

Niewiadomski, Paweł / Nowak, Aleksandra

Europejska Inicjatywa Obywatelska : Unia Europejska nie tylko „dla”, ale i „z” obywatelami

Zeszyty Naukowe Ostroleckiego Towarzystwa Naukowego 25, 805-819

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

*Paweł Niewiadomski**
*Aleksandra Nowak***

EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA – UNIA EUROPEJSKA NIE TYLKO „DLA”, ALE I „Z” OBYWATELAMI

EUROPEAN CITIZENS’ INITIATIVE – EUROPEAN UNION NOT ONLY “FOR” BUT ALSO “WITH” CITIZENS

Rok 2011. O trudnościach, z jakimi borykają się mieszkańcy ziemi, dzięki nowoczesnym technikom informacyjnym dowiadujemy się niemal każdego dnia. Świat, a wraz z nim Europa wstrząsane są kryzysami, zarówno ekonomicznymi, jak i społecznymi. W Wielkiej Brytanii problemy społeczne ujawniły się w gwałtownych zamieszkach. W Niemczech od wielu miesięcy płoną samochody. Obywatele Afryki Północnej zbrojnie starają się wybijać na wolność obywatelską. W wyniku rozwoju technik informacyjnych wzrasta powszechność udziału obywateli w dostępie do wydarzeń politycznych i obywatelskiego zaangażowania publicznego. Jednocześnie Afryka doświadcza niespotykanych rozmiarów suszy, biedy i głodu. Kolejne etapy kryzysów generują problemy i niepokoje. Wydaje się, że mamy do czynienia z narastaniem u obywateli poczucia, iż wszelkie działania rządów, polityków oraz finansistów realizowane „dla” obywateli są przeżytkiem. Coraz więcej obywateli zadaje sobie pytanie: Czy możliwa jest jedność Europy, jako europejskiej wspólnoty, w której więcej jednoczy, niż dzieli, w której ponownie¹ rozumiana jest potrzeba integracji, i czy istnieje w Europie powszechne poczucie, że to obywatele, a nie tylko politycy, odpowiedzialni są za stan i pozycję Europy w świecie? Czy współcześnie mamy do czynienia z jednością w różnorodności, czy też wielokulturowością stwarzającą bariery i generującą konflikty? Czy Europejczycy mają poczucie tożsamości europejskiej? Potrzeba budowania tożsamości międzykulturowej w historii procesu integracji powraca zwykle w okresach kryzysu. W obecnym, 2011 roku kryzys mamy obecny we wszystkich sferach życia Europy. Instytucje europejskie w perspektywie wyzwań, przed jakimi stoi rozszerzona Unia Europejska, wymagają usprawnienia i ściślejszej współpracy z możliwie szerokimi gre-

* mgr prawa - konsultant ds. europejskich w Punkcie Informacji Europe Direct Ostrołęka

** mgr inż. elektryk, dyplomowany menedżer - konsultant ds. europejskich w Punkcie Informacji Europe Direct Ostrołęka

¹ Jak w okresie powojennym.

miami obywatelskimi. Brak namysłu ze strony „Brukseli” nad tożsamością i przyszłością Starego Kontynentu oraz brak refleksji bez wnikania w wielorakie aspekty stojących przed Europą wyzwań i problemów może spowodować, że proponowane w przyszłości zmiany instytucjonalne mogą okazać się jałowe bądź niewystarczające². Obywatele coraz głośniejszy artykułują potrzebę demokracji uczestniczącej, czyli układanie spraw świata, Europy i poszczególnych państw „z” obywatelami. Dotychczasowe, powszechnie dostępne uprawnienia obywatelskie³ były przygotowywane „dla” obywateli. Ustawiczny rozwój stanu obywatelskiej świadomości wymusza na organach przedstawicielskich i gremiach politycznych poszukiwanie nowych propozycji ciągłego uczestnictwa obywateli w kształtowaniu życia społeczności, narodów, państw i organizacji międzynarodowych. Teraz przychodzi czas na działania „z” obywatelami – Europejczykami. Uznając znaczenie dokonujących się zmian, dnia 11 sierpnia 2011 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat prasowy, w którym proponuje, aby rok 2013 ogłosić Europejskim Rokiem Obywateli⁴. Ta propozycja wpisuje się w ciąg społecznych propozycji unijnych⁵. Wedle propozycji Komisji Europejskiej jednym z celów proponowanych w 2013 roku działań, w ramach Europejskiego Roku Obywateli, ma być przede wszystkim podnoszenie świadomości obywateli w zakresie korzystania z unijnych praw obywatelskich i prowadzonych polityk oraz mobilizowanie ich do aktywnego uczestnictwa w kształtowaniu unijnej polityki społecznej⁶. Znaczącym dotychczasowym osiągnięciem na rzecz społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej było przyjęcie tzw. Układu z Schengen⁷, który wraz z dyrektywami 68/360/EWG i 64/221/EWG zagwarantował jedno z najbardziej cenionych w chwili obecnej praw w Unii Europejskiej, a mianowicie swobodę przepływu osób oraz wprowadzane sukcesywnie w jej wyniku ułatwienia, w tym wyrównywanie statusu obywateli w każdym zakątku Unii Europejskiej niezależnie od kraju pochodzenia (w UE). Obywatele Unii Europejskiej przy podróżowaniu za granicę bezproblemowo przekraczają granice, ponoszą mniejsze koszty, korzystają ze wzrostu bezpieczeństwa wyjazdów zorganizowanych, mają zagwarantowany równy dostęp do systemów opieki zdrowotnej i zapewnione tańsze połączenia telefoniczne na obszarze UE. Niestety, co pokazują statystyki⁸,

² D. Pietrzyk-Reeves, *Tożsamość Starego Kontynentu i przyszłość Projektu Europejskiego*, UKIE, Warszawa 2007, s. 14.

³ Powszechnie wybory do parlamentu Europejskiego i prawo do swobodnego przemieszczania się.

⁴ Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej z dnia 11.08.2011 r., IP/11/959, s. 1.

⁵ Rok 2010 był Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym; 2011 to Europejski Rok Wolontariatu, rok 2012 – będzie rokiem Aktywności Osób Starszych.

⁶ Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej z dnia 11.08.2011 r., IP/11/959, s. 2.

