

Agata B. Capik / Alicja Gniewek

**WPROWADZENIE
DO PRAWA
EUROPEJSKIEJ INICJATYWY
OBYWATELSKIEJ**

SPIS TREŚCI

SPIS TREŚCI	2
WYKAZ SKRÓTÓW	4
OD AUTOREK	5
I. UWAGI OGÓLNE	7
I.1. DEMOKRATYZACJA UNII EUROPEJSKIEJ	8
I.2. ZAGADNIENIE DEFICYTU DEMOKRACJI W STRUKTURACH EUROPEJSKICH	10
I.3. EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA ODPOWIEDZIĄ NA DEFICYT DEMOKRACJI	11
II. ROZWOJ INSTYTUCJI – RYS HISTORYCZNY	13
II.1. UWAGI OGÓLNE.....	13
II.2. KSZTAŁTOWANIE SIĘ TREŚCI REGULACJI PRAWNEJ.....	14
II.3. REPREZENTACJA OBYWATELI – LOBBING	18
III. ZARYS PRAWA EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ	23
III.1. DEFINICJA EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ	23
III.2. ROLA EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ.....	25
IV. ZARYS INNYCH FORM UDZIAŁU OBYWATELI W ŻYCIU PUBLICZNYM – PRZYKŁAD POLSKI I UNII EUROPEJSKIEJ	28
IV.1. PRAWNE INSTRUMENTY DZIAŁAJĄCE W UNII EUROPEJSKIEJ - EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA (ECI) A PRAWO PETYCJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO....	28
IV.2. INSTRUMENTY PRAWA KRAJOWEGO: PRAWO OBYWATELSKIEJ INICJATYWY USTAWODAWCZEJ ORAZ PRAWO PETYCJI W POLSCE	32
IV.2.a. <i>Prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej</i>	32
IV.2.b. <i>Prawo składania petycji</i>	37
V. POWSTANIE I ROZWÓJ REGULACJI DOTYCZĄCYCH EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ	42
V.1. PIERWSZY KROK - INICJATYWA OBYWATELSKA A PARLAMENT EUROPEJSKI.....	42
V.2. ZIELONA KSIĘGA ORAZ KONSULTACJE SPOŁECZNE KOMISJI EUROPEJSKIEJ	44
V.3. ZARYS DALSZEGO KSZTAŁTOWANIA REGULACJI ROZPORZĄDZENIA – ZWYKŁA PROCEDURA LEGISLACYJNA.....	46
V.4. PUBLIKACJA I WEJŚCIE W ŻYCIE.....	54
VI. WYBRANE ZAPISY SZCZEGÓŁOWE REGULUJĄCE EUROPEJSKĄ INICJATYWĘ OBYWATELSKĄ	55
VI.1. MINIMALNA LICZBA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH.....	56
VI.2. MINIMALNA LICZBA OBYWATELI PRZYPADAJĄCA NA JEDNO PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE	61
VI.2.a. <i>Wymogi formalne</i>	65
VI.3. MINIMALNY WIEK OBYWATELA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO.....	67
VI.4. FORMA INICJATYWY	71
VI.5. ZBIERANIE I WERYFIKACJE DEKLARACJI POPARCIA	74
VI.6. ZBIERANIE DEKLARACJI POPARCIA	78
VI.7. REJESTRACJA INICJATYWY	81
VI.8. PRZEJRZYSTOŚĆ I FINANSOWANIE	85

VI.9.	KONTROLA AUTENTYCZNOŚCI DEKLARACJI POPARCIA	88
VI.10.	ROLA KOMISJI	90
VI.10.a.	<i>Czas rozpatrywania EIO przez KE.....</i>	90
VI.10.b.	<i>Kontrola dopuszczalności EIO przez Komisję</i>	95
JAK PODKREŚLA MAIANI, DRUGI, SKOMPLIKOWANY WARUNEK DT. KOMPETENCJI KOMISJI WYNIKA WPROST Z POSTANOWIEŃ ART. 11 TUE. NATOMIAST DWA POZOSTAŁE DOTYCZĄCE SPRZECZNOŚCI Z WARTOŚCIAMI UNII ORAZ NIEDOPOWIEDNIEGO CHARAKTERU INICJATYWY WYNIKAJĄ Z WOLI LEGISLATORA, BY UNIKNAĆ NADUŻYĆ ZWIĄZANYCH Z EIO, A KONKRETNIE ABY UNIKNAĆ INICJATYW UŻYWANYCH JAKO FORUM DLA KAMPANII, W KTÓRYCH UŻYWANA JEST MOWA NIENAWIŚCI. TE DWA OSTATNIE WARUNKI POZOSTAJĄ BARDZO NIEJASNE, CO MOŻE POWODOWAĆ PROBLEMY DLA OBYWATELI.....		
VII. SKUTKI WPROWADZENIA EIO DO PORZĄDKU PRAWNEGO UNII EUROPEJSKIEJ.....		102
VII.1.	ROZPORZĄDZENIE JAKO ŹRÓDŁO PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ I JEGO IMPLEMENTACJA	103
VII.2.	NOWA FORMA UCZESTNICZENIA W ŻYCIU PUBLICZNYM DLA OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ.....	104
VII.3.	OBOWIĄZKI SPOCZYWAJĄCE NA PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH	104
VII.4.	UDZIAŁ INSTYTUCJI EUROPEJSKICH W PROCEDURZE POWSTAWANIA I DALSZEGO POSTĘPOWANIA Z INICJATYWAMI	105
VII.4.a.	<i>Szczególna rola Komisji Europejskiej.....</i>	105
VII.4.b.	<i>Europejski Trybunał Sprawiedliwości – a EIO.....</i>	107
VIII. KRYTYKA OBECNEJ REGULACJI EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ.....		108
IX. INFORMOWANIE O EIO.....		108
X. RAMY PRAWNE:		109
XI. BIBLIOGRAFIA:.....		144
XI.1.	KSIĄŻKI I ARTYKUŁY:.....	144
‘DIE EUROPÄISCHE BÜRGERINITIATIVE GEFÄHRDUNG DER GLAUBWÜRDIGKEIT EINES DIREKTDEMOKRATISCHEN INSTRUMENTS?’ [W:] JOURNAL FÜR RECHTSPOLITIK 18, 2010.....		144
‘THE FUTUE OF THE EUROPEAN CITIZEN INITIATIVE’ [W:] KAUFMANN, B.; LAMASSOURE, A. ; MEYER, J. (RED.), <i>TRANSNATIONAL DEMOCRACY IN THE MAKING, IRI EUROPE HANDBOOK 2004</i>, AMSTERDAM 2003, INITIATIVE & REFERENDUM INSTITUTE EUROPE.....		145
‘ELEMENTE DER DIREKETEN DEMOKRATIE IM VERTRAG VON LISSABON’ [W:] JOURNAL FÜR RECHTSPOLITIK 18, 2010.....		151
XI.2.	DOKUMENTY:.....	153
XI.3.	KOMUNIKATY PRASOWE:	155
XI.4.	INNE:.....	155

WYKAZ SKRÓTÓW

Art.	Artykuł
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
EIO	Europejska Inicjatywa Obywatelska
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
Itp.	I tym podobne
JAЕ	Jednolity Akt Europejski
k.p.a.	Kodeks postępowania administracyjnego
KE	Komisja Europejska
M.in.	Między innymi
Nast.	Następny
PE	Parlament Europejski
Por.	Porównaj
r.	Rok
red.	Redakcja
RP	Rzeczpospolita Polska
s.	Strona
TFUE	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
tj.	To jest
t.	Tom
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TWE	Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnota Europejska
ww.	Wyżej wymienione
Zob.	Zobacz

OD AUTOREK

Kilka dni po wejściu w życie postanowień Rozporządzenia 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej Autorki oddają do rąk Czytelnika ogólne opracowanie podstawowych zagadnień związanych z wprowadzeniem przez Traktat z Lizbony tego nowego mechanizmu do porządku prawa Unii Europejskiej.

Podpisany 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie Traktat Reformujący wprowadził ostatecznie do prawa pierwotnego Unii Europejskiej instytucję Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, instrument umożliwiający obywatelowi Unii Europejskiej współtworzenie regulacji prawnych na szczeblu europejskim, poprzez wezwanie Komisji Europejskiej do zaproponowania przepisów unijnych w tych kwestiach, w których Unia Europejska posiada kompetencje do stanowienia prawa. Z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony, 1 grudnia 2009 roku, rzeczywiście obywatelowi UE przyznano zatem – przy spełnieniu konkretnych przesłanek – ogólne prawo uczestniczenia w procesach legislacyjnych, a tym samym kształtowania swoich praw i obowiązków w transgranicznym obrocie w ramach Wspólnego Rynku. Prawo to zostało skonkretyzowane w postanowieniach Rozporządzenia 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, obowiązującego od dnia 1 kwietnia 2012 roku.

Tym samym możliwość czynnego uczestniczenia obywateli Unii Europejskiej w procesach integracji, wywierając wpływ na ostateczny kształt ustawodawstwa na szczeblu europejskim, stała się faktem. Pamiętać należy, iż krok ten jest efektem wieloletniej dyskusji na temat tak legitymizacji instytucji Unii Europejskiej jak i deficytu demokracji w ramach struktur europejskich. Unia Europejska jest „unikatowym eksperymentem demokratycznym”, z jednej strony - posiadającym wybierany w bezpośrednich wyborach parlament oraz kompetencje o charakterze ponadnarodowym, z drugiej strony – od początku procesów integracyjnych borykającym się z problemem postępującego dystansu między obywatelami UE a instytucjami funkcjonującymi w ramach struktur europejskich.

Kolejną – i do tej pory bez wątplenia najbardziej odważną – próba przełamania tego dystansu jest właśnie wprowadzenie instytucji Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej do europejskiego porządku prawnego. W świetle aktualnego postępu procesów integracji, pożądanym byłoby z pewnością, aby najbardziej istotnym skutkiem tego mechanizmu stało się otwarcie instytucji europejskich na wnioski i postulaty obywateli oraz tym samym – stworzenie im szansy na aktywne włączenie się do dyskusji na tematy bezpośrednio ich dotyczące. Wydaje się, że Europejska Inicjatywa Obywatelska w obecnym kształcie stwarza możliwość przybliżenia mieszkańców Unii Europejskiej do jej struktur oraz Europy - do jej mieszkańców. Jeśli tak się stanie, będzie to bez wątplenia istotny wkład w zainicjowanie debaty na skalę europejską, a tym samym - w stworzenie europejskiej sfery publicznej.

Powyższa problematyka jest przedmiotem rozważań Auterek niniejszego opracowania. Zamierzeniem Auterek jest możliwie przystępne i praktyczne przedstawienie z jednej strony - charakteru prawnego oraz sposobu funkcjonowania nowej instytucji demokracji bezpośredniej na szczeblu europejskim, zaś z drugiej strony – ogólnego zarysu związanych z tym problemów natury faktycznej, prawnej i politycznej.

Mając na uwadze potencjał instytucji EIO oraz wspomnianą powyżej jej możliwą rolę w demokratyzacji struktur europejskich, omówienie zagadnień dotyczących bezpośrednio mechanizmu EIO poprzedzone zostało ogólnym wprowadzeniem do problematyki procesów integracji oraz demokratyzacji w ramach Unii Europejskiej. W kolejnych rozdziałach niniejszego opracowania przedstawiono zatem m.in. zagadnienia deficytu demokracji na szczeblu europejskim oraz podejmowane przez instytucje UE próby przewycięzania go, a następnie w sposób ogólny omówiono przepisy prawa tak pierwotnego jak i wtórnego Unii Europejskiej, regulujące instytucję EIO, uwzględniając przy tym skomplikowany proces kształtowania się ostatecznego brzmienia odnośnych regulacji. Wreszcie, celem przybliżenia niniejszej publikacji Czytelnikowi, zaprezentowano również ogólne porównanie EIO i mechanizmów demokracji bezpośredniej, funkcjonujących na gruncie prawa polskiego.

W konsekwencji, niniejsze opracowanie nie ma siłą rzeczy charakteru wyczerpującego, lecz jest jedynie wprowadzeniem do problematyki związanej z tą nową instytucją. Publikacja niniejsza nie stanowi zatem ani „komentarza” do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej ani nie jest „przewodnikiem” po zagadnieniach demokracji na szczeblu europejskim.

W celu ułatwienia Czytelnikowi korzystania z niniejszego opracowania, w ostatniej jego części umieszczono regulacje prawne, na które Autorki powołują się w poszczególnych rozdziałach. Ponadto, dla ułatwienia korzystania z opracowania oraz bardziej zróżnicowanej jego lektury w niniejszej publikacji przyjęto system ramek z tekstami źródłowymi, materiałami prasowymi oraz dodatkowymi informacjami.

Autorki pragną serdecznie podziękować pani *Iwone Rokicie – Kwietniak*, Dyrektor Wydziału Współpracy z UE i Szkoleń krakowskiej Izby Przemysłowo - Handlowej za Jej ogromną przychylność i aktywne poparcie inicjatywy niniejszego opracowania oraz Jej pomocne wskazówki w trakcie pracy nad niniejszą publikacją, jak również wyrozumienie. Pani Dyrektor *I. Rokita-Kwietniak* od lat aktywnie wspierająca inicjatywy mające na celu rozpowszechnianie wiedzy z zakresu funkcjonowania Unii Europejskiej, także w trakcie prac nad niniejszą publikacją służyła swoją radą, wieloletnim doświadczeniem, a przede wszystkim - zrozumieniem i pomocą, mając zawsze na uwadze podniesienie tak jakości opracowania jak i jego użyteczności.

Autorkom pozostaje żywić nadzieję, że niniejsze opracowanie zarówno przyczyni się do rozpowszechnienia podstawowych informacji na temat funkcjonowania mechanizmu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej jak i zachęci do pogłębienia wiedzy na ten temat, zachęcając jednocześnie do stosowania EIO w praktyce i korzystania z regulacji na szczeblu europejskim.

Agata B. Capik, Alicja Gniewek

Luksemburg, 4 kwietnia 2012 r.

I. Uwagi ogólne

Dotychczasowy rozwój Unii Europejskiej¹ oraz Wspólnot Europejskich² opierał się na kolejnych, następujących po sobie traktatach, negocjowanych przez Państwa Członkowskie. Zważywszy na trwałe postępowanie procesów integracyjnych oczywistym jest, iż przyjęta metoda okazała się skuteczna, umożliwiając ciągłą ewolucję struktur europejskich przez ostatnie dekady. Nie dziwi zatem fakt, iż ta sama metoda została również zastosowana przez ostatnią Konferencję Międzyrządową³ w 2007 roku, powołaną przez Radę Europejską⁴ na gruncie przygotowanego przez Prezydencję Niemiec⁵ sprawozdania dotyczącego dalszych działań po okresie refleksji⁶ nad przyszłą reformą struktur europejskich. Uprzednio Rada Europejska zatwierdziła szczegółowy mandat, który miał stanowić podstawę prac tejże Konferencji.⁷ Jednocześnie zwróciła się ona do Prezydencji Portugalskiej o przygotowanie projektu tekstu traktatu („reformującego”), zgodnie z zapisami ww. mandatu, oraz o przedłożenie tego projektu Konferencji Międzyrządowej niezwłocznie po jej rozpoczęciu.

Traktaty Europejskie:

1. Traktat Paryski
2. Traktat Rzymski
3. Traktat Fuzyjny
4. Jednolity Akt Europejski
5. Traktat z Maastricht
6. Traktat z Amsterdamu
7. Traktat z Nicei
8. Traktat z Lizbony

¹ Unia Europejska została powołana do istnienia na mocy Traktatu z Maastricht, który podpisano 7 lutego 1992 r. Traktat ten wszedł w życie 1 listopada 1993 r., po przeprowadzeniu referendum w (wówczas) 12 Państwach Członkowskich. Zob. Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE C 191, 29 lipca 1992.

² Pod pojęciem Wspólnot Europejskich rozumie się Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, powołaną do życia na mocy Traktatu Paryskiego podpisanego w dniu 18 kwietnia 1951 r., który to wszedł w życie w dniu 23 lipca 1952 r. na okres 50 lat, a wygasł w dniu 22 lipca 2002 r.) a także Europejską Wspólnotę Energii Atomowej i Europejską Wspólnotę Gospodarczą, obie powołane do życia na mocy Traktatów Rzymskich, podpisanych 25 marca 1957 r. Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Maastricht Europejska Wspólnota Gospodarcza została przemianowana na Wspólnotę Europejską. Na mocy postanowień Traktatu z Lizbony Unia Europejska, której nadano osobowość prawną, wchłonęła Wspólnotę Europejską z dniem 1 grudnia 2009 r.

³ Konferencja międzyrządowa stanowi forum negocjacji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich Unii Europejskiej, których celem jest zmiana traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Dokonanie takiej zmiany wymaga zgody wszystkich Państw Członkowskich, na warunkach określonych w postanowieniach artykułu 48 TUE. W ciągu ostatnich etapów procesów integracji europejskiej odbyło się siedem konferencji międzyrządowych.

⁴ Na posiedzeniu, które odbyło się 21–22 czerwca 2007 r.

⁵ Sprawowana w pierwszej połowie 2007 r. pod hasłem „Europa – wspólnie odniesiemy sukces”, Prezydencja Niemiec za jeden z priorytetów przyjęła przyszłość Europy, w szczególności opracowanie planu przyjęcia „europejskiej konstytucji”. Szczegóły dotyczące Prezydencji Niemiec dostępne są pod adresem internetowym <http://www.eu2007.de> [14.05.2011].

⁶ „Okres refleksji” nad przyszłością Europy W wyniku odrzucenia w referendum w Holandii (1 czerwca 2005 r.) i Francji (27 maja 2005 r.) Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, na szczycie w dniu 17 czerwca 2005 r. Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu „okresu refleksji” i spowolnieniu procesów ratyfikacyjnych Traktatu. Szerzej na ten temat zob. m.in. *Gniatkowski, Z.*, Komunikacja społeczna..., *Studia Europejskie* 2/2007, s. 58; *Grosse, T. G.*, Kondycja integracji..., *Analizy i opinie*, 39/2005. Na temat problemów ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego zob. m.in. *Truszczyski, J.*, Proces ratyfikacyjny, tekst dostępny na stronach MSZ, <http://www.msz.gov.pl/docs/154/ratyfikacja.pdf> [14.05.2011].

⁷ Mandat Konferencji Międzyrządowej, Bruksela, 26 czerwca 2006 r., 11218/07, <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf>> [14.05.2011].

Konferencja Międzyrządowa rozpoczęła pracę 23 czerwca 2007 r. i zakończyła 18 października 2007 r. Sporządzony w jej wyniku traktat⁸ został podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 roku, zaś jego postanowienia weszły w życie z dniem 1 grudnia 2009 roku. Tym samym wprowadzenie mechanizmu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej do porządku prawa pierwotnego Unii Europejskiej stało się faktem.

I.1. Demokratyzacja Unii Europejskiej

Ponieważ to obywatelom przyznano na gruncie postanowień regulujących instytucję Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej większe możliwości uczestnictwa w procesach kształtowania prawa UE, szczególnego znaczenia nabiera tu zasada demokracji,⁹ jako jedna z podstawowych zasad konstytucyjnych Unii Europejskiej¹⁰ leżąca u źródeł brzmienia traktatowych postanowień dotyczących EIO.¹¹

W najbardziej ogólnym ujęciu, za demokratyczne uznaje się systemy w których władzę sprawuje *demos*, czyli naród/lud,¹² bądź – jak ujął to *Abraham Lincoln* w swym „słynnym adresie gettysburskim, rząd demokratyczny musi być rządem «narodu, poprzez naród i dla narodu».”¹³ Choć takie pojmowanie demokracji znajduje odzwierciedlenie w konstytucjach szeregu państw¹⁴ - niezwykle rzadko władza (ludu) ta sprawowana jest w sposób bezpośredni¹⁵ w większych wspólnotach państwowych. Regułą jest zatem

⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE 2007, C 306/01.

⁹ *Piesbergen, H.*, Die Europäische Bürgerinitiative..., s. 29.

¹⁰ Nieco odmiennie *Mik* w kontekście Wspólnot Europejskich: „Łączenie demokracji z organizacjami państwowymi, jakimi były i pozostają Wspólnoty Europejskie byłoby nawet zaskakujące, że dopiero współczesne prawo międzynarodowe odwołuje się do demokracji i to raczej w kontekście praw człowieka lub oceny demokratyczności ustrojów państwowych.”, por. *Mik, C.*, Legitymacja demokratyczna..., s. 1. <<http://www.ms.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>> [12.05.2011].

¹¹ *J. Meyer* uzasadniając przedstawioną przez siebie propozycję brzmienia postanowień dotyczących przyznania obywatelom EU możliwości wpływu na kształt prawodawstwa na szczeblu europejskim, stwierdził, iż „Europa powinna odważyć się na więcej demokracji”, por. *Piesbergen, H.*, Die Europäische Bürgerinitiative..., s. 29.

¹² Szerzej zob. m.in. *Mik, C.*, Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. 1, Warszawa 2000, s. 414-438, *Dahl, R. A.*, O demokracji, Warszawa 2001.

¹³ Por. *Kaufmann, B.*, Podręcznik..., s. 21.

¹⁴ Preambuła Konstytucji RP: „[...] *my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej ...*”, art. 4 Konstytucji RP: „1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. 2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio”, postanowienia art. 20 Niemieckiej Ustawy zasadniczej (*Grundgesetz*) stanowią, iż „[c]ała władza państwa pochodzi od narodu. Wykonywana jest przez naród w wyborach i referendach [...]”, art. 30 Konstytucji Belgii „Wszelka władza pochodzi od Narodu”, art. 2 Konstytucji Słowacji „Władza państwowa pochodzi od obywateli, którzy wykonują ją poprzez wybranych przedstawicieli albo bezpośrednio”, art. 1 Konstytucji Hiszpanii „Suwerenność narodowa spoczywa w ludzie hiszpańskim z którego wypływają władze państwa”, art. 1 Konstytucji Włoch „Suwerenność należy do ludu, który wykonuje ją w formach i w granicach określonych w konstytucji”, art. 1 Konstytucji Chorwacji „W Republice Chorwacji władza pochodzi od narodu i należy do narodu jako wspólnoty wolnych i równych obywateli”, art. 32 Konstytucji Luksemburga: „Suwerenna władza spoczywa w Narodzie”.

¹⁵ Tzw. demokracja bezpośrednia. „Nowoczesna demokracja bezpośrednia jako integralna część nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej daje obywatelom prawo do realizacji ich suwerenności również pomiędzy wyborami, poprzez głosowanie nad istotnymi kwestiami. [...] Demokracja bezpośrednia oznacza podział władzy: poprzez tworzenie inicjatyw i udział w referendach, obywatele mogą bezpośrednio podejmować decyzje w istotnych kwestiach.” Zob. szerzej na temat demokracji bezpośredniej m.in. *Kaufmann, B.*, Podręcznik..., s. 31 i nast.

pośredni sposób wykonywania władzy (ludu/narodu)¹⁶ poprzez reprezentantów na różnych szczeblach wspólnoty.¹⁷ Mając powyższe na uwadze, należy zaznaczyć iż forma demokracji pośredniej co do zasady nie tyle jest sprawowaniem władzy przez lud/naród, co legitymacją tejże władzy¹⁸ poprzez aktywny udział obywateli w wyborach, zrzeszanie się w partiach politycznych, czy w innego rodzaju formach życia społecznego.¹⁹

W tym kontekście trzeba podkreślić, iż mimo, że Unia Europejska, a wcześniej Wspólnota, jest organizacją państwową, procesy demokratyczne, w tym sprawowanie władzy, odbywają się tu na innych zasadach niż w ramach wspólnoty państwowej i jest to regułą od początku procesów integracji.²⁰ Powstanie nowego typu struktury prawa międzynarodowego na obszarze Europy niosło ze sobą bowiem szereg innowacji w procesach sprawowania władzy, a to głównie z powodów uprawnień, w jakie Państwa Członkowskie wyposażyły organy Wspólnot.

W powojennej Europie²¹ już postanowienia artykułu 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 roku przewidywały możliwość uczestniczenia każdego obywatela w procesach sprawowania władzy.²² W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż w zasadzie to Rada Europy, jako pierwsza paneuropejska organizacja po II wojnie światowej, „miała stanowić podstawę autentycznie ponadnarodowego europejskiego państwa, opartego na suwerenności jego obywateli.”²³ Jednakże piętrzące się wówczas przeszkody tak natury politycznej²⁴, jak i – ściśle związane z tymi ostatnimi – natury ekonomicznej, uniemożliwiły „Europie bezpośrednie przejście do demokratycznej Unii Europejskiej.”²⁵

¹⁶ Demokracja pośrednia.

¹⁷Tak w drodze delegowania tychże reprezentantów do organów kolegialnych, takich jak parlament, samorządy lokalne, czy kolegialne organy regionalne, jak i w drodze wyborów przedstawiciela sprawującego władzę indywidualnie, np. wybieralna głowa państwa, wybieralny prezydenta miasta itp., zob. Mik, C., Legitymacja demokratyczna..., s. 1. <<http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>> [12.05.2011].

¹⁸ Tak też m.in. Mik, C., Legitymacja demokratyczna..., s. 1, dokument dostępny na stronach MSZ, pod adresem <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>, [12.05.2011].

¹⁹ „W ostatnich dziesięcioleciach byliśmy świadkami rozszerzania się na świecie demokratycznego prawa, jakim jest powszechne uczestnictwo w politycznych procesach decyzyjnych.” Kaufmann, B., Podręcznik ..., s. 23.

²⁰ Por. Deklaracja Schumana z 9 maja 1950 roku. <http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_pl.htm> [14.05.2011].

²¹ Tendencja wzmocnienia procesów demokratycznych objęła z czasem wszystkie rejony globu i mimo upływu czasu, nadal pozostaje aktualna. „Podczas Światowego Szczytu ONZ w 2005 roku wszystkie rządy świata zobowiązały się przestrzegać demokratycznej zasady »pełnego uczestnictwa obywateli«, co sprawiło, że Sekretarz Generalny ONZ na początku roku 2010 wezwał do «demokratyzowania demokracji.»” Zob. szerzej Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 23.

²² Art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: „1. Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swoim krajem bezpośrednio lub poprzez swobodnie wybranych przez siebie przedstawicieli. 2. Każdy człowiek ma prawo równego dostępu do służby publicznej w swym kraju. 3. Wola ludu jest podstawą władzy rządu wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych wyborach, opartych na zasadzie powszechności i tajności, lub na innej równorzędnej procedurze, zapewniającej wolność wyborów.” http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf, [20.08.2011].

²³ Kaufmann, B., Podręcznik ..., s. 48.

²⁴ M. in. „[...] połączenie niechęci elit do bardziej bezpośredniej formy demokracji, nordycko-brytyjskiego sceptycyzmu co do Europy kontynentalnej oraz gwałtownego uwidocznienia się podziału Wschód-Zachód, symbolizowanego później przez mur berliński [...]”. Zob. szerzej na ten temat m.in. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 48 i nast.

²⁵ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 48.

Tworzeniu się Wspólnot wyraźnie przyświecała idea zapewnienia pokoju w Europie, jakkolwiek nadrzędnym celem powołania do życia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali²⁶ była jednak współpraca gospodarcza,²⁷ a co za tym idzie - integracja europejska nie nawiązywała do demokracji jako „*pewnej idei politycznej*”,²⁸ choć bez wątplenia ta ostatnia została powołana do życia a następnie rozwijana przez szalenie wąską elitę polityczną. Warunkiem przystępowania do Wspólnot z czasem stały się demokratyczne rządy prawa,²⁹ jakkolwiek „Ojcowie Europy” zdecydowanie większą wagę przywiązywali do efektywnego rozwiązywania gospodarczych problemów samych Wspólnot, niż do ich demokratycznego charakteru.³⁰

Reasumując dotychczasowe rozważania należy zauważyć, iż mimo, że już w początkowej fazie kształtowania się zjednoczonej Europy zwracano uwagę na rolę demokracji bezpośredniej w procesach integracji,³¹ a tym samym – na rolę obywatela,³² na szczeblu europejskim, z czasem coraz częściej wskazywało i nadal wskazuje się na poczucie braku rzeczywistego wpływu obywateli Państw Członkowskich UE tak na same instytucje powstałe w toku procesów integracji, jak na wszelakie przejawy ich działalności. Jak podkreśla się w doktrynie,³³ ma to o tyle istotne znaczenie, iż wydarzenia na szczeblu europejskim, w miarę pogłębiania się procesów integracji, mają coraz większy wpływ na życie przeciętnego obywatela - konsumenta, przedsiębiorcy, czy też innego uczestnika życia społecznego.

I.2. Zagadnienie deficytu demokracji w strukturach europejskich

Zagadnieniu demokracji europejskiej poświęca się niewątpliwie coraz więcej uwagi na szczeblu instytucjonalnym, co jest poniekąd naturalną konsekwencją stałego wzrostu liczby decyzji podejmowanych na szczeblu UE,³⁴ przy jednoczesnym rozszerzaniu obszarów życia objętych regulacją prawem UE.

