oparciu o ważną inicjatywę obywatelską. W tym zakresie Komisja nie zdecydowała się zrezygnować ze swej pełnej swobody podejmowania decyzji o formie działania,

co nie zaskakuje, lecz z pewnością rozczarowuje, gdyż prawdopodobnie takie rozwiązanie urzeczywistniłoby rolę instytucji inicjatywy obywatelskiej³⁰. Jednakowoż, pozytywnym aspektem propozycji pozostaje przyjęcie postanowień, będących odpowiedzią na potrzeby organizatorów inicjatyw, które zostały zidentyfikowane we wcześniejszych raportach Komisji, Parlamentu i Ombudsmana. Dotyczy to zasadniczo sprecyzowania przepisów w zakresie ochrony danych osobowych oraz rozwinięcia narzędzi online. Komisja w swojej propozycji zobowiązuje się do stworzenia do dnia 1 stycznia 2020 r. oficjalnego rejestru europejskiej inicjatywy obywatelskiej, platformy wsparcia i doradztwa dla organizatorów oraz kompleksowego centralnego systemu zbierania deklaracji, gwarantującego uznaną elektroniczną identyfikację podpisów złożonych przez Internet oraz możliwość wprowadzenia do niego podpisów zebranych poprzez formularze w wersji papierowej (art. 10). W propozycji brakuje natomiast postanowienia o ujednoczeniu wymogów dotyczących danych osobowych sygnatariuszy, o co od początku istnienia EIO zabiegają ich organizatorzy. Zapewne jest to podyktowane brakiem zgody na zmianę ze strony niektórych Państw Członkowskich o bardziej rygorystycznych w tym względzie wymaganiach³¹.

W założeniu propozycja Komisji jest przełomowym dokumentem. Znacznie precyzyjniejsza i pełniejsza w porównaniu z projektem sprawozdania komisji AFCO oraz dotychczasowym rozporządzeniem, może być źródłem korzystnych zmian w zastosowaniu mechanizmu EIO. Niemniej jednak, jej treść, w mojej ocenie zbyt zachowawcza, nie odpowiada w pełni zgłoszonym potrzebom społecznym. W szczególności wydłużenie poszczególnych terminów, łączących etapy procedury wydaje się nieuzasadnione. Podobnie, nierozwiązana kwestia zróżnicowanych formularzy (formularz A i B), a także niechęć Komisji do względnego zobowiązania się do przedkładania wniosków ustawodawczych w oparciu o ważne inicjatywy wywołuje przekonanie, że przedstawiony we wrześniu

³⁰ M. Pisz, *Obywatelska...*, s. 36.

³¹ Wśród Państw Członkowskich, w których wymaga się osobistego numeru identyfikacyjnego lub numeru osobistego dokumentu tożsamości znajdują się: Polska, Republika Czeska, Bułgaria, Hiszpania, Francja, Włochy, Cypr, Litwa, Łotwa, Węgry, Malta, Austria, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Chorwacja, Grecja oraz Słowenia.

2017 r. dokument daleki jest w rzeczywistości od zyskania miana rewolucyjnego, przełomowego. Niepewna jest również praktyczna użyteczność projektowanego centralnego systemu zbierania deklaracji online, choć sama idea jego stworzenia zasługuje na uznanie.

