PRZEGLĄD ZACHODNI
2013, nr 1

IZABELA WRÓBEL
Wrocław

QUASI-PRAWODAWCZA INICJATYWA OBYWATELSKA JAKO ELEMENT DEMOKRACJI UCZESTNICZĄCEJ W SYSTEMIE PRAWNOINSTYTUCJONALNYM UNII EUROPEJSKIEJ

Oblicza demokracji bywają różne, a ich wyliczenie kończy się na demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej)[1]. Wprowadzenie terminu „demokracja partycypacyjna" przypisuje się Arnoldowi Kaufmanowi, doradcy amerykańskiej organizacji studenckiej, która w 1962 r. wysunęła postulat bezpośredniego udziału studentów w zarządzaniu uniwersytetami[2]. W ten sposób w latach 60. XX w. Stany Zjednoczone stały się kolebką współczesnych koncepcji demokracji partycypacyjnej, choć już w latach 20. ubiegłego wieku dostrzegano tam potrzebę dokonania zmian instytucjonalnych, które miałyby wyzwolić większą aktywność polityczną obywateli. Współczesne koncepcje demokracji koncentrujące się na uczestnictwie politycznym nie negują zasadności istnienia instytucji przedstawicielskich, lecz jednocześnie wskazują na inne, pozawyborcze formy wyrażania poglądów politycznych i podejmowania decyzji zbiorowych, które wyzwalają aktywność obywatelską i lepiej przystają do cech społeczeństw poprzemysłowych. Kanałami pożądanej partycypacji mogą być: referenda, obywatelskie inicjatywy ustawodawcze, fora dyskusyjne, wysłuchania obywatelskie lub instytucje samorządu terytorialnego czy zawodowego[3].

Ze względu na sposób sprawowania władzy prawodawczej w państwie (lub organizacji ponadpaństwowej) demokrację dzieli się często jedynie na bezpośrednią i pośrednią, przy uwzględnieniu faktu, iż obok tych tradycyjnych postaci demokracji istnieje trzecia jej forma, łącząca elementy dwóch wcześniej wymienionych – demokracja półbezpośrednia (semibezpośrednia)[4]. Wprowadzenie do dyskursu

---

[1] M. Safjan, *Wyzwania dla państwa prawa*, Warszawa 2007, s. 23.

[2] Por. F. Cunningham, *Theories of Democracy. A Critical Introduction*, Oxon 2005, s. 123.

[3] P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009, s. 29 i n. Por. P. Nolte, *Was ist Demokratie? Geschichte und Gegenwart*, München 2012, s. 356 i n.

[4] Zob. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 275 i 300. Giovanni Sartori wyróżnił demokrację bezpośrednią, demokrację poprzez referendum, demokrację wyborczą, demokrację

politologicznego i prawniczego trzeciej formy demokracji pozwala uniknąć uproszczenia czy też – w kontekście niniejszych rozważań – ewidentnego błędu, polegającego na utożsamianiu demokracji uczestniczącej z demokracją bezpośrednią[5]. W skład demokracji półbezpośredniej mogą wchodzić wszystkie instrumenty, które zakładają udział zbiorowego podmiotu suwerenności w procesie podejmowania decyzji, aczkolwiek ostateczne rozstrzygnięcie należy do organów publicznych o charakterze przedstawicielskim. W ramach demokracji półbezpośredniej istnieje zatem możliwość prezentacji swojego poglądu na daną sprawę przez członków zbiorowego podmiotu suwerenności, który to pogląd musi zostać wysłuchany przez organy publiczne, jednakże na tych ostatnich nie spoczywa obowiązek jego uwzględnienia[6]. Zarówno demokracja bezpośrednia, jak i półbezpośrednia są formami demokracji, które aktywizują obywateli w państwowym lub ponadpaństwowym procesie decyzyjnym. Przeciwko utożsamianiu tych dwóch form demokracji przemawia odmienny skutek aktywności obywatelskiej. Podobieństwa umożliwiają natomiast łączne rozpatrywanie instrumentów demokracji bezpośredniej i półbezpośredniej dla potrzeb analizy funkcjonowania bezpośredniego władztwa obywateli i posługiwanie się zbiorczym terminem „demokracja partycypacyjna". Przez partycypację obywatelską należy więc rozumieć możność wiążącego lub niewiążącego wpływania na ostateczne rozstrzygnięcia z zakresu władztwa publicznego. Istotny jest udział obywateli w całościowo ujmowanym procesie realizacji tego władztwa, bez względu na zakres ich uprawnień na poszczególnych etapach[7]. Przyjmując stanowisko P. Uziębły za punkt wyjścia poniższych rozważań, wypada zaznaczyć, że w literaturze przedmiotu wyrażany bywa również pogląd, iż do istotnych form demokracji bezpośredniej należą demokracja partycypacyjna i demokracja plebiscytarna jako ukierunkowane na rozszerzone prawa obywateli w procesie podejmowania decyzji[8]. Posługując się

---

przedstawicielską i wreszcie demokrację partycypacyjną. Na własne pytanie, gdzie na tak zakreślonej mapie możliwych do wyróżnienia i zdefiniowania gatunków powinno się umieścić demokrację partycypacyjną, udzielił następującej odpowiedzi: „nigdzie konkretnie i w różnym stopniu wszędzie po trochu". Zwrócił przy tym uwagę, że większość zwolenników tego pojęcia nie twierdzi zasadniczo, iż demokracja partycypacyjna winna obywać się bez wyborów lub zlikwidować instytucje przedstawicielskie (G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 145 i n.).

[5] Por A. Kost, *Direkte Demokratie*, Wiesbaden 2013, s. 10.

[6] Piotr Uziębło zwrócił uwagę, że dla wielu badaczy z kontynentu amerykańskiego oraz niektórych badaczy europejskich, w szczególności francuskich, demokracja semibezpośrednia stanowi swoistą kombinację demokracji reprezentacyjnej oraz klasycznego rozumienia demokracji bezpośredniej, zgodnie z którym ostateczne rozstrzygnięcie należy do suwerena. W tym ujęciu zarówno instrumenty mające wiążący skutek, jak i te sprowadzające się jedynie do wyrażenia opinii są uznawane za elementy tworzące system instrumentów demokracji semibezpośredniej (P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 19). Por. F. Meerkamp, *Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung*, Wiesbaden 2011, s. 38 i n.

[7] P. Uziębło, *op. cit.*, s. 18 i n.

[8] F. Pilz, H. Ortwein, *Das politische System Deutschlands. Systemintegrierende Einführung in das Regierungs-, Wirtschafts- und Sozialsystem*, München - Wien 2008, s. 33.

tym ostatnim kryterium można postawić obok siebie demokrację partycypacyjną i demokrację deliberatywną jako odmiany demokracji zorientowane na uczestnictwo obywateli[9]. Można także w jednym szeregu umieścić demokrację deliberatywną, demokrację kooperatywną, demokrację partycypacyjną i demokrację plebiscytarną[10]. Tego typu różnice i spory terminologiczne[11] nie mają jednak znaczenia w kontekście rozważań poświęconych europejskiej inicjatywie obywatelskiej, gdyż bez wątpienia jest ona instrumentem demokracji nastawionej na udział obywateli w procesie decyzyjnym w zakresie dalece wykraczającym poza wymóg przeprowadzenia dla nich gruntownej debaty politycznej, zmierzającym bowiem do wywarcia wpływu na treść rozstrzygnięć lub wręcz podyktowania tej treści, aczkolwiek niegwarantującym osiągnięcia pożądanego skutku, jak miałoby to miejsce w przypadku demokracji plebiscytarnej (lub wąsko rozumianej demokracji bezpośredniej).

Krytycy demokracji partycypacyjnej zarzucają jej zwolennikom nierealistyczne nadmierne eksponowanie aspektu normatywnego, jak również zbyt optymistyczny obraz obywateli, którzy przede wszystkim chcą maksymalizować indywidualne korzyści i tylko w pewnych okolicznościach są zorientowani na dobro wspólne. Partycypacyjny wariant demokracji przecenia ponadto polityczne zasoby przeciętnego obywatela, tzn. jego możność uzyskania niezbędnych informacji o wszystkich aspektach stanu rzeczy oraz poświęcenia potrzebnego czasu na szerokie uczestnictwo w załatwianiu spraw publicznych. Krytyka odnosi się wreszcie do rosnącego zagrożenia despotyzmem (roszczeniami samozwańczych „awangardowych" grup społecznych lub przywódców swoistych sekt dotyczącymi reprezentowania „prawdziwych" interesów ich klienteli lub wspólnoty), zaostrzającego konflikty i destabilizującego wpływu „nadmiernej" partycypacji obywateli (narastających żądań pod adresem systemu politycznego, niszczących nie tylko konieczną równowagę między konfliktem a konsensem oraz aktywizmem a apatią, lecz także destabilizujących porządek polityczny) oraz jednowymiarowości (dążenia do rozszerzenia uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji, bez uwzględniania skutków tychże)[12].

Jednym z instrumentów demokracji partycypacyjnej jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, zwana także inicjatywą ludową lub inicjatywą obywateli[13]. Przez tę instytucję ustrojową należy rozumieć uprawnienie określonej prawnie liczby

---

[9] M. G. Schmidt, *Demokratietheorien. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010, s. 237 i n. Por. H.-J. Lauth, *Regimetypen: Totalitarismus – Autoritarismus – Demokratie*, w: H.-J. Lauth (red.), *Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung*, Wiesbaden 2010, s. 100.

[10] C. Buß, *Kooperative oder direkte Demokratie?*, Berlin 2008, s. 13.