Unia Europejska, która jest „*unikatowym eksperymentem demokratycznym, jako pierwszy posiadającym parlament wybierany w sposób bezpośredni oraz kompetencje*

²⁶ Na mocy Traktatu Paryskiego.

²⁷ Por. Deklaracja Schumana z dnia 9 maja 1950 r. w myśl której „*solidarność interesów gospodarczych miała być najlepszym sposobem dla stworzenia podstawy współpracy politycznej, a zatem także zapewnienia pokoju*” cyt. za Mik, C., Legitymacja demokratyczna..., s. 1-2. <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>, [12.05.2011].

²⁸ Mik, C., Legitymacja demokratyczna..., s. 1-2, tekst dokumentu dostępny na stronach internetowych MSZ pod adresem <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>, [12.05.2011].

²⁹ Podczas gdy w połowie lat 80. jedynie niewiele ponad 40% wszystkich państw świata uznano za przestrzegające podstawowych wartości demokratycznych, współczynnik ten wzrósł i w 2010 roku wynosił ponad 65%, Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 23.

³⁰ Por. Klaus K., Pojęcie i źródła..., s. 54.

³¹ Już bowiem w 1949 r., w początkowej fazie dyskusji nad ustanowieniem Wspólnoty Węgla i Stali, ówczesny prezydent Francji, Charles de Gaulle, oświadczył, iż „*[...] organizacja Europy musi pochodzić od samej Europy. Uważam, że początkiem tego będzie głosowanie powszechne wszystkich wolnych Europejczyków [...]*”, zob. De Gaulle, Ch., Discours et messages. Dans l'attente. Février 1946-Avril 1958. Paryż: Plon, Tom II, s. 30.

³² Głosowanie powszechne nad integracją Europy jako „*ostateczny akt założycielski Europy jako organizmu politycznego*” postulował również Altiero Spinelli, proponując w 1964 r. stworzenie konstytucji UE, która byłaby ratyfikowana bezpośrednio przez lud.

³³ Por. Kubin, T., Zagadnienie..., s. 9.

³⁴ Uwzględniając różnice szacunkowe przyjmuje się, iż ok. dwóch trzecich aktów prawnych, dotyczących obywateli Państw Członkowskich UE jest wydawanych przez organy na szczeblu europejskim, a nie narodowym. Por. Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 6.

ponadnarodowych i quasi-federalnych struktur decyzyjnych,³⁵ niemal od początku swego istnienia była krytykowana za niedostatek procedur demokratycznych w kreowaniu polityk unijnych, za brak dostatecznej jawności i przejrzystości procedur decyzyjnych, a tym samym - za kreowanie czy spowodowanie powstania deficytu demokracji.³⁶ Jest to zarzut najczęściej stawiany strukturalom europejskim,³⁷ podkreślający dystans pomiędzy obywatelem UE a jej instytucjami.³⁸ W tym kontekście podnosi się przede wszystkim, że instytucje funkcjonujące w ramach struktur europejskich są nadal „bardzo odległe w oczach obywateli”,³⁹ zaś „procesom decyzyjnym wciąż brakuje przejrzystości”.⁴⁰ Jednocześnie, wraz z postępem procesów integracyjnych wzrasta wciąż „liczba kwestii, które rozwiązać można wyłącznie na poziomie międzynarodowym lub ponadnarodowym.”⁴¹ Ponadto w Europie nadal nie jest wystarczająco rozpowszechniona ponadnarodowa debata,⁴² co również nie pozostaje bez wpływu na zwiększanie się dystansu między obywatelami Państw Członkowskich UE a jej instytucjami, a tym samym na pogłębiający się deficyt demokratyczny. Deficyt ten paradoksalnie pogłębił się⁴³ po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego,⁴⁴ kiedy to PE przestał być zgromadzeniem międzyparlamentarnym,⁴⁵ a stał się instytucją, której członkowie wybierani są w wyborach powszechnych bezpośrednio przez obywateli Państw Członkowskich.

I.3. Europejska Inicjatywa Obywatelska odpowiedzią na deficyt demokracji

W odpowiedzi na tę krytykę struktury europejskie - świadome, że „jeśli Unia Europejska chce osiągnąć swoje cele i zamierzenia polityczne, to potrzebuje szerszej debaty publicznej, efektywniejszego dialogu obywatelskiego i większej świadomości politycznej”⁴⁶ - podejmowały i wciąż podejmują próby przezwyciężenia deficytu

³⁵ Hautala, H. [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 5.

³⁶ Szerzej na ten temat zob. m.in. Klaus, K., Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE, Studia Europejskie 2/2004, s. 53-71. W toku procesów integracji pojęciem deficytu demokratycznego objęto także brak możliwości oddziaływania wspólnot regionalnych oraz lokalnych, Mik, C., Legitymacja demokratyczna..., s. 2., <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>, [14.05.2011].

³⁷ Szerzej na ten temat Kubin, T., Zagadnienie..., s. 9.

³⁸ Hautala, H. [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 5.

³⁹ M.in. „Nie wiedzą oni, jak mogą się zaangażować oraz aktywnie wpływać na europejską debatę i decyzje.”, zob. Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 6.

⁴⁰ Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 6.

⁴¹ Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 6.

⁴² Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 6.

⁴³ Tak Mik, C., Legitymacja demokratyczna..., s. 2., tekst dokumentu dostępny na stronach internetowych MSZ pod adresem <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>, [14.05.2011].

⁴⁴ Pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego odbyły się w 1979 r. na mocy Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, dołączonego do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.Urz. EWG 1976 L 278/1.

⁴⁵ Do 1979 r. bowiem w skład najpierw Wspólnego Zgromadzenia (EWWiS), a potem (do 1962 r.) Zgromadzenia Parlamentarnego, wreszcie Parlamentu Europejskiego wchodziłi reprezentanci parlamentów narodowych Państw Członkowskich.

⁴⁶ Punkt 3 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (2008/2067(INI), Dz. Urz. UE 2010, C 46/E/23.

demokracji poprzez, między innymi, włączanie przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie różnych polityk Unii.⁴⁷

Przejawem jednej z ostatnich na dzień dzisiejszy takich prób jest bez wątpienia Rezolucja Parlamentu Europejskiego⁴⁸ z 2009 roku, m.in. wzywająca „*instytucje Unii Europejskiej do ustanowienia w drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego wiążących wytycznych dotyczących powoływania przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, metod organizowania konsultacji i ich finansowania, zgodnego z „Ogólnymi zasadami i minimalnymi standardami konsultacji z zainteresowanymi stronami”*”.⁴⁹

W konsekwencji wspomnianych powyżej starań podejmowanych przez struktury europejskie a zmierzających do przezwyciężenia deficytu demokracji na szczeblu europejskim, jednym z nadrzędnych celów podpisanego w 2007 r. w Lizbonie Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,⁵⁰ stało się wzmocnienie demokratycznej struktury Unii Europejskiej.⁵¹

Z całą pewnością bardzo wyraźnym przejawem takich dążeń jest m.in. wprowadzenie do prawa pierwotnego UE - po raz pierwszy w historii procesów integracji - regulacji dotyczących Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej,⁵² „*pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie*”.⁵³ Tym samym obywatelom Unii Europejskiej przyznano prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą na poziomie Unii Europejskiej.⁵⁴ Krok ten uznano za przejaw wzmocnienia „*demokracji przedstawicielskiej i demokracji uczestniczącej*”,⁵⁵ zaś wprowadzone regulacje - za „*jedyną prawdziwą demokratyczną innowację traktatu*”.⁵⁶

⁴⁷ Np. w formie konsultacji społecznych, przeprowadzanych przez Komisję Europejską. Ponadto w literaturze przedmiotu spotyka się również pogląd, iż deficyt demokracji był jedną z przyczyn utworzenia Konwentu w 2001 r. Tak, m.in., Hautala, H. [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 5. Szerzej na ten temat zob. m.in. Pawłowski, J., Przebudowa..., s. 34 i nast.

⁴⁸ Perspektywy rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach traktatu z Lizbony, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (2008/2067(INI), Dz. Urz. UE 2010, C 46/E/23.

⁴⁹ Punkt 9 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 r. *in principio*, Ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji z zainteresowanymi stronami, Dz. Urz. UE L 149/2.

⁵⁰ Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

⁵¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE 2007, C 306/01, w wersji roboczej określany jako traktat reformujący, podpisany dnia 13 grudnia 2007 w Lizbonie, wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

⁵² A w zasadzie utrzymanie regulacji przewidzianych w postanowieniach Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Art. I-47 ust. 4).

⁵³ Tak [w:] Kaufmann, B., (red.), Podręcznik..., s. 5.

⁵⁴ Por. *EurActiv* z 12 listopada 2009 r. <<http://www.euractiv.pl/euowybory/arttykul/unia-oddaje-inicjatyw-obywatelom-001401>> [7.05.2011]; M. Walström, Każdy może zmieniać unijne prawo, cyt. za Dziennik Gazeta Prawna, z 11 listopada 2009 r., dostępny na stronach internetowych, pod adresem <<http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/arttykuly/101577,kazdy-moze-zmieniac-unijne-prawo.html>> [7.05.2011].

⁵⁵ Punkt 5 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (2008/2067(INI), Dz. Urz. UE 2010, C 46/E/23.

⁵⁶ Hautala, H. [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 5.

II. Rozwoj instytucji – Rys historyczny

II.1. Uwagi ogólne

W świetle kształtowania się aktualnie obowiązujących regulacji prawa pierwotnego, Traktat z Lizbony nie tyle wprowadził EIO, co przejął tę instytucję z postanowień Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (art. I-47 ust. 4),⁵⁷ mającego z kolei swoje źródła w postanowieniach (art. 46) projektu opracowanego przez Konwent.⁵⁸

W konsekwencji, mimo, że sama instytucja EIO została wprowadzona do porządku prawnego Unii Europejskiej stosunkowo niedawno,⁵⁹ ma ona złożoną

historię, zaś na ostateczny kształt regulacji wpływały nie tylko same instytucje UE, ale także szereg inicjatyw, funkcjonujących na szczeblu narodowym, m.in. *Mehr Demokratie* (D), *Referendum Platform* (NL), *WIT* (B) oraz *Initiative and Referendum Institute Europe* (IRI Europe).⁶⁰ Roli tych ostatnich w kształtowaniu ostatecznego brzmienia postanowień traktatowych nie można pominąć,⁶¹ gdyż to właśnie te inicjatywy od dłuższego czasu „pracują nad rozwojem możliwości demokratycznego uczestnictwa, a w szczególności nad wprowadzeniem na wszystkich szczeblach petycji publicznych, decyzji obywatelskich, petycji w sprawie referendum oraz samych referendum”.⁶²

Art. 20 pkt. 1 TFUE

Ustanawia się **obywatelstwo Unii**. Obywatel Unii jest **każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego**. Obywatelstwo Unii ma **charakter dodatkowy** w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak.

⁵⁷ Art. I-47 ust. 4 Traktatu o Konstytucji dla Europy: „Obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż jeden milion, mający przynależność znacznej liczby Państw Członkowskich mogą podjąć inicjatywę, wzywając Komisję, w ramach jej uprawnień, do przedłożenia stosownej propozycji w sprawach, co do których obywatele uważają, iż akt prawny Unii jest niezbędny w celu wykonania niniejszej Konstytucji. Ustawa europejska określa przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych od takiej inicjatywy obywatelskiej, w tym liczbę minimalną Państw Członkowskich, z których obywatele, którzy ją przedstawiają, muszą pochodzić.”, por. Mik, C., Legitymacja demokratyczna..., s. 7. Dokument dostępny na stronach internetowych MSZ pod adresem: <<http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf>> [11.05. 2011].

⁵⁸ Powołany przez Radę Europejską w 2001 na mocy Deklaracji z Laeken o przyszłości Unii Europejskiej, zob. załącznik do konkluzji Rady z 14/15 grudnia 2001 r., SN 300/1/01, rev.1.

⁵⁹ Z EIO będzie można *de facto* skorzystać dopiero od 1 kwietnia 2012 roku.

⁶⁰ Zaledwie kilka miesięcy po rozpoczęciu prac Konwentu, Initiative and Referendum Institute Europe ustanowił „Sieć Konwentową IRI Europe”, zrzeszającą zainteresowanych członków Konwentu i ekspertów zewnętrznych, w celu „wprowadzenia obywateli na środek sceny politycznej”, Kaufmann, B., Lamassoure, A., Meyer, J. (Red.): „Transnational Democracy ...”, str. 223, Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 50.

⁶¹ W okresie refleksji nad przyszłością Europy – a zatem między połową roku 2005 a końcem 2007 roku - Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe), w ramach gwarantowania jakości pierwszych tworzonych ponadnarodowych narzędzi demokracji bezpośredniej, zorganizowała kilka paneuropejskich rund konsultacji z rządowymi i pozarządowymi zainteresowanymi stronami. W ramach projektów „Inicjatywa dla Europy” zachęcano NGO do asystowania przy testach europejskiej inicjatywy obywatelskiej jeszcze przed jej prawnym wdrożeniem. Rezultaty tych badań publikowano i omawiano podczas corocznych „szczytów europejskiej inicjatywy obywatelskiej”. Zob. szerzej na ten temat Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 54 i nast.

⁶² Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 7.

II.2. Kształtowanie się treści regulacji prawnej

W świetle powyższych rozważań należy jednakże podkreślić, iż – wraz z przekształcaniem się Wspólnot Europejskich i UE z „międzynarodowego projektu ekonomicznego” w „ponadnarodowy projekt polityczny”⁶³ zarówno w ramach struktur państwowych, jak i w ramach struktur Unii Europejskiej, nadrzędnego znaczenia ponownie nabiera obywatel,⁶⁴ co poniekąd odzwierciedla ogólnoswiatową tendencję zapewnienia uczestnictwa obywateli w procesach demokratycznych.⁶⁵

Znaczenie roli obywatela w kształtowaniu polityk na szczeblu europejskim przede wszystkim promował, opowiadając się za przyjęciem rozwiązań, mających umożliwić „sposoby konsultowania się z obywatelami Europy w sprawie UE”⁶⁶ – poczynając od 1988 roku - Parlament Europejski,⁶⁷ a poniekąd wraz z nim także inne instytucje. Te bardzo ogólnie sformułowane rezolucje dotyczyły w szczególności takich spraw jak: „równoległa strategia umożliwiająca wyrażanie woli ludu [...] poprzez referendum z inicjatywy powszechnej”,⁶⁸ a także wprowadzenie powszechnych konsultacji obejmujących całą Unię Europejską.⁶⁹ Postulaty rezolucji znalazły swój realny wymiar w udzielonym przez Komisję Wolności Obywatelskich i Spraw Wewnętrznych PE dla wprowadzenia „europejskiego referendum legislacyjnego”,⁷⁰ jak również dla umożliwienia obywatelom głosowania nad „decyzjami Wspólnoty”.⁷¹

Powszechnie przyjętym jest przekonanie,⁷² iż właśnie te inicjatywy Parlamentu Europejskiego zainicjowały *de facto* debatę o demokratyzacji struktur europejskich na początku lat 90ch XX wieku, kontynuowaną w ramach Konferencji Międzyrządowej⁷³ w Amsterdamie.⁷⁴ W trakcie prac⁷⁵ nad Traktatem Amsterdamskim⁷⁶ Austria oraz Włochy

⁶³ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 36.

⁶⁴ „Od samego początku, kiedy Europa starała się podnieść się po katastrofalnej pierwszej połowie XX wieku, [...] nie było jasne, czy to ponadnarodowe dążenie do zgody i demokratyzacji powinno być napędzane wyłącznie przez elity i państwa członkowskie. Prawdę powiedziawszy, pierwsza paneuropejska organizacja założona po II wojnie światowej, Rada Europy, miała stanowić podstawę autentycznie ponadnarodowego europejskiego państwa, opartego na suwerenności jego obywateli.” Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 48.

⁶⁵ „Rosnąca liczba państw posiadających procedury uczestnictwa jest jeszcze bardziej imponująca: dziewięć na dziesięć państw na świecie ma już przepisy wprowadzające jakąś formę bezpośredniego wpływu obywateli na politykę i/lub ich uczestnictwo w procesie legislacyjnym i decyzyjnym.”, por. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 23.

⁶⁶ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 49.

⁶⁷ Parlament Europejski, Resolution on ways of consulting European citizens about the EU [Rezolucja w sprawie sposobów konsultacji z obywatelami Europy w sprawach UE], Dz. Urz. WE 1988, C 187/231.

⁶⁸ Parlament Europejski, Resolution on ways of consulting European citizens about the EU [Rezolucja w sprawie sposobów konsultacji z obywatelami Europy w sprawach UE], Dz. Urz. WE 1988 C 187/231.

⁶⁹ Szerzej na ten temat zob. m.in. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 49.

⁷⁰ Komisja instytucjonalna PE. Dok. A2-0332/88.

⁷¹ Komisja PE. Dok. A3-0031/94.

⁷² Zob. m.in. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 49.

⁷³ W latach 1996-1997.

⁷⁴ Gdzie m.in. po raz pierwszy przedyskutowana została możliwość wprowadzenia formalnego prawa składania petycji przez obywateli Unii Europejskiej. Zob. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 49.

⁷⁵ Konferencja Międzyrządowa 1996, zwołana w celu dokonania przeglądu postanowień traktatu, co zostało zapowiedziane w Traktacie o Unii Europejskiej (art. N). Zob. Organization of work at the Intergovernmental Conference, CONF 3835/9. Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig1996/03835en6.pdf [14.05.2011], oraz Konkluzje Rady Europejskiej z Madrytu (15-16 grudnia 1995r.), SN 400/1/95, tekst dostępny na stronach internetowych - http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm [14.05.2011]. Na gruncie tych postanowień 29 marca 1996 r. otwarto obrady konferencji

zgłosiły propozycję,⁷⁷ mającą na celu rozwój instytucji obywatelstwa europejskiego m.in. poprzez uzupełnienie prawa petycji do Parlamentu Europejskiego.⁷⁸ Wówczas to zaprezentowano⁷⁹ *de facto* pierwszy – lapidarny – projekt „Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej”.⁸⁰ Zgodnie z przedstawioną propozycją, 10% obywateli UE⁸¹ (w tym - z podpisami zebranymi przynajmniej w trzech Państwach Członkowskich) powinno mieć prawo do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu tzw. inicjatywy pośredniej,⁸² „która musiałaby być obowiązkowo rozpatrzona.”⁸³ Konferencja Międzyrządowa nie uwzględniła jednak tej propozycji i wspomniany przepis nie został wprowadzony do treści TWE. Sama idea przyjęta została sceptycznie, jednakże - choć nie znalazła odzwierciedlenia w postanowieniach Traktatu z Amsterdamu - bez wątpienia zapoczątkowała intensywną debatę w kręgach decyzyjnych UE oraz stała się źródłem kolejnych propozycji wprowadzenia mechanizmów demokracji bezpośredniej do prawa pierwotnego Unii Europejskiej.

Kolejne inicjatywy, mające na celu uzupełnienie, czy rozszerzenie prawa petycji, przysługującego obywatelom UE zgłaszała Komisja Petycji PE w latach 2000-2001,⁸⁴ postulując wprowadzenie możliwości zainicjowania zmian prawa wspólnotowego przez obywateli UE właśnie w drodze petycji do PE.⁸⁵ Zgodnie z przedstawioną przez Komisję Petycji PE propozycją Komisja Europejska miałaby być zobowiązana do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, jeśli wspólnie z Komisją Petycji PE stwierdzone zostanie, że dana norma prawa wspólnotowego nie jest przestrzegana.⁸⁶ Jednak także i te propozycje nie zostały wprowadzone w życie.⁸⁷

międzyrządowej. Podjęte w jej ramach prace nad reformą Unii Europejskiej zakończono 17 czerwca 1997 r., aprobując i parafując projekt traktatu amsterdamskiego.

⁷⁶ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, przyjęty w dniu 17 czerwca 1997 r., w wyniku zakończenia prac Konferencji Międzyrządowej z 1996 r., podpisany w dniu 2 października 1997 r., wszedł w życie z dniem 1 maja 1999 r. Dz. Urz. WE 1997 C 340/1.

⁷⁷ Zgodnie z tą inicjatywą, do treści TWE miałyby zostać wprowadzony artykuł 8a, w myśl którego co najmniej jedna dziesiąta obywateli przynajmniej trzech Państw Członkowskich UE mogłaby złożyć do Parlamentu Europejskiego propozycję uchwalenia przepisu prawnego, por. *Übermittlungsvermerk der Regierungskonferenz* z dnia 3 października 1996 r., CONF/3941/96. Tekst dostępny na stronach internetowych instytucji: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/cig1996/03941f6.pdf [19.12.2011].

⁷⁸ Tzw. kwalifikowane prawo petycji, por. *Piesbergen, H.*, *Die Europäische Bürgerinitiative...*, s. 20.

⁷⁹ Projekt ten przedstawili ministrowie spraw zagranicznych Austrii (*W. Schüssel*) i Włoch (*Lamberto Dini*).

⁸⁰ *Kaufmann, B.*, *Podręcznik...*, s. 49.

⁸¹ Taki próg wydaje się szalenie wysoki, a co za tym idzie – zmniejszałyby prawdopodobieństwo powodzenia i praktycznego zastosowania EIO.

⁸² Pod pojęciem inicjatywy pośredniej rozumie się „prawo określonej liczby uprawnionych do głosowania, pozwalające na złożenie do właściwego organu wniosku o przyjęcie prawa lub podjęcie środków; adresatem tego wniosku i żądania nie jest cały elektorat, lecz organ przedstawicielski.” Inaczej, niż ma to miejsce w przypadku inicjatywy powszechnej, w ramach inicjatywy pośredniej to właśnie organ decyduje, co stanie się z wnioskiem. Zob. szerzej na ten temat *Kaufmann, B.*, *Podręcznik...*, s. 55 i nast.

⁸³ Por. *Kaufmann, B.*, *Podręcznik...*, s. 49.

⁸⁴ Zob. Sprawozdanie roczne Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 listopada 2001 r., A5-0429/2001, Sprawozdanie roczne Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 lipca 2002 r., A5-0271/2002.

⁸⁵ *Piesbergen, H.*, *Die Europäische Bürgerinitiative...*, s. 20.

⁸⁶ Zob. Sprawozdanie roczne Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego z dnia 27 listopada 2001 r., A5-0429/2001, s. 9.

⁸⁷ *Piesbergen, H.*, *Die Europäische Bürgerinitiative...*, s. 20.

Następne, zmienione i uszczegółowione, propozycje pojawiały się już w trakcie prac Konwentu. W marcu 2003 roku A. Lamassoure zaprezentował projekt pod tytułem „Art. 43bis: droit de pétition et référendum européen”,⁸⁸ przedstawiając dwie formy Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, jak również „instytucjonalną możliwość przeprowadzenia paneuropejskiego głosowania powszechnego nad istotną kwestią.”⁸⁹ Jednocześnie, ponieważ z czasem „coraz większa część władzy decyzyjnej jest przenoszona na szczebel europejski, obywatele potrzebują możliwości istotnego uczestnictwa również na tym szczeblu”,⁹⁰ koniecznym stało się opracowanie koncepcji „wzmocnienia bezpośredniego uczestnictwa obywateli również na szczeblu europejskim”.⁹¹ Konkretyzację ww. konieczności właśnie stanowiło przedłożenie propozycji koncepcji członkom Konwentu.⁹²

Przełom w debacie zapoczątkowała jednakże dopiero kolejna propozycja, dotycząca wprowadzenia mechanizmów demokracji bezpośredniej do prawa Unii Europejskiej i zagwarantowania jej obywatelom możliwości udziału w kształtowaniu polityk na szczeblu europejskim, a mianowicie wniosek J. Meyera.⁹³ Na uwagę w tym miejscu zasługuje fakt, iż wniosek J. Meyera – w przeciwieństwie do poprzednio zgłaszanych propozycji, m.in. także wniosku A. Lamassoure – całkowicie pomijał kwestię głosowania powszechnego w ramach UE, koncentrując się wyłącznie na zagadnieniach związanych z wprowadzeniem Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej,⁹⁴ co, jak się okazało, znacząco przyczyniło się do jego sukcesu. Wniosek ten zakładał „zrównanie roli, jaką obywatele mogą odgrywać wpływając na Komisję Europejską dzięki prawu do inicjatywy na wzór tego przyznanego Parlamentowi i Radzie Europejskiej.”⁹⁵ Ostatecznie wniosek podpisało siedemdziesięciu siedmiu członków Konwentu,⁹⁶ przełamując tym samym opór Prezydium Konwentu oraz bezpośrednio uitorował drogę do wprowadzenia EIO do prawa pierwotnego UE, na mocy postanowień artykułu I-47, p. 4 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.⁹⁷

Trzeba w tym miejscu zauważyć, iż decydujące znaczenie dla umieszczenia ogólnie sformułowanych przepisów dotyczących EIO⁹⁸ w treści Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy miało uprzednie potwierdzenie monopolu inicjatywy ustawodawczej Komisji Europejskiej. Ze sprawozdań z prac Konwentu wynika bowiem jednoznacznie, iż zainteresowanie przyjęciem regulacji inicjatywy obywatelskiej zdecydowanie wzrosło po wystąpieniu Przewodniczącego V. Giscard

⁸⁸ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 51.

⁸⁹ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 51.

⁹⁰ Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 8.

⁹¹ Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 8.

⁹² „Członkowie inicjatyw uczestniczyli więc w prawie każdym spotkaniu Konwentu. Z upływem czasu udało się im porozmawiać o wnioskach z każdym członkiem, bez wyjątku. W ten sposób poddali swoje wnioski pod debatę. Dopiero po tych rozmowach poparcie dla bardziej bezpośredniego uczestnictwa obywatelskiego na szczeblu europejskim pojawiło się i z czasem wzrosło wśród członków Konwentu.” Häfner, G., Legislacja od kuchni [w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 8.

⁹³ I-46, część I, tytuł VI, CONV 724/03.

⁹⁴ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 51.

⁹⁵ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 51.

⁹⁶ Zob. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 51.

⁹⁷ Zob. Zasada demokracji uczestniczącej – Art. I-47, p. 4: Obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, reprezentujących znaczną liczbę Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w których, zdaniem obywateli, wykonywanie Konstytucji wymaga aktu prawnego Unii. Ustawa europejska określa przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych dla takiej inicjatywy obywatelskiej.

⁹⁸ Zredagowanych przez J. Meyera.

d'Estaing,⁹⁹ który w trakcie ostatniego oficjalnego zgromadzenia Prezydium Konwentu¹⁰⁰ zapewnił, iż EIO nie będzie miała wpływu na monopol ustawodawczy Komisji Europejskiej.¹⁰¹ Zaowocowało to zmianami wprowadzonymi w ostatniej chwili do tekstu projektu Traktatu, czyli umieszczeniem regulacji dotyczących Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej w tekście Konstytucji dla Europy.¹⁰² Tym samym, założenie - uznawane przez szerokie kręgi jako „utopijne” – stało się faktem i począwszy od tej chwili „cały kontynent ma zamiar rozszerzyć swoją władzę, pozwalając każdemu uprawnionemu do głosowania obywatelowi Unii zostać osobą decydującą o polityce na szczeblu ponadnarodowym.”¹⁰³

Dopiero zatem projekt konstytucji przedłożony przez Konwent przewidywał wprowadzenie do porządku prawnego UE inicjatywy obywatelskiej w kształcie zbliżonym do regulacji, które weszły w życie na mocy Traktatu z Lizbony. Zauważyć jednakże należy w tym miejscu, iż także w pracach Konwentu ten instrument demokracji bezpośredniej nie odgrywał znaczącej roli,¹⁰⁴ a w przedłożonym pierwszym projekcie traktatu¹⁰⁵ znalazł on odzwierciedlenie jedynie w formie ogólnych postanowień artykułu „zasady demokracji uczestniczącej”, regulujących raczej dialog publiczny obywateli z ich reprezentacjami,¹⁰⁶ a nie samą inicjatywę obywatelską. Zagadnienia demokracji bezpośredniej na poziomie UE nabrały znaczenia dopiero w końcowych pracach Konwentu,¹⁰⁷ kiedy to pojawiły się konkretne propozycje uwzględnienia inicjatywy obywatelskiej w postanowieniach traktatowych, zgłaszane przez poszczególnych przedstawicieli Państw Członkowskich.¹⁰⁸

Na uwagę w tym miejscu zasługuje fakt, iż niewątpliwe osiągnięcie w zakresie demokratyzacji procesów decyzyjnych w ramach UE, jakim było wprowadzenie silnego mechanizmu demokracji bezpośredniej w ramach UE do regulacji prawa pierwotnego nie przyczyniło się jednak do szybkiej ratyfikacji nowego traktatu europejskiego.¹⁰⁹ Dopiero kolejna runda negocjacji i oraz referenda powszechne (w Irlandii w 2008 i 2009 roku) otworzyły drogę do ratyfikacji Traktatu reformującego przez wszystkie Państwa Członkowskie, a tym samym do wejścia w życie postanowień wprowadzających Europejską Inicjatywę Obywatelską do porządku prawnego Unii Europejskiej.