7. Konkluzje Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Ostatnią instytucją, która w szczególności przeanalizowała regulacje ustanawiające EIO oraz przyjrzała się zastosowaniu ich w praktyce, a także stworzyła własną listę proponowanych zmian normatywnych jest Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich. W grudniu 2013 r. Ombudsman, Emily O'Reilly, otworzyła dochodzenie z własnej inicjatywy w sprawie funkcjonowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej, obejmujące również konsultacje społeczne. Wraz z końcem dochodzenia w 2015 r. Ombudsman opublikowała szereg dokumentów, skierowanych do Komisji. W jednym z nich, po uprzednim zbadaniu opinii Komisji oraz wyników własnego dochodzenia, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich sformułowała 11 postulatów³², m.in. zwróciła się o uzasadnianie odmowy rejestracji inicjatyw w sposób zrozumiały, konkretny i logiczny, zaś w przypadku inicjatyw, które zebrały milion podpisów – o przedstawienie planowanych działań następczych w sposób szczegółowy i przejrzysty. Zaaapelowała o poprawę oprogramowania służącego zbieraniu deklaracji drogą elektroniczną oraz zwiększenie jakości kontrolowania poprawności informacji dotyczących finansowania i sponsorowania inicjatyw. Nawołała również do ujednoczenia wymogów w zakresie danych osobowych we wszystkich państwach członkowskich Unii. Postulaty zmian, wobec braku rzeczywistej poprawy w funkcjonowaniu mechanizmu EIO, zostały przez nią jeszcze raz przedstawione oraz uzupełnione w liście do Przewodniczącego Komisji Europejskiej³³, wysłanym w lipcu 2017 r.

³² *Decision of the European Ombudsman closing her own-initiative inquiry OI/9/2013/TN concerning the European Commission*, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/59205/html.bookmark>, 27.10.2017.

³³ *Letter from the European Ombudsman to the President of the European Commission containing suggestions for improvement of the European Citizens Initiative Procedure*, <https://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/81311/html.bookmark>, 27.10.2017.

Pojawiły się w nim także nowe uwagi, dotyczące konieczności dostosowania centralnego systemu zbierania głosów on-line do potrzeb osób niepełnosprawnych (tę kwestię dostrzegła także sama Komisja w swojej nowej propozycji rozporządzenia z dnia 13 września 2017 r.)³⁴. Ombudsman podkreśla ponadto, że głównym celem instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest zaktywizowanie społeczeństwa europejskiego, nie zaś zebranie w danej inicjatywie miliona podpisów. W związku z tym zachęca Komisję do stworzenia podstaw pod debatę publiczną dla inicjatyw, pozostających jeszcze na etapie zbierania deklaracji poparcia. Zdaniem Ombudsmana debaty mogłyby się odbywać po osiągnięciu wyznaczonych kroków milowych – przykładowo po zebraniu kolejnych 250 tysięcy podpisów obywateli Unii. Nacisk na debatotwórczą rolę narzędzia EIO ujawnia się również w propozycji włączenia Rady jako instytucji uczestniczącej w wysłuchaniu publicznym. Dokument kończy się uwagą dotyczącą listu Komisji z dnia 22 lipca 2015 r., która stwierdziła w nim gotowość Komitetu Społeczno-Ekonomicznego do udzielenia pomocy organizatorom inicjatyw obywatelskich w przygotowywaniu tłumaczeń tytułu, przedmiotu i celów zarejestrowanych inicjatyw we wszystkich językach roboczych Unii Europejskiej. Ombudsman wezwała w swoim liście do unormowania tej kwestii w rozporządzeniu.

Mimo, że Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich bezpośrednio nie uczestniczy w procedurze legislacyjnej i w teorii posiada ograniczone możliwości wpływania na treść aktów prawnych, w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej wykazuje dużą aktywność przy użyciu dostępnych mu narzędzi, w badaniu zastosowania regulacji oraz przedstawiania wniosków *de lege lata*, ale też w szczególności uwag *de lege ferenda*. Po analizie projektu sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego oraz propozycji Komisji Europejskiej zasadnie wysnuć można wniosek, że działania Ombudsmana w tym zakresie są skuteczne, gdyż wiele jego postulatów i uwag zostało dostrzeżonych w projektach regulacji wskazanych instytucji.

³⁴ Artykuł 10 ust. 1 propozycji rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej z dnia 13 września 2017 r.