⁷ Porozumienie to zostało zawarte w miejscowości Schengen w Luksemburgu 14 czerwca 1985 r. i zniósł kontrolę osób przekraczających granicę między państwami członkowskimi układu, z jednoczesnym wzmocnieniem współpracy w zakresie bezpieczeństwa i polityki azylowej.

⁸ Udział w wyborach do PE, dane o frekwencji można znaleźć na stronie

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=PL&id=211>. Jeśli chodzi o Polaków uprawnionych do głosowania, to ujawnił się jeszcze większy deficyt uczestnictwa w podejmowaniu zbiorowych decyzji. W wyborach do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w roku 2004 (pierwszych dla Polaków), uczestniczył tylko co piąty uprawniony do głosowania (20,87%), w 2009 r. było niewiele lepiej – bo uczestniczył jedynie niemal co czwarty Polak (24,53%). Jest o tyle niezrozumiałe, że nadal jako społeczeństwo jesteśmy euroentuzjastami, członkostwo Polski w UE popiera niezmiennie ponad 75% Polaków.

obywatele Unii Europejskiej ciągle niedostatecznie, i od 1997 roku sukcesywnie w coraz mniejszej liczbie, korzystają z powszechnego prawa wyborów naszych przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego⁹. Zapominają chyba, że prawo uchwalane w UE – a w procesie stanowienia prawa Parlament Europejski ma przypisaną istotną rolę – stanowi ca 90% prawa obowiązującego w krajowych systemach prawnych, a więc prawo uchwalane na poziomie unijnym ma bezpośredni, znaczący wpływ na życie każdego obywatela UE.

Wydaje się, że nowym narzędziem mogącym ułatwić działania obywatelskie na forum unijnym powinna być możliwość wykorzystania – już od kwietnia 2012 roku – europejskiej inicjatywy obywatelskiej. „Inicjatywa obywatelska” oznacza inicjatywę przedłożoną Komisji Europejskiej, wzywającą Komisję do przedłożenia w ramach posiadanych uprawnień odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii¹⁰. To nowy, wynikający z Traktatu o Unii Europejskiej¹¹ instrument demokracji bezpośredniej Unii Europejskiej, który wraz z przyjętą w Traktacie z Lizbony – Kartą Praw Podstawowych, po nabraniu przez Kartę wiążącej mocy, instytucje europejskie i państwa członkowskie będą zobowiązane do przestrzegania przy wdrażaniu do prawa UE istotnych dla obywateli praw człowieka i podstawowych wolności. Ocenia się, że znaczna część Europejczyków uznaje potrzebę tworzenia Europy (Unii Europejskiej), która będzie sprzyjała także umacnianiu europejskiej tożsamości, a jednocześnie będzie respektowała i lepiej zaspokajała potrzeby obywateli, społeczności i narodów, aby nadal być uznawanym wzorem demokracji dla innych obszarów zglobalizowanego świata. Ustanowienie traktatowej Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej po raz pierwszy stawia przed obywatelami Unii Europejskiej szansę aktywnego i mamy nadzieję, że odpowiedzialnego uczestnictwa w ogólnoeuropejskim życiu publicznym Europy. Należy mieć nadzieję, że obywatele Europejczycy przy korzystaniu z inicjatywy będą kierować się filozofią działania, jaką świetnie przedstawił Henrik Brugmans¹²: „Nie wystarczy urodzić Europejczykiem – do tego tytułu trzeba dorastać troską o wspólne sprawy oraz osobistym trudem dla dobra całej społeczności, wpisując swe losy w przestrzeń pomiędzy Atlantykiem i Azją”¹³.

⁹ Aktualnie jest to Parlament Europejski pochodzący z wyborów powszechnych nazywany Parlamentem szóstej kadencji, mimo że powszechne wybory odbyły się siedmiokrotnie od 1979 r.

¹⁰ Definicja przedstawiona na podstawie art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej; Dziennik Urzędowy UE L. 65 z 11.3.2011 (wersja PL), s. 3.

¹¹ W wyniku przyjęcia Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, potocznie zwanego Traktatem z Lizbony (jego ostateczna treść przyjęta i podpisana została podczas posiedzenia Rady Europejskiej 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie) prawem pierwotnym Unii Europejskiej są: Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA) potocznie zwany EUROATOM, pozostawiający tę Wspólnotę jako samodzielną „poza Unią”, ale co oczywiste – z Unią powiązaną strukturalnie.

¹² Henrik Brugmans (1906–1997) – holenderski historyk literatury francuskiej, polityk, w 1950 r. założyciel i rektor College of Europe w Brugii.

¹³ *Wypisy z historii i teorii Imperium Europejskiego*, „Stańczyk” 2002, nr 36/37, s. 45.

GŁÓWNE REGULACJE KSZTAŁTUJĄCE EUROPEJSKĄ INICJATYWĘ OBYWATELSKĄ

Geneza inicjatyw obywatelskich w Europie

Analizując historię kształtowania powojennej Europy, bez przesady można stwierdzić, że idea integracji europejskiej to intelektualna odpowiedź Europejczyków na okrucieństwa, jakie Europie zgotowali politycy lat trzydziestych XX wieku. Europa czasów wojny i powojenny jej podział to ponury okres wyłączający znaczące rzesze obywateli z decydowania o sprawach europejskich. Doskonale rozumieli to zarówno uczestnicy Kongresu Haskiego¹⁴, jak i Ojcowie Założyciele¹⁵ pierwszej Wspólnoty Europejskiej. Współczesny pomysł nadania obywatelom UE znaczącego głosu w procesie podejmowania decyzji narodził się już podczas obrad Konwentu Europejskiego w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Plan pracy Konwentu zawierał dwa niewinne słowa: „demokracja uczestnicząca”. Nie uszły one uwadze niektórych ruchów i grup proeuropejskich (ALDE, EPP, S&D¹⁶), które opracowały daleko idące idee współczesnej demokracji uczestniczącej do stosowania na wszystkich szczeblach administracji publicznej, gdzie podejmowane są decyzje, w tym na poziomie Unii Europejskiej. Dzięki ciężkiej pracy zjednoczonych przyjaciół nowoczesnej demokracji bezpośredniej końcowy wynik prac Konwentu zawierał również nowy artykuł traktatu mówiący o europejskiej inicjatywie obywatelskiej.