W trakcie prac w ramach Konferencji Międzyrządowej z 2007 roku postanowienia regulujące inicjatywę obywatelską na szczeblu europejskim zostały jedynie nieznacznie zmodyfikowane, pod względem redakcyjnym a nie prawnym w porównaniu z brzmieniem przyjętym przez Konwent w treści Traktatu o Konstytucji dla

⁹⁹ Wygłoszone w końcowej fazie prac Konwentu, Protokół z posiedzenia plenarnego z dnia 12 czerwca 2003 r., wystąpienie 04-046. Zob. szerzej na ten temat m.in. Kaufmann B., Podręcznik..., s. 47 i nast.

¹⁰⁰ 12 czerwca 2003 r.

¹⁰¹ Piesbergen, H., Die Europäische Bürgerinitiative..., s. 21-23.

¹⁰² Na konferencji prasowej po zakończeniu ostatniego oficjalnego zgromadzenia Prezydium Konwentu, Valéry Giscard d'Estaing oświadczył, iż „Prezydium Konwentu włącza inicjatywę obywatelską do projektu konstytucji. (...) Wniosek ustawodawczy będzie musiał zostać przedłożony przez milion obywateli z kilku państw członkowskich.” Por. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 47.

¹⁰³ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 47.

¹⁰⁴ Piesbergen, H., Die Europäische Bürgerinitiative..., s. 21.

¹⁰⁵ Por. Projekt traktatu z dnia 28 maja 2003 r., CONV/724/1/03, rev. 1 < <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00724-re01.en03.pdf> > [14.05.2011].

¹⁰⁶ Piesbergen, H., Die Europäische Bürgerinitiative..., s. 20.

¹⁰⁷ Czerwiec/lipiec 2003.

¹⁰⁸ Głównie Niemiec, przy wyraźnym dystansie Hiszpanii.

¹⁰⁹ W dwóch kolejno po sobie następujących referendach powszechnych we Francji (29 maja 2005 r.) oraz w Holandii (1 czerwca 2005 r.) większość głosujących nie wyraziła poparcia dla traktatu, stanowiąc tym samym o jego odrzuceniu.

Europy. W trakcie tych prac podkreślono zakres przedmiotowy EIO,¹¹⁰ wskazując jednoznacznie, iż obywatele UE będą mogli wystąpić z inicjatywą ustawodawczą w tych dziedzinach, w których ta ostatnia również przysługuje Komisji Europejskiej.

Taki rodowód postanowień regulujących EIO na gruncie prawa pierwotnego UE świadczy wyraźnie o tym, iż ten instrument demokracji bezpośredniej został wreszcie przez ustawodawcę europejskiego potraktowany jako istotny element procesów konstytucyjnych, mający za zadanie realne przybliżenie UE jej obywatelom.¹¹¹

Nowa zasada bezpośredniego włączania obywateli Europy w politykę europejską (Art. 10 i 11 traktatu lizbońskiego) jest efektem kilkudziesięciu lat rozwoju¹¹² formuły stymulującej demokratyzację Unii Europejskiej.¹¹³

II.3. Reprezentacja obywateli – lobbying

Instrumenty demokracji bezpośredniej są nieodłącznymi elementami dzisiejszej demokracji przedstawicielskiej.¹¹⁴

W tym kontekście także instytucja Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej nabiera innego, bardzo istotnego znaczenia, a mianowicie jako instytucja przeznaczona dla reprezentacji obywateli, która „podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie Europy odgrywa znaczącą rolę w europejskim procesie integracji, przedstawiając instytucjom europejskim stanowiska i żądania obywateli Unii [...]”. Ponadto instytucja EIO „wskazuje na znaczenie fachowej wiedzy, jaką społeczeństwo obywatelskie udostępnia instytucjom,” a także „podkreśla wagę i znaczenie funkcji informacyjnych i popularyzujących dialog obywatelski, zwłaszcza w zakresie promowania i propagowania działań i zamierzeń Unii Europejskiej, w budowaniu sieci współpracy europejskiej oraz wzmacnianiu wśród społeczeństwa obywatelskiego tożsamości i identyfikacji europejskiej.”¹¹⁵

Jako reprezentacje obywateli powszechnie uznawane są różnego rodzaju grupy interesów, w tym organizacje związków zawodowych, stowarzyszenia pracodawców, organizacje pozarządowe, czy

Więcej informacji na temat lobbyingu w Unii Europejskiej

można znaleźć w publikacji Parlamentu Europejskiego „Lobbying in the European Union”, dostępnej w języku angielskim, na stronach internetowych instytucji: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=18208>

Więcej informacji na temat różnych aspektów demokracji w Unii Europejskiej

można znaleźć w Publikacji Rady Europy „Reflections on the Future of democracy in Europe” dostępnej w języku angielskim pod adresem internetowym: http://www.coe.int/t/dgap/forum-democracy/activities/Key-Texts/Reflexions_Publication_en.pdf

¹¹⁰ Dookreślone jeszcze w trakcie prac Konwentu, zob. sprawozdanie grupy roboczej ekspertów prawnych z dnia 6 października 2003, CIG 04/03, S. 111 i nast.

¹¹¹ Tak też Piesbergen, H., Die Europäische Bürgerinitiative..., s. 19.

¹¹² Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 52.

¹¹³ Zob. Inicjatywa obywatelska zdemokratyzuje UE, EurActiv z 20 października 2010. <http://www.euractiv.pl/rozszerzenie/artukul/inicjatywa-obywatelska-zdemokratyzuje-ue-002150> [10.05.2011].

¹¹⁴ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 40.

¹¹⁵ Punkt 2 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (2008/2067(INI), Dz. Urz. UE 2010, C 46/E/23.

organizacje regionalne, a także stowarzyszenia na rzecz ochrony środowiska, czy ochrony konsumentów.¹¹⁶

Na uwagę w tym miejscu zasługuje fakt, iż europejskie grupy interesów, istniejące już na początku procesów integracyjnych,¹¹⁷ wraz z ich postępowaniem i pogłębianiem się,¹¹⁸ stały się w ramach struktur unijnych *de facto* niezwykle ważnym partnerem. Stało się tak dlatego, iż wzrosła nie tylko ich liczba,¹¹⁹ czy zakres reprezentowanych przez nie interesów, ale także – a może przede wszystkim – ich status w negocjacjach z instytucjami UE.¹²⁰

Obserwacja zachodzących zjawisk w tej dziedzinie prowadzi do wniosku, iż podejmowane próby coraz bardziej szczegółowej regulacji normatywnej¹²¹ zagadnienia lobbingu na szczeblu Unii Europejskiej ściśle związane są z podejmowanymi przez UE staraniami wzmocnienia demokratycznych zasad jej funkcjonowania.¹²² Nie można w tym kontekście bowiem zapomnieć, iż lobbining w ramach struktur Unii Europejskiej ma charakter konsultacyjno-doradczy. Na wstępnym etapie prac legislacyjnych nad różnego rodzaju aktami prawnymi działania lobbiningowe umożliwiają, czy wręcz mają zasadniczy wpływ na przygotowanie projektu decyzji pożądanej i aprobowanej przez społeczeństwa Państw Członkowskich. W taki kształt założeń udziału obywateli Unii Europejskiej w procesach ustawodawczych wpisuje się bez wątpienia także nowy

¹¹⁶ Wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego.

¹¹⁷ W 1951 roku istniało 9 grup nacisku.

¹¹⁸ „Wraz z rozrostem działalności Unii Europejskiej zwiększał się zasięg oddziaływania lobbingu. Działalność ta nie została jednak poddana prawnej reglamentacji. Oprócz grup interesu reprezentujących sferę tradycyjnych branż gospodarki doszły organizacje sektora nowych technologii, a nawet organizacje non-profit, ogniskujące swoją aktywność wokół innych obszarów życia człowieka takich jak ochrona środowiska, prawa konsumentów, równości płci. Na poziomie Unii Europejskiej ustanowiono jedynie zespół norm prawnych zapewniający jak największej liczbie grup interesu możliwość uczestnictwa w konsultacjach oraz dostęp do procesów decyzyjnych. Przyjmowane regulacje prawne miały na celu umożliwienie dostępu do poszczególnych instytucji. Zintensyfikowane działania Komisji Europejskiej ukoronowała Zielona Księga z 21 marca 2007 r. „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości – działania następcze”, zawierająca decyzję o stworzeniu zasad regulujących stosunki Komisji z grupami interesu.” Zob. Witkowska, M., Lobbying w UE i reguły przejrzystości. Tekst dokumentu dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100922_witkowska_pl.htm [15.09.2010].

¹¹⁹ Zobrazowaniu zjawiska rozwoju lobbingu w ramach procesów integracyjnych służą m.in. następujące dane: W 1951r. Forum EWWiS - 8 grup nacisku, 1960 r. - 71 grup nacisku, koniec lat 60-tych - ok. 350 grup nacisku, koniec lat 70-tych ok. 400 grup nacisku, 1980 r. - 439 grup nacisku, 1987 r. - 650 grup nacisku, połowa lat 90-tych - 3000 grup nacisku i ponad 10 tys lobbystów. Por. Kurczewska, U./ Molęda – Dziech, K., Lobbying w UE. ”. Warszawa. Wyd. ISP, Michałowska – Gorywoda, K., Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej, Warszawa. SCHOLAR, 2002.

¹²⁰ „W Unii Europejskiej, podobnie jak w wielu państwach członkowskich, rozwój lobbingu jest determinowany przez wiele czynników o charakterze politycznym i ekonomicznym. Jednym z najważniejszych uwarunkowań stymulujących zmiany w działalności lobbiningowej jest proces pogłębiania się integracji europejskiej, a więc przekazywania kompetencji państw członkowskich na poziom UE ”, por. Michałowska – Gorywoda, K., Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej, Warszawa. SCHOLAR, 2002, s. 13 i nast.

¹²¹ Jednym z ostatnich dokumentów przyjętych przez Parlament Europejski w sprawie lobbingu jest rezolucja z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu (lobbystów) w instytucjach europejskich, zakładająca uruchomienie obowiązkowego, wspólnego dla trzech głównych instytucji Unii Europejskiej rejestru lobbystów oraz nakładanie sankcji na lobbystów nie przestrzegających kodeksu etycznego. Dnia 23 czerwca 2008 r. uruchomiono dobrowolny, internetowy rejestr lobbystów.

¹²² Witkowska, M., Lobbying w UE i reguły przejrzystości. Tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100922_witkowska_pl.htm, [15.09.2010].

instrument udziału europejskiego społeczeństwa w procesach integracyjnych, a mianowicie Europejska Inicjatywa Obywatelska.

II. 4. Znaczenie regulacji EIO w postanowieniach Traktatu z Lizbony

Jak już wspomniano powyżej, EIO jest na gruncie prawa Unii Europejskiej instytucją nową, wprowadzoną postanowieniami Traktatu z Lizbony. Mając na uwadze powyższe rozważania, genezy tej instytucji prawnej szukać bowiem bez wątpienia właśnie w zarzucanym strukturalnemu Unii Europejskiej deficycie demokracji, co zresztą wynika wprost z uzasadnień dokumentów opracowanych do tej pory przez instytucje UE.¹²³ Można więc stwierdzić, iż wraz z rozwojem Unii, temat demokracji był i jest rozwijany.

Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony znalazły swoje odzwierciedlenie również w brzmieniu i strukturze samych Traktatów. Nie można tu nie zauważyć wprowadzenia po raz pierwszy do Traktatu o Unii Europejskiej – sekcji (tytuł II) poświęconej „Postanowienia o zasadach demokratycznych¹²⁴” jak i również nowych zapisów dotyczących roli Parlamentu Europejskiego i Europejskiej Inicjatywy. Jak podkreśla bowiem ustawodawca europejski ta ostatnia zmiana nada demokracji europejskiej nowy wymiar i uzupełni zasób praw związanych z obywatelstwem Unii.¹²⁵ Ponadto EIO ma na celu rozszerzenie zakresu dyskusji społecznych wokół polityki europejskiej, co z kolei przyczynić się ma do tworzenia „prawdziwej europejskiej przestrzeni publicznej”.¹²⁶ Powszechnie przyjmuje się wreszcie, iż wdrożenie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej w życie zasadniczo wzmocni zaangażowanie obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki UE.¹²⁷

¹²³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu (lobbystów) w instytucjach europejskich. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0197+0+DOC+XML+V0//PL>) [10.09.2010], *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010], Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [10.09.2010].

¹²⁴ Szerzej na ten temat m.in. *Piris, J-C.*, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge Studies in European Law and Policy.

¹²⁵ Obywatelstwo Unii Europejskiej jest subsydiarne w stosunku do narodowego, por. art. 9 TUE.

¹²⁶ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

¹²⁷ W Zielonej Księdze „*Komisja jest zdania, że obywatele europejscy powinni móc korzystać z tego nowego prawa możliwie jak najprędzej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Ambicją Komisji byłoby zatem doprowadzenie do tego, aby rozporządzenie w sprawie inicjatywy obywatelskiej zostało przyjęte przed upływem pierwszego roku od wejścia w życie Traktatu.*”, *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

Podsumowując dotychczasowe uwagi, nowa europejska „konstytucja” jest bez wątpienia „kamieniem milowym demokracji ze względu na co najmniej jeden kluczowy aspekt: po raz pierwszy zaproponowano, żeby zasadę demokracji uczestniczącej przyjąć na szczeblu ponadnarodowym, jednocześnie ustanawiając narzędzie demokracji bezpośredniej - europejską inicjatywę obywatelską.”¹²⁸ Dzięki wprowadzonym regulacjom, którym ostateczny kształt nadało rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, milion mieszkańców Unii Europejskiej pochodzących z kilku Państw Członkowskich już od 1 kwietnia 2012 roku będzie dysponować tym samym prawem, którym do tej pory cieszył się Parlament Europejski i Rada Europejska – prawem do przedkładania Komisji Europejskiej wniosków dotyczących nowych regulacji prawnych.¹²⁹

¹²⁸ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 36.

¹²⁹ Por. I tiret preambuły Rozporządzenia „Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wzmacnia obywatelstwo Unii i dalej usprawnia demokratyczne funkcjonowanie Unii, stanowiąc między innymi, że każdy obywatel ma mieć prawo do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii za pośrednictwem europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Procedura ta daje obywatelom możliwość bezpośredniego zwrócenia się do Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów, podobną do prawa przyznanego Parlamentowi Europejskiemu na mocy art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Radzie na mocy art. 241 TFUE.”, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Dz. Urz. UE L 65/1.

III. Zarys prawa Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej

Z punktu widzenia pogłębiania procesów demokratycznych w ramach struktur Unii Europejskiej mechanizm Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej jest bez wątpienia jedną z najważniejszych innowacji wprowadzonych na mocy postanowień Traktatu z Lizbony.¹³⁰

Z chwilą wejścia w życie postanowień Traktatu reformującego, instytucja Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej regulowana jest zarówno postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)¹³¹ - gdzie zdefiniowano pokrótce samo pojęcie EIO - jak i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),¹³² którego to zapisy regulować mają założenia formalne (procedury i warunki) inicjatywy.

Natomiast, w wykonaniu postanowień prawa pierwotnego, szczegółowe unormowania ostatecznego kształtu EIO, jej przebiegu i formy, znalazły się w prawie wtórnym UE, a mianowicie – w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) w sprawie inicjatywy obywatelskiej.¹³³

III.1. Definicja Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej

Definicję instytucji Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej ustawodawca europejski zawarł w postanowieniach artykułu 11 ust. 4 TUE, gdzie określił jej ogólne ramy:

1 grudnia 2009 roku wszedł w życie Traktat reformujący, zgodnie z postanowieniami artykułu 357 TFUE. Pierwotnie, Traktat reformujący (z Lizbony) miał wejść w życie z dniem 1 stycznia 2009 roku, lecz nie został ratyfikowany przez wszystkie Państwa Członkowskie w przewidzianym czasie. Należy mieć w tym przypadku na uwadze, iż na postępowanie procesów ratyfikacji Traktatu z Lizbony, zgodnie z postanowieniami przepisów prawa krajowego poszczególnych Państw Członkowskich, zasadniczy wpływ miał negatywny wynik pierwszego referendum w Irlandii, przeprowadzonego w dniu 12 czerwca 2008 roku (53% uczestniczących w referendum opowiedziało się przeciwko ratyfikacji, a 47% biorących udział w referendum opowiedziało się za przyjęciem Traktatu z Lizbony) oraz zastrzeżenia zgłaszane przez prezydenta Republiki Czeskiej, Vaclava Klause, który dwukrotnie zwracał się do (czeskiego) Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie postanowień Traktatu z Lizbony z czeską ustawą zasadniczą. Dwa wnioski do Trybunału Konstytucyjnego zostały skierowane również w Polsce (K 32/09 i K 37/09), jakkolwiek już po ratyfikacji Traktatu z Lizbony przez Republikę Czeską, ostatnie Państwo Członkowskie, które ratyfikowało ww. Traktat, dopełniając w ten sposób wszelkich wymogów jego wejścia w życie.

¹³⁰ Po raz pierwszy obywatele UE mogą bezpośrednio proponować zmiany prawa UE, a tym samym mają prawną i faktyczną możliwość realnego wpływu na kształt procesów integracyjnych i ich kierunki.

¹³¹ Traktat o Unii Europejskiej, tekst jednolity Dz. Urz. UE 2010, C 83/12.

¹³² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst jednolity, Dz. Urz. UE 2010, C 83/47.

¹³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr. 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 w sprawie inicjatywy, Dz. Urz. UE L 65/1.

Art. 11 ust. 4 TUE

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.

Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określone są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Natomiast procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy zostały określone przez Parlament Europejski i Radę, w drodze zwykłej procedury ustawodawczej¹³⁴ zgodnie z postanowieniami artykułu 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

Art. 24 TFUE

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu artykułu 11 Traktatu o Unii Europejskiej, w tym minimalnej liczby Państw Członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą.

Mając na uwadze brzmienie powyższych postanowień, należy podkreślić, iż przepis 11 TUE zawiera dwa wstępne warunki, które muszą być spełnione, aby dany ruch uznany był za Europejską Inicjatywę Obywatelską, a mianowicie:

- **minimalna liczba obywateli UE** podejmujących inicjatywę na poziomie **1 miliona**,
- **„znaczna” liczba Państw Członkowskich**, biorących udział poprzez swoich obywateli w inicjatywie

Taka reprezentacja może, zgodnie z postanowieniami artykułu 11 ust. 4 TUE, wystąpić do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosku, co ma na celu rozpoczęcie pracy „maszyny legislacyjnej”.

Należy zauważyć, iż w ten sposób uregulowana Europejska Inicjatywa Obywatelska nie oznacza zatem prawa bezpośredniej inicjatywy prawodawczej, lecz jedynie prawo obywateli UE do zwrócenia się do Komisji, aby „sformułowała ona projekt aktu prawnego i wszczęła stosowną procedurę.”¹³⁵

W świetle tendencji do pogłębiania demokracji w ramach funkcjonowania struktur Unii Europejskiej, z całą pewnością na uwagę zasługuje wymóg adresowania inicjatyw do Komisji Europejskiej. Z perspektywy prawa Unii Europejskiej wydaje się to

¹³⁴ Od chwili wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony, jako zwykłą procedurę ustawodawczą rozumie się procedurę współdecydowania, regulowaną postanowieniami artykułu 294 TFUE.

¹³⁵ *Mik, C.*, Legitymacja demokratyczna..., s. 7, tekst dostępny na stronach internetowych MSZ, pod adresem <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf> [11.05.2011].

być absolutnie naturalnym rozwiązaniem. Na gruncie prawa pierwotnego¹³⁶ bowiem to właśnie Komisji Europejskiej przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej i w związku z tym¹³⁷ wydaje się być ona jedynym *de facto* i *de iure* umocowanym organem UE, do którego powinny być kierowane wnioski EIO. Komisja Europejska jednakże nie jest organem wybieranym w bezpośrednich wyborach przez obywateli UE.¹³⁸ Z tegoż powodu, uwzględniając ww. monopol inicjatywy ustawodawczej przysługujący Komisji Europejskiej¹³⁹ – rodzi się pytanie o legitymację demokratyczną¹⁴⁰ tego organu. Kwestia ta, na pozór sporna, wielokrotnie poruszana była w doktrynie.¹⁴¹

III.2. Rola Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej

Europejska Inicjatywa Obywatelska powinna być rozumiana jako instrument pomocny obywatelom Unii Europejskiej, umożliwiający im wpływ na kształtowanie prawa UE, a w konsekwencji zapobiegający powstawaniu czy pogłębianiu się deficytu demokratycznego w strukturach Unii Europejskiej. Na gruncie wprowadzonych regulacji prawnych wyraźne bowiem staje się zarysowanie roli EIO jako umocowania obywatela jako takiego w strukturach Unii, forma uczestnictwa obywatela w „życiu demokratycznym Unii”, pozwalająca z jednej strony na zbliżenie „Unii do obywateli” i wspieranie „szerszej transgranicznej debaty na temat zagadnień dotyczących polityki UE poprzez zrzeszanie obywateli z szeregu krajów w celu wsparcia jednej określonej kwestii.”¹⁴²

Kiedy Przewodniczący PE *Jerzy Buzek* oraz przewodniczący Rady ds. Ogólnych *János Martony* 16 lutego 2011 r. na posiedzeniu plenarnym PE w Strasburgu podpisali rozporządzenie w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (EIO), *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*. Tekst dostępny: <http://uniaeuropejska.org/rada-i-pe-porozumienie-w-sprawie-europejskiej-inicjatywy-obywatelskiej-osiagniete>

¹³⁶ Zob. art. 17.2 TUE.

¹³⁷ Rozwiązaniem przyjętym przez traktaty założycielskie z lat 50 ubiegłego stulecia i powtórzonym w traktacie fuzyjnym, tudzież konsekwentnie powtarzonym przez kolejne Traktaty

¹³⁸ Jak to ma miejsce od 1979 r. w przypadku członków Parlamentu Europejskiego.

¹³⁹ Komisji Europejskiej przysługuje wyłączne prawo do inicjatywy legislacyjnej we wszystkich sferach kompetencji Unii, z wyjątkiem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa gdzie KE nie ma prawa do inicjatywy legislacyjnej. Natomiast w obszarze Współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych KE i Państwa członkowskie mają prawo do inicjatywy ustawodawczej.

¹⁴⁰ *Mik, C.*, Legitymacja demokratyczna..., s. 7, Tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych MSZ pod adresem <http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf> [11.05.2011].

¹⁴¹ Zob. szerzej na ten temat m.in. *Pawłowski, J.*, Przebudowa instytucjonalna..., s. 33 i nast., *Osiński, J.*, Traktat Konstytucyjny..., s. 2. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.msz.gov.pl/docs/150/otwarcie.pdf> [20.08.2011].

¹⁴² Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010., s. 2. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [10.09.2010].

Należy nadmienić w tym miejscu, iż stanowisko Komisji Europejskiej, będące podstawą konsultacji społecznych¹⁴³ było nad wyraz przychylne instytucji EIO.¹⁴⁴ Następnie, w pierwszych zdaniach uzasadnienia *Wniosku Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej*, wyraźnie już podnoszona jest kwestia demokracji uczestniczącej, jako nowej formy demokracji wprowadzonej przez TUE.¹⁴⁵ Tym samym podkreślana jest istotna rola postanowień samego Traktatu, który – zgodnie z powszechnym przekonaniem – „wzmacnia [...] obywatelstwo Unii oraz uznaje prawo każdego obywatela do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii”¹⁴⁶ oraz „podtrzymuje najważniejsze standardy dialogu obywatelskiego.”¹⁴⁷ Postanowienia traktatowe poniekąd kodyfikują instytucję konsultacji społecznych, do tej pory stanowiących bez wątpienia udaną formę dialogu z obywatelem, praktykowaną przez Komisję.

Z drugiej strony jest to krok szalenie ważny – z historycznego punktu widzenia – i odważny.¹⁴⁸ Mechanizm funkcjonowania EIO jest swego rodzaju nowością na gruncie prawa pierwotnego ponieważ wprowadza demokrację bezpośrednią, która przekracza granice państw, a jednocześnie umacnia pozycję samego obywatela Unii, który może być zarówno brać udział w ustaleniu programu („agenda-setter”) jak i być decydem („decision-maker”).¹⁴⁹

Powyższe cele i założenia zauważyła Komisja Europejska w Zielonej Księdze¹⁵⁰ w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, wymieniając takie skutki wprowadzenia EIO jak m.in. nadanie „demokracji europejskiej nowego wymiaru”, „uzupełnienie zasobu prawa związanych z obywatelstwem Unii”, „rozszerzenie zakresu dyskusji społecznych

¹⁴³ Z 2010 r.

¹⁴⁴ „<Udział obywateli w procesie podejmowania decyzji jest niezbędny dla demokracji>”, powiedziała Margot Wallström, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej odpowiedzialna za stosunki instytucjonalne i strategię komunikacji społecznej. <<Dzięki traktatowi lizbońskiemu społeczeństwo uzyska środek wyrażania swych opinii i będzie mogło wywierać bezpośredni wpływ na kształtowanie polityki w UE.>>” Komunikat KE IP/09/1696, Bruksela, dnia 11 listopada 2009 r., Tekst dokumentu (w języku angielskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1696&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en> [11.09.2010].

¹⁴⁵ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010, s. 2, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf, [10.09.2010].

¹⁴⁶ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010, s. 2. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [10.09.2010].

¹⁴⁷ Komisja Wspólnot Europejskich, Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010, s. 2, tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf, [10.09.2010].

¹⁴⁸ Kaufmann, B., Citizen Power Beyond the Nation State [w:] Berg, C./Carline, P./ Kaufmann, B./Leinen, J./ Wallis, D., The Initiative for Europe Handbook 2008 .The guide to transnational democracy in Europe. Initiative & Referendum Institute Europe, s. 10.

¹⁴⁹ Kaufmann, B., Citizen Power Beyond the Nation State [w:] Berg, C./Carline, P./ Kaufmann, B./Leinen, J./ Wallis, D., The Initiative for Europe Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe, Initiative & Referendum Institute Europe, s. 10.

¹⁵⁰ Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

wokół polityki europejskiej” i w efekcie tworzenie „prawdziwej europejskiej przestrzeni publicznej”, a także „wzmocnienie zaangażowania obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki UE.”¹⁵¹

¹⁵¹ Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 3; Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

IV. Zarys innych form udziału obywateli w życiu publicznym – przykład Polski i Unii Europejskiej

Europejska Inicjatywa Obywatelska jest co prawda nowym, bardzo istotnym, lecz nie jedynym instrumentem umożliwiającym udział obywatela Unii Europejskiej w życiu publicznym i funkcjonowaniu struktur europejskich.¹⁵² Na gruncie prawa UE wyróżniamy także prawo petycji do Parlamentu Europejskiego. Natomiast w prawie polskim istnieje zarówno instytucja petycji do organów władzy publicznej jak i inicjatywa obywatelska inicjująca proces legislacyjny.

IV.1. Prawne instrumenty działające w Unii Europejskiej - Europejska Inicjatywa Obywatelska (ECI) a prawo petycji do Parlamentu Europejskiego

Choć powstanie oraz ostateczny kształt regulacji prawnych zarówno w przypadku instytucji petycji, jak i mechanizmu EIO są zbliżone – a nawet przepisy dotyczące EIO mają swoją genezę w przepisach konstytuujących prawo do petycji – to należy bardzo wyraźnie podkreślić, że Europejska Inicjatywa Obywatelska i prawo petycji do Parlamentu Europejskiego to dwa różne i odrębnie regulowane prawa, przysługujące obywatelom Unii Europejskiej.¹⁵³

Nie można jednakże pominąć, iż cel obu tych instrumentów jest podobny – pozwalają one na bezpośredni kontakt obywatela UE z jej Instytucjami - Parlamentem Europejskim w przypadku petycji i Komisją Europejską w przypadku ECI.

Art. 227 TFUE

Wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio.

Traktat z Maastricht, wprowadzając koncepcję obywatelstwa europejskiego, nadał nowe znaczenie prawu petycji do Parlamentu Europejskiego – rozwiązaniu istniejącemu w Regulaminie Zgromadzenia EWWiS od roku 1953¹⁵⁴ - jako instytucji traktatowej. Wcześniej, bo już w 1977 r. Parlament Europejski wydał rezolucję, w której wyraźnie zażądał, aby prawo petycji (do PE) zostało przyznane obywatelom Wspólnoty.¹⁵⁵ Tylko kilka lat później, w 1981 r., zmieniając swój wewnętrzny regulamin, Parlament Europejski formalnie potwierdził prawo petycji. Od roku 1987 w strukturach

¹⁵² Zob. uwagi w p. I niniejszego opracowania.

¹⁵³ Por. art. 11 TUE w zw. z art. 24 TFUE oraz art. 227 TFUE.

¹⁵⁴ Corbett, R. Jacobs, F.; Shackleton, M. The European Parliament, s. 274.

¹⁵⁵ Dz. Urz. 1977, C299/26.