8. Podsumowanie

Jak zostało wskazane we wstępie artykułu, pięć lat istnienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej stanowi odpowiednią okazję do podsumowania jej praktycznego zastosowania oraz przyjętych dla niej ram prawnych. Nadzieje i oczekiwania związane z tym narzędziem były duże – po pierwsze wynikało to z faktu, że podobna instytucja na poziomie ponadnarodowym dotychczas nie istniała, co podkreślało jej innowacyjność, po drugie EIO jawiło się jako skuteczne rozwiązanie tzw. problemu deficytu demokracji w Unii Europejskiej³⁵, stanowiącego źródło tendencji eurosceptycznych w państwach członkowskich. Europejska inicjatywa obywatelska urzeczywistniać miała zasadę demokracji uczestniczącej, której ramy określa art. 11 TUE³⁶.

Z poziomu 23 zarejestrowanych inicjatyw w pierwszym roku istnienia EIO (2012 r.), liczba ta, zaledwie cztery lata później, spadła do 3³⁷. Niektóre wnioski na temat przyczyn tego zjawiska, sformułowane w literaturze przedmiotu, sprowadzają się do oceny, że *clou* spadku efektywności mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej tkwi w negatywnej percepcji narzędzia oraz braku społecznego zaangażowania w rozwiązywanie unijnych problemów w dobie wzmacniającego się eurosceptycyzmu³⁸. W mojej jednak ocenie brak zainteresowania, obojętność bądź wręcz negatywne nastawienie obywateli do podejmowania samodzielnych działań w sprawach unijnych stanowi wtórną przyczynę spadku rejestrowanych rocznie inicjatyw. Na podstawie szeregu analiz i sprawozdań, które w ramach artykułu zostały częściowo przedstawione, wysnuć można wniosek, że zasadniczymi problemami, z którymi europejska inicjatywa obywatelska została skonfrontowana, są: niecisłość oraz niekompletność regulacji, niedopracowany system narzędzi technicznych, służący urzeczywistnieniu procedury w praktyce, a także restrykcyjna ocena inicjatyw przez Komisję Europejską i jej niechęć do podejmowania

³⁵ M. Witkowska, *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej* [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamecki, Warszawa 2013, s. 43.

³⁶ K. Orzeszyna, *Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej*, Lublin 2009, s. 11.

³⁷ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open>, 26.10.2017.

³⁸ J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 25.

satisfakcjonujących dla organizatorów i sygnatariuszy działań następczych wobec spełniających wszelkie wymogi inicjatyw obywatelskich. W następstwie wymienionych trudności społeczna percepcja EIO faktycznie ulega degradacji i konsekwentnie prowadzi do bierności obywateli państw członkowskich Unii, którzy tracą wiarę w możliwość oddziaływania na instytucje unijne poprzez narzędzie inicjatywy obywatelskiej.

W obliczu braku perspektywy samoistnej poprawy funkcjonowania procedury EIO cieszy decyzja Komisji o podjęciu próby nowelizacji/rewizji rozporządzenia, stanowiącego podstawowe ramy prawne dla przedmiotowej instytucji, a także spowodowana nią duża aktywność innych instytucji – Parlamentu Europejskiego oraz Ombudsmana. Przedstawiona propozycja Komisji, podobnie formułujący się projekt Parlamentu zasadniczo uwzględniają wnioski płynące z dotychczas przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz sporządzonych raportów i analiz. Z drugiej zaś strony, kilka istotnych trudności pozostawionych zostało bez rozwiązania – przede wszystkim kwestia niezharmonizowanych przepisów regulujących możliwość zbierania danych osobowych od sygnatariuszy, jak i gwarancji podjęcia wniosku ustawodawczego przez Komisję Europejską wobec ważnych inicjatyw obywatelskich (choć w projekcie sprawozdania, przygotowanym przez György Schöpflina ta kwestia została unormowana, w propozycji Komisji brak podobnego postanowienia). Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że pominięcie tych dwóch, relewantnych kwestii zaowocuje nieskuteczną w pełni reformą europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W tym miejscu należy również zauważyć, że kompletna rewizja rozporządzenia, a więc dokonanie zmian legislacyjnych z uwzględnieniem wszystkich postulatów obywateli oraz organizacji wspierających ideę EIO nie zagwarantuje wzrostu efektywności mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Z zasady bowiem prawo może być lub wydawać się dobre, lecz praktyczne jego stosowanie powodować trudności. W tym miejscu warto odnieść się do niedawnego wyroku Sądu Unii Europejskiej w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej *Stop TTIP*³⁹, w którym Trybunał uznał, że pojęcie aktu prawnego