Europejska inicjatywa obywatelska stała się jedyną prawdziwą, demokratyczną innowacją traktatu¹⁷. Jednakże w związku z faktem odrzucenia Konstytucji dla Europy w referendum krajowych we Francji i w Holandii (odpowiednio 29 maja i 1 czerwca 2005 roku) pomysł wprowadzenia instytucji inicjatywy obywatelskiej automatycznie został odłożony w czasie.

Unia Europejska, licząca 27 państw członkowskich, potrzebowała jednak nowych podstaw traktatowych, aby możliwie sprawnie funkcjonować. Zasadnicza część reformy UE uzgodniona została na posiedzeniu Rady Europejskiej kończącej prezydenturę niemiecką¹⁸. Przyjęta dla prac nad reformą UE „mapa drogowa” pozwoliła na wyjątk-

¹⁴ Kongres haski (Kongres Europejski w Hadze) – spotkanie przedstawicieli 25 krajów zorganizowane przez Józefa Retingera i Duncana Sandysa w Hadze w dniach 7–10 maja 1948. Kongres stał się forum dyskusyjnym na temat idei i metod integracji europejskiej, zapoczątkował utworzenie Rady Europy i powstanie Ruchu Europejskiego.

¹⁵ Mianem Ojców Założycieli określani są: Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Jean Monnet, Konrad Adenauer oraz Paul-Henri Spaak.

¹⁶ Frakcje polityczne Parlamentu Europejskiego: ALDE – *Alliance of Liberals and Democrats for Europe* (Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy), EPP – *European People's Party* (Europejska Partia Ludowa), S&D – *Progressive Alliance of Socialists and Democrats* (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów).

¹⁷ H. Hautala, *Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie*, Green European Foundation, Brussels 2010, s. 5.

¹⁸ 21–23 czerwca 2007 r. ustanowiony został mandat dla Konferencji Międzyrządowej, zob. Załącznik I do Konkluzji Prezydencji przyjętych 23 czerwca podczas spotkania Rady Europejskiej w Brukseli, dokument nr 11177/07.

kowo sprawne prowadzenie prac nad traktatem reformującym Unię Europejską¹⁹ podczas następującej po niemieckiej, prezydencji portugalskiej. W pracach nad nowym traktatem powrócono także do prawnego usankcjonowania aktywnego udziału obywateli Europy w tworzeniu prawa wspólnotowego. Instytucja ta została ujęta w ramach prawnych Traktatu z Lizbony. Taką możliwość gwarantuje art. 11 ust. 4 nowej wersji Traktatu o Unii Europejskiej (wprowadzonego Traktatem z Lizbony), który co najmniej milionowi obywateli UE mających obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich przyznaje prawo do 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, co jest *de facto* obywatelską inicjatywą ustawodawczą²⁰. A zatem, oprócz bezpośredniego uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawa skierowania petycji do Parlamentu oraz swobody przemieszczania się po terytorium Europy, obywatele Unii traktatowo mają, a funkcjonalnie będą mieli więcej do powiedzenia także na szczeblu Komisji²¹. W traktacie przewidziano ponadto, iż procedury i warunki wymagane do przedstawienia takiej inicjatywy, w tym minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele występujący z taką inicjatywą, będą określane w drodze rozporządzenia przyjmowanego przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej (art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Komisja przyjęła taki wniosek w dniu 31 marca 2010 r.

Istota i znaczenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Traktat o Unii Europejskiej²² także w wersji wprowadzonej Traktatem z Lizbony zawiera Tytuł „Postanowienia o zasadach demokracji”, uznając, że podstawą funkcjonowania UE jest demokracja przedstawicielska i dlatego m.in. obywatele Unii od 1979 roku mają prawo wybierania swoich reprezentantów do Parlamentu Europejskiego w wyborach powszechnych. Na instytucje unijne Traktat nakłada obowiązek prowadzenia otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami obywatelskimi i społeczeństwem obywatelskim. W przywołanej wersji Traktatu obywatele Państw Członkowskich UE otrzymują nowe narzędzie współuczestniczenia w interpretowaniu zapisów traktatowych przez podejmowanie inicjatyw obywatelskich dla stanowienia prawa wtórnego²³. Zasady realizacji prawa inicjatywy obywatelskiej wynikają z art. 11 ust. 4 TUE, w związku z art. 24 TFUE, a funkcjonalnie określone zostały po przyjęciu w zwykłej procedurze prawodawczej stosownego rozporządzenia przez Parlament Europejski i Radę UE. Wszelkie procedury związane z wprowadzeniem możliwej do stosowania w praktyce inicjatywy obywatelskiej zostały spełnione. W dniu 16 lutego 2011 roku przewodniczący PE Jerzy Buzek oraz przewodniczący Rady Unii Eu-

¹⁹ Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

²⁰ Dz.U. UE, C 115/13, s. 21.

²¹ M. Wallström, *Każdy może zmieniać unijne prawo*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 29.11.2009, s. 14.

²² Skonsolidowana wersja Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony), Dz.U. UE, C 115/13 <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF>.

²³ Prawem wtórnym są: rozporządzenia, dyrektywy, opinie i zalecenia.

ropejskiej ds. Ogólnych János Martony²⁴ na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego w Strasburgu podpisali rozporządzenie²⁵ dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO). W zapoczątkowanym po II wojnie światowej procesie integracji europejskiej, po deklaracji Roberta Schumana, EIO można uznać za jedną z najważniejszych, wręcz rewolucyjnych zmian, które zostały wprowadzone przez Traktat z Lizbony i są realizacją idei Jana Moneta, który apelował, aby proces integracji opierać na współpracy i włączaniu w obywateli w decydowanie o Europie. Dzięki prawnej instytucji EIO obywatele Unii Europejskiej będą mogli bezpośrednio proponować wymagane przez nich zmiany w prawie UE, co oznacza, że będą mieli realny wpływ na kształtowanie polityk europejskich ich dotyczących. Podczas uroczystego podpisywania rozporządzenia przewodniczący PE Jerzy Buzek powiedział: „Ten instrument prawny ustanowi bezpośrednie połączenie między obywatelami a instytucjami Unii, zniweluje przepaść między nimi. Inicjatywa obywatelska będzie stanowiła wyjątkowe ćwiczenie z demokracji w skali całej UE. Dziś podpisujemy rozporządzenie dotyczące Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Wkrótce, mam nadzieję, podpiszę pierwszy akt prawny wynikający z bezpośredniego zapotrzebowania co najmniej miliona Europejczyków”²⁶. Rozporządzenie dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, precyzyjnie określające wymogi w stosunku do organizatorów i sygnatariuszy, pozwoli na praktyczne stosowanie EIO po upływie roku od jego wejścia w życie. Podyktowane jest to przede wszystkim dostosowaniem krajowych przepisów państw członkowskich do wymogów proceduralnych stosowania inicjatywy obywatelskiej. Oznacza to, iż pierwsza europejska inicjatywa obywatelska będzie mogła zostać formalnie złożona dopiero 1 kwietnia 2012 r. W chwili obecnej w poszczególnych państwach członkowskich trwają intensywne prace nad przygotowaniem i dostosowaniem ram prawnych ustawodawstwa krajowego do możliwości stosowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Wraz z EIO obywatele Unii Europejskiej nabędą – niestety dość trudną organizacyjnie ze względu na milionową liczbę sygnatariuszy wyrażających poparcie dla danej inicjatywy i konieczność ich pochodzenia z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich – ale jednak znaczącą możliwość proponowania aktów prawnych prawa wtórnego, a więc prawa wykonawczego.