Parlamentu Europejskiego istnieje również Komisja Petycji, mająca kompetencje w zakresie petycji oraz stosunków z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich.¹⁵⁶

Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów, podstawą prawną dla prawa petycji do PE jest unormowanie artykułu 227 TFUE oraz regulacje zawarte w artykułach 201-203 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, jak i również artykuł 44 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.¹⁵⁷

Art. 44 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej - Prawo petycji

Każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego.

Ostatnio dodano również postanowienia artykułu 203a do Regulaminu Parlamentu Europejskiego, na podstawie których Komisja Petycji PE bada wpływ EIO na prace Komisji. Należy przy tym podkreślić, iż Komisja Petycji PE ma obowiązek informowania o danej inicjatywie również autorów petycji zgłoszonych w tej samej materii.

Artykuł 203 a Regulaminu PE: Inicjatywa obywatelska

W przypadku gdy Parlament poinformowany jest o tym, że Komisja została wezwana do przedstawienia wniosku w sprawie aktu prawnego na mocy art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej, Komisja Petycji upewnia się, czy fakt ten ma wpływ na jej pracę oraz, w przypadku gdy taki wpływ istnieje, informuje o tym autorów petycji, którzy złożyli petycje w sprawach powiązanych z danym tematem.

Zgodnie z zakresem *ratione personae*, z prawa do petycji do Parlamentu Europejskiego może skorzystać każdy obywatel Unii Europejskiej, osoba fizyczna zamieszkała na terytorium Unii Europejskiej, a także osoba prawna – jeśli ma swoją siedzibę na terytorium UE. Ponadto, prawo to przysługuje również zarówno osobom fizycznym jak i prawnym z krajów trzecich, nie zamieszkującym lub niezarejestrowanym na terenie UE. Takie rozwiązanie zostało wprowadzone wraz ze zmianą Regulaminu PE w 1993 roku. Jakkolwiek zauważyć trzeba, iż istnieje różnica między petycjami pochodzącymi od obywateli lub rezydentów UE (odpowiednio w przypadku osób prawnych), a petycjami od obywateli spoza Unii Europejskiej. W przypadku tych pierwszych istnieje automatyczne prawo do rozpatrzenia petycji („*automatic right to be considered*”), które to prawo jednak nie przysługuje już w przypadku petycji zgłoszonych przez obywateli spoza Unii Europejskiej. Jednakże, inaczej niż w przypadku petycji pochodzących od obywateli zamieszkałych na terenie UE, przy zgłaszaniu petycji do PE przez obywatela spoza UE nie jest wyraźnie wymagane dowiedzenie posiadania interesu.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Epaminondas, M., The right to petition..., s. 169.

¹⁵⁷ Dz. Urz. UE 2010, C 83.

¹⁵⁸ Epaminondas, M., The right to petition..., s. 169.

Zgodnie z zakresem *ratione materiae*, sprawa objęta petycją do PE musi leżeć w zakresie kompetencji lub zainteresowań Unii Europejskiej. Ponadto, co istotne, dana sprawa musi również dotyczyć składającego petycję bezpośrednio (*locus standi*).

	Petycja do Parlamentu Europejskiego	Europejska Inicjatywa Obywatelska
Podstawa Prawna	Artykuł 227 TFUE oraz Artykuły 201-203 Regulaminu Parlamentu Europejskiego	Artykuł 11.4 TUE i Artykuł 24 TFUE; Rozporządzenie 211/2011
Podmiot	Obywatel UE, Osoba zamieszkała w jednym z Państw Członkowskich UE Osoba fizyczna lub prawna (Członek stowarzyszenia, przedsiębiorstwa, organizacji, której siedziba mieści się w jednym z Państw Członkowskich UE...)	Sygnatariusze: Min. 1 milion obywateli UE pochodzących z min. ¼ wszystkich państw członkowskich (+minima dla poszczególnych krajów). Komitet Organizacyjny: Min. 7 osób fizycznych z 7 różnych Państw Członkowskich
Przedmiot	Zagadnienia leżące w zakresie kompetencji lub zainteresowań UE OGRANICZENIE: ! Sprawa musi bezpośrednio dotyczyć podmiotu (Obywatela, Członka Stowarzyszenia etc.)	Zagadnienia leżące w zakresie kompetencji Komisji Europejskiej
Adresat	Parlament Europejski	Komisja Europejska
Wiek	BRAK	Wiek czynnego prawa wyborczego do PE
Minimalna liczba podmiotów	1 (indywidualne)	1 milion sygnatariuszy (po spełnieniu warunków co do minimów - kraju pochodzenia, ilości sygnatariuszy przypadającej na dany kraj)
Forma	Złożyć petycję można za pomocą: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Poczty ▪ Formularza elektronicznego (on-line) ▪ Fax W jednym z 27 języków UE.	Formy zbierania głosów: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deklaracje zbierane on-line za pomocą systemu do zbierania głosów on-line ▪ Deklaracje zbierane z użyciem podpisu elektronicznego ▪ Deklaracje zbierane w formie papierowej
Efekt	W przypadku petycji uznanej za dopuszczalną, Komisja Petycji może:	W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku - przyjęcie i rozpoczęcie odpowiedniej

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zwrócić się do Komisji Europejskiej w celu przeprowadzenia dochodzenia ▪ skontaktować się z SOLVIT-em ▪ przekazać Petycję innym komisjom PE ▪ przekazać Parlamentowi Europejskiemu pełne sprawozdanie pod głosowanie ▪ przeprowadzić wizytę wyjaśniającą w kraju/regionie ▪ podjąć jakiegokolwiek inne stosowne działanie 	procedury legislacyjnej (w zależności od tego jaki rodzaju aktu prawnego)
--	--	---

Poniżej zaprezentowano dane dotyczące liczby petycji przyjętych przez Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego na przestrzeni lat 2008-2010. Na bazie przedstawionego zestawienia wyraźnie widać stosunkowo duży udział procentowy polskich petycji w stosunku do ogólnej liczby petycji.¹⁵⁹

Rok	Liczba petycji uznanych za dopuszczalne	Liczba petycji uznanych za niedopuszczalne	Liczba petycji dotyczących Polski
2010	972	653	66
2009	1 062	818	100
2008	1 065	821	105

Ciekawą opinię w kwestii efektywności petycji do PE oraz Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej przedstawił *M. Jabłoński*:

„[B]ardziej uproszczoną formą będzie wystąpienie z petycją (również zbiorową), która ze względu na mniejszy zakres obowiązków i szybszy sposób sformułowania jej treści może odnieść lepszy skutek. Na tle przyjętych rozwiązań instytucje te, choć różnią się – w przypadku obywatelskiej inicjatywy Komisja musi formalnie zdecydować o jej losie, czego brak jest przy petycji – to przypuszczam, że skutek może być taki sam. Z tego też powodu uważam, że dotychczas istniejące rozwiązania, a przede wszystkim prawo dostępu do informacji publicznej może w połączeniu z prawem do petycji stworzyć szersze możliwości oddziaływania na organy i instytucje unijne. Są to bowiem uprawnienia, które nie wymagają tak dalece skomplikowanego i czasochłonnego procedowania”¹⁶⁰

¹⁵⁹ Sporządzone na podstawie Meyer, W., Sprawozdanie w sprawie działalności Komisji Petycji w 2010 r., (Parlament Europejski, Sprawozdanie z posiedzenia, 2010/2295(INI) 17.6.2011) oraz McGuinness, M., Sprawozdanie w sprawie obrad komisji Petycji w roku 2008 (Parlament Europejski, Dokument z posiedzenia, 2008/2301(INI) 3.4.2009).

¹⁶⁰ *Jabłoński, M., Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej..., Przegląd Sejmowy 4(99)/2010, s. 120.*

IV.2. Instrumenty prawa krajowego: prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej oraz prawo petycji w Polsce

W obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶¹ przyjęto¹⁶² przedmiotową klasyfikację praw i wolności jednostki, gdzie jedną z kategorii stanowią prawa i wolności polityczne.

Prawa i wolności polityczne uregulowane zostały w postanowieniach artykułów 57-62 Konstytucji RP. Zauważyć należy, iż do tej właśnie kategorii praw i wolności jednostki należą prawa związane z udziałem w życiu publicznym, a co za tym idzie także prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo do składania petycji.

IV.2.a. Prawo obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej

Europejska Inicjatywa Obywatelska obowiązująca w porządku prawnym Unii Europejskiej oraz obywatelska inicjatywa ustawodawcza, regulowana przez prawo Rzeczypospolitej Polskiej to dwie odrębne formy udziału w życiu publicznym, pozwalające obywatelom na przedstawienie projektów legislacyjnych odpowiednim organom.

Podstawę prawną polskiej Obywatelskiej Inicjatywy Ustawodawczej stanowią postanowienia artykułu 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz regulacje ustawy z dnia 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹⁶³.

Art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.

Poniżej przedstawiono obrazowe porównanie tych dwóch instytucji prawnych.

	Obywatelska Inicjatywa Ustawodawcza w RP	Europejska Inicjatywa Ustawodawcza
Podstawa Prawna	Artykuł 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz ustawa z 24 czerwca 1999 o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.	Artykuł 11.4 TUE i Artykuł 24 TFUE; Rozporządzenie 211/2011
Podmiot	100 000 obywateli RP mający prawo wybierania do Sejmu RP.	Sygnatariusze: Min. 1 milion obywateli UE pochodzących z min. ¼ wszystkich państw

¹⁶¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

¹⁶² *Garlicki, L.*, Polskie prawo konstytucyjne, s. 110.

¹⁶³ Dz. U. Z 1999r. Nr 62, poz. 688.

		członkowskich (+minima dla poszczególnych krajów). Komitet Organizacyjny: Min. 7 osób fizycznych z 7 różnych Państw Członkowskich
Przedmiot	Gotowy projekt ustawy w materiałach nie objętych wyłączeniem – dla spraw, w których Konstytucja RP ustanawia wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej dla niektórych podmiotów.	Zagadnienia leżące w zakresie kompetencji Komisji Europejskiej
Adresat	Sejm RP	Komisja Europejska
Wiek	Wiek czynnego prawa wyborczego do Sejmu	Wiek czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego
Minimalna liczba podmiotów	100 000 sygnatariuszy	1 milion sygnatariuszy (po spełnieniu warunków co do minimów - kraju pochodzenia, ilości sygnatariuszy przypadającej na dany kraj)
Forma zbierania głosów		Formy zbierania głosów: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deklaracje zbierane on-line za pomocą systemu do zbierania głosów on-line ▪ Deklaracje zbierane z użyciem podpisu elektronicznego ▪ Deklaracje zbierane w formie papierowej
Efekt	W przypadku spełnienia wszystkich wymogów – przedłożenie Sejmowi projektu oraz rozpoczęcie odpowiedniej procedury legislacyjnej	W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku - przyjęcie i rozpoczęcie odpowiedniej procedury legislacyjnej (w zależności od tego jaki rodzaju aktu prawnego)

Pierwszym punktem rozróżnienia tych dwóch instrumentów prawnych jest ich adresat, a mianowicie - obywatele wnoszą projekty legislacji do zupełnie innych instytucji. Jest to odpowiednio Sejm Rzeczypospolitej w przypadku inicjatywy ustawodawczej i Komisja Europejska – dla Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Dlatego też w przypadku tej ostatniej – Państwo Członkowskie (tu: Polska) nie może wpływać na zawartość merytoryczną projektu, a jedynie odpowiednie organy, określone w drodze przepisów wykonawczych do Rozporządzenia, mają pewne kompetencje związane z procesem zbierania deklaracji poparcia. Takie rozwiązanie i takie ukształtowanie instrumentu EIO daje szansę na zupełnie nową formę dialogu pomiędzy

obywatelem a Unią Europejską, a tym samym – na większą demokratyzację struktur europejskich oraz ich form działania.

Na mocy postanowień artykułu 118 Konstytucji RP możliwość inicjatywy nie przysługuje wyłącznie posłom¹⁶⁴, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, ale również grupie 100 000 obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze w wyborach do Sejmu RP. Zapis ten jest rozwinięty w Ustawie o Wykonywaniu Inicjatywy Ludowej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999¹⁶⁵, gdzie w postanowieniach artykułu 2 zdefiniowano pojęcie samej inicjatywy.

Art. 2. Ustawy o Wykonywaniu Inicjatywy Ludowej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999

Grupa obywateli polskich, licząca co najmniej 100 000 osób, mających prawo wybierania do Sejmu, może wystąpić z inicjatywą ustawodawczą przez złożenie podpisów pod projektem ustawy.

Z brzmienia powyższych postanowień wynika, iż 100 000 obywateli RP mających czynne prawo wyborcze do Sejmu to warunek wyjściowy dla uznania danej inicjatywy w rozumieniu artykułu 118 Konstytucji i regulacji ustawowej. Dla porównania – w przypadku EIO minimalna liczba deklaracji poparcia to 1 000 000, gdzie minimalna wymagana liczba koniecznych sygnatariuszy przypadająca na Polskę to 37 500. Tym samym próg ostatecznie uznany w Rozporządzeniu¹⁶⁶ za obowiązujący może być uznany za stosunkowo niski, w żaden sposób nie powstrzymujący ani nie przeszkadzający w powstaniu Europejskich Inicjatyw Obywatelskich.

W tym kontekście należy zauważyć, iż również w porównaniu z innymi państwami europejskimi Polskie wymogi dotyczące minimalnego pułapu ilościowego zdają się nie być trudne do spełnienia.

Poniższa tabelka, korzystając z danych i logiki przedstawionej¹⁶⁷ przez Piotra Uziębło obrazuje minimalną liczbę sygnatariuszy w wybranych państwach europejskich w stosunku do liczby mieszkańców. Uzyskany iloraz pozwoli lepiej porównać wymogi stawiane inicjatywom ludowym w różnych krajach.

Kraj	Minimalna ilość sygnatariuszy	Liczba mieszkańców	Iloraz
Austria	100 000 lub 1/6 mieszkańców z trzech landów	8 375 000	83,75
Rumunia	250 000 z co najmniej ¼ województw	21 462 000	85,85
Węgry	50 000	10 014 000	200,28

¹⁶⁴ Prawo inicjatywy ustawodawczej w RP przysługuje zgodnie z art. 32.2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – komisji sejmowej lub grupie co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 2009 r. M.P. 2009 Nr 5 poz. 47.

¹⁶⁵ Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688.

¹⁶⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

¹⁶⁷ Uziębło, P. 'Ustawa z 1999...', Przegląd Sejmowy 4(39)/2000, s. 51.

Litwa	50 000	3 329 000	66,58
Macedonia	10 000	2 057 284	205,73
Słowenia	5 000	2 047 000	409,40
Włochy	50 000	60 340 000	1206,80
Polska ¹⁶⁸	100 000	38 167 000	381,67

W polskim porządku prawnym istnieje tylko inicjatywa sformułowana tzn. grupa 100 000 obywateli musi wystąpić z gotowym projektem ustawy, natomiast w przypadku wniesienia za ledwie wniosku o uregulowanie danej materii (inicjatywa niesformułowana) nie wywoła ona skutków prawnych¹⁶⁹. Rozporządzenie dt. Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej nie wprowadza obowiązku przedstawienia komisji gotowego projektu aktu prawnego, a jedynie przedstawić daną ideę - wymogi w tej kwestii są wyszczególnione w Załączniku II¹⁷⁰. W celu rejestracji danej inicjatywy należy podać jej tytuł, krótki opis materii poruszanej przez inicjatywę, opis celów inicjatywy, istotne w danej sprawie postanowienia Traktatów, spis źródeł wsparcia oraz finansowania, a także dane członków komitetu organizacyjnego. Dlatego też w tym przypadku mamy do czynienia z inicjatywą niesformułowaną. Jak podkreśla Jabłoński – świadczy to o braku zaufania Unii Europejskiej do instytucji demokracji bezpośredniej – „Przyjęty ostatecznie na płaszczyźnie rozwiązań traktatowych model inicjatywy jest dowodem na to, że instytucje demokracji bezpośredniej nie są darzone zaufaniem również – a może w szczególności – na poziomie Unii Europejskiej. Jest to bowiem inicjatywa niesformułowana, przyjmująca postać wystąpienia z ogólną propozycją (zaganieniem prawnym), którą obywatele Unii będą mogli kierować do Komisji Europejskiej. Komisja zaś jako organ wyłącznie uprawniony będzie mogła (ale nie musiała) przygotować konkretny akt prawny (ewentualny projekt przygotowany przez obywateli w żadnym razie nie wiąże Komisji).”¹⁷¹

Przedmiotem polskiej inicjatywy ustawodawczej mogą być wszelkie materie, które nie podlegają bezpośredniemu lub pośredniemu wykluczeniu poprzez przepisy Konstytucji RP.¹⁷² Takie wyłączenia znajdują się w artykułach 221 Konstytucji oraz 235 Konstytucji.

Art. 221. Konstytucji RP

Inicjatywa ustawodawcza w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo przysługuje wyłącznie Radzie Ministrów.

¹⁶⁸ Dane dotyczące populacji prezentowanych krajów zostały zestawione na podstawie Eurostat, 'Commission staff working document. Demography Report (European Commission 2010) z wyjątkiem Macedonii – w tym przypadku posłużono się danymi ze strony Macedońskiego Urzędu Statystycznego (State Statistical Office of the Republic of Macedonia) <http://www.stat.gov.mk/OblastOpsto_en.aspx?id=2> [24.11.2011]

¹⁶⁹ Uziębło, P. 'Ustawa z 1999...', Przegląd Sejmowy 4(39)/2000, s. 51.

¹⁷⁰ Załącznik II do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

¹⁷¹ Jabłoński, M., 'Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej...', Przegląd Sejmowy 4(99)/2010, s. 120.

¹⁷² Uziębło, P. 'Ustawa z 1999...', Przegląd Sejmowy 4(39)/2000, s. 52.

Art. 235 Konstytucji RP

1. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej. (...)

W doktrynie¹⁷³ uznaje się również za niedopuszczalne składanie inicjatyw przez 100 000 obywateli w materii ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej oraz uchwalaniu ustaw z artykułu 25 ust. 5 Konstytucji.

Art. 25 Konstytucji RP

5. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami.

Organizacją i przygotowaniem projektu inicjatywy ludowej (w tym: rozpowszechnianiem, promocją, zbieraniem podpisów)¹⁷⁴ zajmuje się, posiadający osobowość prawną, komitet inicjatywy ustawodawczej, który składa się z co najmniej 15 obywateli polskich, posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu RP, a którzy złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu¹⁷⁵. Wg artykułu 5 ustęp 3 komitet jest reprezentowany przez pełnomocnika komitetu lub przez jego zastępcę (są oni wskazani w pisemnym oświadczeniu wydanym przez pierwsze 15 osób tworzących komitet inicjatywy ustawodawczej)¹⁷⁶. W Rozporządzeniu 211/2011 również istnieje zapis dotyczący komitetu obywatelskiego, który jest odpowiedzialny za przygotowanie danej inicjatywy jak i przedłożenie jej Komisji Europejskiej¹⁷⁷. W przypadku EIO komitet musi liczyć co najmniej 7 osób, będących obywatelami UE oraz posiadający czynne prawo wyborcze do PE¹⁷⁸. Dodatkowym wymogiem jest pochodzenie członków komitetu z co najmniej 7 różnych państw członkowskich¹⁷⁹. Podobnie jak w przypadku polskie inicjatywy – i tu mamy czo czynienia z reprezentantem komitetu oraz jego zastępcą. Ich zadaniem jest pośredniczenie w kontaktach między komitetem a instytucjami Unii podczas całej przewidzianej Rozporządzeniem procedury. Mają oni również prawo do wypowiedania i działania w imieniu komitetu obywatelskiego.

¹⁷³ Uziębło, P. 'Ustawa z 1999...', Przegląd Sejmowy 4(39)/2000, s. 52..

¹⁷⁴ Artykuł 5 ust. 1 Ustawy o Wykonywaniu Inicjatywy Ludowej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999. Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688.

¹⁷⁵ Artykuł 5 ust. 2 i ust. 5 Ustawy o Wykonywaniu Inicjatywy Ludowej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999. Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688.

¹⁷⁶ Artykuł 5 ust. 3 Ustawy o Wykonywaniu Inicjatywy Ludowej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999. Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688.

¹⁷⁷ Artykuł 2.3) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011r. W sprawie inicjatywy obywatelskiej.

¹⁷⁸ Artykuł 3.1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011r. W sprawie inicjatywy obywatelskiej.

¹⁷⁹ Artykuł 3.2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011r. W sprawie inicjatywy obywatelskiej.

Ponadto - wymagane jest powiadomienie Marszałka Sejmu o założeniu Komitetu po zebraniu 1000 deklaracji poparcia, po czym Marszałek Sejmu wydaje postanowienie o przyjęciu zawiadomienia w ciągu 14 dni lub wzywa do usunięcia braków w projekcie¹⁸⁰. Co interesujące, w przypadku EIO ta forma wstępnej oceny danej inicjatywy została usunięta, choć pojawiała się w projektach Rozporządzenia.

IV.2.b. Prawo składania petycji

Składanie petycji w ustawodawstwie polskim regulowane jest postanowieniami Artykułu 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa. Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Należy zauważyć, iż w systemie prawa polskiego brak jest stosownej ustawy wykonawczej mimo bezpośredniego i wyraźnego wskazania w postanowieniach Konstytucji RP – „*Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.*” Aktualnie rozpatrywany jest co prawda projekt ustawy o petycjach wniesiony przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸¹, jakkolwiek w doktrynie¹⁸² - mimo że nie kwestionuje się potrzeby posiadania szczegółowej regulacji - to jednak poddaje się pod wątpliwość konieczność wydawania nowej ustawy w tej materii. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny bowiem - w zamian proponuje się wprowadzenie w życie nowych przepisów poprzez nowelizację kodeksu postępowania administracyjnego. Polski kodeks postępowania administracyjnego bowiem już w obecnym brzmieniu wyraźnie odwołuje się do prawa składania petycji w Artykule 221.

¹⁸⁰ Artykuł 6 Ustawy o Wykonywaniu Inicjatywy Ludowej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999. Dz.U. z 1999 r. Nr 62, poz. 688.

¹⁸¹ Uchwała Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2011 w sprawie wniesienia do Sejmu projektu o petycjach.

¹⁸² *Inter alia*, Działocha, K. 'Prawo petycji w obowiązującym...', [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008; Orłowski, W. 'Konstytucyjne uwarunkowania prawa...', [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008; Piotrowski, R. 'Konstytucyjne uwarunkowania prawa...', [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008; Jaroszyński, A. 'Opinia w sprawie projektu...', *Martysz, Cz.* 'Opinia w sprawie projektu ustawy...', [w:] Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036. Opinie i Ekspertyzy OE-165, 2011; *Martysz, Cz.* 'Opinia w sprawie projektu ustawy...', [w:] Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036. Opinie i Ekspertyzy OE-165, 2011.

Art. 221 Kodeksu Postępowania Administracyjnego

§ 1. Zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest na zasadach określonych przepisami niniejszego działu.

§ 2. Petycje, skargi i wnioski mogą być składane do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

§ 3. Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą.

W związku z tym, że niniejsza publikacja nie ma na celu dogłębnej analizy petycji w ustawodawstwie polskim, poniżej zaprezentowane będzie jedynie porównanie tego instrumentu prawnego z prawem Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Zestawienie to ma na celu przybliżenie zasad rządzących tymi narzędziami z jednoczesnym uwzględnieniem celu w jakim zostały one powołane. W porównaniu petycji w prawie polskim i Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej pomocne będzie poniższe zestawienie:

	Petycja w prawie polskim	Europejska Inicjatywa Obywatelska
Podstawa Prawna	Artykuł 63 Konstytucji RP i Artykuł 221 k.p.a	Artykuł 11.4 TUE i Artykuł 24 TFUE; Rozporządzenie 211/2011
Podmiot	Actio popularis w najszerszym znaczeniu. Prawo składania petycji przysługuje każdemu bez względu na obywatelstwo i miejsce zamieszkania/siedzibę. Przysługuje ona zarówno osobom fizycznym jak i prawnym, a także wszelkim podmiotom zbiorowym (bez względu na posiadanie osobowości prawnej).	Sygnatariusze: Min. 1 milion obywateli UE pochodzących z min. ¼ wszystkich państw członkowskich (+minima dla poszczególnych krajów). Komitet Organizacyjny: Min. 7 osób fizycznych z 7 różnych Państw Członkowskich
Przedmiot	Działalność władzy publicznej	Zagadnienia leżące w zakresie kompetencji Komisji Europejskiej. Ponadto inicjatywa nie może być oczywistym nadużyciem, nie może być niepoważna lub dokuczliwa oraz nie może być oczywiście sprzeczna z wartościami Unii określonymi w Artykule 2 TFUE.
Adresat	Wszystkie organy wykonujące zadania publiczne	Komisja Europejska
Wiek	Brak zastrzeżeń	Wiek czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego

Minimalna liczba podmiotów	Brak zastrzeżeń	1 milion sygnatariuszy (po spełnieniu warunków co do minimum - kraju pochodzenia, ilości sygnatariuszy przypadającej na dany kraj)
Forma	Brak zastrzeżeń	Formy zbierania głosów: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deklaracje zbierane on-line za pomocą systemu do zbierania głosów on-line ▪ Deklaracje zbierane z użyciem podpisu elektronicznego ▪ Deklaracje zbierane w formie papierowej
Efekt	Rozpatrzenie sprawy (zajęcie stanowiska i odpowiedź udzielona obowiązkowo przez adresata petycji)	W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku - przyjęcie i rozpoczęcie odpowiedniej procedury legislacyjnej (w zależności od tego jaki rodzaju aktu prawnego)

Na uwagę zasługuje fakt, iż należy jednak rozróżnić pojęcia petycji regulowanej przez ustawodawstwo polskie i pojęcie petycji do Parlamentu Europejskiego rozpatrywanej w punkcie IV. Oba te instrumenty wywodzą się z różnych porządków prawnych, ustanowione są na różnych zasadach, jakkolwiek łączy je idea dialogu pomiędzy obywatelem a władzą publiczną. W przypadku prawa petycji w prawie polskim, należy jednak przytoczyć negatywną opinię istniejącą w doktrynie co do do funkcjonowania tego instrumentu.¹⁸³ Pojęcie petycji nie doczekało się jednak ustawowego uszczegółowienia, odwrotnie niż skarga i wniosek również wymienione w postanowieniach artykułu 63 Konstytucji RP. Dlatego też wg doktryny¹⁸⁴ w kwestiach związanych z wykonywaniem prawa petycji należy stosować odpowiednie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Należy mieć jednak na uwadze, iż przepisy ogólne kpa odnoszą się bezpośrednio do petycji, zaś część szczegółowa zawiera tylko regulacje dotyczące skarg i wniosków. Dlatego też, jak podkreśla Piotr Uziębło, „W związku z taką luką prawną nie pozostaje więc nic innego niż odpowiednie stosowanie

„Zgodnie z przyjętą w prawie konstytucyjnym wykładnią, **podmiotami petycji** są różne społeczne podmioty zbiorowe, niezależnie od posiadania osobowości prawnej, a więc związku zawodowe, związki pracodawców, organizacje społeczno-zawodowe rolników, stowarzyszenia, samorządy społeczne i zawodowe, fundacji, itp. organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Mogą być nimi także mniejszości narodowe i etniczne” (Kazimierz Działocha, ‘Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian’ in *Prawo petycji w ustawodawstwie polskim* (Opinie i ekspertyzy OE-85, Kancelaria Senatu Biuro Informacji i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, 2008)

¹⁸³ Uziębło, P. ‘Demokracja partycypacyjna.’, 2009, Centrum Badań Społecznych, s. 251.

¹⁸⁴ Uziębło, P. ‘Demokracja partycypacyjna.’, 2009, Centrum Badań Społecznych, s. 252.

*odnośnie prawa petycji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących wniosków i skarg, pomimo, że (...) formalnie są one odrębnym bytem prawnym*¹⁸⁵.¹⁸⁶

Na mocy postanowień Artykułu 63 Konstytucji RP „każdy” ma prawo składania petycji, dlatego też jest to prawo o charakterze powszechnym,¹⁸⁷ dostępne dla osób fizycznych i prawnych bez względu na miejsce zamieszkania, obywatelstwo czy też siedzibę czy miejsce rejestracji. Inaczej niż w przypadku Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, gdzie to istnieje wymóg obywatelstwa Unii Europejskiej zarówno w stosunku do sygnatariuszy¹⁸⁸ jak i organizatorów¹⁸⁹. Ponadto warunkiem dla złożenia petycji jest „zamiar zrealizowania interesu publicznego (zbiorowego) poprzez takie działanie”¹⁹⁰.

Petycje można składać zarówno do „organów władzy publicznej” jak i do „organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”.¹⁹¹ Pierwsza grupa ustalona jest na tyle szeroko by obejmować organy państwowe oraz organy samorządu terytorialnego – bez ograniczeń terytorialnych czy też ograniczeń wynikających z trójpodziału władzy¹⁹². W przypadku drugiej grupy, Kazimierz Działocha proponuje¹⁹³ ograniczenie kregu adresatów poprzez podkreślenie wyrażenia „w związku” występującego w przepisie Konstytucji RP – a zatem petycje kierować można do wszystkich organów wykonujących zadania z zakresu władzy publicznej, ale jedynie „z związku” z wykonywanymi zadaniami.