[11] Różnorodność poglądów badaczy pokazuje znakomicie pojęcie partycypacyjnej demokracji deliberatywnej, którym posługuje się Thorsten Hüller (Th. Hüller, *Deliberative Demokratie: Normen, Probleme und Institutionalisierungsformen*, Münster 2005, s. 152 i n.).

[12] F. Pilz, H. Ortwein, *op. cit.*, s. 33 i n.

[13] I. Grądzka, *Zasada suwerenności narodu*, w: D. Dudek (red.) *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 198.

członków zbiorowego podmiotu suwerenności do wszczęcia postępowania ustawodawczego, służącego przyjęciu, zmianie lub uchyleniu konkretnej ustawy (zwykłej lub zasadniczej). Ze względu na formę przedstawienia wniosku można wyróżnić inicjatywę sformułowaną i inicjatywę niesformułowaną. W pierwszym przypadku inicjatorzy przedstawiają gotowy projekt ustawodawczy, w drugim – występują jedynie z wnioskiem o dokonanie zmian w obowiązującym ustawodawstwie, a przygotowanie projektu oraz przeprowadzenie dalszego postępowania ustawodawczego pozostawione jest właściwym organom ustawodawczym[14]. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest formą bezpośredniego sprawowania władzy przez suwerena, w obu przypadkach wszakże jedynie uruchamia działalność właściwych organów o charakterze przedstawicielskim, do których należy ostateczna decyzja w sprawie treści wniosku. Dlatego uznaje się ją za „formę niewładczą demokracji bezpośredniej"[15] czy też – by być konsekwentnym w toku niniejszych rozważań – formę niewładczą demokracji partycypacyjnej. Należy jednak podkreślić, że co do zasady właściwy organ ustawodawczy ma obowiązek przyjąć przedłożony wniosek i uczynić z niego podstawę dalszych prac legislacyjnych, jeśli tylko spełnia on przewidziane prawem wymogi. Stąd też angielska nazwa tej instytucji brzmi *agenda initiative*, co wskazuje na konieczność umieszczenia wniosku ludowego w porządku prac właściwego organu. Konieczność ta odróżnia obywatelską inicjatywę ustawodawczą od przysługującego obywatelom prawa petycji, z którym nie wiąże się obowiązek rozpatrzenia w ramach określonego postępowania przed właściwym organem[16].

Dotąd była mowa o inicjatywie ludowej nazywanej pośrednią, gdyż ten wariant przedstawianej tu instytucji najczęściej biorą pod uwagę badacze europejscy[17]. Dla potrzeb dalszych rozważań należy jednak dokonać rozróżnienia między dwoma pojęciami – bezpośrednią inicjatywą ludową i pośrednią inicjatywą ludową. Z punktu widzenia doktryny europejskiej[18] z pierwszą mamy do czynienia w dwóch sytuacjach. Po pierwsze wówczas, gdy określonej liczbie obywateli wchodzących w skład zbiorowego podmiotu suwerenności przysługuje prawo do przygotowania konkretnego projektu ustawodawczego, który następnie jest przedkładany do akceptacji samemu suwerenowi i to on właśnie w głosowaniu ludowym podejmuje ostateczne rozstrzygnięcie. Po drugie, za bezpośrednią inicjatywę ludową uznaje się prawo określonej liczby obywateli wchodzących w skład zbiorowego podmiotu

---

[14] B. Banaszak, *op. cit.*, s. 307.

[15] J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 276.

[16] P. Uziębło, *op. cit.*, s. 43 i n.

[17] Zob. np. M. G. Schmidt, *op. cit.*, s. 348; A. Kost, *op. cit.*, s. 106; H. Wilms, *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der Föderalismusreform*, Stuttgart 2007, s. 42; W. Berka, *Lehrbuch Verfassungsrecht*, Wien 2008, s. 165; Th. Meyer, *Was ist Demokratie? Eine diskursive Einführung*, Wiesbaden 2009, s. 88.

[18] Na temat stanowiska doktryny amerykańskiej zob. P. Uziębło, *op. cit.*, s. 42 i n.

suwerenności do przygotowania konkretnego projektu ustawodawczego, który następnie trafia pod obrady organu o charakterze przedstawicielskim. Organ ten nie może modyfikować wniosku obywateli, może natomiast zaaprobować projekt w pełnym zakresie, przygotować własny projekt (kontrprojekt) albo odrzucić projekt obywatelski w całości. W dwóch ostatnich przypadkach odbywa się referendum, w którym suweren podejmuje ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie pierwotnego projektu lub projektu organu przedstawicielskiego. Mianem inicjatywy pośredniej określa się zaś taką inicjatywę, która jest skierowana wyłącznie do organu o charakterze przedstawicielskim i na żadnym etapie nie trafia pod głosowanie ludowe, a zatem ostateczna decyzja dotycząca przyjęcia bądź odrzucenia projektu należy do organu przedstawicielskiego[19]. W świetle tych definicji oczywisty jest wniosek, że bezpośrednia inicjatywa ludowa jest instrumentem demokracji bezpośredniej, natomiast pośrednia inicjatywa ludowa – demokracji semibezpośredniej.

O zasadzie demokracji uczestniczącej, obejmującej między innymi inicjatywę obywateli, jako zasadzie systemu prawnoinstytucjonalnego Unii Europejskiej wspomniał po raz pierwszy traktat ustanawiający konstytucję dla Europy (art. I-47)[20]. Po fiasku europejskiego projektu konstytucyjnego do zasady tej powrócił traktat lizboński[21], choć pojęciem demokracji uczestniczącej już się nie posługuje. Postanowienia art. I-47 traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy zostały jednak przeniesione w niemal niezmienionym brzmieniu do traktatu lizbońskiego, co oznacza istotną zmianę w porządku prawnym Unii w stosunku do stanu sprzed wejścia w życie nowej regulacji traktatowej. Dotyczy to w szczególności inicjatywy obywatelskiej, która jest instytucją niewystępującą wcześniej na poziomie europejskim ani w sferze normatywnej, ani w praktyce[22]. Inaczej rzecz się przedstawia w przypadku pozostałych instytucji składających się na zasadę demokracji uczestniczącej na poziomie UE: prawa obywateli i stowarzyszeń przedstawicielskich do wypowiadania się i publicznej wymiany poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii, obowiązku prowadzenia

[19] P. Uziębło, *op. cit.*, s. 43. Por. Th. Schiller, M. Setälä, *Introduction*, w: M. Setälä, Th. Schiller (red.), *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Basingstoke 2012, s. 1.

[20] Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy (Dz. Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004 r., s. 1). Na temat genezy postanowień traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy dotyczących inicjatywy obywatelskiej zob. J. De Clerck-Sachsse, *Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative*, „Perspectives on European Politica and Society" 2012, Vol. 13, No. 3, s. 301 i n.

[21] Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r., s. 1).

[22] Por. S. Smismans, *European civil society and citizenship. Complementary or exclusionary concepts?*, w: U. Liebert, H.-J. Trenz (red.), *The New Politics of European Civil Society*, Oxon 2011, s. 89; L. Bouza Garcia, J. Greenwood, *Introduction*, „Perspectives on European Politica and Society" 2012, Vol. 13, No. 3, s. 251.

przez instytucje unijne otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim, obowiązku prowadzenia przez Komisję Europejską szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii (art. 11 ust. 1 – 3 traktatu o Unii Europejskiej). Wymienione prawa i obowiązki były już wcześniej realizowane w praktyce unijnej mimo braku konkretnej podstawy traktatowej[23]. Ta ostatnia jest wszakże konieczna, by móc stosować na poziomie ponadpaństwowym jeden z najważniejszych instrumentów demokracji uczestniczącej, jakim jest inicjatywa ludowa. Dlatego w tym zakresie mamy do czynienia z rzeczywistą nowością normatywną i praktyczną w systemie prawnoinstytucjonalnym UE, co zachęca do poddania zagadnień związanych z europejską inicjatywą obywatelską wnikliwej analizie, zwłaszcza w świetle faktu, iż od dnia wejścia w życie traktatu lizbońskiego minęły cztery lata.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie postanowień pierwotnego i wtórnego prawa UE odnoszących się do inicjatywy obywatelskiej na poziomie ponadnarodowym, służących ich wdrożeniu rozwiązań organizacyjnych i infrastrukturalnych oraz pierwszych doświadczeń w stosowaniu przyjętych norm prawnych, procedur administracyjnych i środków informacyjno-komunikacyjnych. Analiza podstaw prawnych powinna umożliwić umiejscowienie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w zaproponowanych dotąd przez doktrynę klasyfikacjach samej demokracji i jej instrumentów oraz dostosowanie ujęć teoretycznych dotyczących państw do potrzeb badań nad organizacją międzypaństwową o charakterze integracyjnym. Analiza przebiegu i rezultatów dotychczasowego stosowania przepisów prawnych dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej powinna doprowadzić do odpowiedzi na pytanie, czy i jak realizowane jest w praktyce bezpośrednie władztwo obywateli UE na szczeblu tej organizacji. Zbadania wymaga przede wszystkim kwestia, czy rzeczywistym, a zatem nie tylko teoretycznym, ale i faktycznym, skutkiem wejścia w życie traktatu lizbońskiego jest znaczące poszerzenie zakresu demokracji uczestniczącej oraz czy obywatele europejscy są zainteresowani korzystaniem z nowego instrumentu tej demokracji, jakim jest inicjatywa ludowa na poziomie ponadpaństwowym. Tak zdefiniowane zadanie

[23] Zob. m.in. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Wkład Komisji w okres refleksji i plany na przyszłość: Plan D dla demokracji, dialogu i debaty, Bruksela, 13 października 2005, COM(2005) 494 wersja końcowa; Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Partnerski proces komunikowania na temat Europy, Bruksela, 3 października 2007, KOM(2007) 568 wersja ostateczna; Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Debata o Europie – wykorzystać doświadczenia planu D na rzecz demokracji, dialogu i debaty, Bruksela, 2 kwietnia 2008, KOM(2008) 158 wersja ostateczna; Wspólną deklarację Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 22 października 2008 r. „Partnerski proces komunikacji poświęconej Europie" (Dz. Urz. C 13 z 20 stycznia 2009 r., s. 3); Rezolucję Parlamentu Europejskiego z 24 marca 2009 r. w sprawie aktywnego dialogu z obywatelami na temat Europy (Dz. Urz. C 117E z 6 maja 2010 r., s. 27).

badawcze oznacza konieczność rozważenia zalet i wad nowych rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz zachęt i przeszkód dla podmiotów wykonujących prawo inicjatywy obywatelskiej.