²⁴ Minister Spraw Zagranicznych Republiki Węgierskiej, w związku z węgierską prezydencją przewodniczący posiedzeniom Rady Unii Europejskiej ds. Ogólnych w okresie styczeń–czerwiec 2011 r. Rada UE ds. Ogólnych zgodnie z Art. 16 TUE we współpracy z pozostałymi instytucjami UE zapewnią spójność działania UE.

²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r., Dz.U. UE, L 65.

²⁶ J. Buzek, *Europejska inicjatywa obywatelska nabrała mocy prawnej*, http://www.europarl.europa.eu/president/view/pl/press/press_release/2011/2011-February/press_release-2011-February-19.html, 16.02.2011.

PROCEDURY DLA PODEJMUJĄCYCH INICJATYWĘ OBYWATELSKĄ

Komitet obywatelski – demokracja dla „wielkich” obywatelskich reformatorów

Przygotowanie inicjatywy obywatelskiej podlega ściśle określonej procedurze ustalonej i opisananej przez Parlament Europejski i Radę UE w Rozporządzeniu nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. Warto podkreślić, że jak na standardy unijne rozporządzenie napisane zostało bardzo prostym językiem i w przejrzystym usystematyzowanym porządku.

Obywatele podejmujący trud inicjowania przepisów w celu implementacji oczekiwanej przez nich interpretacji przepisów traktatowych, w stosownej inicjatywie, nie powinni mieć kłopotów ze zrozumieniem i stosowaniem procedur. Inicjatywę po wyborze jej przedmiotu możemy podjąć przede wszystkim zgodnie z warunkami art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej²⁷, zgodnie z którym inicjatywę ustawodawczą może–musi zorganizować tzw. komitet obywatelski, składający się z co najmniej z siedmiu osób, które są obywatelami Unii Europejskiej. W skład komitetu obywatelskiego mogą wchodzić tylko osoby fizyczne. *A contrario* organizatorami inicjatywy obywatelskiej nie mogą być osoby prawne, w tym organizacje społeczne. Mogą one jednak promować lub wspierać złożone inicjatywy obywatelskie, pod warunkiem zachowania pełnej przejrzystości działań²⁸. Obywatele wchodzący w skład komitetu obywatelskiego muszą mieszkać w różnych państwach członkowskich, nie może być sytuacji, w której więcej niż jeden członek komitetu obywatelskiego będzie pochodził z tego samego państwa²⁹. Ponadto wśród członków komitetu obywatelskiego nie może znaleźć się członek Parlamentu Europejskiego. Wykluczenie z grona osób mogących brać udział w tworzeniu inicjatywy europejskiej m.in. posłów do Parlamentu Europejskiego jest wynikiem propozycji zgłoszonej przez wybraną w Polsce europosłankę EPL Różę Thun³⁰. Wydaje się bowiem oczywiste, że politycy europejscy mają możliwość wpływania na prawo UE z pozycji pełnionej funkcji, jaką w przypadku europarlamentarzystów jest mandat posła do PE. Ponadto należy podkreślić, że w skład komitetu obywatelskiego będą mogły wejść tylko osoby, które zgodnie z prawem kraju posiadanego obywatelstwa narodowego, osiągnęły wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W chwili obecnej w większości państw europejskich jest to wiek lat 18. Wyjątkiem od tej reguły jest np. Austria, której prawo wybor-

²⁷ Dz.U. UE, L 65/, s. 4.

²⁸ W szczególności kreślone w Zielonej księdze *Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze* (COM(2007)0127 oraz w Ramach dla działalności lobbystów w instytucjach europejskich. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu (lobbystów) w instytucjach europejskich (2007/2115(INI)), Dz.U. C 271 E, 12/11/2009 P. 0048 – 0051.

²⁹ Art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r., Dz.U. UE, L 65.

³⁰ Opinion of Committee on Culture and Education for the Committee on Constitutional Affairs on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)) Rapporteur: Róza Gräfin von Thun und Hohenstein – 2010/0074 (COD).

cze umożliwiała udział w głosowaniu osób, które ukończyły 16 lat³¹. Oznacza to, że obywatele austriaccy mogą wcześniej korzystać z prawa do wspierania inicjatywy obywatelskiej. Ważnym zadaniem organizatorów komitetu obywatelskiego podejmującego EIO będzie również wyznaczenie jednego reprezentanta i jednego zastępcy („osoby do kontaktu”), którzy będą bezpośrednio pośredniczyć w kontaktach między komitetem obywatelskim a instytucjami Unii w toku całej procedury. Wymienieni reprezentanci będą także upoważnieni do wypowiadania się na temat inicjatywy i komitetu oraz działania w imieniu komitetu obywatelskiego. Osoby wchodzące w skład komitetu obywatelskiego będą musiały bez wątplenia sprostać wielu wyzwaniom, które pojawią się po rejestracji inicjatywy, to one będą musiały odpowiadać na krytykę ze strony przeciwników danej inicjatywy. To na tych osobach będzie spoczywała odpowiedzialność za informowanie obywateli Europy o idei danej inicjatywy obywatelskiej. Dlatego też ważne jest, aby były to osoby zdeterminowane w realizacji przedstawianego rozwiązania i aby były dobrze przygotowane merytorycznie do przedstawiania i obrony proponowanych założeń oraz przedkładanych rozwiązań.