Natomiast w Artykule 221 kpa pojawia się wyliczenie dotyczące adresatów petycji skarg i wniosków – można je zatem składać „do organów państwowych, organów jednostek, samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych” oraz „do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej”.

Ten zapis wyraźnie odróżnia instytucje petycji od instytucji istniejących w porządku prawnym Unii Europejskiej. W przypadku petycji w UE – przyjęto zasadę charakterystyczną dla państw demokratycznych¹⁹⁴ - według której petycje kierowane są do parlamentu (tu: Parlamentu Unii Europejskiej). W przypadku Europejskiej Inicjatywy

¹⁸⁵ Jak podkreśla Kazimierz Działocha – prawo petycji jest odrębnym (samoistnym) prawem, które różni się od skarg i wniosków, a „Wynika to z określenia podmiotowego prawa inną, własną nazwą, wysunięcie jej w porządku przepisu konstytucji na plan pierwszy, z historycznych związków z takim prawem w konstytucji marcowej z 1921r. (art. 107) i związków porównawczych z petycjami w prawie innych państw demokratycznych (Holandii, Belgii, Szwajcarii, RFN, Hiszpanii, Portugalii, Grecji.” Działocha, K. ‘Prawo petycji w obowiązującym...’, [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008, s.2;

¹⁸⁶ Uziębło, P. ‘Demokracja partycypacyjna.’, 2009, Centrum Badań Społecznych, s. 252.

¹⁸⁷ Uziębło, P. ‘Demokracja partycypacyjna.’, 2009, Centrum Badań Społecznych, s. 251.

¹⁸⁸ Artykuł 2 punkt 2 oraz Artykuł 3 punkt 4 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011r. W sprawie inicjatywy obywatelskiej.

¹⁸⁹ Artykuł 3 punkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011r. W sprawie inicjatywy obywatelskiej.

¹⁹⁰ Uziębło, P. ‘Demokracja partycypacyjna.’, 2009, Centrum Badań Społecznych, s. 252.

¹⁹¹ Artykuł 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

¹⁹² Tu budzi jednak wątpliwości istota składania petycji do organów sądowniczych, ze względu na niezawisłość sędziów, patrz Działocha, K. ‘Prawo petycji w obowiązującym...’, s.4.; Jaroszyński, A. ‘Opinia w sprawie projektu...’, s.3.

¹⁹³ Działocha, K. ‘Prawo petycji w obowiązującym...’, [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008, s.4.

¹⁹⁴ Działocha, K. ‘Prawo petycji w obowiązującym...’, [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008, s.4.

Obywatelskiej – adresatem jest natomiast również wyraźnie określony organ - Komisja Europejska.

W Konstytucji RP brak jest bezpośredniego określenia przedmiotu petycji. W doktrynie dominuje pogląd określający przedmiot jako działalność władzy publicznej przy czym petycją powinien kierować interes publiczny. Jednak jak podkreśla¹⁹⁵ Kazimierz Działocha ta interpretacja jest niezgodna z zapisem istniejącym w Konstytucji, ponieważ zgodnie z Art. 63 petycje można składać „w interesie publicznym, własnym lub innej osoby” a co za tym idzie mają one „charakter <<mieszany>>, publiczno prywatny”¹⁹⁶. Co interesujące wg Opinii Adama Jaroszyńskiego w sprawie najnowszego projektu ustawy o petycjach¹⁹⁷ „z przedmiotu petycji powinny zostać wyłączone sprawy objęte postępowaniami prawnymi w toku (administracyjne i podobne, cywilne oraz karne), postępowaniami zakończonymi lub które mają zostać wszczęte)” aby uniknąć wprowadzania dodatkowego (zastępczego czy konkurencyjnego) postępowania w materii danych spraw. Co do materii Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej pojawiły się następujące konkretne wymogi dotyczące przedmiotu inicjatywy¹⁹⁸ - po pierwsze inicjatywa nie może wykraczać „w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji Europejskiej w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów”, nie może być „oczywistym nadużyciem”czy też „oczywiście niepoważna lub dokuczliwa”, a także nie może pozostawać w sprzeczności z wartościami Unii z art. 2 TFUE.

¹⁹⁵ Działocha, K. 'Prawo petycji w obowiązującym...', [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008, s.4.

¹⁹⁶ Działocha, K. 'Prawo petycji w obowiązującym...', [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008, s.4.

¹⁹⁷ Uchwała Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 kwietnia 2011 w sprawie wniesienia do Sejmu projektu o petycjach.

¹⁹⁸ Artykuł 4 punkt 2 b)-d) Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011r. W sprawie inicjatywy obywatelskiej.

V. Powstanie i rozwój regulacji dotyczących Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej

Europejska Inicjatywa Obywatelska zanim uzyskała swój ostateczny kształt pokonała długą drogę legislacyjną, począwszy od prac w Parlamencie Europejskim, poprzez prace w Komisji, konsultacje społeczne, zwykłą procedurę legislacyjną aż w końcu dotarła do etapu publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Jednakże i to jeszcze nie koniec. Zgodnie z rocznym *vacatio legis* – pierwsza inicjatywa będzie mogła zostać zarejestrowana w kwietniu 2012.



V.1. Pierwszy krok - inicjatywa obywatelska a Parlament Europejski

Prace nad projektem Europejskiej Inicjatywy Europejskiej rozpoczęły się w Parlamencie Europejskim, zgodnie z artykułem 192 akapit 2 TWE (obecnie artykuł 225 TFUE).

Art. 192 akapit 2 TWE

Parlament Europejski może, stanowiąc większością głosów swoich członków, żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt wspólnotowy jest niezbędny w celu wykonania niniejszego Traktatu.

Art. 225 TFUE

Parlament Europejski może, stanowiąc większością głosów wchodzących w jego skład członków, żądać od Komisji przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania Traktatów. Jeżeli Komisja nie przedłoży wniosku, zawiadamia o tym Parlament Europejski, podając uzasadnienie.

Rozwinięcie postanowień z art. 225 TFUE znajduje się w Artykule 42 Regulaminu Parlamentu Europejskiego:

Artykuł 42: Inicjatywa przewidziana w art. 225 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej

1. Zgodnie z art. 225 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej Parlament może, przyjmując rezolucję na podstawie sprawozdania z inicjatywy własnej właściwej komisji sporządzonego zgodnie z art. 48, zwrócić się do Komisji o przedłożenie wszelkich stosownych wniosków mających na celu przyjęcie nowego lub modyfikację istniejącego aktu prawnego. Rezolucja jest przyjmowana większością głosów posłów do Parlamentu. Parlament może jednocześnie ustalić termin przedłożenia wniosku.
2. Każdy poseł może przedłożyć wniosek dotyczący aktu prawnego Unii w ramach prawa Parlamentu do inicjatywy ustawodawczej zgodnie z art. 225 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
3. Wniosek przedkładany jest Przewodniczącemu, który przekazuje go właściwej komisji do rozpatrzenia. Przed przekazaniem wniosek tłumaczony jest na języki urzędowe, które przewodniczący właściwej komisji uzna za niezbędne do podjęcia decyzji w sprawie nadania wnioskowi dalszego biegu. W ciągu trzech miesięcy od przekazania wniosku i po przesłuchaniu jego autora, komisja podejmuje decyzję w sprawie dalszej procedury. Jeżeli komisja podejmie decyzję o przedłożeniu wniosku Parlamentowi zgodnie z procedurą opisaną w art. 48, w tytule sprawozdania wymienia się nazwisko autora wniosku.
4. Rezolucja Parlamentu wskazuje odpowiednią podstawę prawną oraz zawiera szczegółowe zalecenia dotyczące treści wymaganego wniosku, który powinien uwzględniać prawa podstawowe i zasadę pomocniczości.
5. Jeżeli wymagany wniosek pociąga za sobą skutki finansowe, Parlament wskazuje sposób zapewnienia odpowiednich środków finansowych.
6. Właściwa komisja nadzoruje postępy w przygotowywaniu wszelkich zaproponowanych aktów ustawodawczych sporządzonych na specjalny wniosek Parlamentu.

Zgodnie z powyższym zapisem Parlament Europejski zażądał od Komisji Europejskiej przedłożenia wniosku ustawodawczego w materii Europejskiej Inicjatywy Ustawodawczej. Rezolucja PE¹⁹⁹ została przyjęta dnia 7 maja 2009 roku na podstawie

¹⁹⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej, 2008/2169(INI), dokument dostępny na stronach internetowych pod adresem

sprawozdania Komisji Spraw Konstytucyjnych PE. Projekt tej ostatniej datuje się na 3 lutego 2009. Ponadto także Komisja Petycji PE aktywnie uczestniczyła w kształtowaniu regulacji prawnych EIO i wystosowała Opinię dla Komisji Spraw Konstytucyjnych PE dnia 20 stycznia 2009, zawierającą wskazówki odnośnie ostatecznego projektu.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego została przyjęta ogromną większością głosów.²⁰⁰ Jednakże jak sugeruje prof. Andrzej Harasimowicz²⁰¹, poparcie dla inicjatywy obywatelskiej w Parlamencie Europejskim przejawiają Ci, którzy „widzą tu szansę wzmocnienia swego głosu” – „posłowie wywodzący się z ruchów obywatelskich, także radykalnych lub eurosceptycznych, z organizacji pozarządowych (anty-establishment).” Na drugim końcu znajdują się natomiast posłowie z dużych partii politycznych, którzy „odnoszą się bardziej ostrożnie do tego nowego kanału artykulacji zbiorowych interesów, dotąd przez nie kontrolowanych.”

Według najbardziej ogólnych założeń Rezolucji wydane Rozporządzenie powinno być jasne, proste i przyjazne dla użytkowników („clear, simple and user-friendly”) oraz regulujące takie elementy praktyczne, aby inicjatywa obywatelska nie była mylona z prawem petycji.²⁰²

W wyniku Rezolucji PE Komisja Europejska została wezwana do przedłożenia wniosku na podstawie postanowień artykułu 24 TFUE w sprawie Rozporządzenia, mającego na celu ustalenie warunków i procedur dla inicjatywy obywatelskiej. Komisja, zgodnie z zapisem traktatowym dotyczącym wpływu PE na inicjatywę ustawodawczą Komisji, jest zobowiązana rozpatrzyć wniosek Parlamentu Europejskiego. W tym przypadku Komisja uznała żądanie za stosowne i przedłożyła projekt aktu prawnego.

V.2. Zielona Księga oraz konsultacje społeczne Komisji Europejskiej

Komisji Europejska przyjęła Zieloną Księgę 11 listopada 2009 r. w sprawie EIO, dwa dni później przekazując ją Radzie oraz do Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z przyjętą na szczeblu europejskim praktyką, ten dokument pozwala na przedstawienie aktualnych spraw oraz co ważniejsze rozpoczyna dyskusję, w którą włączona jest opinia publiczna, dotyczącą możliwości rozwiązania problematycznych zagadnień, a mianowicie tzw. konsultacje społeczne.

Konsultacje społeczne²⁰³, jako stała - co do zasady - praktyka Komisji Europejskiej, przeprowadzane są wówczas, gdy Komisja rozpoczyna prace nad nową

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PL>, [10.09.2010].

²⁰⁰ 380 za, 41 przeciw, 29 wstrzymało się od głosu. Więcej na ten temat: European Parliament: non-legislative resolution. 07/05/2009, dokument dostępny jest (tylko w języku angielskim oraz francuskim) na stronach internetowych instytucji, pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2008/2169> [9.09.2010].

²⁰¹ Harasimowicz, A., Europejska Inicjatywa Obywatelska., publikacja dostępna na stronach internetowych http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100415_europejska_inicjatywa_obywatelska_po_edycji_pl.htm [9.09.2010].

²⁰² European Parliament: non-legislative resolution. 07/05/2009, dokument jest dostępny (w językach francuskim i angielskim) na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2008/2169>, [9.09.2010].

²⁰³ Konsultacjom społecznym poświęcona jest ogólnodostępna strona internetowa http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pl.htm.

inicjatywą polityczną bądź chce dokonać przeglądu istniejącego już ustawodawstwa.²⁰⁴ Oznacza to, że pojedyncze osoby, przedsiębiorstwa, placówki naukowe i organizacje zainteresowane danym tematem lub posiadające ekspercką wiedzę w danym zakresie, mogą się wypowiedzieć na tenże temat i w ten sposób pomóc w kształtowaniu propozycji ustawowych, na bardzo wczesnym etapie, a mianowicie jeszcze zanim Komisja przekaże je Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu do dalszych prac ustawodawczych, a następnie ich ewentualnego przyjęcia. Dlatego ta forma zasięgnięcia opinii społeczeństwa pozwala na „*uspołecznienie procesu podejmowania strategicznych decyzji*”²⁰⁵.

Z uwagi na istotne znaczenie nowego postanowienia Traktatu tak dla obywateli Unii Europejskiej, jak i społeczeństwa obywatelskiego oraz zainteresowanych stron w całej UE, jak również ze względu na złożoność niektórych kwestii formalno-proceduralnych, które miały zostać uregulowane przewidzianym rozporządzeniem, Komisja - zgodnie z postanowieniami prawa pierwotnego - rozpoczęła szeroko zakrojone konsultacje społeczne odnośnie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej wraz z przyjęciem Zielonej Księgi,²⁰⁶ tj. w dniu 11 listopada 2009 r.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, iż Komisja Europejska w Zielonej Księdze wyraźnie uzasadniła potrzebę przeprowadzenia tychże konsultacji właśnie wspomnianym powyżej dużym znaczeniem wniosku zarówno dla obywateli UE, organizacji społeczeństwa obywatelskiego jak i zainteresowanych podmiotów oraz organów władzy publicznej w Państwach Członkowskich.²⁰⁷ Takie uzasadnienie podkreśla wagę nowych rozwiązań prawnych, przygotowywanych w związku z mechanizmem EIO.

Konsultacje społeczne w przedmiocie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej trwały prawie trzy miesiące i zakończyły się z dniem 31 stycznia 2010 roku, zaś jedynie trzy tygodnie później - 22 lutego 2010 roku - zorganizowano publiczne posiedzenie (*public hearing*), którego celem było omówienie rezultatów konsultacji – przedstawionych propozycji rozwiązań prawnych odnośnie EIO. Nadmienić należy, iż konsultacje były podzielone tematycznie na 10 grup zawierających kluczowe kwestie dla uregulowania tak zgłaszania, jak i funkcjonowania Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. W każdej z tych grup wyjaśniono i omówiono możliwości regulacji oraz ich wady i zalety. Podmioty, które zdecydowali się odpowiedzieć na konsultacje – godzili się z oceną Komisji lub podawali własne, alternatywne rozwiązania i sugestie.

Summa summarum otrzymano 329 odpowiedzi, z których 160 pochodziło od obywateli, 133 od organizacji i 36 od władz publicznych poszczególnych Państw Członkowskich. Komisja wyraźnie podkreśliła, że w nadesłanych odpowiedziach znalazło się wiele ciekawych i innowacyjnych sugestii.

Przede wszystkim podkreślić należy, iż nadesłane odpowiedzi jednoznacznie potwierdziły potrzebę procedury, która będzie łatwa, dostępna oraz przyjazna dla

²⁰⁴ Por. < http://europa.eu/take-part/consultations/index_pl.htm > [13.09.2010].

²⁰⁵ *Biernat, S.*, Tworzenie prawa Unii..., s. I-247.

²⁰⁶ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 3, tekst dokumentu dostępny jest (także w języku polskim) na stronach internetowych instytucji pod następującym adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.09.2010].

²⁰⁷ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 3 Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.10.2010].

obywateli Unii Europejskiej. W konsekwencji, uwzględniając powyższe postulaty, w ostatecznym kształcie regulacji należało zatem unikać wprowadzania takich przeszkód formalnych, które utrudniłyby czy wręcz uniemożliwiły korzystanie z mechanizmu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Przede wszystkim podniesiono kwestię organizowania zbierania głosów wspierających daną inicjatywę oraz samego deklarowania poparcia. Sama procedura powinna być proporcjonalna do natury inicjatywy.

Jednakże z drugiej strony w wyniku konsultacji społecznych potwierdzona została także potrzeba wprowadzenia takich wymogów, które są niezbędne dla zapewnienia wiarygodności EIO oraz przeciwdziałania nadużyciom, a jednocześnie zapewniają jednakowe warunki dla inicjatywy obywatelskiej w całej UE.²⁰⁸

Na uwagę zasługuje również fakt, iż oprócz podnoszonych już wcześniej kwestii demokracji bezpośredniej, nadesłane do Komisji w wyniku konsultacji odpowiedzi wyraźnie sugerowały, że mechanizm Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej może wypełnić lukę pomiędzy Komisją a obywatelami, zachęcając do dialogu, a tym samym poniekąd stymulować poczucie europejskiej tożsamości wśród obywateli.²⁰⁹ Podsumowaniem rezultatów przeprowadzonych przez Komisję Europejską konsultacji społecznych w sprawie wprowadzenia do prawa Unii Europejskiej mechanizmu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej niech będzie opinia B. Kaufmanna w tej kwestii: „W związku z proceduralnym podejściem do rozporządzenia, przedustawodawcza, czy konsultacyjna faza powstawania projektu (aż do momentu zaprezentowania wniosku przez Komisję dnia 31 marca) wykazała, że większość podmiotów, oprócz już wspomnianego, ogólnie pozytywnego nastawienia, oparła swoje komentarze dotyczące sposobu zbierania podpisów lub zwrotów finansowych dla organizatorów, na doświadczeniach narodowych i lokalnych. Można również stwierdzić, że spektrum postaw wykazało, że niektóre strony zainteresowane postrzegają europejską inicjatywę obywatelską jako bliższą tradycyjnemu procesowi składania petycji, zaś inne porównują ją raczej do klasycznej, pełnej inicjatywy obywatelskiej, wraz z jej efektami decyzyjnymi.”²¹⁰

V.3. Zarys dalszego kształtowania regulacji Rozporządzenia – zwykła procedura legislacyjna

Ostateczny tekst Rozporządzenia regulującego mechanizm Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej jest wynikiem nie tylko współdziałania instytucji funkcjonujących w ramach struktur europejskich w ostatnich miesiącach, ale przede wszystkim powinien być rozumiany jako rezultat wieloletniej debaty nad „zasadami prowadzenia na szczeblu ponadnarodowym w XXI wieku nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej, opartej w równym stopniu na demokracji pośredniej i bezpośredniej.”²¹¹ Podkreślić w tym miejscu jednakże należy, iż to właśnie końcowy etap

²⁰⁸ Commission Staff Working Document. *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative*, Bruksela 31.3.2010. SEC (2010) 370, tekst dokumentu (w języku angielskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf, [7.09.2010].

²⁰⁹ Commission Staff Working Document. *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative*, Bruksela 31.3.2010. SEC (2010) 370, tekst dokumentu dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf, [7.09.2010].

²¹⁰ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 71.

²¹¹ Tak też Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 68.

prac nad wdrażaniem nowego mechanizmu oferował zapowiedź potencjału tego nowego instrumentu władzy obywatelskiej²¹² Po raz pierwszy bowiem w historii procesów integracji nie tylko główne instytucje UE,²¹³ ale także cała grupa organizacji rządowych i pozarządowych musiała dojść do porozumienia w kwestii sposobów regulacji struktury i funkcjonowania instrumentu demokracji bezpośredniej, jakim jest Europejska Inicjatywa Obywatelska. W trakcie prac nad ostatecznym kształtem regulacji EIO wszystkie instytucje przewidziały także konkretne role dla siebie, i tak m.in. Parlament Europejski zaplanował „monitorowanie procesu EIO”, zaś EKES „podjął się roli centrum informacyjnego dla zainteresowanych obywateli Europy i grup inicjatywy.”²¹⁴

Uwzględniając zarówno wyniki konsultacji społecznych,²¹⁵ jak i dotychczasową debatę nad kształtem mechanizmu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, Komisja Europejska przystąpiła do opracowania projektu tekstu rozporządzenia, przewidzianego postanowieniami prawa pierwotnego. Dokładnie dwa miesiące po zakończeniu konsultacji społecznych, 31 marca 2010 roku, Komisja przedstawiła Wniosek dotyczący Rozporządzenia w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej oraz przekazała go - zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną (procedura współdecyzji, która to po wejściu w życie Traktatu z Lizbony została główną procedurą ustawodawczą w Unii Europejskiej)²¹⁶ - Radzie oraz do Parlamentu Europejskiego.²¹⁷

W tym miejscu należy również nadmienić, iż w okresie prac nad ostatecznym kształtem tekstu projektu rozporządzenia w zasadzie wszystkie zaangażowane w te prace strony były bardzo pozytywnie nastawione tak do samego wprowadzenia mechanizmu EIO,²¹⁸ jak i ustanowienia przyjaznych dla obywateli, łatwo dostępnych i prostych procedur, gwarantujących skuteczność tego instrumentu.²¹⁹ Na uwagę zasługuje w tym kontekście fakt, iż również rządy tych Państw Członkowskich, w których systemach prawnych na szczeblu krajowym nie funkcjonują podobne mechanizmy, w szczególności - Szwecji, Czech, Niemiec czy Grecji – opowiedziały się za wprowadzeniem Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej.²²⁰

W świetle powyższych uwag zasadną wydaje się teza, iż „*istnieje ogólne (pozytywne) zainteresowanie zwiększaniem przedstawicielstwa demokracji*

²¹² Kaufmann, B., Podręcznik..., s.68.

²¹³ Radę Europejską, Parlament oraz, oczywiście, Komisję, ale także Europejski Komitet Ekonomiczno Społeczny (EKES), Komitet Regionów oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

²¹⁴ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 68.

²¹⁵ W tym kontekście warto przypomnieć wystąpienie wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, *Maroša Šefčoviča*, wskazujące efekt końcowy regulacji prawnych Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej „[...] obywatele chcą narzędzia przyjaznego dla użytkownika. Ma być proste, bezpośrednie, zrozumiałe, a przede wszystkim łatwo dostępne! Zgadzam się z tym całkowicie. Ten instrument musi być używany. Musimy więc uczynić go tak łatwym w użyciu, jak to możliwe, by pobudzić europejską sferę publiczną, rozszerzyć zakres debaty publicznej oraz zbliżenia UE do problemów jej obywateli [...]”, Przemówienie wygłoszone zostało podczas publicznego wysłuchania podmiotów zainteresowanych kwestią wprowadzenia do prawa UE europejskiej inicjatywy obywatelskiej, mającego miejsce w Brukseli, 22 lutego 2010 roku. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_en.htm, [19.08.2011].

²¹⁶ Zob. art. 294 TFUE.

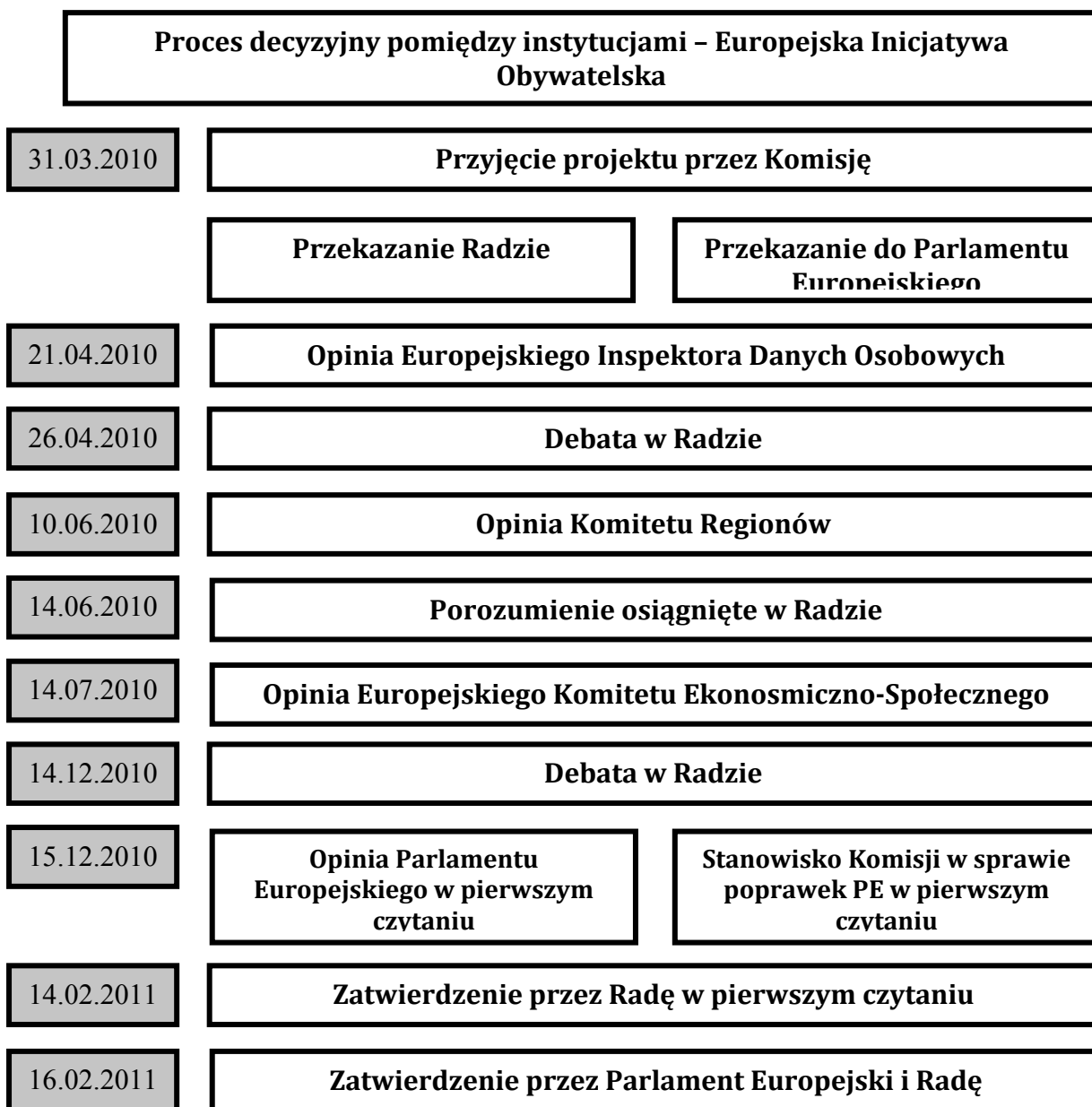
²¹⁷ „[...] projekt rozporządzenia Komisji, uruchamiający formalny proces ustawodawczy [...] oparty był na: 1) rozsądnym i stosownym efekcie końcowym, sformułowanym przez Komisarza Šefčoviča: procesie przyjaznym dla użytkownika, prostym, bezpośrednim, zrozumiałym i łatwo dostępnym; 2) mieszance permissywnych i restrykcyjnych wniosków, uzupełnionych kilkoma konstruktywnymi elementami i narzędziami, przy jednoczesnym prawie całkowitym pominięciu innych.”, Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 70.

²¹⁸ Por. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 68.

²¹⁹ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 68.

²²⁰ Por. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 68.

przedstawicielskiej”,²²¹ a co za tym idzie, należy przypuszczać, iż „szeroka sieć rządowych i pozarządowych zainteresowanych podmiotów będzie gotowa do uczestnictwa, wspierania i monitorowania nowego procesu po jego uruchomieniu w 2011 roku.”²²²



Jak już zostało wcześniej wspomniane oraz jak wynika z powyższego zestawienia, w proces kształtowania ostatecznego brzmienia postanowień rozporządzenia regulującego kwestie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej włączyło się szereg instytucji i organów funkcjonujących w strukturach europejskich. I tak, w dniu 21 kwietnia 2010 roku, przyjęta została Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD) w sprawie wniosku dotyczącego regulacji EIO.²²³ Generalnie EIOD wyraził zadowolenie ze sposobu regulacji zagadnienia ochrony danych osobowych w

²²¹ Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 68.

²²² Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 68.

²²³ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 323/1.

proponowanym rozporządzeniu,²²⁴ a także odniósł się do kilku kwestii w przedmiocie ochrony danych osobowych, budzących lub mogących budzić zastrzeżenia.