³⁹ Wyrok Sądu (dawniej Sądu Pierwszej Instancji) z dnia 10 maja 2017 r., T-754/14, *Michael Efler i inni przeciwko Komisji* (EU:T:2017:323).

jest szerokie i obejmuje również akty takie jak decyzja o otwarciu negocjacji, stwierdzając tym samym, że bardzo restrykcyjna ocena Komisji na etapie podejmowania decyzji o rejestracji bądź odrzuceniu inicjatywy nie była słuszna. Reasumując, skuteczne funkcjonowanie instytucji EIO w dużej mierze zależy od motywacji komitetów obywatelskich, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz wszystkich innych instytucji i organów uczestniczących w procedurze EIO do uczynienia tego narzędzia efektywnym.

Streszczenie

Europejska inicjatywa obywatelska to stosunkowo nowe narzędzie oddziaływania obywateli Państw Członkowskich na stanowienie prawa unijnego. U swych podstaw służyć miała realizacji zasady demokracji uczestniczącej, sformułowanej w Traktacie z Lizbony. Przez pięć lat swojego istnienia okazała się instrumentem nieefektywnym i niechętnie stosowanym. Sporządzono wiele analiz, raportów, a także kilkakrotnie przeprowadzono konsultacje społeczne w tej sprawie. W obliczu wykazanej wielokrotnie potrzeby zmian regulacji Komisja Europejska podjęła decyzję o rewizji rozporządzenia. W czerwcu 2017 r. w ramach parlamentarnej Komisji Spraw Konstytucyjnych przygotowano projekt sprawozdania, zawierający propozycję nowego aktu, miesiąc później Ombudsman wysłała list do Przewodniczącego Komisji, w którym zawarła własne postulaty zmian, a we wrześniu swój projekt rozporządzenia opublikowała Komisja Europejska. Dokumenty te stanowią interesujący materiał do badań nad perspektywą przekształcenia EIO w realny instrument w rękach obywateli.

Słowa kluczowe: europejska inicjatywa obywatelska, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, rozporządzenie nr 211/2011, demokracja uczestnicząca, Traktat z Lizbony

European Citizens' Initiative – the assessment of applicable rules, foregoing experiences and proposals of amendments

Summary

The ECI is a relatively newly-created tool of citizens' influence on constituting law and conducting politics by the EU institutions. The ECI was aimed at fulfilling the participatory democracy rule, formulated in the Treaty of Lisbon. Upon the five-year period of its functioning ECI turned out to be an inefficient and less and less willingly-used instrument. Numerous analyses and reports have been so far drawn up as well as several public consultations were organized. In the face of the expressed need of legislative amendments the European Commission decided to revise the Regulation. On June 2017 the Commission of Constitutional Affairs prepared a project of report, including a proposal of a new legal act, a month later the Ombudsman sent a letter to the President of the European Commission, concerning her own suggestions of the amendments, and on September another proposal of the Regulation was published by the European Commission. The listed documents provide an interesting ground to the analysis on ECI's chance to become a real instrument in the hands of the citizens.

Keywords: European Citizens' Initiative, European Commission, Ombudsman, Regulation No. 211/2011, participatory democracy, Treaty of Lisbon

Maria Smolny,

University of Warsaw, Faculty of Law and Administration,
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, Poland,
e-mail: marysiasmolny@gmail.com.