Procedury przeprowadzenia inicjatywy obywatelskiej w instytucjach UE

Utworzenie komitetu obywatelskiego dla przedłożenia inicjatywy obywatelskiej to początek procedury. Nadanie inicjatywie formalnego statusu na poziomie unijnym wymaga spełnienia szeregu wymogów związanych z rejestracją inicjatywy. Zgodnie z rozporządzeniem PE i Rady (UE) nr 211/2011 przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy³² (obywateli Unii Europejskiej) deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy będą musieli dokonać rejestracji inicjatywy obywatelskiej w rejestrze *on-line*, który będzie prowadzony i udostępniany przez Komisję Europejską. Organizatorzy muszą dostarczyć w jednym z 23 języków urzędowych Unii Europejskiej (np. polskim lub niemieckim) podstawowe informacje, które zostały określone w załączniku II³³ do powyższego rozporządzenia. W gestii organizatorów będzie leżało również przetłumaczenie swych inicjatyw na wybrane przez nich języki. Po potwierdzeniu rejestracji w jednym z języków urzędowych UE organizatorzy będą mieli możliwość zwrócenia się o dodanie do rejestru dostarczonej do Komisji przez komitet obywatelski informacji również w innych językach urzędowych UE. Przed umieszczeniem w rejestrze dodatkowych wersji językowych inicjatywy Komisja ma obowiązek sprawdzić, czy poszczególne wersje językowe są tożsame i czy nie ma w nich istotnych rozbieżności między tekstem w dodatkowym języku a oryginalną wersją, w szczególności w odniesieniu do tytułu, opisu przedmiotu i celów inicjatywy. Komitet obywatelski będzie również zobligowany do podawania na stronie internetowej regularnie aktualizowanych informacji dotyczących źródeł wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej. Należy podkreślić, że dane dotyczące źródeł wsparcia finansowego i pomocy organizacji, instytucji czy firm będą musiały być na bieżąco aktualizowane przez komitet obywatelski, ponadto będą prawdopodobnie weryfikowane przez urzędników Komisji Europejskiej. W terminie dwóch miesięcy od otrzymania niezbed-

³¹ Artikel 21 Österreichs Nationalrats-Wahlordnung 1992 BGBl. I Nr. 27/2007 und 28/2007.

³² „Sygnatariusz” zgodnie z definicją zawartą w art. 2 rozporządzenia oznacza obywatela Unii, który wyraża poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej przez wypełnienie formularza deklaracji poparcia tej inicjatywy, Dz.U. UE, L 65, s. 3.

³³ Dz.U. UE, L 65, s. 11.

nych informacji określonych w załączniku II rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej Komisja Europejska będzie rejestrowała proponowaną inicjatywę obywatelską pod „wyłącznym” dla niej numerem rejestracyjnym. Komisja odmówi zarejestrowania, jeżeli skład komitetu obywatelskiego będzie niezgodny z przepisami lub jeżeli przedstawienie wniosku w sprawie proponowanego aktu prawnego wyraźnie wykracza poza zakres kompetencji Komisji³⁴ lub jeżeli jest to inicjatywa w sposób oczywisty dla kogokolwiek obelżywa, niepoważna bądź stanowiąca nadużycie lub wyraźnie sprzeczna z wartościami UE³⁵. W przypadku odmowy rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej Komisja będzie informowała organizatorów o przyczynach tej odmowy oraz o wszystkich możliwych dostępnych dla nich sądowych i pozasądowych odwoławczych środkach prawnych. Takimi możliwościami prawnymi mogą być np. odwołanie się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub zaangażowanie i włączenie w sprawę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dla większości inicjatorów proponowana droga odwoławcza nie wydaje się zbyt atrakcyjna, ponieważ angażuje uwagę, czas i środki, przez co oddala działania obywatelskie od głównego celu, jakim jest obywatelskie kształtowanie polityk Unii Europejskiej przez zaprezentowanie – w formie wniosku ustawodawczego – pomysłu na rozwiązanie ponadnarodowego, [traktatowego] problemu³⁶. Rozporządzenie w sprawie inicjatywy obywatelskiej w art. 4 pkt 5 przewiduje możliwość wycofania zarejestrowanej już przez Komisję proponowanej inicjatywy obywatelskiej w każdym momencie, ale przed złożeniem deklaracji poparcia inicjatywy, czyli przed uruchomieniem procedury weryfikacji i poświadczenia.

Deklaracja poparcia inicjatywy obywatelskiej – czyli czas na „aktywność” obywateli

Uzyskanie przez organizatorów od Komisji Europejskiej – po maksimum dwóch miesiącach – potwierdzenia rejestracji przedłożonej inicjatywy obywatelskiej pozwala organizatorom na uruchomienie procedury pozyskiwania poparcia sygnatariuszy. Organizatorzy inicjatywy obywatelskiej deklarację poparcia mogą zbierać w formie papierowej lub elektronicznej, ale wyłącznie na drukach wedle wzoru określonego w załączniku nr III³⁷ do rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Inicjatywę dla jej skuteczności musi – dopiero po jej zarejestrowaniu i upublicznieniu przez Komisję Europejską – poprzeć w ciągu 12 miesięcy (wypełniając formularze „deklaracji poparcia”) co najmniej 1 milion obywateli Unii Europejskiej (sygnatariuszy) z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich UE, aktualnie stanowi to siedem państw członkowskich UE (bo Unia Europejska liczy 27 państw członkowskich). Powodem postawienia wymogu, aby sygnatariusze pochodzili ze „znacznej liczby państw członkowskich”, jest chęć zagwarantowania, aby inicjatywa była w wystarczającym stopniu re-

³⁴ Kompetencje Komisji Europejskiej wynikają z TUE oraz TFUE.

³⁵ TUE Tytuł I „Postanowienia Wspólne”, w szczególności art. 2 i 6 – wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej,

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF>.

³⁶ Kiedy „New York Times” zaczyna przyglądać się Europie, w: M. Hautala, op. cit., s. 81.