PODSTAWY PRAWNE EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ

W wyniku wejścia w życie traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.), traktat o Unii Europejskiej został poszerzony o nowy tytuł Postanowienia o zasadach demokratycznych (tytuł II w wersji skonsolidowanej traktatu o Unii Europejskiej). Zgodnie z zawartym w tym tytule art. 11 ust. 4 zdanie pierwsze, 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. Przepis ten nie określa zatem dokładnie ani warunków, jakie mieliby spełnić obywatele Unii, ani liczby reprezentowanych przez nich państw członkowskich, której osiągnięcie byłoby wymagane, by wystąpienie do Komisji Europejskiej z inicjatywą dotyczącą przedłożenia przez tę instytucję wniosku legislacyjnego stało się możliwe. Dlatego – jak stanowi art. 11 ust. 4 zdanie drugie – procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określane są zgodnie z art. 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Podobnie prawo inicjatywy ustawodawczej własnych obywateli regulują państwa członkowskie w swych ustawach zasadniczych. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w art. 118 ust. 2 jest nieco bardziej precyzyjna, gdyż stanowi, że inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie ma jednak określić ustawa[24]. TFUE w art. 24 akapit pierwszy upoważnił Parlament Europejski i Radę do przyjmowania w ramach zwykłej procedury ustawodawczej rozporządzeń dotyczących procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu art. 11 traktatu o Unii Europejskiej, w tym minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele występujący z taką inicjatywą.

Z przepisów traktatowych jasno więc wynika, iż europejska inicjatywa obywatelska różni się od obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jaką znamy z polskiego systemu konstytucyjnego lub systemów konstytucyjnych innych państw członkowskich[25]. Nowa forma udziału obywateli Unii w kształtowaniu jej prawa jest bowiem w istocie inicjatywą quasi-ustawodawczą[26] czy też – jak lepiej przyjąć w kontekście

[24] Zob. ustawę z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli (Dz. U. Nr 62, poz. 688).

[25] Por. np. P. Sarnecki, *System konstytucyjny Austrii*, Warszawa 1999, s. 24.

[26] J. Galster, w: J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 353.

źródeł prawa UE – inicjatywą quasi-prawodawczą[27]. Inni autorzy (Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz oraz Jacek Barcik i Aleksandra Wentkowska) posługują się pojęciem pośredniej inicjatywy prawodawczej[28], jednak – z uwagi na przedstawiony wyżej sposób rozumienia pośredniej inicjatywy ludowej jako instytucji zawierającej w sobie obowiązek właściwego przedstawicielskiego organu ustawodawczego uznania wniosku obywateli za pierwszy etap procesu legislacyjnego – pojęcie to nie wydaje się trafne, gdyż nie oddaje różnicy między fakultatywnym charakterem europejskiej inicjatywy obywatelskiej z jednej strony a obligatoryjnym charakterem obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej z drugiej strony w odniesieniu do postępowania organów posiadających zasadnicze kompetencje w zakresie stanowienia prawa. Jeszcze inni autorzy nie akcentują specyficznego charakteru europejskiej inicjatywy obywatelskiej, określając ją mianem prawodawczej inicjatywy ludowej[29].

Przyznane obywatelom Unii Europejskiej prawo inicjatywy w procesie legislacyjnym na poziomie ponadnarodowym nie jest tożsame z prawem petycji, ponieważ inicjatywa nie jest adresowana do Parlamentu Europejskiego, lecz do Komisji Europejskiej[30]. Żaden przepis traktatowy nie nakłada wszakże na Komisję obowiązku wszczęcia procedury legislacyjnej po wystąpieniu przez obywateli Unii z inicjatywą w tej sprawie[31]. Europejska inicjatywa obywatelska jest zatem inicjatywą odnoszącą się do programu działań legislacyjnych[32]. Nie wpływa na prawo inicjatywy prawodawczej Komisji, lecz zobowiązuje ją jedynie do rozważenia wniosków składanych przez obywateli Unii[33]. Jest podobna do prawa przyznanego Parlamentowi Europejskiemu na mocy art. 225 TFUE oraz Radzie na mocy art. 241 tego traktatu[34]. Parlament Europejski może bowiem, stanowiąc

---

[27] Same traktaty unijne nie są konsekwentne w tym względzie – z jednej strony mówią o „funkcji prawodawczej" i „planowaniu prawodawczym", z drugiej – o aktach ustawodawczych, procedurze ustawodawczej i inicjatywach ustawodawczych.

[28] K. Miaskowska-Daszkiewicz, w: A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 211; J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 194.

[29] J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 46.

[30] J. Meyer, *Braucht die Europäische Union eine Verfassung?*, w: O. Leiße (red.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Wiesbaden 2010, s. 64.

[31] R. Watson, R. Corbett, *How Policies Are Made*, w: E. Bomberg, J. Peterson, R. Corbett (red.), *The European Union. How does it work?*, Oxford 2012, s. 138.

[32] Por. D. Finke, Th. König, S.-O. Proksch, G. Tsebelis, *Reforming the European Union: Realizing the Impossible*, Princeton 2012, s. 195.

[33] J. Galster w: J. Galster (red.), *op. cit.*, s. 353. Por. I. Skomerska-Muchowska, *Udział obywateli Unii w życiu demokratycznym Unii*, w: J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. IV-99.

[34] Por. H. Isak, *Die Anwendung der demokratischen Grundsätze unten besonderer Berücksichtigung der Europäischen Bürgerinitiative*, w: Th. Eilmansberger, S. Griller, W. Obwexer (red.), *Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon*, Wien 2011, s. 167.

większością głosów wchodzących w jego skład członków, żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania traktatów. Jeżeli Komisja nie przedłoży wniosku, zawiadamia o tym Parlament Europejski, podając uzasadnienie. Podobnie, Rada, stanowiąc zwykłą większością, może żądać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji. Jeżeli Komisja nie przedłoży propozycji, zawiadamia o tym Radę, podając uzasadnienie. Obywatele Unii (w liczbie nie mniejszej niż milion) zostali zatem zrównani w zakresie inicjatywy quasi-prawodawczej z Parlamentem Europejskim i Radą[35]. Wzmacnia to ich pozycję względem państw członkowskich, reprezentowanych w Radzie, ponieważ Parlament Europejski jest reprezentantem obywateli Unii. Mogą oni więc zwracać się o przygotowanie wniosku legislacyjnego do Komisji za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego lub bezpośrednio – w drodze europejskiej inicjatywy obywatelskiej[36]. W ten sposób formalnie wzmocnieniu uległ demokratyczny fundament Unii, o którym mówi art. 2 traktatu o Unii Europejskiej, jak również na znaczeniu zyskało obywatelstwo Unii, gdyż powiększył się katalog związanych z nim praw.

Na podstawie art. 24 akapit pierwszy TFUE Parlament Europejski i Rada przyjęły w dniu 16 lutego 2011 r. rozporządzenie w sprawie inicjatywy obywatelskiej[37], jednakże akt ten jest stosowany – zgodnie z jego art. 23 – od dnia 1 kwietnia 2012 r. Jak głoszą motywy drugi i trzeci rozporządzenia, procedury i warunki wymagane dla inicjatywy obywatelskiej powinny być jasne, proste, przyjazne użytkownikowi i proporcjonalne do charakteru inicjatywy obywatelskiej, tak aby zachęcić obywateli do udziału i zwiększyć dostępność Unii. Powinny one także wprowadzać rozsądną równowagę między prawami i obowiązkami oraz zapewniać, że obywatele Unii będą podlegać podobnym warunkom wspierania inicjatywy obywatelskiej, bez względu na to, z którego państwa członkowskiego pochodzą. Z dalszych motywów (piątego i szóstego) wynika, że prawodawca unijny dążył do tego, aby inicjatywa obywatelska była w wystarczającym stopniu reprezentatywna dla interesu Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby instrument ten pozostał łatwy w użytku. Dlatego za konieczne uznał określenie minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele (na poziomie jednej czwartej państw członkowskich) oraz minimalnej liczby sygnatariuszy pochodzących z każdego z tych państw członkowskich. Minimalna liczba sygnatariuszy ma odpowiadać

[35] Por. J.-L. Sauron, *The European Citizens' Initiative: not such a good idea?*, Fondation Robert Schuman Policy Paper, 31 January 2011, s. 4.

[36] A. Chytła, *European citizens' initiative – remedy or placebo for the democratic deficit in the European Union?*, w: R. Grzeszczak, I.P. Karolewski (red.), *The Multi-Level and Polycentric European Union. Legal and Political Studies*, Wien – Zürich – Berlin 2012, s. 165 i n.