W centrum opinii EIOD jednakże – siłą rzeczy – znalazła się zatem szczegółowa analiza propozycja regulacji poświęconej ochronie danych osobowych w ramach Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej.²²⁵ W opinii tej podkreślono już na wstępie,²²⁶ iż „pełne poszanowanie zasad ochrony danych znacznie przyczyni się do wiarygodności, wagi i powodzenia tego ważnego nowego instrumentu,”²²⁷ jakim jest Europejska Inicjatywa Obywatelska.²²⁸

Pokreślić należy, iż w swojej opinii dużo uwagi EIOD poświęcił kwestiom bezpośrednio związanym ze zbieraniem i przetwarzaniem danych osobowych, w szczególności - z zaproponowaną przez Komisję procedurą rejestracji EIO oraz zbierania deklaracji poparcia. W tym kontekście EIOD zwrócił uwagę na problematykę dostępności adresu pocztowego i adresu e-mail organizatora.²²⁹ Wyraził on w tej kwestii przekonanie, że dane te, gromadzone w ramach wspomnianych procedur rejestracji i zbierania deklaracji poparcia, „z zasady nie będą dostępne publicznie w rejestrze. Jeżeli jest inaczej, EIOD prosi prawodawcę o ocenę i wyjaśnienie konieczności upublicznienia oraz o wyjaśnienie treści art. 4 w odniesieniu do tego zagadnienia.”²³⁰

Nieco więcej uwag miał EIOD w kwestii identyfikacji w procesach zbierania deklaracji poparcia i publikacji zawartych w nich danych. Zwracając uwagę na różnice uregulowań prawnych w poszczególnych Państwach Członkowskich odnośnie stosowania (niepowtarzalnych) numerów identyfikacyjnych, EIOD wyraźnie opowiedział się przeciwko używaniu tych danych w ramach procedury zbierania poparcia dla danej inicjatywy obywatelskiej na szczeblu europejskim.²³¹ Ponadto EIOD zasugerował dodanie „wzoru standardowego oświadczenia o ochronie prywatności, wskazującego tożsamość administratora danych, cel ich gromadzenia, innych odbiorców danych oraz okres zatrzymywania danych”²³² zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa Unii Europejskiej.

Zwracając uwagę na bezpieczeństwo przetwarzania danych, EIOD poddał analizie proponowane regulacje. W odniesieniu do maksymalnych długości okresów zatrzymywania zgromadzonych danych osobowych, zaproponowano w przypadku organizatora termin jednego miesiąca od przedłożenia inicjatywy Komisji lub co najmniej 18 miesięcy od daty zarejestrowania proponowanej inicjatywy. W swojej opinii

²²⁴ „Zasadniczo EIOD jest usatysfakcjonowany sposobem, w jaki kwestia ochrony danych została potraktowana w proponowanym rozporządzeniu”, zob. Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 323/1, Wprowadzenie, p.4.

²²⁵ Art. 12 Rozporządzenia.

²²⁶ W niniejszym opracowaniu zaprezentowane są jedynie niektóre, wybrane przez Autorki, uwagi zawarte w Opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

²²⁷ *Ibidem*, Wprowadzenie, p. 5 *in fine*.

²²⁸ Zob. Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 323/1.

²²⁹ Wyrażając przekonanie, że one „z zasady nie będą dostępne publicznie w rejestrze. Jeżeli jest inaczej, EIOD prosi prawodawcę o ocenę i wyjaśnienie konieczności upublicznienia oraz o wyjaśnienie treści art. 4 w odniesieniu do tego zagadnienia.” *Ibidem*, cz. II. Szczegółowa analiza wniosku, p. 8 *in fine*.

²³⁰ Por. Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 323/1.

²³¹ *Ibidem*, cz. II. Szczegółowa analiza wniosku, p. 9 i 10.

²³² *Ibidem*, cz. II. Szczegółowa analiza wniosku, p. 12.

EIOD podkreślił zgodność proponowanych rozwiązań z obowiązującymi regulacjami prawa Unii Europejskiej, jednakże zaproponował także dodanie kolejnego ustępu do art. 12 przedłożonego projektu rozporządzenia, na gruncie którego zagwarantuje się z jednej strony, że dane osobowe zgromadzone przez organizatora nie są wykorzystywane w żadnym innym celu niż wyrażone poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej oraz z drugiej strony - że dane otrzymane przez właściwy organ są wykorzystywane wyłącznie dla celów potwierdzenia autentyczności deklaracji poparcia inicjatywy obywatelskiej.

Zgodnie ze zwykłą procedurą legislacyjną projekt aktu prawnego wymaga również stosownych prac w Radzie Unii Europejskiej. Debata orientacyjna w Radzie odbyła się dnia 26 kwietnia 2010 roku.²³³

Rada przeprowadziła debatę orientacyjną nad wnioskiem w sprawie rozporządzenia, dzięki któremu inicjatywa obywatelska – jedna z najwidoczniejszych innowacji wprowadzona traktatem z Lizbony – będzie mogła być realizowana w praktyce.

W wyniku debaty Rada zwróciła się do Komitetu Stałych Przedstawicieli, by nadzorował dalsze prace nad projektem rozporządzenia, tak aby na posiedzeniu Rady w dniu 14 czerwca można było określić podejście ogólne.

Traktat z Lizbony obok demokracji pośredniej, stanowiącej fundament Unii Europejskiej, wprowadza nowy wymiar demokracji – demokrację uczestniczącą; ma to na celu zbliżenie UE do obywateli oraz wspieranie szerszej transgranicznej debaty na temat kwestii unijnych.

Inicjatywa obywatelska pozwoli obywatelom zwrócić się do Komisji o przedłożenie wniosków ustawodawczych w konkretnej kwestii, z tym że pod daną inicjatywą musi podpisać się co najmniej milion osób i muszą one pochodzić ze znacznej liczby państw członkowskich. We wniosku przedstawiono procedury i warunki działania inicjatywy obywatelskiej w praktyce.

Rada skupiła się w swojej debacie na następujących kwestiach:

- rejestracja i dopuszczalność proponowanej inicjatywy;
- minimalna liczba sygnatariuszy w pojedynczym państwie członkowskim;
- procedury i warunki zbierania deklaracji poparcia;
- systemy zbierania *on-line*.

Komunikat prasowy Rady 3010. posiedzenie Rady, Sprawy ogólne, Luksemburg, 26 kwietnia 2010 r.]

Skutkiem debaty orientacyjnej Rady było przekazanie projektu do Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER – *Comité des représentants permanents*) celem nadzoru nad dalszą pracą.

Następnie, w dniu 10 czerwca 2010 roku, przedstawiona została Opinia Komitetu Regionów²³⁴ w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Komitet ten ma za zadanie opiniowanie projektów dotyczących polityki regionalnej i lokalnej.

²³³Komunikat prasowy, 3010. posiedzenie Rady. Sprawy ogólne. Luksemburg, 26 kwietnia 2010r., 8967/10, tekst komunikatu dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/89&format=HTML&aged=0&lg=pl&guiLanguage=pl> [7.09.2010].

Artykuł 307 TFUE (dawny artykuł 265 TWE)

Komitet Regionów jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję w przypadkach przewidzianych w Traktatach oraz we wszelkich innych przypadkach, w szczególności gdy mają one związek ze współpracą transgraniczną, o ile jedna z tych instytucji uzna to za stosowne. (...)

W połowie czerwca 2010 roku osiągnięte zostało porozumienie w Radzie. Postanowiono o rozpoczęciu negocjacji pomiędzy Radą (reprezentowaną przez prezydencję) a Parlamentem Europejskim celem przyjęcia rozporządzenia w pierwszym czytaniu.²³⁵

Rada osiągnęła porozumienie w sprawie podejścia ogólnego do projektu rozporządzenia, które ma umożliwić obywatelom UE występowanie o przygotowanie wniosków ustawodawczych dotyczących konkretnej kwestii.

Rada poprosiła prezydencję o rozpoczęcie negocjacji z Parlamentem Europejskim na podstawie podejścia ogólnego, tak by przyjęcie rozporządzenia mogło nastąpić w pierwszym czytaniu.

Wspomniana inicjatywa – jedna z najważniejszych innowacji Traktatu z Lizbony – pozwoli obywatelom zwracać się do Komisji o przedkładanie wniosków ustawodawczych, jeżeli pod daną prośbą podpisze się co najmniej milion osób pochodzących z wielu państw członkowskich.

Szczegóły można znaleźć w komunikacie prasowym 11099/10.

[Komunikat prasowy Rady, 3022. posiedzenie Rady, Sprawy ogólne, Luksemburg, 14 czerwca 2010 r.]

Następnym krokiem było opiniowanie projektu przez Europejski Komitet Ekonomiczno – Społeczny (EKES).

Artykuł 304

(dawny artykuł 262 TWE)

Komitet jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję w przypadkach przewidzianych w Traktatach. Może być konsultowany przez te instytucje w przypadkach gdy uznają to za stosowne. Może on wydawać opinie z własnej inicjatywy w przypadkach gdy uzna to za stosowne. (...)

W konsekwencji wspomnianych powyżej działań szeregu organów funkcjonujących w ramach struktur europejskich, ponownie podjęto pracę nad projektem EIO w różnych komisjach Parlamentu Europejskiego, głównie w Komisji

²³⁴ *Komitet Regionów*, Opinia Komitetu Regionów „Europejska Inicjatywa Obywatelska”, 85. Sesja plenarna, CIVEX-V-007, dokument dostępny jest na stronach internetowych pod adresem http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/cdr167-2010_fin_/cdr167-2010_fin_pl.pdf [31.03.2012].

²³⁵ Komunikat prasowy. 3022. posiedzenie Rady. Sprawy ogólne. Luksemburg, 14 czerwca 2010 r. 11021/10, tekst komunikatu dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/174&format=HTML&aged=0&lg=pl&guiLanguage=en> [7.09.2010].

Spraw Konstytucyjnych PE. Sprawozdanie tej komisji PE, ostatecznie przyjęte w dniu 3 grudnia 2010 roku,²³⁶ poprzedzone było analizą szeregu opinii innych komisji PE, przedstawionych Komisji Spraw Konstytucyjnych PE. W szczególności sprawozdanie uwzględnia Opinię Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dla Komisji Spraw Konstytucyjnych z dnia 26 października 2010 roku,²³⁷ Opinię Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych z dnia 28 października 2010 roku²³⁸ oraz Opinię Komisji Petycji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych, która została wystosowana 23 listopada 2010.²³⁹

Prace komisji Parlamentu Europejskiego zostały przedstawione w Radzie, która wznowiła działania mające na celu przyjęcie ostatecznego tekstu rozporządzenia. Finalna debata w Radzie miała miejsce 14 grudnia 2010 roku, natomiast 16 grudnia 2010 zatwierdzono z poprawkami, w pierwszym czytaniu Opinię Parlamentu Europejskiego. Tego samego dnia Komisja przyjęła wszystkie poprawki wprowadzone przez Parlament Europejski w pierwszym czytaniu.²⁴⁰

Wreszcie, w dniu 14 lutego 2011 Rada w pierwszym czytaniu zatwierdziła projekt Rozporządzenia 211/2011 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, tym samym kończąc długotrwałe prace legislacyjne nad wprowadzeniem nowego instrumentu prawnego do systemu prawa Unii Europejskiej.

²³⁶ *Komisja Spraw Konstytucyjnych PE*, Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)); tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title3>> [2.02.2011].

²³⁷ *Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych PE*, Opinia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dla Komisji Spraw Konstytucyjnych. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 26 października 2010 r.; tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title5> [2.02.2011].

²³⁸ *Komisja Kultury i Edukacji PE*, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010; tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title5> [2.02.2011].

²³⁹ *Komisja Petycji PE*, Opinia Komisji Petycji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych, wystosowana 23 listopada 2010. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)); tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title3> [2.02.2011].

²⁴⁰ Proces decyzyjny między Instytucjami dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=pl&DosId=199169 [2.02.2011].

I. Europejska inicjatywa obywatelska

Rada przyjęła rozporządzenie, które umożliwi obywatelom UE występowanie z apelem o wnioski ustawodawcze dotyczące konkretnego zagadnienia (65/10 + 5769/11 ADD 1).

Tzw. *Europejska inicjatywa obywatelska* – jedna z najważniejszych nowości przewidzianych w Traktacie z Lizbony – polegać będzie na umożliwieniu obywatelom zwracania się do Komisji o przedkładanie wniosków ustawodawczych, jeżeli daną inicjatywę poprze co najmniej milion osób pochodzących z wielu państw członkowskich.

Traktat z Lizbony obok demokracji pośredniej, stanowiącej fundament Unii Europejskiej, wprowadza nowy wymiar demokracji – demokrację uczestniczącą; ma to na celu zbliżenie UE do obywateli oraz wspieranie szerszej transgranicznej debaty na temat kwestii unijnych.

W rozporządzeniu przedstawiono procedury i warunki realizacji inicjatywy obywatelskiej. Więcej informacji można znaleźć w komunikacie prasowym 6469/11.

[Komunikat prasowy, 3066. posiedzenie Rady, Edukacja, młodzież, kultura i sport, Bruksela, 14 lutego 2011 r.]

Ukonoronowaniem całego, trwającego kilkanaście miesięcy, procesu legislacyjnego powołującego do życia Rozporządzenie w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, była oficjalna ceremonia, która miała miejsce 16 lutego 2011 roku w Strasburgu. Minister Spraw Zagranicznych Węgier, János Martonyi²⁴¹ oraz Przewodniczący Parlamentu Europejskiego Jerzy Buzek podpisali Rozporządzenie w imieniu Rady i Parlamentu Europejskiego.²⁴² Podczas tej uroczystości, minister János Martonyi podkreślił, że „*Inicjatywa Obywatelska umożliwi obywatelom Unii Europejskiej wspólne kształtowanie wspólnej przyszłości dla silnej Europy, dając jednocześnie Unijnej legislacji wymiar ludzki*”²⁴³ Natomiast ówczesny Przewodniczący PE, Jerzy Buzek, zaznaczył, że „*[t]en 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 Unii Europejskiej. Dziś podpisujemy rozporządzenie dotyczące Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Wkrótce, mam nadzieję, podpiszę pierwszy akt prawny wynikający z bezpośredniego zapotrzebowania co najmniej miliona Europejczyków*”.²⁴⁴

²⁴¹ Ponieważ w tym czasie – I półrocze 2011 roku – Węgry sprawowały Prezydencję w Radzie.

²⁴² EU laws at citizens' initiative, 16.02.2011. <<http://www.eu2011.hu/news/eu-laws-citizens%E2%80%99-proposals>> (w języku angielskim, niemieckim i węgierskim) [20.04.2011].

²⁴³ Tłumaczenie własne. Wersja oryginalna : „*The citizens' initiative enables European citizens to jointly shape their common future for a strong Europe, giving EU legislation a human dimension*” „*EU laws at citizens' initiative*”. 16.02.2011.; tekst (w języku niemieckim, angielskim i francuskim) dostępny jest na stronach internetowych Węgierskiej Prezydencji w Radzie pod adresem <<http://www.eu2011.hu/news/eu-laws-citizens%E2%80%99-proposals>, [20.04.2011].

²⁴⁴ Szyszka, K., Rada i PE: porozumienie..., tekst dostępny jest na stronach internetowych pod adresem http://uniaeuropa.org/unia/index.php?option=com_content&view=article&id=499&catid=49&Itemid=65 [4.03.2011].

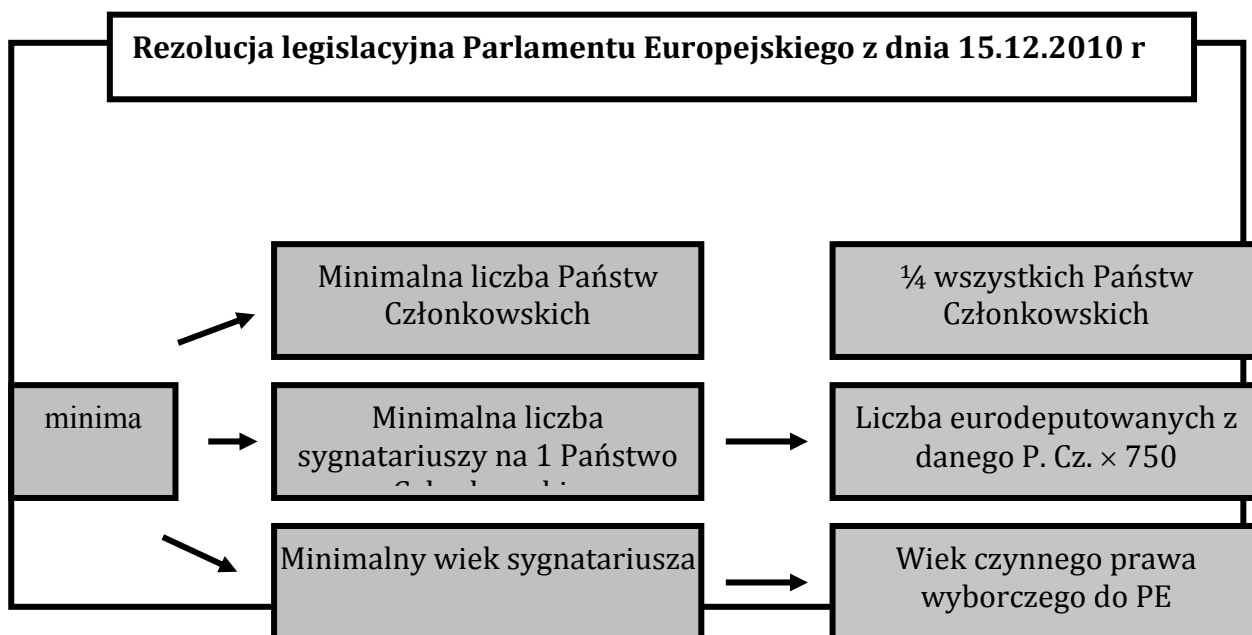
V.4. Publikacja i wejście w życie

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej z dnia 11 marca 2011 roku.

Zgodnie z regulacją prawa pierwotnego,²⁴⁵ 20 dni później – 1 kwietnia 2011 roku przepisy Rozporządzenia weszły w życie. Tego samego dnia również rozpoczął się bieg rocznego *vacatio legis* Rozporządzenia. Przepisy Rozporządzenia mogą być stosowane od dnia 1 kwietnia 2012, od kiedy to pierwsza Inicjatywa może być zarejestrowana.

²⁴⁵ Art. 297 TFUE.

VI. Wybrane zapisy szczegółowe regulujące Europejską Inicjatywę Obywatelską



Projekt Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej zawierał kilka punktów spornych, gdzie opinie i uzasadnienia różniły się znacząco w przypadku różnych instytucji.

Niniejszy rozdział zajmuje się analizą i interpretacją szczegółowych zapisów Rozporządzenia w kontekście ich ewolucji podczas ścieżki legislacyjnej. Przyjęta struktura zakłada zapoznanie się w początkowej części podrozdziału z przyjętą finalnie regulacją by w późniejszej części przedsięwzięć dyskusję, która doprowadziła do jej przyjęcia.

Poniżej prezentowane są tzw. minima – wyjściowe założenia dla każdej EIO – jak i również pokrótce omówione są wybrane szczegółowe regulacje dotyczących głównych elementów inicjatywy.

VI.1. Minimalna liczba Państw Członkowskich

Minimalna liczba Państw Członkowskich, jaka jest konieczna dla skutecznego zgłoszenia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, została ustalona na poziomie jednej czwartej wszystkich Państw Członkowskich – co w przypadku 27 Państw Członkowskich wynosi 7.

(5) Konieczne jest ustanowienie minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele. W celu zapewnienia, aby inicjatywa obywatelska była w wystarczającym stopniu reprezentatywna dla interesu Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby instrument ten pozostał łatwy w użyciu, **liczbę tę należy ustalić na poziomie jednej czwartej państw członkowskich.**

(...)

Art.2

1) „inicjatywa obywatelska” oznacza inicjatywę przedłożoną Komisji zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, wzywającą Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii; inicjatywa taka otrzymała wsparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich;

(...)

Art. 7

1. Sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej pochodzą z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich.

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej]

Podczas dyskusji nad tym zapisem podawano głównie dwa ułamki: jedna czwarta (7) oraz jedna trzecia (9) wszystkich Państw Członkowskich, starając się zbalansować dostateczną reprezentatywność, z jednej strony, i niskie bariery wejścia z drugiej strony.

Parlament Europejski: Minimalna liczba - $\frac{1}{4}$ wszystkich Państw Członkowskich

Parlament Europejski w swej Rezolucji²⁴⁶ przyjął minimum na poziomie $\frac{1}{4}$ wszystkich Państw Członkowskich, tzn. warunkiem koniecznym jest spełnienie warunku „udziału” 7 Państw Członkowskich z których pochodzą obywatele biorący udział w inicjatywie. Należy w tym miejscu zauważyć, iż „udział” w tym przypadku nie oznacza kooperacji na poziomie tworzenia czy zgłoszenia inicjatywy, jakkolwiek zakłada pewne działania na poziomie weryfikacji głosów poparcia. Doprecyzowując liczbę Państw

²⁴⁶ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej, 2008/2169(INI), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PL>

Członkowskich Parlament Europejski oparł się na innym przepisie prawa pierwotnego, a mianowicie na postanowieniach artykułu 76 TFUE. W uzasadnieniu tego kroku podano dwie przesłanki – po pierwsze minimalna liczba Państw Członkowskich nie mogła zostać ustalona w oderwaniu od innych postanowień traktatowych, gdyż w przeciwnym razie prowadziłyby to do sprzecznych interpretacji. Po drugie, mając w pamięci cel tego uregulowania, należało przyjąć minimum na takim poziomie, by wyrażało ono ogólny interes europejski. Ostatecznie przyjęta liczba – $\frac{1}{4}$ wszystkich Państw Członkowskich odzwierciedla rozwiązanie przyjęte ostatecznie w Rozporządzeniu.

Artykuł 76 TFUE

Akty, o których mowa w rozdziałach 4 i 5, jak również środki, o których mowa w artykule 74, które zapewniają współpracę administracyjną w dziedzinach, o których mowa w tych rozdziałach, są przyjmowane:

- a) na wniosek Komisji; lub
- b) z inicjatywy jednej czwartej Państw Członkowskich.

Komisja Europejska: Minimalna liczba – 1/3 wszystkich Państw Członkowskich

Krok dalej, w Zielonej Księdze dotyczącej Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, Komisja Europejska uznała, że wyższy próg – na poziomie 1/3 wszystkich Państw Członkowskich będzie dostatecznie reprezentatywny. Wniosek ten został jednak poprzedzony prezentacją innych możliwości.

Komisja podkreśliła, podobnie jak Parlament Europejski, istotność doprecyzowania <<znaczej liczby państw członkowskich>> na takim poziomie by zagwarantować reprezentatywność interesu Unii.²⁴⁷ KE rozważała w tym kontekście „określenie progu jako większości Państw Członkowskich”,²⁴⁸ jakkolwiek uznała ten wymóg za sprzeczny z postanowieniami traktatowymi oraz nieproporcjonalnie wysoki.²⁴⁹ W konsekwencji, mając powyższe na uwadze oraz uwzględniając znaczenie regulacji w niektórych systemach krajowych,²⁵⁰ Komisja uznała, że wyższy niż

²⁴⁷ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 4, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁴⁸ Większość Państw Członkowskich to na dzień dzisiejszy 14 państw. Zob. szerzej *Komisja Wspólnot Europejskich*. Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 4. Tekst dokumentu dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [15.08.2011].

²⁴⁹ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 4, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.09.2010].

²⁵⁰ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 4, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem

proponowany w Rezolucji PE próg – tj. jednej trzeciej Państw Członkowskich - pozwoliłby pogodzić konieczność zapewnienia odpowiedniej reprezentatywności EIO z uzasadnionym dążeniem do jej łatwiejszego stosowania przez obywateli UE.²⁵¹ Jednocześnie tak określony próg nie pozostawałby w sprzeczności z postanowieniami prawa pierwotnego, wprowadzającego mechanizm EIO²⁵² oraz innymi postanowieniami Traktatów.²⁵³

W uzasadnieniu swojej propozycji, KE rozważyła argumenty „za” i „przeciw” tak wysokiego, jak i niskiego progu. W konsekwencji, w odniesieniu do wysokiego progu wejściowego odnośnie liczby Państw Członkowskich, Komisja Europejska tłumaczyła, że ustalony na takim poziomie ułamek stanowiłby z pewnością gwarancję odpowiedniej i - z natury tej instytucji - oczywiście pożądanej reprezentatywności Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Z drugiej jednakże strony, nie sposób nie zauważyć w tym miejscu, iż zbyt wysoki próg miałby istotny wpływ również na uciążliwość procedury. Odwrotny do powyższego rezultat pojawiał się w kwestii obniżenia progu. Komisja Europejska uzasadniała, iż, w przypadku niskiego progu poprawiłby on dostępność inicjatywy, a w konsekwencji - jej reprezentatywność.²⁵⁴ Dlatego też, zdaniem KE, oba warianty należało odpowiednio wyważyć, mając jednocześnie na uwadze, iż próg powinno się określić w oparciu o kryteria obiektywne, a w szczególności zgodnie z innymi postanowieniami Traktatu,²⁵⁵ tak aby uniknąć ich sprzecznych interpretacji.²⁵⁶ Jednocześnie Komisja Europejska wypowiedziała się krytycznie do przedstawionej właśnie, w oparciu o argumentacje jednolitej interpretacji postanowień traktatowych, przez Parlament Europejski propozycji zastosowania tej samej liczby Państw Członkowskich w przypadku zgłaszania EIO, jaka jest przewidziana w przypadku zgłaszania aktów prawnych w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych.²⁵⁷

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [13.08.2011].

²⁵¹ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 4, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [13.09.2010].

²⁵² Zob. art. 11 TUE oraz 24 TFEU.

²⁵³ Zob. uwagi poniżej.

²⁵⁴ Commission Staff Working Document. *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative* Bruksela 31.3.2010. SEC (2010) 370, s. 4, tekst dokumentu (w języku angielskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf, [7.09.2010].

²⁵⁵ KE powołała się tu na postanowienia art. 83 TFUE dotyczące rozpoczęcia procedury „wzmocnionej współpracy” oraz art. 7 ust. 2 dołączonego do Traktatów protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, gdzie próg w przypadku liczby parlamentów narodowych koniecznych do rozpoczęcia procedury pomocniczości jest określony jako „jedna trzecia Państw Członkowskich” (na dzień dzisiejszy jest to 9 Państw Członkowskich). Zob. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 4, tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [13.08.2011].

²⁵⁶ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 4, tekst dokumentu jest dostępny na stronach http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [13.08.2011].

²⁵⁷ *„Jest to próg, który zaproponował Parlament Europejski w rezolucji w sprawie inicjatywy obywatelskiej, poprzez analogię do art. 76 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowiącego, że akty dotyczące współpracy sądowej w sprawach karnych lub współpracy policyjnej mogą być przyjęte z inicjatywy jednej czwartej państw członkowskich. Komisja Europejska uważa jednak, że podobieństwo między tą ostatnią inicjatywą a inicjatywą obywatelską nie jest duże. Jest ona bardzo specyficzna dla swojego sektora, a jej*

Konsultacje: Minimalna liczba – od 1 do 27 (znaczące poparcie 1/3 i ¼) wszystkich Państw Członkowskich

Propozycje nadesłane w wyniku przeprowadzonych konsultacji społecznych²⁵⁸ wahały się od jednego Państwa Członkowskiego do dwudziestu siedmiu. Jakkolwiek znaczną ilość pozytywnych opinii respondentów otrzymała – preferowana już w Zielonej Księdze przez Komisję Europejską - propozycja jednej trzeciej Państw Członkowskich. Jednocześnie duże poparcie, głównie wśród organizacji, otrzymała także propozycja – przedstawiona w Rezolucji Parlamentu Europejskiego - ukształtowania progu na wysokości jednej czwartej Państw Członkowskich.²⁵⁹

Wniosek Rozporządzenia: Minimalna liczba – 1/3 wszystkich Państw Członkowskich

Ostatecznie w proponowanym Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej²⁶⁰ (Artykuł 2.1) ustalono minimum na poziomie 1/3 wszystkich Państw Członkowskich, co w przypadku 27 daje 9

logika odbiega od logiki inicjatywy obywatelskiej. Komisja uważa ponadto, że jedna czwarta państw członkowskich stanowiłaby zbyt niski próg, aby zagwarantować odpowiednie odzwierciedlenie interesu Unii. Trzecim rozwiązaniem byłoby określenie progu na poziomie jednej trzeciej państw członkowskich. Osiągałoby się go obecnie przy liczbie dziewięciu państw członkowskich. Odpowiadałoby to szeregowi postanowień Traktatu o ogólniejszym charakterze. Próg taki stosowany jest w przypadku postanowień dotyczących „wzmocnionej współpracy”, które stanowią, że uczestniczyć w niej musi „co najmniej dziewięć państw członkowskich”(artykuł 20 TUE). Udział jednej trzeciej państw jest również stosowany jako próg w przypadku liczby parlamentów narodowych koniecznych do rozpoczęcia procedury pomocniczości, o której mowa w art. 7 ust. 2 dołączonego do Traktatów protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Proporcja w wysokości jednej trzeciej ma także duże znaczenie w niektórych systemach krajowych. Austriacka konstytucja federalna stanowi, że inicjatywy obywatelskie muszą być poparte liczbą 100 000 podpisów lub przez jedną szóstą osób uprawnionych do głosowania w co najmniej trzech krajach związkowych, co odpowiada jednej trzeciej z dziewięciu austriackich krajów związkowych. Poza UE, w Szwajcarii, próg liczby kantonów koniecznych w przypadku referendum nieobowiązkowych jest także bliski jednej trzeciej.” Zob. Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 4, tekst dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [13.09.2010].