³⁷ Dz.U. UE, L 65, s. 12.

prezentatywna dla obszaru UE, jeśli chodzi o interes Unii³⁸. Zgodnie z literą Traktatu o UE obywatele państw trzecich nie będą mogli podpisywać się pod europejską inicjatywą obywatelską. Traktat w sposób wyraźny stanowi, iż w inicjatywach obywatelskich mogą brać udział wyłącznie obywatele państw członkowskich, co oznacza, że posiadają oni także obywatelstwo Unii Europejskiej. Ponadto w rozporządzeniu PE i Rady (UE) nr 211/2011 została określona minimalna liczba sygnatariuszy przypadająca na poszczególne państwa członkowskie. W wybranych minimum siedmiu krajach spośród tych, w których w ogóle zbierano deklaracje poparcia, należy zebrać właśnie taką, określoną szczegółowo w załączniku nr I³⁹ do w/w. rozporządzenia, minimalną liczbę podpisów obywateli UE na deklaracji wg wymaganego wzoru. Sposób obliczenia liczby podpisów dla poszczególnych krajów liczy się jako iloczyn liczby posłów do Parlamentu Europejskiego z danego kraju przez liczbę 750. W przypadku Polski minimalna wymagana liczba podpisów na deklaracji wynosi 37 500 podpisów (50 posłów PE x 750), w przypadku Niemiec – to 74 250 podpisów, a w przypadku najmniejszego kraju UE, tj. Malty, wystarczy jedynie 3750 podpisów.

Sygnatariusze składający podpisy na deklaracjach w formie papierowej wypełniają formularze deklaracji poparcia udostępnione przez organizatorów, ale zawsze wedle obowiązującego wzoru. Osoby podpisujące deklaracje podają jedynie te dane osobowe, których wymaga się do celów weryfikacji osób przez państwa członkowskie. Zgodnie z załącznikiem III do rozporządzenia dane te obejmują m.in. imię, nazwisko, miejsce stałego zamieszkania, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo, a w przypadku Polski również numer PESEL. Sygnatariusze mogą wyrazić poparcie dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej tylko raz. Od chwili zarejestrowania i upublicznienia inicjatywy w rejestrze Komisji Europejskiej organizatorzy mają 12 miesięcy na zgromadzenie podpisanych deklaracji poparcia w wymaganej liczbie. Procedura zbierania deklaracji poparcia przez internet, wypełnianych *on-line*, realizowana jest zgodnie z art. 6 rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Przed rozpoczęciem gromadzenia deklaracji *on-line* organizatorzy muszą zwrócić się do właściwego organu krajowego państwa UE, w którym przechowywane będą dane, o poświadczenie zgodności systemu zbierania deklaracji *on-line*. Dany organ ma jeden miesiąc na udzielenie odpowiedzi i wystawienie certyfikatu potwierdzającego zgodność systemu deklaracji *on-line* z warunkami określonymi w art. 6 ust. 4 w zakresie odpowiednich zabezpieczeń systemu zbierania deklaracji, ograniczenia możliwości podpisania deklaracji jedynie przez osobę fizyczną i tylko jeden raz oraz odnośnie do przechowywania i edycji deklaracji w procedurze weryfikacji. Organizatorzy mogą liczyć na pomoc Komisji, która będzie udostępniać im oprogramowanie typu *open-source* przystosowane do zbierania deklaracji *on line*. Komisja przyjmie także specyfikacje techniczne, aby pomóc organizatorom w budowaniu systemu gromadzenia danych. Po zgromadzeniu wymaganej liczby deklaracji w każdym kraju organizatorzy przedkładają je do weryfikacji i poświadczenia ważności odpowiedniemu, ustanowionemu w danym kraju jednemu organowi krajowemu odpowiedzialnemu za koordynowanie procesu weryfikacji deklaracji poparcia oraz dostarczanie w wymaganych terminach stosownych certyfikatów zgodności. Jednostka certyfikująca jest zobowiązana wydać bezpłatny certyfikat wskazujący, ile waż-

³⁸ Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 4.

³⁹ Dz.U. UE, L 65, s. 10.

nych deklaracji poparcia zebrano w ciągu trzech miesięcy od zakończenia akcji zbierania podpisów pod deklaracjami. Władze krajowe zastosują odpowiednie metody do sprawdzenia ważności deklaracji (takie jak badanie losowo dobranej próby). Wprowadzenie możliwości zbierania podpisów przez Internet ma przede wszystkim na celu ograniczenie barier administracyjnych i stanowi wyjście naprzeciw oczekiwaniom e-pokolenia⁴⁰.

Przedłożenie inicjatywy obywatelskiej – weryfikacja i poświadczenia

Przedłożenie zadeklarowanej przez obywateli inicjatywy właściwym organom państw członkowskich w celu weryfikacji i certyfikacji zgodności wymaganej liczby podpisów obywateli Unii Europejskiej w deklaracjach otwiera drogę organizatorom do przedłożenia inicjatywy obywatelskiej⁴¹ do weryfikacji i poświadczenia w Komisji Europejskiej, która uzyskane informacje niezwłocznie publikuje w rejestrze i wtedy rozpoczyna się procedura uznania – lub nie – inicjatywy za wymagającą dalszych legislacyjnych działań ze strony Komisji.

Po uzyskaniu certyfikatów przyznawanych przez organy krajowe oraz dopełnieniu wszystkich stosownych procedur i warunków określonych w rozporządzeniu organizatorzy mogą przedłożyć inicjatywę obywatelską Komisji, załączając informacje dotyczące wszelkiego wsparcia i finansowania otrzymanego na rzecz tej inicjatywy⁴². Komisja niezwłocznie publikuje inicjatywę obywatelską w rejestrze, przyjmuje organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby mogli szczegółowo wyjaśnić kwestie, których dotyczy inicjatywa obywatelska⁴³. W ciągu trzech miesięcy od zgłoszenia inicjatywy Komisja wydaje komunikat, przedstawiając własne prawne i polityczne wnioski dotyczące analizowanej inicjatywy oraz informacje o zamierzonych w związku z inicjatywą działaniach lub powodach niepodjęcia dalszych działań wraz ze stosownym uzasadnieniem swojego stanowiska. Komunikat ogłaszany jest publicznie, a ponadto są o nim powiadamiani organizatorzy i jest on przesyłany Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej. Komunikat będzie *de facto* stanowiskiem Komisji w kwestii przedkładanej inicjatywy, a jego wydanie musi być poprzedzone spotkaniem organizatorów z przedstawicielami odpowiedniego dla sprawy szczebla Komisji w celu szczegółowego omówienia i wyjaśnienia przez obydwie strony wszelkich kwestii dotyczących omawianej inicjatywy. Po opublikowaniu inicjatywy w rejestrze i po spotkaniu organizatorów z przedstawicielami Komisji – zgodnie z przewidzianą w rozporządzeniu procedurą – organizatorzy mają możliwość przedstawienia zgłaszanej inicjatywy obywatelskiej w wysłuchaniu publicznym w ciągu trzech miesięcy przewidzianych na wydanie komunikatu. Komisja i Parlament Europejski mają zapewnić zorganizowanie wysłuchania w Parlamencie, z ewentualnym udziałem innych instytucji i organów Unii, które zgłoszą chęć udziału w tym wysłuchaniu. Na Komisji spoczywa też obowiązek obecności jej reprezentacji na właściwym szczeblu. W wysłuchaniu będą mogli brać udział np. przedstawiciele Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu Ekonomicz-

⁴⁰ A. Gostyńska, *Europejska Inicjatywa Obywatelska jako instrument demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 128, s. 2.