[37] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 65 z 11 marca 2011 r., s. 1).

liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich pomnożonej przez 750, a co za tym idzie – ma być zgodna z zasadą degresywnej proporcjonalności[38].

W celu zapewnienia spójności i przejrzystości w odniesieniu do proponowanych inicjatyw obywatelskich oraz w celu uniknięcia sytuacji, w której zbierane są podpisy pod proponowaną inicjatywą obywatelską, która nie spełnia warunków ustanowionych w rozporządzeniu, prawodawca unijny uznał za stosowne wprowadzenie obowiązku rejestrowania inicjatyw na stronie internetowej udostępnionej przez Komisję Europejską przed zebraniem niezbędnych deklaracji poparcia od obywateli (motyw dziesiąty). Z myślą o wykorzystaniu w słusznym celu nowoczesnej technologii jako narzędzia demokracji uczestniczącej prawodawca unijny postanowił zapewnić możliwość zbierania deklaracji zarówno w formie papierowej, jak i *on-line*. Odpowiednie oprogramowanie powinna udostępnić Komisja (motywy czternasty i szesnasty). W celu zapewnienia, aby proponowane inicjatywy obywatelskie pozostawały aktualne, przy jednoczesnym uwzględnieniu złożoności procedury zbierania deklaracji poparcia w całej Unii, termin na zebranie deklaracji nie powinien być dłuższy niż 12 miesięcy od daty rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej (motyw siedemnasty).

Przytoczone motywy rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej ułatwiają zrozumienie poszczególnych rozwiązań przyjętych w tym akcie. Przez inicjatywę obywatelską rozumie się na jego gruncie inicjatywę przedłożoną Komisji zgodnie z rozporządzeniem, wzywającą Komisję do przedstawienia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Chodzi przy tym o inicjatywę, która otrzymała poparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich (art. 2 pkt 1). Sygnatariusze oznaczają obywateli Unii, którzy wyrazili poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej poprzez wypełnienie formularza deklaracji poparcia tej inicjatywy (art. 2 pkt 2). Rozporządzenie posługuje się także pojęciem „organizatorzy", przez których należy rozumieć osoby fizyczne tworzące komitet obywatelski odpowiedzialny za przygotowanie inicjatywy obywatelskiej i przedłożenie jej Komisji (art. 2 pkt 3). Organizatorzy muszą być obywatelami Unii i osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 3 ust. 1). W skład komitetu obywatelskiego wchodzi co najmniej siedem osób zamieszkałych w co najmniej siedmiu różnych państwach

[38] Liczba 750 jest maksymalną liczbą członków Parlamentu Europejskiego według art. 14 ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym przez traktat z Lizbony, choć – uściślając – w istocie chodzi o 751 posłów, gdyż – jak stanowi powołany przepis – liczba przedstawicieli obywateli Unii wchodzących w skład Parlamentu Europejskiego nie przekracza 750, nie licząc przewodniczącego. Reprezentacja obywateli Unii w Parlamencie Europejskim ma charakter degresywnie proporcjonalny, co oznacza, że liczba mandatów przypadająca na dane państwo członkowskie jest proporcjonalna do liczby jego ludności, ale im ta liczba jest większa, tym więcej obywateli przypada na jednego posła.

członkowskich. Organizatorów, którzy są posłami do Parlamentu Europejskiego, nie liczy się do celów osiągnięcia minimalnej liczby wymaganej do utworzenia komitetu obywatelskiego (art. 3 ust. 2). Sygnatariusze, aby móc poprzeć proponowaną inicjatywę obywatelską, także muszą być obywatelami Unii i osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 3 ust. 4). Ponadto muszą pochodzić z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, przy czym w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich liczba sygnatariuszy obejmuje co najmniej minimalną liczbę obywateli określoną w załączniku I do rozporządzenia. Te minimalne liczby odpowiadają liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750 (art. 7 ust. 1 i 2). W przypadku Polski minimalna liczba obywateli wynosi 38 250 (załącznik I)[39].

Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy dokonują jej rejestracji w rejestrze *on-line* Komisji, dostarczając w szczególności informacje dotyczące przedmiotu i celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej (art. 4 ust. 1). W terminie dwóch miesięcy od otrzymania tych informacji Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską i wysyła organizatorowi potwierdzenie, jeśli spełnione są następujące warunki:

– utworzono komitet obywatelski i wyznaczono osobę kontaktową;

– 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 ani dokuczliwa;

– proponowana inicjatywa obywatelska nie jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 traktatu o Unii Europejskiej (art. 4 ust. 2).

Proponowana inicjatywa obywatelska, która została zarejestrowana, jest upubliczniana w rejestrze (art. 4 ust. 4). Organizatorzy mogą ją wycofać w każdym momencie przed złożeniem deklaracji poparcia (art. 4 ust. 5). Organizatorzy są odpowiedzialni za zbieranie od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej, która została zarejestrowana. Można przy tym wykorzystywać wyłącznie formularze zgodne ze wzorami przedstawionymi w załączniku III do rozporządzenia (art. 5 ust. 1). Organizatorzy mogą zbierać deklaracje poparcia w formie papierowej lub elektronicznej (art. 5 ust. 2 zdanie pierwsze). Wszystkie deklaracje poparcia zbiera się po dacie rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy (art. 5 ust. 5). Po zgromadzeniu

[39] Największa wymagana minimalna liczba obywateli wynosi 74 250 (Niemcy), zaś najmniejsza – 4500 (Estonia, Cypr, Luksemburg i Malta). Zob. rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 268/2012 z dnia 25 stycznia 2012 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 89 z 27 marca 2012 r., s. 1).

niezbędnych deklaracji poparcia od sygnatariuszy organizatorzy przedkładają je – w formie papierowej lub elektronicznej – właściwym organom państw członkowskich[40] do celów weryfikacji i poświadczenia. W okresie nieprzekraczającym trzech miesięcy od otrzymania wniosku właściwe organy weryfikują przedłożone deklaracje poparcia w drodze odpowiednich czynności kontrolnych, zgodnie z prawem krajowym lub z praktyką krajową, w zależności od przypadku. Na tej podstawie dostarczają organizatorom certyfikat zgodny ze wzorem zawartym w załączniku VI rozporządzenia, poświadczający liczbę ważnych deklaracji poparcia z danego państwa członkowskiego (art. 8 ust. 2).

Po uzyskaniu certyfikatów oraz pod warunkiem dopełnienia wszystkich stosownych procedur i wymogów określonych w rozporządzeniu organizatorzy mogą przedłożyć inicjatywę obywatelską Komisji, załączając informacje dotyczące wszelkiego wsparcia i finansowania otrzymanego na rzecz inicjatywy (art. 9). Po otrzymaniu inicjatywy obywatelskiej Komisja publikuje ją niezwłocznie w rejestrze, przyjmuje organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby mogli szczegółowo wyjaśnić kwestie, których dotyczy inicjatywa, oraz w ciągu trzech miesięcy wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski dotyczące inicjatywy oraz informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, wraz z uzasadnieniem podjęcia lub niepodjęcia działań (art. 10 ust. 1). Jeśli spełnione zostaną warunki dotyczące niezwłocznego opublikowania inicjatywy obywatelskiej w rejestrze oraz przyjęcia organizatorów przez Komisję, umożliwia się organizatorom w ciągu trzech miesięcy przedstawienie inicjatywy obywatelskiej na wysłuchaniu publicznym. Komisja i Parlament Europejski zapewniają, aby wysłuchanie to zorganizowano w Parlamencie Europejskim, w stosownych przypadkach z udziałem innych instytucji i organów Unii, które zgłoszą chęć udziału oraz, aby Komisja była reprezentowana na właściwym szczeblu (art. 11).

Rozporządzenie w sprawie inicjatywy obywatelskiej zobowiązało Komisję Europejską do wprowadzenia do dnia 1 stycznia 2012 r., a następnie aktualizowania bezpłatnego i otwartego oprogramowania zawierającego stosowne elementy techniczne i zabezpieczenia niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami tego aktu systemów zbierania deklaracji *on-line* wykorzystywanych w poszczególnych przypadkach (art. 6 ust. 2). Do dnia 1 stycznia 2012 r. Komisja miała także przyjąć specyfikacje techniczne do celów wykonania przepisów art. 6 ust. 4, charakteryzujących systemy zbierania deklaracji *on-line* (art. 6 ust. 5), co uczyniła w drodze rozporządzenia wykonawczego z dnia 17 listopada 2011 r.[41]

Przepisy rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej mają charakter techniczny, tzn. określają szczegółowo sposób realizacji prawa przyznanego obywa-

[40] Państw członkowskich miejsca zamieszkania lub obywatelstwa sygnatariuszy lub państw członkowskich, które wydały osobisty numer identyfikacyjny lub osobisty dokument tożsamości.

[41] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dnia 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 301 z 18 listopada 2011 r., s. 3).

telom Unii na mocy traktatu z Lizbony, i z tej właśnie perspektywy powinny być oceniane, choć zawierają również wykraczającą swym znaczeniem poza wymiar czysto techniczny wykładnię traktatowego wyrażenia „obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich", w tym zakresie ustalają bowiem kryteria reprezentatywności na potrzeby europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W tym kontekście należy zgodzić się z poglądem Waltera Frenza, że niezrozumiałe jest to, iż zrezygnowano z określenia konkretnej wymaganej liczby państw członkowskich w prawie pierwotnym, mimo że w wielu innych przypadkach taką liczbę w traktatach wskazano. Na gruncie prawa pierwotnego powstało także pytanie, czy w odniesieniu do dolnej granicy miliona osób chodzi o wszystkich obywateli Unii, czy tylko o tych, którzy mogą uczestniczyć w wyborach do Parlamentu Europejskiego lub osiągnęli określony wiek minimalny[42]. Wydaje się, że obie wymienione przez W. Frenza kwestie powinien regulować jednak traktat o Unii Europejskiej, a nie akt prawa wtórnego tej organizacji.