²⁵⁸ Pytania: „Czy Pani/Pana zdaniem jedna trzecia łącznej liczby państw członkowskich stanowiłaby wymaganą Traktatem „znaczną liczbę państw członkowskich”? Jeżeli nie, to jaki próg byłby Pani/Pana zdaniem odpowiedni i dlaczego?”, Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 4. Tekst dokumentu dostępny jest (w języku polskim) na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [13.09.2010].

²⁵⁹ „W odniesieniu do minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele popierający inicjatywę obywatelską, wielu respondentów zgodziło się, że próg jednej trzeciej państw członkowskich jest odpowiedni. Znaczące poparcie, głównie wśród organizacji, otrzymał także niższy próg, przede wszystkim próg jednej czwartej państw członkowskich.”, Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010., s. 3, tekst dokumentu dostępny pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [11.09.2010].

²⁶⁰ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna; tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010]

Państw Członkowskich. We wniosku jest to uzasadnione nawiązaniem do innych postanowień Traktatowych, gdzie interes Unii jest reprezentowany dostatecznie właśnie dzięki takiemu progowi (np. przepisy dotyczące wzmocnionej współpracy a także rozpoczęcia procedury pomocniczości).²⁶¹

Opinie Komisji: Minimalna liczba – 1/4i 1/5 wszystkich Państw Członkowskich

Opinia²⁶² Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych proponowała zmianę tego zapisu – w trzeciej poprawce zmniejszono próg z jednej trzeciej wszystkich Państw Członkowskich na jedną czwartą²⁶³, co daje 7 spośród 27 Państw Członkowskich. W uzasadnieniu tej zmiany podniesiono ponownie sytuację, w której zbyt wysoki próg zaszkodziłby dostępności inicjatywy dla obywateli. W tym kontekście także stwierdzono, pozostając w linii rozumowania Komisji – iż taki próg będzie odzwierciedlał wspólny interes UE, a także będzie korespondował z innymi zapisami Traktatowymi, jak np. z postanowieniami artykułu 76 TFUE. Idąc dalej tą drogą, Komisja Spraw Konstytucyjnych²⁶⁴ opowiedziała się w swej opinii za progiem ustalonym na poziomie jednej piątej wszystkich Państw Członkowskich, zastrzegając jednocześnie w uzasadnieniu do Poprawki 6 zmieniającej brzmienie akapitu 5 preambuły, że – „Niższy próg może zostać ustalony w przypadku gdy interesy Unii mogą być w dalszym ciągu w wystarczającym stopniu reprezentowane, a wymogi nie są zbyt uciążliwe.” Jest to uzasadniane w poprawce 23²⁶⁵ i 44²⁶⁶ owej Opinii potrzebą

²⁶¹ Szerzej na temat wniosku Komisji Europejskiej zob. m.in. Kaufmann, B., Podręcznik..., s. 69 i nast.

²⁶² Komisja Kultury i Edukacji PE, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010 r.; tekst dokumentu dostępny jest (w języku polskim) na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [04.04.2012].

²⁶³ Nowy próg został wprowadzony również do przepisów samego projektu Rozporządzenia, poprzez poprawki 24tą i 25tą, zmieniające odpowiednio Artykuł 7 paragraf 1 i 2.

²⁶⁴ Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Komisja Spraw Konstytucyjnych. 3.12.2010. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL> [04.04.2012].

²⁶⁵ Poprawka 23, zmieniająca Artykuł 2, ustęp 1 Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Komisja Spraw Konstytucyjnych. 3.12.2010. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL> [04.04.2012].

²⁶⁶ Poprawka 44, zmieniająca Artykuł 7, ustęp 1 Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Komisja Spraw Konstytucyjnych. 3.12.2010. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL> [04.04.2012].

zapewnienia ułatwienia rozpoczęcia inicjatywy i zapewnienia mniej skomplikowanej dalszej procedury.

Rozporządzenie: Minimalna liczba – 1/4 wszystkich Państw Członkowskich

Jak już zostało to wspomniane powyżej, w ostatecznym tekście Rozporządzenia²⁶⁷ z dnia 16 lutego 2011 zdecydowano się pozostawić próg jednej czwartej wszystkich Państw Członkowskich.²⁶⁸

VI.2. Minimalna liczba obywateli przypadająca na jedno Państwo Członkowskie

W trakcie prac nad ostatecznym kształtem regulacji dotyczących Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej kolejną sporną kwestię stanowiła minimalna ilość obywateli przypadających na dane Państwo Członkowskie, biorące udział²⁶⁹ w Europejskiej Inicjatywie Obywatelskiej. W ostatecznej wersji rozporządzenia przyjęto, iż w przypadku każdego Państwa Członkowskiego minimalna liczba wymaganych podpisów będzie inna – ustalana według następującego wzoru: liczba posłów do Parlamentu Europejskiego przypadająca na dane państwo przemnożona przez 750.

[...]

6) W tym celu należy również określić minimalną liczbę sygnatariuszy pochodzących z każdego z tych państw członkowskich. Aby zapewnić obywatelom podobne warunki wspierania inicjatywy obywatelskiej, takie liczby minimalne powinny być degresywnie proporcjonalne. Mając na uwadze zapewnienie jasności, należy określić takie liczby minimalne dla każdego państwa członkowskiego w załączniku do niniejszego rozporządzenia.

Minimalna liczba podpisów wymagana w każdym z państw członkowskich powinna odpowiadać liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750. Komisja powinna zostać upoważniona do zmiany tego załącznika, aby odzwierciedlić wszelkie zmiany w składzie Parlamentu Europejskiego.

[...]

Art. 7

2. W co najmniej jednej czwartej państw członkowskich liczba sygnatariuszy obejmuje co najmniej minimalną liczbę obywateli określoną – w chwili rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej – w załączniku I. Te minimalne liczby odpowiadają liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750.

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej]

²⁶⁷ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)); tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL>, [04.04.2012].

²⁶⁸ Artykuł 2(1).

²⁶⁹ Por. Punkt V.5 niniejszego opracowania.

Parlament Europejski: 1/500 ludności danego Państwa Członkowskiego

W rezolucji²⁷⁰ Parlamentu Europejskiego ustalono minimalną liczbę obywateli w przeliczeniu na jedno Państwo Członkowskie, posługując się ułamkiem 1/500 ludności danego Państwa Członkowskiego. Zasada ta opierała się na stosunku wymaganej przez zapisy traktatowe ogólnej liczby 1 miliona wszystkich wymaganych deklaracji poparcia do ogólnej liczby ludności w Unii Europejskiej – ok. 500 milionów.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż w uzasadnieniu do projektu tej Rezolucji²⁷¹, przedstawionej 3 lutego 2009 przez Komisję Spraw konstytucyjnych, podkreślono iż sam Traktat podsuwa istotną wskazówkę w tej kwestii stwierdzając, że 1/500 ludności Unii Europejskiej jest na tyle reprezentatywna by stanowić wejściowe założenie dla EIO, a tym samym może być również reprezentatywnym ułamkiem dla poszczególnych Państw Członkowskich.

Komisja Europejska: 1/500 ludności danego Państwa Członkowskiego

Podobnie jak Parlament Europejski, także Komisja Europejska w Zielonej Księdze w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej podkreśliła, iż uszczegółowiając traktatowy zapis dotyczący „znaczej liczby państw członkowskich” należy nie tylko określić dolny pułap ilości państw, ale także określić minimalną liczbę obywateli, którzy muszą poprzeć inicjatywę w każdym z Państw Członkowskich. Zgodnie ze stanowiskiem KE, dzięki takiemu rozwiązaniu Europejskie Inicjatywy Obywatelskie będą miały „prawdziwe europejski charakter.”²⁷² Brak takiego rozwiązania, zgodnie z argumentacją Komisji Europejskiej, mógłby zaowocować inicjatywami, które wyrażałyby opinie jedynie jednego państwa lub niereprezentatywnej grupy państw, bowiem pierwszy warunek dotyczący minimalnej liczby Państw Członkowskich mógłby zostać spełniony w sposób bardzo łatwy – czyli uzyskując jedynie małą liczbę czy wręcz jeden głos z danego państwa. Nie zapewniłoby to wspomnianego przez KE miarodajnego wyniku dotyczącego rozpowszechnienia opinii w Unii Europejskiej²⁷³ a cała regulacja byłaby sprzeczna „z duchem Traktatu”.²⁷⁴

²⁷⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej, 2008/2169(INI); tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PL> [04.04.2012].

²⁷¹ Sprawozdanie z dnia 3 lutego 2009 wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej (2008/2169(INI)); tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0043+0+DOC+XML+V0//PL>, [04.04.2012].

²⁷² Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna., s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.09.2010].

²⁷³ Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna., s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim)

Komisja Europejska przedstawiła co prawda kilka rozwiązań w tym względzie, ostatecznie jednak nie przychyliając się do żadnego z nich. Jednym ze sposobów ustalenia, minimalnej liczby obywateli przypadających na jedno Państwo Członkowskie, byłoby określenie stałej liczby uczestniczących obywateli każdego z Państw Członkowskich. Takie rozwiązanie, według KE, jest przejrzyste i proste,²⁷⁵ ale jednocześnie krzywdzące dla małych państw.²⁷⁶ Innym sposobem, zdaniem KE, byłoby określenie progu jako odsetka łącznej liczby ludności Państwa Członkowskiego.²⁷⁷ *W ten sposób KE podążyła za logiką przedstawioną w Rezolucji Parlamentu Europejskiego, podając jako jedno z rozwiązań ułamek 1/500 (0,2%) ludności biorący swe źródło w relacji traktatowego wymogu 1 miliona do ogólnej liczby ludności w EU*²⁷⁸ Komisja Europejska uznała to rozwiązanie za „bardziej sprawiedliwe”²⁷⁹ niż pierwsze z proponowanych przez siebie oraz zauważyła w tym względzie, iż udział obywateli wymagany do poparcia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej w zdecydowanej większości Państw Członkowskich (w których stosuje się taki instrument) jest znacznie wyższy niż 0,2 %.²⁸⁰

dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁷⁴ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna., s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁷⁵ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁷⁶ Zważywszy bowiem właśnie na ogromne różnice w liczbie ludności między poszczególnymi Państwami Członkowskimi, które wahają się od 410 000 na Malcie do 82 milionów w Niemczech, taka stała liczba byłaby, zgodnie z przekonaniem Komisji Europejskiej, krzywdząca dla obywateli pochodzących z mniejszych państw. Por. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁷⁷ Taką ocenę podzieliła Komisja Europejska Zielonej Księdze, por. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁷⁸ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej – KOM(2009) 622 wersja ostateczna, s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Komisji Europejskiej pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁷⁹ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁸⁰ Jako przykłady, Komisja Europejska podała Austrię oraz Hiszpanię, gdzie udział ten wynosi około 1,2 % ludności, a także Litwę, gdzie udział ludności w porównywalnych przedsięwzięciach wynosi on niemal 1,5 % ludności, czy wreszcie na Łotwie, gdzie udział obywateli w porównywalnych przedsięwzięciach ustalono na 10 % ludności. Ponadto, Komisja ustaliła również, iż także w Polsce, Portugalii, Słowenii oraz na Węgrzech omawiane progi znajdują się powyżej 0,2 % ludności. Por. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Komisji Europejskiej pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

Konsultacje: 1/500, 1/000, brak progów, „sliding scale”

Odpowiedzi respondentów,²⁸¹ uczestniczących w przeprowadzonych przez Komisję Europejską konsultacjach społecznych były zróżnicowane, jakkolwiek – co do zasady – potwierdziły potrzebę określenia wśród sygnatariuszy Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej minimalnej liczby obywateli pochodzących z każdego z Państw Członkowskich.²⁸² I tak, wielu respondentów zgodziło się z, proponowanym przez KE, progiem 0,2% populacji danego Państwa Członkowskiego, jednakże nie można w tym miejscu pominąć faktu, iż jednocześnie duża liczba respondentów opowiedziała się za obniżeniem progów - 0,1%. Argumentując to ostatnie stanowisko, podnoszono cel progów jako zapobieganie nadużyciom, nie zaś barierę w stosowaniu mechanizmu EIO. Ponadto, odnotowano też stanowisko, które – w świetle braku zapisów *expressis verbis* prawa pierwotnego – co do zasady nie popierało idei progów.²⁸³ Wreszcie w nadesłanych odpowiedziach zaproponowano również „*a system of sliding scale*” – gdzie w przypadku nie osiągnięcia minimalnej liczby obywateli w minimalnej liczbie Państw Członkowskich dochodziłoby do kompensacji poprzez zwiększenie udziału Państw Członkowskich.

Wniosek Rozp.: wskaźnik regresywnie proporcjonalny (Załącznik I)

Przyjęty przez Parlament Europejski i Radę we Wniosku Rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej²⁸⁴ wskaźnik jest „regresywnie proporcjonalny do liczby ludności każdego z nich, z progiem minimalnym i pułapem.”²⁸⁵ Na podstawie zarzutu

²⁸¹ Pytania: *Czy Pani/Pana zdaniem udział w wysokości 0,2 % łącznej liczby ludności w poszczególnych państwach członkowskich stanowi odpowiedni próg? Jeżeli nie, to czy ma Pani/Pan inne propozycje w tym względzie, pozwalające osiągnąć cel, jakim jest zapewnienie pełnej reprezentatywności inicjatywy obywatelskiej pod kątem interesu Unii? Por. Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 5, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].*

²⁸² Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010., s. 3, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf, [10.09.2010].

²⁸³ Argumentując, iż ustalanie jednolitego wskaźnika procentowego dla wszystkich Państw Członkowskich nie jest sprawiedliwe, ponieważ o wiele łatwiej jest, na przykład, zebrać deklaracje poparcia 1 000 obywateli (stanowiących 0,2 % populacji) w Luksemburgu niż 160 000 w Niemczech i w związku z tym łatwiej jest liczyć małe państwa członkowskie niż duże, *Komisja Wspólnot Europejskich, Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej.* {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010, s. 5. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [10.09.2010].

²⁸⁴ *Komisja Wspólnot Europejskich, Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej.* Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, s.6. Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

²⁸⁵ „*W celu zapewnienia, że powyższe progi opierają się na obiektywnych kryteriach, Komisja przyjęła za ich podstawę wielokrotność liczby członków Parlamentu Europejskiego dla każdego z państw członkowskich. Wybrano wielokrotność wynoszącą 750 – z jednej strony w celu odzwierciedlenia wniosków wielu zainteresowanych stron, aby ustalić próg na poziomie poniżej 0,2 % liczby ludności, a drugiej strony w celu uwzględnienia zastrzeżeń, że w małych państwach członkowskich próg nie powinien być zbyt niski. W*

podniesionego podczas konsultacji społecznych – odrzucono jednolity wskaźnik procentowy jako niesprawiedliwy. Minimalną liczbę sygnatariuszy wyraźnie określono odpowiednio dla każdego Państwa Członkowskiego w Załączniku I zatytułowanym „Minimalna liczba sygnatariuszy przypadająca na państwo członkowskie”, a która dla Polski wynosi 38250 osób. Z uwagi na liczbę ludności danego Państwa Członkowskiego najwyższe minimum przypadło dla Niemiec (72000 osób), a najniższe dla Cypru, Estonii, Luksemburga i Malty (4500 osób).

Opinie Komisji: brak zastrzeżeń – związenie minimum z miejscami w PE

W Opinii²⁸⁶ Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych nie zgłoszono zastrzeżeń co do tej zasady. Jednak w Opinii Komisji Spraw Konstytucyjnych przyjęto zasadę, która została przyjęta później przez PE w Rozporządzeniu, a mianowicie związenie minimalnej liczby sygnatariuszy z liczbą deputowanych do PE z danego Państwa Członkowskiego. W uzasadnieniu do poprawki 7, zmieniającej punkt 6 preambuły podniesione zostało, że „Podział miejsc w Parlamencie Europejskim będzie regularnie zmieniany zgodnie z formułą, która w pełni uwzględnia zasadę degresywnej proporcjonalności.”²⁸⁷

VI.2.a. Wymogi formalne

Co do wymogów formalnych dotyczących danych oraz dokumentów, które muszą zostać okazane przez sygnatariuszy - zgodnie z postanowieniami artykułu 7.3 Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej²⁸⁸ kraj pochodzenia sygnatariusza określa się na podstawie dokumentu tożsamości zadeklarowanego w deklaracji poparcia (kraj wydania dokumentu tożsamości).

Co interesujące, kierunek jaki przyjęto w Opinii Komisji Kultury i Edukacji PE²⁸⁹ dla Komisji Spraw Konstytucyjnych zmierzał jednak do jak największego uproszczenia

przypadku przyjęcia mnożnika równego 750 próg dla ponad połowy państw członkowskich będzie niższy lub znacznie niższy niż 0,2 % liczby ludności, podczas gdy próg dla mniejszych państw członkowskich będzie wyższy.” Zob. Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010., s. 3, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [10.09.2010].

²⁸⁶ Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [29.03.2012]

²⁸⁷ Poprawka 7, zmieniająca punkt 6 Preambuły Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Komisja Spraw Konstytucyjnych. 3.12.2010. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)).

²⁸⁸ Komisja Wspólnot Europejskich, Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> >[20.12.2010].

²⁸⁹ Komisja Kultury i Edukacji PE, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy

formy w jakiej poparcie może być deklarowane. W krótkim uzasadnieniu stwierdzono, że powinny być zbierane tylko konieczne dane osobowe, takie jak nazwisko, adres, narodowość, data urodzenia i podpis. Dlatego też również artykuł 7.3 uległ zmianie w związku z poprawką 26stą w wyniku której ustalono, że kraj pochodzenia sygnatariusza określa jego adres. Komisja Spraw Konstytucyjnych PE w poprawce 46²⁹⁰ zmieniającej ten artykuł przyjęła miejsce stałego pobytu za wyznacznik kraju pochodzenia sygnatariusza. Natomiast w przypadku osób posiadających miejsce stałego pobytu w państwie trzecim – obywatelstwo Unii jest wyznacznikiem kraju pochodzenia.

Rozporządzenie: Liczba eurodeputowanych danego Państwa Członkowskiego * 750

W tekście Rozporządzenia²⁹¹ uzgodnionym na dzień 15 grudnia 2010 nadal obowiązuje odwołanie się do Załącznika I, w którym to podane są minimalne liczby sygnatariuszy partycypujących w danej inicjatywie, odpowiednio dla każdego Państwa Członkowskiego. Swoiste *novum*, jakie zostało tu jednak wprowadzone dotyczy doprecyzowania znaczenia liczb zawartych w załączniku. Po pierwsze liczby są ustalane w momencie rejestracji proponowanej inicjatywy,²⁹² a po drugie „*odpowiadają [one] liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w danym państwie członkowskim pomnożonej przez 750.*” Co istotne, nie są one stałe, ponieważ zgodnie z postanowieniami artykułu 7.3 Komisja jest uprawniona do wprowadzenia potrzebnych zmian - „*Komisja – zgodnie z art. 17 i z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 18 i 19 – przyjmuje w drodze aktów delegowanych odpowiednie korekty do załącznika I, aby odzwierciedlić wszelkie zmiany w składzie Parlamentu Europejskiego.*” Podkreślić należy, iż zmianie uległ także sposób ustalania kraju pochodzenia poszczególnych sygnatariuszy – otóż w tekście przyjętym 15 grudnia 2010 w artykule 7.4 stanowi się, że „*sygnatariusze pochodzą z państwa członkowskiego odpowiedzialnego za weryfikację ich deklaracji poparcia zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit drugi*”. W związku z powyższymi obliczeniami dla Polski minimalna liczba sygnatariuszy to 37500.

obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010. Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

²⁹⁰ Poprawka 46, zmieniająca Artykuł 7.3 Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Komisja Spraw Konstytucyjnych. 3.12.2010.

²⁹¹ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

²⁹² Artykuł 7.3 projektu Rozporządzenia.

VI.3. Minimalny wiek obywatela Państwa Członkowskiego

7) Należy określić minimalny wiek, który należy osiągnąć, aby móc poprzeć inicjatywę obywatelską. Powinien to być wiek, który upoważnia obywateli do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

(...)

Art. 3

4. Aby móc poprzeć proponowaną inicjatywę obywatelską, sygnatariusze muszą być obywatelami Unii i osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej]

Parlament Europejski: poziom dyktowany przez ustawodawstwa Państw Członkowskich

W uzasadnieniu do Rezolucji Parlamentu Europejskiego podniesiono zasadę proporcjonalności, odnośnie nierównego traktowania ze względu na wiek i ograniczenia prawa do demokratycznego udziału w procesach społeczeństwa obywatelskiego. W konsekwencji takich rozważań zaproponowano minimalny wiek, którego osiągnięcie uprawnia do poparcia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, na poziomie, który dyktują ustawodawstwa poszczególnych Państw Członkowskich.²⁹³

Komisja Europejska: 16, 18 lat lub wiek czynnego prawa wyborczego kraju pobytu

Komisja w Zielonej Księdze - odnotowała, iż postanowienia prawa pierwotnego szalenie ogólnie traktują kwestię wieku, w którym obywatele Unii Europejskiej zyskują prawo udziału w procesach integracyjnych. Ponadto Komisja - słusznie - zauważyła, iż postanowienia Traktatów są skierowane do wszystkich obywateli UE, a co za tym idzie, koniecznym wydaje się ustalenie minimalnego wieku, który należy osiągnąć, aby móc poprzeć Europejską Inicjatywę Obywatelską.²⁹⁴ Na szczęblu KE rozważano dwa sposoby

²⁹³ Punkt 3, Załącznik do Projektu Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej (2008/2169(INI)) Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PL> [10.09.2010].

²⁹⁴ Jest tak w przypadku wszystkich Państw Członkowskich, w których istnieje prawo inicjatywy obywatelskiej. Por. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 5, Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

ustalenia minimalnego wieku, którego osiągnięcie uprawniałoby do uczestnictwa w inicjatywach.

Po pierwsze, rozważono kryterium państwa pobytu.²⁹⁵ W tym kontekście zaproponowano, że - aby móc poprzeć Europejską Inicjatywę Obywatelską - trzeba osiągnąć wiek uprawniający do głosowania²⁹⁶ w wyborach w Państwie Członkowskim (stałego) pobytu obywatela UE.²⁹⁷

Po drugie, rozważono możliwość regulacji limitu wieku bezpośrednio w rozporządzeniu, którego wydanie przewidują postanowienia prawa pierwotnego.²⁹⁸ W tym przypadku brano pod uwagę wiek 16 i 18 lat.²⁹⁹

Konsultacje społeczne: 16, 18 lat, wiek czynnego prawa wyborczego do PE

Wyniki konsultacji społecznych, przeprowadzonych przez Komisję Europejską wykazały, iż co do zasady respondenci opowiedzieli się za wprowadzeniem limitu wiekowego.³⁰⁰ Wielu respondentów sugerowało przy tym, że wiek, którego osiągnięcie uprawnia do poparcia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej powinien być związany z wiekami czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego.³⁰¹ Jakkolwiek

²⁹⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej. 2008/2169(INI), s. 2, Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PL> [10.09.2010], *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna., s. 6.

Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁹⁶ Czynne prawo wyborcze.

²⁹⁷ Taka też jest powszechna praktyka w Państwach Członkowskich: aby móc poprzeć inicjatywę europejską, obywatele muszą się kwalifikować do głosowania. Nadmienić należy w tym miejscu, iż wiek uprawniający do głosowania we wszystkich Państwach Członkowskich – z wyjątkiem Austrii – wynosi 18 lat. W Austrii wiek, w którym uzyskuje się czynne prawo wyborcze od 2010 r. wynosi 16 lat. Zob. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 6. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

²⁹⁸ Por. art. 24 TFUE.

²⁹⁹ Ustalenie minimalnego wieku na 18 lat odpowiadałoby wiekowi uprawniającemu do głosowania we wszystkich Państwach Członkowskich z wyjątkiem jednego. Wykluczałoby to jednak tych obywateli Austrii, którzy są już uprawnieni do głosowania w wieku lat 16. Ustalenie minimalnego wieku na 16 lat spowodowałoby natomiast znaczne obciążenie administracyjne wskutek odejścia od istniejących systemów rejestracji głosujących., Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 6. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

³⁰⁰ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010., s. 4. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [10.09.2010].

³⁰¹ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010., s. 4. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [10.09.2010].

część respondentów optowała za wiekiem ustalonym na poziomie 16 lub 18 lat.³⁰² Opowiadający się za progiem lat 16, twierdzili że mogłoby to doprowadzić do wzbudzenia zainteresowania i debaty wśród młodych ludzi. Zwolennicy tej opinii argumentowali to z jednej strony faktem relatywnie mniejszej wagi inicjatywy - jako że nie ma ona tego samego charakteru (rozstrzygającego), co wybory - zaś z drugiej strony nauką kwestii związanych z obywatelstwem, braniem udziału w debacie publicznej i stanowieniu prawa.³⁰³

Wniosek Rozp.: czynne prawo wyborcze

We Wniosku³⁰⁴ również ustalono w postanowieniach artykułu 3.2 wiek uprawniający do oddania głosu poparcia dla inicjatywy obywatelskiej na poziomie wieku jaki wymagany dla posiadania czynnego prawa wyborczego.

Opinie Komisji: 16 lat, decyzja Państwa Członkowskiego

Tutaj Opinia³⁰⁵ Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych uczyniła zdecydowany krok naprzód, ustalając stały wymóg wieku sygnatariusza. Już w krótkim uzasadnieniu do Opinii Róża Thun odniosła się do tego punktu, wprowadzając próg na poziomie 16 lat. Co ciekawe, w ostatnim akapicie uzasadnienia podniesiono kwestię braku równości, która zachodzi przy tak różnych wymogach wiekowych w poszczególnych krajach. Udział młodych ludzi w wymiarze ich aktywności obywatelskiej („*Active citizenship, social inclusion and solidarity*”) jest tu uważany za szczególnie ważny dla przyszłości Europy. Zauważono również drugą stronę inicjatywy obywatelskiej, mianowicie nie jej wymiar bezpośrednio legislacyjny, ale ten prowadzący od możliwości sprowokowania dyskusji do ogólnoeuropejskiej debaty i przyspieszenia procesów legislacyjnych. W uzasadnieniu do poprawki do postanowień artykułu 3 paragraf 2

³⁰² Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, s. 4 . Tekst dokumentu (w języku polskim) jest dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

³⁰³ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, s.4 . Tekst dokumentu (w języku polskim) jest dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

³⁰⁴ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, s. 6, Tekst dokumentu (w języku polskim) jest dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>, [20.12.2010].

³⁰⁵ *Komisja Kultury i Edukacji PE*, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) jest dostępny na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

ponowiono zarzut nierówności (*inequality*), jaką mogłoby wprowadzić odwołanie do narodowych rozwiązań w sprawie wieku sygnatariuszy. Zaznaczono że obniżenie i harmonizacja wieku na poziomie 16 lat jest doradzana zarówno jeśli chodzi o równe traktowanie obywateli jak i zaangażowanie młodych ludzi. Komisja Spraw Konstytucyjnych PE wprowadziła jednak inne rozwiązanie, przy czym jego cel, pozostał ten sam, jak wskazano w uzasadnieniu do Poprawki 29, zmieniającej Artykuł 3 ustęp drugi Wniosku Rozporządzenia – „*W celu wspierania udziału młodych obywateli europejskich w kształtowanie przyszłości Unii oraz celem zachęcania do szerszego uczestnictwa w demokratycznym życiu Unii, należy(...).*”³⁰⁶ Sama zmiana polega na pozostawieniu w gestii Państw Członkowskich ustalenia progu wiekowego, którego „*punktem odniesienia jest wiek uprawniający do udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego*”³⁰⁷.

Rozporządzenie: wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego

Ostatecznie w tekście Rozporządzenia³⁰⁸ przyjętym 15 grudnia 2010 roku ustalono, że wiek uprawniający do zadeklarowania poparcia dla inicjatywy będzie taki sam jak wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.³⁰⁹

³⁰⁶ Poprawka 29, zmieniająca Artykuł 3, ustęp 2 Wniosku Rozporządzenia. Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst (w języku polskim) dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012]

³⁰⁷ Poprawka 29, zmieniająca Artykuł 3, ustęp 2 Wniosku Rozporządzenia. Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012]

³⁰⁸ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012]

³⁰⁹ Artykuł 3.4 projektu Rozporządzenia.