⁴¹ Przedłożenie inicjatywy obywatelskiej należy dokonać na formularzu stanowiącym załącznik nr VII do rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz.U. UE, L 65, s. 22.

⁴² Art. 9 rozporządzenia PE i Rady UE nr 211/2011, Dz.U. UE, L 65, s. 7.

⁴³ Art. 10 ust. 1 lit. b rozporządzenia PE i Rady UE nr 211/2011, Dz.U. UE, L 65, s. 7.

no-Społecznego czy jednej z wielu agencji i innych organów zdecentralizowanych zajmujących się poszczególnymi obszarami polityki UE.

Organizatorzy na każdym niemal etapie prowadzenia inicjatywy obywatelskiej są zobligowani przepisami rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej do zapewnienia przejrzystości i demokratycznej odpowiedzialności, będą więc musieli składać aktualizowane na bieżąco informacje dotyczące organizacji wspierających inicjatywę oraz sposobu finansowania danej inicjatywy. Rozwiązanie takie jest podyktowane dobrem obywateli rozważających możliwość przyłączenia się do danej inicjatywy. Jest ono również zgodne z „Europejską inicjatywą na rzecz przejrzystości”, zapoczątkowaną przez Komisję Europejską⁴⁴.

KONKLUZJE

Podsumowanie omawianego w artykule tematu inicjatywy obywatelskiej zdaniem autorów warto rozpocząć od przywołania pewnej kompilacji idei i sentencji sygnowanych przez przedstawicieli Państw Członkowskich, zawartych w preambule Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu: „zdecydowani przejść do nowego etapu procesu integracji europejskiej, inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne, pragnąc umocnić demokratyczny charakter i skuteczność działania instytucji, tak aby były one w stanie lepiej spełniać, w jednolitych ramach instytucjonalnych, powierzone im zadania, zdecydowani kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości, mając na uwadze dalsze kroki, które należy przedsięwziąć na rzecz rozwoju integracji europejskiej, [pełnomocni przedstawiciele Państw Członkowskich] postanowili ustanowić Unię Europejską”. Tak opisana organizacja międzynarodowa, jaką od 2009 roku jest Unia Europejska, w sposób naturalny i oczywisty wymaga wprowadzania demokratyzujących zmian w ustawodawstwie europejskim. Zmiany, jakie wniósł do wcześniej obowiązujących traktatów Traktat z Lizbony, w szczególności w kwestii prawa do podejmowania inicjatywy obywatelskiej w celu demokratyzacji życia w Unii, powinny okazać się wyjątkowo istotne. Wydaje się, że twórcom europejskiej inicjatywy obywatelskiej przyświecała dość oczywista idea, aby inicjatywa ta była prosta w podjęciu, łatwa w zastosowaniu i dostępna dla wszystkich oraz aby nie stanowiła zbyt dużego obciążenia dla krajowych organów władzy. Ważne wydaje się również to, aby ten nowy element procesu demokracji był wiarygodny i dawał całkowitą gwarancję ochrony danych oraz był zabezpieczony przed wszelkimi nadużyciami i oszustwami. Europejska inicjatywa obywatelska nie jest tylko pozornym wyciągnięciem ręki przez UE do obywateli państw członkowskich, ale może też być ważnym mechanizmem w budowaniu poczucia, że dobrze zorganizowane społeczeństwo obywatelskie może mieć realny wpływ na unijną legislację⁴⁵. Najistotniejszym skutkiem inicjatywy obywatelskiej będzie też otwarcie instytucji europejskich na wnioski i życzenia obywateli. Obywatele uzyskali szansę włączenia się do skutecznej dyskusji w sprawach, które ich dotyczą. Przysłowiowa „Bruksela”,

⁴⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/683>.

⁴⁵ <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/590042.html>.

w społecznym odbiorze zbyt skupiona na zajmowaniu się samą sobą i z daleko posuniętą tendencją do obracania się wokół samej siebie, musi otworzyć się na sprawy zajmujące Europejczyków i definiowane ich pragnienia⁴⁶. Należy zdecydowanie zgodzić się z opinią węgierskiej eurodeputowanej Zity Gurmai, sprawozdawcy PE w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, która stwierdziła, że „inicjatywa obywatelska jest szczególnym sposobem tchnięcia nowego życia w naszą europejską demokrację, zwiększenie udziału obywateli w tworzeniu europejskich strategii politycznych oraz wsparcie szerszej debaty ponad granicami państw na tematy dotyczące polityki UE”⁴⁷. Będzie to niewątpliwie szansa dla społeczeństwa obywatelskiego, dająca możliwość bardziej bezpośredniego zabierania głosu w wielu ważnych dla obywateli Europy kwestiach życiowych. Obywatele oczekują dalszego usprawniania obszarów dotyczących świadczenia usług ponad granicami, pracy za granicą, wzajemnego uznawania certyfikatów i dyplomów, harmonizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska czy usuwania przeszkód w transgranicznej działalności gospodarczej. Kryzys pokazał, że również tak ważna zdobycz obywatelska jak swoboda przepływu obywateli Unii Europejskiej w obszarze Schengen jest narażona na narodowy partykularyzm. W jednym z artykułów amerykańskiego „New York Timesa” ta nowojorska gazeta pozwoliła sobie nawet na daleko idące spekulacje w kwestiach mogących być przedmiotem inicjatywy europejskiej, miałyby to być m.in.: „zakaz walk byków, noszenia burki, zakaz produkcji żywności modyfikowanej genetycznie; ograniczenie morskich odwiertów; wprowadzanie nowych podatków; zakończenie wymiany danych finansowych ze Stanami Zjednoczonymi oraz niedopuszczenie Turcji do Unii”⁴⁸. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, co przyniesie przyszłość, czy sprawdzą się „przepowiednie” „New York Timesa”, nikt praktycznie nie jest w stanie przewidzieć, jakie inicjatywy zrodzą się w umysłach Europejczyków, należy jednak podkreślić, że od 2012 roku „milczący” obywatele UE będą mogli w pełni zaangażować się w życie polityczne Europy. Zgodnie bowiem z zapisami Karty Praw Podstawowych bycie Europejczykiem to nie puste słowa, to konkretne prawa. A te prawa urzeczywistniają się właśnie teraz, m.in. przez europejską inicjatywę obywatelską. Należy mieć więc nadzieję, że w tych trudnych obecnych i najbliższych latach dobrze przygotowanych, potrzebnych dla rozwoju integracji europejskiej, państw, regionów i jednostek, inicjatyw obywatelskich będzie bardzo wiele. Osiągnięcie otwartej, celowościowej debaty nad procesem integracji, nad kryzysem, migracjami i niezadowolaniem obywateli, wymaga zdecydowanego wsparcia obywatelskiego oraz rozwoju instytucji wysłuchania i prowadzenia dyskursu w ramach otwartej europejskiej debaty publicznej, w którą np. przez inicjatywy obywatelskie włączą się nie tylko obywatele Europy, ale także Parlament Europejski, Rada UE oraz Komisja Europejska.