Analiza ustanowionych w rozporządzeniu procedur i warunków odnoszących się do przedkładanych Komisji Europejskiej inicjatyw obywatelskich prowadzi do wniosku, że poszczególne etapy postępowania związanego z tego typu inicjatywami zostały właściwie pomyślane pod względem normatywnym i praktycznym, co dotyczy w szczególności: zapewnienia reprezentatywności i przejrzystości inicjatywy w skali europejskiej, zapewnienia zgodności inicjatywy z zasadami, wartościami i prawem Unii, przygotowania inicjatywy pod względem merytorycznym, zebrania deklaracji poparcia i ich weryfikacji, także przy użyciu nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych, przedłożenia inicjatywy Komisji i badania inicjatywy przez Komisję, przedstawienia inicjatywy wszystkim zainteresowanym podmiotom w ramach wysłuchania publicznego. Przyjęte rozwiązania należy uznać za wyraz udanego kompromisu między koniecznością zapewnienia formalnej reprezentatywności, społecznej wiarygodności i merytorycznej poprawności inicjatyw obywatelskich a dążnością do zagwarantowania, że ten nowy instrument demokracji uczestniczącej będzie łatwo dostępny, przez co rzeczywiście umożliwi udział obywateli Unii w procesie kształtowania jej prawa i zachęci ich do aktywności na tym polu. Nie można oczywiście nie dostrzegać faktu, iż procedury i warunki określone w rozporządzeniu odzwierciedlają i jednocześnie umacniają istotę europejskiej inicjatywy obywatelskiej, polegającą na tym, że jedynie partycypacja obywateli jest realizowana bezpośrednio, natomiast wywieranie przez nich wpływu na treść norm prawa Unii zachowuje swój charakter pośredni, i to wyłącznie w zakresie jej prawa wtórnego[43]. Piętnaście inicjatyw zarejestrowanych i siedem nieprzyjętych do rejestracji w ciągu kilku pierwszych miesięcy stosowania

[42] W. Frenz, *Handbuch. Europarecht.* Band 6. *Institutionen und Politiken*, Berlin – Heidelberg 2011, s. 81.

[43] W. Frenz, *op. cit.*, s. 84.

rozporządzenia, tj. w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada 2012 r., skłania do zbadania, czy możliwe jest już podjęcie próby skonfrontowania powyższych uwag teoretycznych z praktyką unijną.

EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA W PRAKTYCE

Oceny i przewidywania dotyczące łatwości stosowania i skuteczności nowych unijnych przepisów prawnych regulujących instytucję inicjatywy obywatelskiej na poziomie europejskim były bardzo zróżnicowane. Podczas prac nad tymi przepisami wysunięto wątpliwości, czy ustanowiona przez nie forma udziału obywateli Unii w kształtowaniu jej prawa będzie możliwa do zastosowania w praktyce z uwagi na liczbę ponad 500 mln ludzi zamieszkujących w państwach członkowskich[44]. Z tego m.in. względu wielu komentatorów uznało, że przepisy art. 11 ust. 4 traktatu o Unii Europejskiej i art. 24 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej mają małe znaczenie w kontekście całej reformy lizbońskiej bądź że ustanowiona przez nie instytucja demokracji uczestniczącej niesie z sobą co prawda korzyści, jednakże częstokroć mające pozostawać tylko teorią. Margot Horspool wyraziła pogląd, że rzeczywisty skutek wprowadzenia do unijnego systemu prawnoinstytucjonalnego europejskiej inicjatywy obywatelskiej będzie w bardzo dużym stopniu zależeć od sposobu interpretowania przepisów traktatowych jej dotyczących oraz ich działania w praktyce[45]. Z kolei Jean-Claude Piris uznał traktatowe przepisy dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej za „bardzo innowacyjne i symboliczne" i stwierdził, że milion podpisów w przypadku 500 mln obywateli jest celem raczej łatwym do osiągnięcia[46]. Doświadczenia związane z pierwszymi zarejestrowanymi oraz nieprzyjętymi do rejestracji inicjatywami pokazują, którzy autorzy odnoszący się w swych wywodach do praktyki zbliżyli się do prawdy, choć w dłuższej perspektywie niczego jeszcze nie przesądzają, gdyż w przypadku żadnej z zarejestrowanych inicjatyw nie zakończono gromadzenia deklaracji poparcia, nie wspominając o przedłożeniu ich Komisji oraz przedstawieniu przez nią stosownych projektów legislacyjnych.

Jako pierwsza w historii została zarejestrowana przez Komisję Europejską w dniu 9 maja 2012 r. europejska inicjatywa obywatelska o nazwie „Fraternité 2020 – Mobilność. Postęp. Europa", z którą wystąpili młodzi ludzie związani z Konwencją Młodych Europejczyków, organizowaną corocznie od 2001 r. w Cluny (Francja). Inicjatywa ta ma na celu ulepszenie i wzmocnienie wszystkich europejskich programów wymiany osób, takich jak Erasmus lub Wolontariat Europejski,

[44] F. Schorkopf, *Der Europäische Weg*, Tübingen 2010, s. 128.

[45] M. Horspool, *The Concept of Citizenship in the European Union*, w: H.-J. Blanke, S. Mangiameli (red.), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Berlin – Heidelberg 2012, s. 290.

[46] J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge 2010, s. 134.

aby w ten sposób przyczynić się do utworzenia zjednoczonej Europy, opartej na solidarności obywateli. Autorzy inicjatywy postulują: bardziej konsekwentne wykorzystywanie obecnych unijnych środków przewidzianych na mobilność oraz zwiększanie tych środków w przyszłości aż do osiągnięcia poziomu 10% budżetu Unii, podejmowanie wysiłków na rzecz rozwijania międzykulturowych umiejętności uczestników programów wymiany, lepsze kontrolowanie postępów w zakresie mobilności, np. za pomocą analiz Eurostatu lub ankiet Eurobarometru[47].

Już następnego dnia, tj. 10 maja 2012 r., Komisja Europejska zarejestrowała trzy kolejne europejskie inicjatywy obywatelskie: *Single Communication Tariff Act*, „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!", „Dyrektywa unijna dotycząca dobrostanu krów mlecznych". Przedmiotem pierwszej z wymienionych inicjatyw jest jednolita, obejmująca wszystkie usługi miesięczna taryfa na połączenia telefoniczne z telefonów komórkowych w granicach UE, głównym celem zaś – natychmiastowe zniesienie opłat za roaming w UE oraz dokończenie budowy europejskiego wspólnego rynku dla telefonii komórkowej[48]. Inicjatywa ta została przez organizatorów wycofana 3 grudnia 2012 r., a następnie na ich wniosek w tym samym dniu Komisja zarejestrowała inicjatywę o identycznej nazwie, lecz nieznacznie zmienioną pod względem treści dołączonego projektu aktu prawnego[49]. W przypadku drugiej inicjatywy organizatorzy zwracają się do Komisji Europejskiej o zaproponowanie aktów prawnych pozwalających jednostkom korzystać z przysługującego im prawa do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych, oraz przyczyniających się do zapewnienia dostępu do wody i kanalizacji jako podstawowych usług publicznych dla wszystkich. Organizatorzy domagają się, by instytucje unijne i państwa członkowskie miały obowiązek zagwarantować mieszkańcom prawo do wody i kanalizacji, by dostawa wody i zarządzanie zasobami wodnymi nie podlegały zasadom rynku wewnętrznego Unii ani ogólnie nie były podporządkowane prawom wolnego rynku, a także by sama Unia zwiększyła wysiłki na rzecz osiągnięcia powszechnego dostępu do wody i kanalizacji[50].

---

[47] *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000001; *Fraternité 2020*, strona internetowa inicjatywy „Fraternité 2020 – Mobilność. Postęp. Europa", http://pl.fraternite2020.eu/index.html (1 grudnia 2012 r.).

[48] *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000002 (1 grudnia 2012 r.).

[49] *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000016 (8 grudnia 2012 r.).

[50] *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/details/2012/000003 (1 grudnia 2012 r.).