⁴⁶ G. Häfner, *Europejska inicjatywa obywatelska – bezzębny tygrys czy efektywny instrument uczestnictwa obywatelskiego?*, Green European Foundation, Brussels 2010, s. 7.

⁴⁷ Z. Gurmai, *Ku inicjatywie obywatelskiej*,

<http://www.europarl.europa.eu/pl/headlines/content/20101001STO84608/html/Ku-inicjatywie-obywatelskiej>.

⁴⁸ S. Dyle, S. Castle, *Europe Turns Ear Toward Voice of the People*, „New York Times”, 22.07.2010, www.nytimes.com/2010/07/23/world/europe/23brussels.html?scp=1&sq=european%20citizens%20initiative&st=cse.

BIBLIOGRAFIA

- Dyle S., Castle S. 2010.** *Europe Turns Ear Toward Voice of the People*, „New York Times”, 22.07.
- Gostyńska A. 2010.** *Europejska Inicjatywa Obywatelska jako instrument demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 128.
- Hautala H. 2010.** *Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie*, Green European Foundation, Brussels.
- Häfner G. 2010.** *Europejska inicjatywa obywatelska – bezzębny tygrys czy efektywny instrument uczestnictwa obywatelskiego?*, Green European Foundation, Brussels.
- Pietrzyk-Reeves D. 2007.** *Tożsamość Starego Kontynentu i przyszłość Projektu Europejskiego*, UKIE, Warszawa.
- Wallström M. 2009.** *Każdy może zmieniać unijne prawo*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 29.11.
- Wypisy z historii i teorii Imperium Europejskiego*, „Stańczyk” 2002, nr 36/37.

Akty prawne

Skonsolidowana wersja Traktatu o Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony) Dz.U. UE, C 115/13,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:PL:PDF>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej Dz.U. UE, L 65.

Opinion of Committee on Culture and Education for the Committee on Constitutional Affairs on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the citizens' initiative COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)) – 2010/0074 (COD).

Komunikat Prasowy Komisji Europejskiej z dnia 11.08.2011 r., IP/11/959.

Österreiches Nationalrats-Wahlordnung 1992 BGBl. I Nr. 27/2007 und 28/2007.

Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, KOM(2009)622, wersja ostateczna.

Zielona Księga „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze”, (COM(2007)0127, wersja ostateczna.

STRESZCZENIE

Powyższy artykuł opisuje nową, niespotykaną do tej pory na skalę międzynarodową instytucję demokracji uczestniczącej w Unii Europejskiej – europejską inicjatywę obywatelską. W artykule został omówiony proces przemian ustawodawczych i politycznych, które miały wpływ na kształtowanie się nowej instytucji demokracji bezpośredniej w Unii Europejskiej. Autorzy przedstawiają proces powstawania i funkcjonalnego przygotowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej ustanowionej Traktatem z Lizbony w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Euro-

pejskiej. Istotą artykułu jest funkcjonalna analiza procedury prawnej składania inicjatywy obywatelskiej. Autorzy omawiają tło powstania inicjatywy i wprowadzoną procedurę legislacyjną dla inicjatywy, poczynając od założenia komitetu obywatelskiego, rejestracji inicjatywy, zbierania głosów poparcia, kończąc na weryfikacji i poświadczeniu inicjatywy, dokonywanej przez Komisję Europejską. Autorzy starali się również wskazać zalety i ewentualne problemy, jakie mogą wynikać w związku z wprowadzeniem inicjatywy obywatelskiej w Unii Europejskiej, uwzględniając dotychczasowe i przyszłe meandry procesu integracji i skutków globalnej konkurencyjności.

SŁOWA KLUCZOWE: europejska inicjatywa obywatelska, demokracja, obywatele, prawa obywatelskie, inicjatywa ustawodawcza, demokracja uczestnicząca, Traktat z Lizbony

SUMMARY

This article describes a new, not seen so far on an international scale, institution of participatory democracy in the European Union – European Citizens’ Initiative. In article was discussed process of legislative and policy changes that impacted on the formation of a new institution of direct democracy in the European Union. The authors present functional process of preparing European citizens’ initiative established by the Treaty of Lisbon in the Treaty on European Union Treaty on the Functioning of the European Union. The essence of the article is a functional analysis of the legal process, submission of a citizens’ initiative. The authors discuss about background of the initiative and introduced legislative procedure for the initiative, starting from foundation of a citizens’ committee, registration of initiative, collection of support, ending on verification and certification of initiative, carried out by the European Commission. The authors also sought to identify advantages and possible problems that may arise in connection with the introduction of a citizens’ initiative in the European Union, having regard to existing and future meanderings of the integration process and effects of global competitiveness.

KEYWORDS: European Citizens’ Initiative, democracy, citizens, civil rights, legislative initiative, participatory democracy, Treaty of Lisbon