Autorzy trzeciej inicjatywy z 10 maja 2012 r. wycofali ją po dziesięciu tygodniach od dnia rejestracji (20 lipca 2012 r.), argumentując w liście do Komisji Europejskiej[51], że europejska inicjatywa obywatelska w swej obecnej postaci niesie z sobą zbyt duże ryzyko dla organizatorów i organizacji wspierających oraz nie nadaje się jeszcze do osiągnięcia zamierzonego celu. Jednocześnie zapowiedzieli, że w przyszłości ponownie wystąpią z inicjatywą dotyczącą tych samych zagadnień, jeśli tylko wspomniane ryzyko zostanie zminimalizowane i europejska inicjatywa obywatelska stanie się instrumentem nadającym się do stosowania, gdyż nadal wierzą, że co do zasady stwarza ona obywatelom europejskim możliwość udziału w tworzeniu prawa Unii. Według organizatorów największym wyzwaniem, z jakim przyszło im się zmierzyć, było przezwyciężenie ryzyka związanego z ochroną danych ze względu na duże wymagania odnoszące się do danych osobowych, zarówno w przypadku zbierania podpisów *on-line*, jak i na papierze. Organizatorzy stwierdzili, że o ile Komisja wie, iż czynnik ryzyka odgrywa główną rolę przy stosowaniu oprogramowania komputerowego, o tyle w mniejszym stopniu jest świadoma faktu, iż jest on także ogromną przeszkodą w zbieraniu papierowych deklaracji poparcia. Organizatorzy przyznali, że wiedzieli, iż zebranie miliona podpisów w ciągu tylko jednego roku jest dużym wyzwaniem, jednakże liczyli, że przedsięwzięcie to powiedzie się dzięki wsparciu innych europejskich organizacji pozarządowych oraz ciężkiej pracy i zobowiązań finansowych sponsorów. Na podstawie informacji uzyskanych w styczniu 2012 r. uznali, że pewne rzeczy nie zostały jeszcze zrobione, w szczególności odnośnie do procesu weryfikacji deklaracji poparcia, lecz wierzyli, że całe postępowanie jest możliwe do przeprowadzenia. Gdy składali wniosek o rejestrację w kwietniu 2012 r., nie byli świadomi rozmiarów problemów, z jakimi przyjdzie im się zmierzyć, oraz skali wyzwania polegającego na zebraniu miliona podpisów w obliczu ograniczeń organizacyjnych, które wkrótce stały się widoczne. Wszystko to opóźniło ich kampanię i w poważnym stopniu zmniejszyło szansę na zebranie wymaganej liczby podpisów, a także wywołało obawę, że konieczne będą bezprecedensowe nakłady finansowe. W dniu 29 maja 2012 r. organizatorzy poskarżyli się Komisji Europejskiej na problemy związane z udostępnionym przez nią oprogramowaniem, na co Komisja odpowiedziała zaproszeniem do dyskusji zaplanowanej na 16 czerwca 2012 r. oraz późniejszą ofertą wsparcia technicznego, które jednak okazało się nieskuteczne. Nadal występujące problemy, mające swe źródło w fakcie, że oprogramowanie nie było testowane przed jego udostępnieniem, groziły dalszymi opóźnieniami oraz wzrastającymi kosztami po stronie organizatorów. W przypadku zbierania podpisów drogą tradycyjną przeszkodą okazał się formularz, którego

[51] Letter on 20 July 2012 to the European Commission, European Citizens' Initiative (ECI) Unit. Subject: Withdrawal of the EU Directive on Dairy Cow Welfare (ECI(2012) 000004), strona internetowa kampanii "Initiative for the European Citizens' Initiative" ("The ECI Campaign"), http://www.citizens-initiative.eu/?p=1222 (1 grudnia 2012 r.).

stosowanie było dla organizatorów obowiązkowe (z miejscem na 10 podpisów, bez informacji o organizacjach popierających inicjatywę). Ponadto wymagany zasób wrażliwych danych osobowych narażał obywateli na kradzież tożsamości i oszustwa, zaś organizatorów – na kary (w Niemczech możliwa kara wynosiła 300 000 euro), gdyby dane nie były chronione na każdym etapie kampanii. To całkowicie zmieniło plany organizatorów dotyczące sposobu zbierania podpisów *off-line* oraz postawiło ich w obliczu ogromnego ryzyka związanego z ochroną danych i potencjalnie niekończącymi się wydatkami. Zdaniem organizatorów, koszty związane z zapewnieniem właściwych środków ochrony danych w celu wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka naruszenia bezpieczeństwa danych osobowych zebranych w papierowych deklaracjach poparcia mogłyby urosnąć do ogromnych liczb, jak również konieczna mogłaby okazać się kompleksowa operacja logistyczna we wszystkich 27 państwach członkowskich. Nie jest wystarczającym rozwiązaniem ochrona danych już przedłożonych Komisji Europejskiej z końcem dwunastomiesięcznego okresu ich gromadzenia, jak chciała sama Komisja, gdyż zakres potrzebnych informacji zmienia wszystkie tradycyjne formy zbierania podpisów osób popierających inicjatywy obywatelskie. Organizatorzy mieli także powody, by przypuszczać, że wystąpią trudności z krajowymi organami weryfikującymi, gdyż nie wszystkie zajęły jasne stanowisko, np. Wielka Brytania poinformowała, że rozważa pisemne zwracanie się drogą pocztową do osób, które poparły inicjatywę, w celu zweryfikowania wszystkich podpisów, co odbywałoby się na koszt organizatorów oraz pociągałoby za sobą zmniejszenie liczby osób deklarujących poparcie. Z tych wszystkich powodów organizatorzy doszli do wniosku, że instytucja europejskiej inicjatywy obywatelskiej w swej pierwotnej postaci nie wydaje się dostosowana do zadania zebrania miliona podpisów w sposób bezpieczny i wiążący się z rozsądnymi kosztami po stronie organizatorów.

Jako kolejne europejskie inicjatywy obywatelskie zarejestrowano w badanym okresie następujące projekty:

– „Jeden z nas" – zagwarantowanie ochrony godności, prawa do życia i integralności każdej istoty ludzkiej od jej poczęcia w zakresie kompetencji Unii (11 maja 2012 r.);

– „Let me vote" – uzupełnienie praw obywatela Unii o prawo udziału w każdych politycznych wyborach w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego (11 maja 2012 r.);

– „Stop vivisection" – zaproponowanie europejskich ram legislacyjnych służących rezygnacji z badań wykorzystujących eksperymenty na zwierzętach (22 czerwca 2012 r.);

– „Wysoka Jakość Europejskiej Edukacji dla Każdego" – uczynienie z powszechnych celów edukacji odzwierciedlających zasadnicze wartości Unii podstawy radzenia sobie ze współczesnymi wyzwaniami (16 lipca 2012 r.);

–„Pour une gestion responsable des déchets, contre les incinéateurs" – zaproponowanie zasad gwarantujących odpowiedzialne zarządzanie odpadami ze wszystkich państw członkowskich Unii (16 lipca 2012 r.);

– „Zawieszenie Pakietu Klimatyczno-Energetycznego UE" – zawieszenie Pakietu Klimatyczno-Energetycznego Unii z 2009 r. (z wyłączeniem klauzul dotyczących efektywności energetycznej) oraz dalszych regulacji klimatycznych do czasu podpisania umowy międzynarodowej dotyczącej emisji CO_2 przez największych emitentów, takich jak Chiny, USA i Indie (8 sierpnia 2012 r.);

– „Central public online collection platform for the European Citizen Initiative" – umożliwienie wszystkim obywatelom Unii uczestniczenia w kształtowaniu polityk europejskich poprzez dostarczenie prostego narzędzia, które działałoby natychmiast i nie wymagałoby fachowej wiedzy technicznej (27 sierpnia 2012 r.);

– „End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to give the Earth Rights" – przyjęcie prawodawstwa zakazującego, powstrzymującego i zapobiegającego niszczeniu środowiska, szkodom na dużą skalę i zagładzie ekosystemów (1 października 2012 r.);

– „European Initiative for Media Pluralism" – zagwarantowanie ochrony pluralizmu mediów poprzez częściową harmonizację krajowych zasad dotyczących własności i przejrzystości mediów, konfliktów interesów oraz niezależności organów nadzorujących media (5 października 2012 r.);

– „30 km/h – making the streets liveable!" – wprowadzenie obowiązującego w całej Unii i traktowanego jako zasada ograniczenia prędkości do 30 km/h w miastach i na obszarach zamieszkanych (13 listopada 2012 r.);

– „Kündigung Personenfreizügigkeit Schweiz" – wypowiedzenie przez Radę i państwa członkowskie umowy ze Szwajcarią o swobodnym przepływie osób (19 listopada 2012 r.)[52].

Z wyjątkiem dwóch ostatnich europejskich inicjatyw obywatelskich oraz ponowionej inicjatywy dotyczącej jednolitej taryfy telekomunikacyjnej, które zostały zarejestrowane już po 1 listopada 2012 r., wszystkie przedstawione inicjatywy mają termin zebrania deklaracji przedłużony przez Komisję do 1 listopada 2013 r. Decyzję taką Komisja podjęła na skutek odnotowania wielu problemów w związku ze stanowieniem i stosowaniem prawa dotyczącego europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Najpierw 30 marca 2012 r., czyli po ponad roku, zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w 19 językach sprostowanie do rozporządzenia z 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Korekty dotyczyły przede wszystkim formularzy deklaracji poparcia, dlatego niezbędna była aktualizacja oprogramowania udostępnianego przez Komisję. Następnie w lipcu 2012 r. konieczna okazała się nadzwyczajna, tymczasowa pomoc

[52] *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Trwające inicjatywy*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing (9 grudnia 2012 r.).

Komisji, polegająca na umożliwieniu korzystania z jej serwerów tym organizatorom, którym trudno było znaleźć dostawcę usług internetowych gotowego gościć stronę inicjatywy na swoim serwerze. Komisja zadeklarowała również gotowość udzielenia organizatorom wsparcia na wszystkich etapach procedury certyfikowania przez właściwe organy krajowe ich internetowych systemów gromadzenia deklaracji, a ponadto zapowiedziała przedłużenie rocznego terminu gromadzenia deklaracji w celu zapewnienia, że wszyscy organizatorzy będą mieli pełne 12 miesięcy od momentu uruchomienia platformy Komisji, bez względu na to, czy z niej korzystają, czy też nie. Dopiero we wrześniu 2012 r. rozpoczęło się gromadzenie deklaracji poparcia *on-line* dla jednej z pierwszych zarejestrowanych inicjatyw („Right2water"), po umieszczeniu systemu gromadzenia deklaracji na serwerze prywatnego dostawcy usług internetowych i uzyskaniu przez system certyfikatu właściwego organu krajowego. W ostatnich dniach października 2012 r. rozpoczęło się zbieranie deklaracji poparcia *on-line* dla inicjatywy „Fraternité 2020", w przypadku której Komisja udostępniła własny serwer i pomogła uzyskać certyfikat dla systemu gromadzenia deklaracji, wystawiony przez Państwowe Centrum Technologii Informatycznych, czyli organ certyfikujący w Luksemburgu, gdzie znajduje się serwer Komisji. W ostatnim dniu października 2012 r., z uwagi na problemy, z jakimi borykali się organizatorzy europejskich inicjatyw obywatelskich na etapie początkowym, Komisja, tak jak zapowiedziała, przedłużyła dla wszystkich już zarejestrowanych inicjatyw okres gromadzenia deklaracji, oświadczając, że wyjątkowo zaakceptuje deklaracje zebrane przed 1 listopada 2013 r.[53]

Po pierwszych miesiącach przygotowań do stosowania i samego stosowania rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej na obraz sytuacji składają się zatem: spóźnione sprostowanie treści tego aktu prawnego, pojawienie się zarzutu niespójności przewidzianych w nim rozwiązań z obowiązującymi w państwach członkowskich przepisami o ochronie danych osobowych, interpretowanie jego postanowień przez właściwe organy krajowe w sposób mogący wywołać poważne trudności praktyczne dla organizatorów, udostępnienie przez Komisję nieprzetestowanego oprogramowania obowiązkowego dla organizatorów, wycofanie jednej z pierwszych inicjatyw przez jej organizatorów na skutek ich złych doświadczeń mimo spełnionych wszystkich wstępnych wymogów proceduralnych i merytorycznych, rozpoczęcie zbierania internetowych deklaracji poparcia w przypadku pierwszej zarejestrowanej inicjatywy dopiero po blisko sześciu miesiącach od dnia rejestracji. Mimo nowatorskiego charakteru inicjatywy obywatelskiej na poziomie europejskim oraz niewątpliwego ogromu wyzwań organizacyjnych związanych z prawidłowym wdrożeniem przepisów ją ustanawiających, wyłaniający się obraz jest kompromitujący dla UE, choćby z uwagi na długi czas, jaki minął od dnia

[53] *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr.* Aktualności, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=pl#top (9 grudnia 2012 r.).

wejścia w życie traktatu z Lizbony i jaki mógł być z powodzeniem wykorzystany na właściwe przygotowanie i wdrożenie nowych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych.

W badanym okresie Komisja Europejska odmówiła zarejestrowania siedmiu inicjatyw z uwagi na niespełnianie przez nie warunków określonych w rozporządzeniu w sprawie inicjatywy obywatelskiej. W przypadku pierwszej nieprzyjętej do rejestracji inicjatywy o nazwie „My voice against nuclear power" Komisja wyjaśniła w piśmie do organizatorów, że inicjatywa w sposób oczywisty wykracza poza jej kompetencje w zakresie przedkładania projektów legislacyjnych mających na celu wykonanie traktatów. Tę samą przyczynę odmowy rejestracji Komisja podała organizatorom pozostałych sześciu inicjatyw[54]. Za każdym razem szczegółowej analizie poddała przepisy traktatowe w poszukiwaniu podstawy prawnej dla wnioskowanego przez organizatorów projektu legislacyjnego[55]. Organizatorzy uczynili zatem zadość wymogom proceduralnym, wykazali się natomiast nieznajomością prawa pierwotnego UE bądź jego nieprawidłową interpretacją, przypisując Unii kompetencje prawodawcze, jakich ona nie posiada. Wykładnia i stosowanie prawa unijnego sprawiają wszakże problemy samym instytucjom Unii i jej państwom członkowskim, trudno więc się dziwić, że obywatele europejscy popełniają w tym zakresie błędy. Warto zwrócić jednak uwagę na fakt, iż w badanym okresie nie zgłoszono do rejestracji inicjatyw stanowiących oczywiste nadużycie czy też będących niepoważnymi lub dokuczliwymi w sposób oczywisty sprzecznych z wartościami Unii, co świadczy o dojrzałości organizatorów (obywateli europejskich) w posługiwaniu się nowym instrumentem demokracji uczestniczącej.

PODSUMOWANIE

Europejska inicjatywa obywatelska jest nowym instrumentem demokracji uczestniczącej, a dokładniej demokracji semibezpośredniej, na poziomie ponadpaństwowym i wciąż nie wyzbyła się swego eksperymentalnego charakteru, mimo że od czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony minęły trzy lata[56]. Jest przejawem

---

[54] Inicjatywy te nosiły następujące nazwy: "Recommend singing the European Anthem in Esperanto", "Fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la soberanía colectiva", "Abolición en Europa de la tauromaquia y la utilización de toros en fiestas de crueldad y tortura por diversión", "Création d'une Banque publique européenne axée sur le développement social, écologique et solidaire", "ONE MILLION SIGNATURES FOR »A EUROPE OF SOLIDARITY«", "Unconditional Basic Income".

[55] *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Inicjatywy nieprzyjęte do rejstracji*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered?lg=pl (9 grudnia 2012 r.).

[56] Por. Wypowiedź wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Maroša Šefčoviča na stronie internetowej Komisji: *Commission offers own servers to help get first European citizens' initiatives off*

rozszerzonego władztwa bezpośredniego obywateli wszystkich 27 państw członkowskich Unii, gdyż zapewnia im bezpośredni udział w podejmowaniu decyzji politycznych na poziomie ponadnarodowym i kształtowaniu prawa Unii jako wyrazu tychże decyzji i narzędzia ich realizacji, choć w bardzo ograniczonym zakresie, sprowadzającym się do przedstawienia stanowiska, i bez skutku wiążącego dla instytucji unijnych, które zachowały wyłączne prawo ustalania swojego programu działań oraz ostatecznego rozstrzygania spraw europejskich. Samo przedstawienie stanowiska, popartego co najmniej milionem podpisów obywateli europejskich, w powiązaniu z obowiązkiem instytucji unijnych zapoznania się z tym stanowiskiem oraz umożliwienia przedstawienia go opinii publicznej oznacza jednak rzeczywistą możność wywierania wpływu na program działań i ostateczne rozstrzygnięcia, trudno bowiem wyobrazić sobie, by wszystkie zasadnicze postulaty zawarte w inicjatywach obywatelskich były konsekwentnie ignorowane przez instytucje unijne. Taka sytuacja znalazłaby niewątpliwie odzwierciedlenie w wynikach wyborów do Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, które wyłaniają rządy odpowiedzialne za skład Komisji Europejskiej i posunięcia Rady Unii Europejskiej. Nawet jeśli tylko część postulatów obywateli europejskich będzie uwzględniania przez instytucje unijne, wpływ obywateli na politykę i prawo Unii stanie się faktem. Zasadności tej konstatacji nie podważa spostrzeżenie, iż ze względu na swoje cechy europejska inicjatywa obywatelska nie mieści się w przyjętym dla potrzeb systemów państwowych podziale na inicjatywy bezpośrednie i pośrednie – bliższa jest petycji niż inicjatywie ustawodawczej obywateli w postaci występującej w państwach. Dlatego należy mówić o obywatelskiej inicjatywie quasi-prawodawczej na poziomie europejskim, przy czym może ona przybierać formę zarówno inicjatywy sformułowanej, jak i niesformułowanej.

Aspekt normatywny nowej instytucji nie wydaje się być źródłem problemów odnotowanych w pierwszej fazie stosowania ustanawiających ją przepisów prawa pierwotnego i wtórnego UE. Mimo iż organizatorzy inicjatywy o nazwie „Dyrektywa unijna dotycząca dobrostanu krów mlecznych" skarżyli się na zbyt szeroki zakres wymaganych danych osobowych i ich niedostateczną ochronę na gruncie rozporządzenia unijnego, należy zwrócić uwagę, że kwestie te nie zostały uznane za niemożliwą do pokonania lub zbyt ryzykowną przeszkodę w korzystaniu z nowego narzędzia przez organizatorów pozostałych zgłoszonych inicjatyw. Przepis art. 12 ust. 1 rozporządzenia stanowi wszak, iż przetwarzając dane osobowe na mocy tego aktu organizatorzy inicjatywy obywatelskiej i właściwe organy państwa członkowskiego przestrzegają przepisów dyrektywy 95/46/WE[57] oraz przepisów krajowych przyjętych na mocy tej dyrektywy. Rozporządzenie stanowi także, iż organizatorzy

the ground, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/sefcovic/headlines/press-releases/2012/07/2012_07_18_eci_en.htm (12 grudnia 2012 r.).

[57] Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz. Urz. UE L 281 z 23 listopada 1995 r., s. 31).

zapewniają, aby dane osobowe zebrane do celów danej inicjatywy obywatelskiej nie były wykorzystywane do żadnych innych celów niż udzielenie poparcia dla tej inicjatywy (art. 12 ust. 3), a ponadto nakłada na organizatorów obowiązek wprowadzenia w życie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu ochrony danych osobowych przed ich przypadkowym lub bezprawnym zniszczeniem lub przypadkową utratą, zmianą, nieupoważnionym ujawnieniem lub dostępem do nich, w szczególności w przypadku gdy przetwarzanie takich danych obejmuje ich przesyłanie za pomocą sieci, oraz przed wszystkimi innymi niezgodnymi z prawem formami przetwarzania (art. 12 ust. 6). Organizatorzy powinni zatem zdawać sobie sprawę ze skali czekających ich zadań związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych. Za potrzebne należy uznać natomiast ujednolicenie, a przynajmniej zharmonizowanie czynności kontrolnych właściwych krajowych organów weryfikujących deklaracje poparcia. Obecny zapis, pozwalający im to czynić „zgodnie z prawem krajowym lub praktyką krajową, w zależności od przypadku" (art. 8 ust. 2), nieuchronnie doprowadzi do dużych różnic między państwami członkowskimi i może zaowocować bardzo niepożądaną sytuacją, w której organizatorzy będą zbierali podpisy w państwach stosujących prostsze metody weryfikacji, wykluczając z prawa udzielenia poparcia obywateli pozostałych państw członkowskich, co przyczyni się do nierównomiernej aktywizacji obywateli europejskich z różnych krajów pochodzenia, czyli w konsekwencji do zakazanej przez prawo unijne dyskryminacji ze względu na obywatelstwo.

Na jednoznacznie negatywną ocenę zasługuje aspekt praktyczny nowych rozwiązań prawnoinstytucjonalnych, który sprawił, że w pamięci organizatorów pierwszych inicjatyw obowiązujące ich „procedury i warunki" nie zapiszą się jako „jasne, proste, przyjazne użytkownikowi i proporcjonalne dla charakteru inicjatywy" ani jako „zachęcające obywateli do udziału i zwiększające dostępność Unii". Komisja Europejska nie przygotowała się należycie do stosowania nowych przepisów i wykazała się opieszałością w reagowaniu na będące tego konsekwencją problemy techniczne. Na dwa dni przed rozpoczęciem stosowania nowych przepisów ukazało się stosunkowo obszerne sprostowanie ich treści (zawierające 12 punktów), dotyczące m.in. formularzy deklaracji poparcia, co pociągnęło za sobą konieczność zaktualizowania oprogramowania, które następnie udostępniono organizatorom bez wcześniejszego przetestowania. To z kolei spowodowało trudności ze znalezieniem prywatnych dostawców usług internetowych oraz z uzyskaniem certyfikatów właściwych organów krajowych dla internetowych systemów gromadzenia deklaracji poparcia. Początkowe problemy praktyczne i będące ich wynikiem kilkumiesięczne opóźnienia w przechodzeniu do kolejnych po rejestracji etapów poszczególnych postępowań w sprawie inicjatywy europejskiej wydają się potwierdzać obawy komentatorów sceptycznie nastawionych do nowej instytucji demokracji uczestniczącej na poziomie europejskim[58].

[58] Zob. także C. Berg, *The European Citizens' Initiative – Europe's First Experiment with Participatory Democracy*, "NECE Newsletter" 2012, No. 2, s. 3.

Można wskazać jednak także pozytywne cechy i następstwa nowych rozwiązań, które zdążyły się już ujawnić w dotychczasowej praktyce. Bezspornie europejska inicjatywa obywatelska wyzwoliła aktywność polityczną obywateli Unii czy też pozwoliła ją skanalizować w sposób prosystemowy. Liczbę inicjatyw przedłożonych do rejestracji w badanym okresie należy uznać za wysoką, zważywszy na fakt, że ciężar organizacyjny i finansowy, jaki spoczywa na organizatorach każdej inicjatywy, jest naprawdę duży. Wbrew tezom krytyków tej formy demokracji uczestniczącej, pierwsze grupy obywateli europejskich pokazały, że są w stanie zmobilizować zasoby społeczne, czasowe i finansowe w celu załatwienia określonych spraw publicznych. Trudno mówić w tym przypadku o maksymalizowaniu indywidualnych korzyści i braku zorientowania na dobro wspólne, gdy zarejestrowane inicjatywy dotyczą następujących kwestii, będących przedmiotem ogólnego zainteresowania: pomyślnej przyszłości młodych ludzi w Unii, opartej na ich wzajemnym poznaniu i właściwej edukacji, powszechnego dostępu do dóbr publicznych, dobrostanu zwierząt, swobodnego komunikowania się za pomocą telefonów komórkowych, pełnej ochrony godności, życia i integralności każdej istoty ludzkiej, rozszerzenia katalogu praw politycznych obywateli Unii, ochrony środowiska naturalnego i gospodarki energetycznej, zwiększenia dostępności samej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, skutecznej ochrony pluralizmu mediów, zwiększenia bezpieczeństwa na drogach oraz rezygnacji ze swobodnego przepływu osób między Unią a Szwajcarią. Inicjatywy te nie mają ponadto konfliktogennego ani destabilizującego charakteru w stopniu wykraczającym poza dopuszczalne i naturalne zróżnicowanie poglądów.

Wydaje się, że wymóg zebrania co najmniej miliona deklaracji poparcia powstrzymuje przed zgłaszaniem propozycji szczególnie kontrowersyjnych i z góry skazanych na aprobatę jedynie małej grupy obywateli europejskich. Również warunek uzyskania określonej liczby deklaracji poparcia w co najmniej siedmiu państwach członkowskich wyklucza inicjatywy, których przedmiot byłby naznaczony specyfiką narodową. Należy mieć na uwadze fakt, że w interesie organizatorów leży jak najszybsze zebranie miliona deklaracji poparcia, co ograniczy koszty całego przedsięwzięcia. Jednocześnie wymogi ilościowe nie zniechęcają obywateli europejskich do korzystania z nowego instrumentu demokracji uczestniczącej, czego dowodzi już ponad dwadzieścia łącznie zgłoszonych do rejestracji inicjatyw. Nie wiadomo oczywiście, czy wszystkim organizatorom pierwszych inicjatyw uda się zgromadzić wymaganą liczbę deklaracji poparcia. Jeśli tak się nie stanie, będzie to zły sygnał dla kolejnych grup obywateli Unii zamierzających skorzystać z nowego narzędzia. Należy zgodzić się jednak z zacytowanym wyżej poglądem J.-C. Pirisa, że wymóg przedstawienia dowodów poparcia inicjatywy przez milion obywateli nie stanowi bariery nie do pokonania. Potwierdzają to doświadczenia związane z – jak chcą niektórzy – „pilotażowymi europejskimi inicjatywami obywatelskimi" z lat 2004-2011, kiedy to mimo braku podstaw prawnych różne organizacje społeczne prowadziły kampanie na rzecz zmiany prawa

UE, czyniąc ich adresatem przede wszystkim Komisję Europejską. Część tych kampanii uzyskała poparcie ponad miliona obywateli europejskich, np. kampania na rzecz jednej siedziby Parlamentu Europejskiego w Brukseli lub kampania na rzecz wyeliminowania wszelkich form dyskryminacji osób niepełnosprawnych[59].

Pewną przeszkodą dla rozwijania tej formy demokracji uczestniczącej może być natomiast nieznajomość czy też niezrozumienie istoty prawa Unii przez obywateli europejskich. Uzasadnionej odmowie zarejestrowania inicjatywy nie można wszakże odmówić waloru edukacyjnego, więc nieudane próby skorzystania z nowego instrumentu mogą przyczynić się do rozwoju świadomości prawnej nie tylko organizatorów danej inicjatywy, ale także wszystkich tych, którzy będą obserwowali ich poczynania i interesowali się przebiegiem postępowań związanych z inicjatywami obywatelskimi na poziomie europejskim. Może się również okazać, że zgłaszane inicjatywy obywatelskie staną się z czasem bodźcem do rozszerzenia kompetencji Unii przez państwa członkowskie, które będą mogły powołać się na demokratyczną legitymację zmian traktatowych.

Należy zatem uznać, że zarówno postanowienia traktatowe dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jak i rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu (UE) nr 211/2011 stanowią istotną zmianę w systemie prawnoinstytucjonalnym UE. Znaczenie polityczne europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest jednak większe niż jej rola w procesie stanowienia prawa unijnego, gdyż nadal tylko Komisja może formalnie inicjować proces legislacyjny w Unii Europejskiej (z wyjątkiem współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, współpracy policyjnej i współpracy administracyjnej w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w przypadku których może to czynić także jedna czwarta państw członkowskich). Mimo to z normatywnego i praktycznego punktu widzenia wprowadzenie inicjatywy quasi-prawodawczej obywateli Unii zwiększa ich udział w procesie stanowienia prawa przez tę organizację. Po wyeliminowaniu przejściowych i łatwych do rozwiązania problemów nowa instytucja powinna spełnić pokładane w niej nadzieje zwolenników demokracji uczestniczącej[60].

---

[59] Szerzej na ten temat zob. S. Carrara, *Towards e-ECIs? European Participation by Online Pan-European Mobilization*, "Perspectives on European Politics and Society" 2012, Vol. 13, No. 3, s. 354 i n.

[60] Zob. P.M. Kaczyński, *The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission*, "CEPS Commentary", 8 January 2010, s. 1 i n.; Ch. Schnellbach, *The European Citizen's Initiative: a useful instrument for a public participation?*, "CAP Perspectives" No. 3 Sept. 2011, s. 2 i n.

ABSTRACT

The object of the article is to present the rulings of the primary and secondary law of the European Union pertaining to the citizens' initiative at the suprastate level that serve the implementation of organizational and infrastructural solutions as well as the first experiences with applying the accepted legal norms, administrative procedures and informative-communicative means. The analysis of the legal grounds aims at positioning the European citizens' initiative in the classifications of democracy and its tools proposed so far, and adjusting theoretical approaches to states to the needs of studies on a suprastate organization of an integrative character. Analysis of the course and results of hitherto application of the rulings on the European Citizens' Initiative purports to answer the question whether and how the direct power of the citizens of the European Union is exercised in practice at the level of this organization. The focus of the study is the question whether implementation of the Treaty of Lisbon actually results in a significant broadening of the scope of participating democracy and whether the European citizens are interested in using this new instrument of democracy, namely popular initiative at the suprastate level.