VI.4. Forma inicjatywy

Artykuł 4

1. Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy dokonują jej rejestracji w rejestrze Komisji, dostarczając informacje określone w załączniku II, w szczególności informacje dotyczące przedmiotu i celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej]

Naturalną cechą postanowień prawa pierwotnego jest ich ogólność. W związku z tym także postanowienia regulujące wprowadzenie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej sformułowane są na tyle ogólnie, że nie przewidują formy, jaką powinna ta instytucja przyjąć. Postanowienia traktatowe stanowią jedynie, że obywatele powinni zwrócić 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”.³¹⁰

Komisja Europejska:

Komisja Europejska uznała za pożądane ustalenie „ *pewnych wymogów w zakresie formy inicjatywy obywatelskiej, zwłaszcza jeśli chodzi o umożliwienie obywatelom i Komisji jasnego określenia jej przedmiotu i celów*”.³¹¹

Powołując się na praktykę, obowiązującą w niektórych Państwach Członkowskich,³¹² jedną z rozważanych opcji było wprowadzenie formy projektu aktu prawnego, zawierającego jednoznacznie określone przepisy prawne, ostatecznie jednak – po rozważeniu wszelkich za i przeciw – odrzuconej jako zbyt skomplikowanej,³¹³ oraz nie wymaganej wyraźnie na gruncie regulacji prawa pierwotnego.³¹⁴

³¹⁰ Artykuł 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

³¹¹ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 7, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

³¹² Projekty ustaw są także wymagane w przypadku inicjatyw w np. Austrii, Hiszpanii, Polsce i we Włoszech.

³¹³ Komisja uznała ten wymóg jako nadmiernie ograniczający i obciążający. Zob. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 7, Tekst dostępny na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.09.2010].

³¹⁴ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich., s. 7, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.09.2010].

Z drugiej jednak strony, Komisja zaznaczyła, iż sformułowanie tekstu niejasnego bądź nie dość szczegółowego mogłoby wprowadzać sygnatariuszy Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej w błąd, jak również utrudnić samej Komisji formułowanie precyzyjnych i uzasadnionych odpowiedzi. Kompromisem w takiej sytuacji zostało rozwiązanie określające wymóg, aby Europejska Inicjatywa Obywatelska jasno określała przedmiot i cele wniosku, na podstawie którego Komisja miałaby podjąć działanie. Rozwiązanie to nie wykluczałoby możliwości załączenia przez obywateli - dla ułatwienia - projektu aktu prawnego.³¹⁵

Konsultacje Społeczne:

W odpowiedzi na pytania zadane przez Komisję Europejską w drodze konsultacji społecznych, wielu respondentów opowiedziało się za wprowadzaniem pewnego rodzaju formularza, który miał by być wypełniany koniecznymi informacjami przez organizatorów. Według stosunkowo znacznej liczby odpowiedzi organizatorzy powinni być zobowiązani do wskazania podstawy prawnej dla ich inicjatywy, wielu respondentów twierdzi również, że powinna istnieć możliwość, ale nie obowiązek, dodania wersji roboczej aktu prawnego.

Ponadto, wielu respondentów odpowiedziało również, że organizatorzy powinni mieć zapewnione neutralne wsparcie i kierownictwo, w tym pomoc prawną, przy przygotowywaniu inicjatyw.

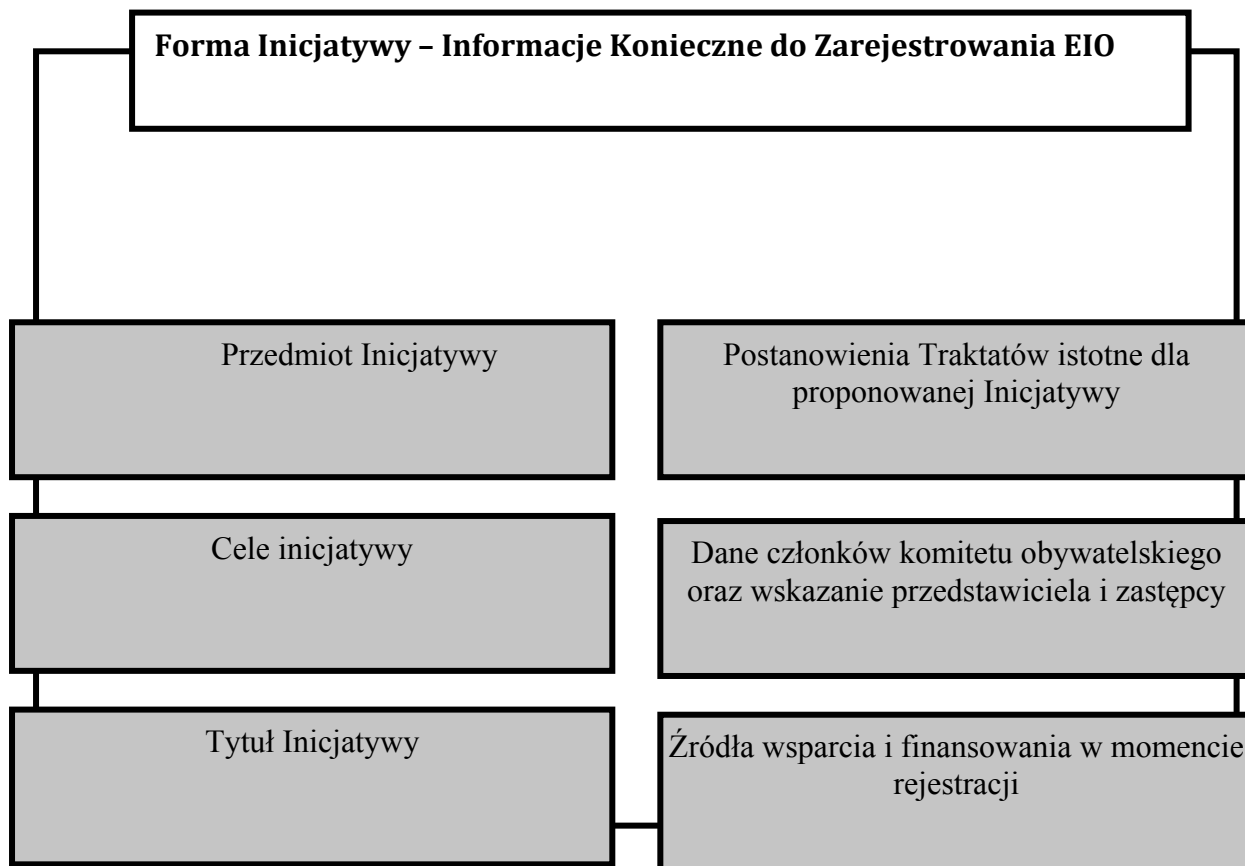
Europejski, a zatem między- czy ponadnarodowy charakter instytucji Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej jest bezsprzecznie związany z kwestią języka, w którym ta inicjatywa powinna być sformułowana. W kwestii języków, w jakich inicjatywy miałyby być prezentowane – część z respondentów uznała, że powinna istnieć możliwość przedkładania Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej.³¹⁶ Co do wsparcia ze strony UE – proponowane były różne instytucje, m.in. Komisja Europejska.

Rozporządzenie:

Ostatecznie w Rozporządzeniu przyjęto formułę wymagającą podania przedmiotu i celów danej inicjatywy oraz informacje które enumeratywnie wymienione są w załączniku II, m.in. tytuł, odnośne postanowienia Traktatowe, dane członków komitetu organizacyjnego. Jest to minimalne założenie, ponieważ zgodnie z uwagami końcowymi załącznika II (do omawianego Rozporządzenia) możliwe jest podanie również większej ilości informacji, jak i przedstawienie projektu aktu prawnego.

³¹⁵ Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 7, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.09.2010].

³¹⁶ Na dzień dzisiejszy –w Unii Europejskiej obowiązują 23 języki urzędowe (m.in. angielski, celtycki, francuski, niemiecki, niderlandzki, hiszpański, portugalski, włoski, grecki, maltański, węgierski, słowiański, słowacki, czeski, polski, litewski, łotewski, estoński, fiński, szwedzki, duński), w tym trzy (francuski, niemiecki, angielski) uznawane są jako języki robocze instytucji Unii Europejskiej.



VI.5. Zbieranie i weryfikacje deklaracji poparcia

Artykuł 5

1. Organizatorzy są odpowiedzialni za zbieranie od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej (...) Do celów gromadzenia deklaracji poparcia można wykorzystywać wyłącznie formularze zgodne ze wzorami przedstawionymi w załączniku III i które są sporządzone w jednej z wersji językowych proponowanej inicjatywy obywatelskiej włączonych do rejestru. Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia organizatorzy wypełniają formularze w sposób wskazany w załączniku III. (...)

2. Organizatorzy mogą zbierać deklaracje poparcia w formie papierowej lub elektronicznej. (...)

3. Sygnatariusze wypełniają formularze deklaracji poparcia udostępnione przez organizatorów. Podają jedynie te dane osobowe, których wymaga się do celów weryfikacji przez państwa członkowskie, zgodnie z załącznikiem III. (...)

Artykuł 8

1. Po zgromadzeniu niezbędnych deklaracji poparcia od sygnatariuszy zgodnie z art. 5 i 7, organizatorzy przedkładają deklaracje poparcia – w formie papierowej lub elektronicznej – właściwym organom (...) do celów weryfikacji i poświadczenia. (...)

Organizatorzy przedkładają deklaracje poparcia właściwym państwom członkowskim według następujących zasad:

- a) państwu członkowskiemu miejsca zamieszkania lub obywatelstwa sygnatariusza, zgodnie z załącznikiem III część C pkt 1; lub
- b) państwu członkowskiemu, które wydało osobisty numer identyfikacyjny lub dokument tożsamości wskazany w deklaracji poparcia, zgodnie z załącznikiem III część C pkt 2.

2. 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 z wzorem zawartym w załączniku VI, poświadczający liczbę ważnych deklaracji poparcia z danego państwa członkowskiego. W celu weryfikacji deklaracji poparcia nie jest wymagane uwierzytelnienie podpisów.

3. Certyfikat, o którym mowa w ust. 2, jest wydawany bezpłatnie.

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej]

Komisja Europejska:

Zgodnie z opinią Komisji Europejskiej, wyrażonej w Zielonej Księdze, „aby zagwarantować legitymację i wiarygodność inicjatyw obywatelskich, należy stworzyć przepisy zapewniające dostateczny stopień kontroli i potwierdzenia autentyczności

podpisów zgodnie z odpowiednią legislacją krajową, europejską i międzynarodową w zakresie praw podstawowych, praw człowieka i ochrony danych osobowych.”³¹⁷

W tym kontekście podkreślić należy, iż, na szczeblu Unii Europejskiej, w jej strukturze instytucjonalnej nie istnieje organ, który by posiadał tak uprawnienia, jak i niezbędne informacje, które to umożliwiły by mu kontrolowanie zarówno ważności podpisów i sprawdzanie okoliczności, czy dany obywatel UE kwalifikuje się w danym momencie do poparcia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Konsekwencją takiej sytuacji jest konieczność wykonywania ww. zadań przez organy krajowe (administracji publicznej) poszczególnych Państw Członkowskich. Fakt ten również podkreślił Parlament Europejski w swojej rezolucji.³¹⁸ W związku z powyższym, to organy krajowe byłyby odpowiedzialne za kontrolę i poświadczenie autentyczności podpisów zebranych w danym Państwie Członkowskim.³¹⁹

Wydaje się oczywistym, iż wszystkie Państwa Członkowskie posiadają procedury i mechanizmy kontroli uprawnień wyborców, zaś wiele państw dysponuje też procedurami³²⁰ kontroli i potwierdzenia autentyczności podpisów w odniesieniu do krajowych inicjatyw obywatelskich.³²¹ Ostatecznym zaś celem regulacji na szczeblu UE w tym przedmiocie powinno być zatem zapewnienie Państwom Członkowskim w szczególności możliwości zagwarantowania odpowiedniego poziomu kontroli co do kwalifikacji podpisów w ramach Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej zebranych w danym państwie, bez nakładania na obywateli nadmiernie restrykcyjnych wymagań ani stwarzania niepotrzebnych obciążeń administracyjnych.³²²

³¹⁷ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna., s. 7, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.10.2010].

³¹⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej. 2008/2169(INI), Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PL> [10.09.2010].

³¹⁹ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 7, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.09.2010].

³²⁰ Procedury te w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się jednak między sobą różnią: w niektórych państwach wymogi dotyczące procedur w zakresie zbierania podpisów są dosyć rygorystyczne. Dotyczy to na przykład wymogu, aby składanie podpisów pod inicjatywą odbywało się wyłącznie w oficjalnie do tego celu wyznaczonych lokalach, wymogu obecności urzędnika lub notariusza w celu potwierdzenia autentyczności wszystkich podpisów podczas ich składania, czy też wymogu wystawienia dla każdego podpisującego potwierdzenia, że jest on zarejestrowany jako głosujący. Natomiast przepisy w innych państwach członkowskich są w tym względzie mniej restrykcyjne, nie nakładają żadnych konkretnych wymogów w zakresie zbierania podpisów, jedynie końcową kontrolę zebranych podpisów przez władze publiczne w celu skontrolowania ich ważności i przeliczenia oddanych głosów.

³²¹ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 8, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

³²² *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 9, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [10.09.2010].

W takiej sytuacji pojawił się katalog kwestii,³²³ które należało rozważyć w odniesieniu do sposobu przeprowadzania ww. kontroli w danym Państwie Członkowskim oraz zakresu jednolitych wymogów, regulowanych na szczeblu Unii Europejskiej.

Konsultacje Społeczne

W wyniku przeprowadzonych konsultacji okazało się, że uczestniczący w nich respondenci ogólnie poparli konceptję wspólnych wymogów proceduralnych w zakresie zbierania, weryfikacji oraz kontroli deklaracji poparcia, mającą na celu zapewnienia jednolitego procesu na obszarze całej Unii Europejskiej oraz uniknięcia konieczności przestrzegania przez organizatorów odmiennych przepisów, obowiązujących w każdym z Państw Członkowskich,³²⁴ z utrzymaniem jednocześnie europejskiego charakteru instytucji Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej.

W uzasadnieniu takiej koncepcji respondenci podawali następujące powody:

- uniknięcie zbytniej komplikacji dla organizatorów,
- uniknięcie utrudniających restrykcji,
- umożliwienie obywatelowi jak najłatwiejszego podjęcia decyzji.

Nie można pominąć jednakże w tym miejscu pozostałych koncepcji, sugerowanych przez respondentów uczestniczących w przeprowadzonych przez Komisję Europejską konsultacjach społecznych. Niektórzy opowiadają się za wykorzystaniem systemów z poszczególnych Państw Członkowskich.

Respondenci wypowiedzieli się również odnośnie innych kwestii, zakwalifikowanych przez Komisję, jako konieczne do rozważenia, respondenci Jeśli chodzi o procedurę on-line większość opowiedziało się za możliwością deklaracji on-line, przy czym proponowane systemy zabezpieczające różnią się od siebie, natomiast niewielu uznało tę opcję za mało bezpieczną.

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EIO:

We Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej³²⁵ ustalono, że nie będzie jednej, ustalonej metody zbierania

³²³ Komisja uznała, że w głównej mierze należy rozważyć: a) czy należy narzucić warunki co do miejsca i sposobu zbierania podpisów: np. poprzez wpisywanie się na listę i podpisywanie jej, drogą pocztową, w oficjalnie do tego celu wyznaczonych lokalach itd.; b) jakie szczególne wymogi w zakresie kontroli i potwierdzania autentyczności i jakie środki zabezpieczające byłyby konieczne w przypadku zbierania podpisów on-line; c) czy oświadczenie poparcia danej inicjatywy przez obywatela należałoby sprawdzać w państwie członkowskim, którego jest on obywatelem, czy też w państwie pobytu; d) jakie zabezpieczenia w ramach ochrony danych osobowych należałoby wprowadzić w przypadku zbierania i przetwarzania danych, por. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej – KOM(2009) 622 wersja ostateczna, s. 9. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf [10.09.2010].

³²⁴ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010, s. 3, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf, [10.09.2010].

³²⁵ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, Tekst dokumentu (w

deklaracji, a zamiast tego zaproponowano tzw. swobodny proces zbierania deklaracji³²⁶ – zgodnie z wynikiem konsultacji społecznych.

Podkreślić należy w tym kontekście, iż ustalono metodę zbierania deklaracji online jako dopuszczalną, a deklaracje zbierane tą drogą uznano jako autentyczne, po spełnieniu szeregu wymogów odnośnie bezpieczeństwa i zobowiązanie Państw Członkowskich do poświadczenia ich zgodności ze standardami bezpieczeństwa. Zastrzeżono jednak, że w/w technika nie powinna być dozwolona od samego początku stosowania postanowień rozporządzenia, głównie z uwagi na ewentualność trudności czy problemów technicznych, zaś warunki techniczne mają być ustalone przez Komisję w drodze środków wykonawczych.

Opinie Komisji Parlamentu Europejskiego

Jeśli chodzi o poprawki wprowadzone przez Opinię Komisji Kultury i Edukacji PE³²⁷ dla Komisji Spraw Konstytucyjnych PE co do formy, w jakiej poparcie może być deklarowane, trzeba wyraźnie zaznaczyć, iż zdecydowanie w tej kwestii dążono do maksymalnego uproszczenia i ułatwienia z jednoczesnym umożliwieniem indywidualnej komunikacji.

Pierwsza wzmianka pojawia się w krótkim uzasadnieniu, gdzie pozostawiono to w dyskrekcji organizatora, który musi spełnić konieczne wymogi, ale także może dodać dodatkowo pytania lub informacje a także na przykład logo inicjatywy. W poprawce 19 zmieniono poprzednie brzmienie Artykułu 5, paragrafu 1, w którym wymagano użycia modelu z Załącznika III na jedynie przyjęcie modelu z Załącznika III jako model przy jednoczesnym wymogu użycia wszystkich zawartych w nim informacji, co podkreślono w uzasadnieniu tej poprawki.

Komisja Spraw Konstytucyjnych PE przyjęła tu jednakże inne stanowisko – głównym wymogiem stało się użycie uprzednio zarejestrowanej wersji językowej deklaracji poparcia, które muszą być zgodne ze wzorem z załącznika III. W uzasadnieniu do Poprawki 37 podano, że zapobiega to sytuacji kiedy „w przypadku nieprawidłowego tłumaczenia, nie można będzie zapewnić, że podpisy zostały zebrane dla poparcia tej samej inicjatywy.”³²⁸

języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

³²⁶ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf [10.10.2010].

³²⁷ Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4>, [31.03.2012].

³²⁸ Poprawka 37 zmieniająca Artykuł 5, ustęp 1 Wniosku Rozporządzenia. Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego, pod adresem

Rozporządzenie:

Ostatecznie w tekście Rozporządzenia,³²⁹ przyjętym 15 grudnia 2010 roku w postanowieniach artykułu 5.1. wyraźnie podkreślono konieczność zastosowania wzorów deklaracji poparcia zawartych w załączniku III, których wersja językowa musi odpowiadać wersji językowej zadeklarowanej w momencie włączania do rejestru.³³⁰ Ponadto odpowiedzialny za zbieranie deklaracji poparcia sygnatariusz jest zobowiązany do wypełnienia formularzy zawartych w Załączniku III danymi odpowiadającymi tym, które zostały zawarte w rejestrze.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż ponownie w tym kontekście zasygnalizowano równowagę deklaracji w formie papierowej i elektronicznej, o ile w przypadku tych ostatnich „*zostały [one] podpisane elektronicznie za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego w rozumieniu dyrektywy 1999/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych*”³³¹

Należy również zwrócić uwagę w tym miejscu, iż jeśli chodzi o dane sygnatariusza – zgodnie z postanowieniami artykułu 5.3. konieczne są tylko te dane, które są wymagane „*do celów weryfikacji przez państwa członkowskie, zgodnie z załącznikiem III*” co oznacza, że Komisja w drodze aktów delegowanych będzie odzwierciedlała wszelkie zmiany wprowadzone przez Państwa Członkowskie, po tym jak te ostatnie poinformują ją o tym.³³²

VI.6. Zbieranie deklaracji poparcia

(17) Należy zapewnić, aby deklaracje poparcia inicjatywy obywatelskiej były zbierane w określonym terminie. W celu zapewnienia, aby proponowane inicjatywy obywatelskie pozostawały aktualne, przy jednoczesnym uwzględnieniu złożoności procedury zbierania deklaracji poparcia w całej Unii, termin ten nie powinien być dłuższy niż 12 miesięcy od daty rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

(...)

Artykuł 5

5. Wszystkie deklaracje poparcia zbiera się po dacie rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy.

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej]

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³²⁹ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej; (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³³⁰ Zgodnie z zapisem rozporządzenia, „(...)można wykorzystać wyłącznie deklaracje poparcia zgodne ze wzorami przedstawionymi w załączniku III oraz sporządzone w jednej z wersji językowych proponowanej inicjatywy obywatelskiej włączonych do rejestru.”

³³¹ Artykuł 5.2

³³² Artykuł 5.4 – „(...)zgodnie z art. 17 i z zastrzeżeniem spełnienia warunków określonych w art. 18 i 19, zmiany w załączniku III.”

Komisja Europejska

W Zielonej Księdze dotyczącej EIO, Komisja Europejska zauważyła, iż korzystnym wydaje się określenie konkretnego terminu zbierania podpisów. Co prawda, postanowienia traktatowe takiego terminu same nie przewidują, ani nie nakładają obowiązku na ustawodawcę europejskiego, by taki termin określił. Jakkolwiek, Komisja słusznie zauważyła w tej kwestii, iż w większości Państw Członkowskich, w których prawo inicjatywy obywatelskiej istnieje na gruncie ustawodawstwa krajowego, taki termin jest wyraźnie uregulowany.³³³ Jako, że zgłoszenie EIO z dużym prawdopodobieństwem będzie miało miejsce w aktualnych kwestiach różnych polityk UE, określenie konkretnego terminu, „rozsądnego i odpowiednio długiego”, Komisja Europejska uznała za nader pożądane.³³⁴

Konsultacje Społeczne

Większość odpowiedzi nadesłanych przez respondentów, biorących udział w konsultacjach społecznych, popierała przyjęcie terminu jednego roku, jako czasu na zebranie deklaracji. Jakkolwiek, również wielu respondentów wskazywało na termin osiemnastu miesięcy, w uzasadnieniu podając jako powód takiego wyboru - skomplikowany proces zbierania deklaracji w 27 Państwach Członkowskich.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż nadesłano również propozycje określenia terminu sześciomiesięcznego, w uzasadnieniu przywołując korzyści płynące z Internetu i mediów.³³⁵

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie

We Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej³³⁶ ustalono maksymalny termin zbierania deklaracji poparcia na 12 miesięcy, zgodnie z wynikiem konsultacji społecznych aby zapewnić zarówno

³³³ Np. 30 dni na Litwie, 60 dni w Słowenii, czy 6 miesięcy w Hiszpanii.

³³⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 10, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³³⁵ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010, s. 4, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf, [11.09.2010].

³³⁶ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>, [20.12.2010].

aktualność podnoszonych w inicjatywach spraw, jak i odpowiednio długi termin dla zbierania deklaracji. Wedle Artykułu 5 punkt 4 Wniosku termin 12 miesięcy należy liczyć od momentu rejestracji inicjatywy i jest on nieprzekraczalny.

Opinie Komisji PE:

Opinia³³⁷ Komisji Kultury i Edukacji PE dla Komisji Spraw Konstytucyjnych PE nie zmieniła długości okresu zbierania deklaracji poparcia, jednakże w skutek innych zmian wprowadzonych w Opinii a dotyczących momentu w którym Komisja wydaje decyzję o dopuszczalności inicjatywy, okres 12 miesięcy liczony jest właśnie od owej pozytywnej decyzji.

Komisja Spraw Konstytucyjnych PE również nie miała zastrzeżeń co do wymogu 12 miesięcy, natomiast wprowadziła zapis dotyczący inicjatywy, która nie zakończyła się powodzeniem – w przypadku niezbrania w ciągu 12 miesięcy określonej wyżej liczby deklaracji – inicjatywa taka ma być wedle Komisji usuwana z rejestru.³³⁸

Rozporządzenie: 12 miesięcy na zebranie deklaracji poparcia

W postanowieniach artykułu 5. 5 tekstu Rozporządzenia³³⁹ przyjętego dnia 15 grudnia 2010 przewidziano, że organizator ma 12 miesięcy na zebranie deklaracji poparcia i tego terminu nie wolno przekroczyć. Informacje na temat upłynięcia terminu, a także braku odpowiedniej ilości deklaracji poparcia, można uzyskać - wedle wspomnianych postanowień artykułu 5.5. Rozporządzenia -bezpośrednio z rejestru.

³³⁷ *Komisja Kultury i Edukacji PE*, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³³⁸ Poprawka 38 zmieniająca Artykuł 5, ustęp2 Wniosku Rozporządzenia. Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010,; tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³³⁹ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

VI.7. Rejestracja inicjatywy

Artykuł 4

1. Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy dokonują jej rejestracji w rejestrze Komisji (...). Po potwierdzeniu rejestracji zgodnie z ust. 2 organizatorzy mogą zapewnić tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii w celu włączenia do rejestru.(...)

2. W terminie dwóch miesięcy od otrzymania informacji określonych w załączniku II Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod wyłącznym numerem rejestracyjnym i wysyła organizatorowi potwierdzenie, pod warunkiem że spełniono następujące warunki:

- a) utworzono komitet obywatelski i wyznaczono osobę kontaktową zgodnie z art. 3 ust. 2;
- b) 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;
- c) proponowana inicjatywa obywatelska nie jest oczywistym nadużyciem, nie jest oczywiście niepoważna lub dokuczliwa;

oraz

d) proponowana inicjatywa obywatelska nie jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art.2 TFUE.

3. Komisja odmawia rejestracji, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w ust. 2. W przypadku odmowy rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej Komisja informuje organizatorów o przyczynach tej odmowy oraz o wszystkich możliwych dostępnych dla nich sądowych i pozasądowych środkach prawnych.

4. Proponowana inicjatywa obywatelska, która została zarejestrowana, jest upubliczniana w rejestrze. (...)

5. Organizatorzy mogą wycofać proponowaną inicjatywę obywatelską, która została zarejestrowana, w każdym momencie przed złożeniem deklaracji poparcia zgodnie z art. 8. W takim przypadku w rejestrze odnotowuje się wzmiankę o tym fakcie.

[Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej]

Komisja:

Konsekwencją omówionego w powyższym punkcie zakresienia terminu zbierania poparcia dla EIO, jest naturalnie konieczność określenia, kiedy ten termin rozpoczyna i kończy swój bieg. Wydaje się, iż Komisja Europejska słusznie, jako swoisty wyznacznik zaproponowała wprowadzenie obowiązku rejestracji inicjatywy przed rozpoczęciem zbierania podpisów.³⁴⁰ Wedle założeń Komisji Europejskiej, rejestracja

³⁴⁰ Por. *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 10; tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

taka mogłaby zostać dokonana przez organizatorów Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej na specjalnej stronie internetowej udostępnionej do tego celu przez Komisję.

Mając powyższe na uwadze, to do organizatorów więc należałoby umieszczenie na stronie internetowej wszystkich istotnych informacji dotyczących proponowanej inicjatywy, takich jak jej tytułu, przedmiotu, celów, kontekstu. Informacje te byłyby ogólnodostępne. System udzielałby następnie organizatorom potwierdzenia rejestracji, jej daty i numeru, na podstawie których można by rozpocząć zbieranie poparcia (podpisów).

Zdaniem Komisji Europejskiej, rejestracja taka działałaby poniekąd jak „zegar odmierzający czas”, jednocześnie zapewniając wgląd w proponowane inicjatywy obywatelskie, w odniesieniu do których prowadzone są kampanie. Podkreślić przy tym należy, iż – w przeciwieństwie do Parlamentu Europejskiego³⁴¹- Komisja nie wyraziła przekonania, iż proces rejestracji powinien wymagać jakiegokolwiek jej decyzji co do dopuszczalności proponowanej EIO.

Konsultacje Społeczne:

Wyniki konsultacji społecznych wykazały, iż respondenci byli zgodni co do potrzeby istnienia rejestracji *online*, odpowiedzi różniły się jedynie co do gospodarza strony internetowej która miałaby zawierać rejestr.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie EIO

Ostatecznie we Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej³⁴² wprowadzono wymóg obowiązkowej rejestracji inicjatyw obywatelskich w internetowym rejestrze Komisji Europejskiej. Jest to jedynie wymóg formalny, zaś fakt rejestracji nie jest bynajmniej jednoznaczny z akceptacją danej inicjatywy. Zgodnie z Wnioskiem,³⁴³ rejestracja w rejestrze jest wymagana jeszcze przed rozpoczęciem zbierania deklaracji poparcia Organizator, rejestrując inicjatywę, jest zobowiązany do podania informacji wyszczególnionych w załączniku II (tu szczególny nacisk jest położony na przedmiot, cel oraz źródła finansowania i wsparcia inicjatywy) w jednym z urzędowych języków Unii.

Zgodnie z powyższym założeniem, w większości przypadków Komisja dokonuje rejestracji niezwłocznie przy czym nadaje jej niepowtarzalny numer rejestracji, organizator otrzymuje potwierdzenie (artykuł 4.2), a informacje na temat inicjatywy są upubliczniane w rejestrze (artykuł 4.5). W punktach 3 i 4 artykułu wymienione są wa

³⁴¹ W Rezolucji PE zaproponował kontrolę *ex ante* EIO.

³⁴² Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>, [20.12.2010].

³⁴³ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>, [20.12.2010].

wyjątki, kiedy Komisja odmawia rejestracji. Przede wszystkim nie powinno się rejestrować inicjatyw, które „można racjonalnie uznać za nieodpowiednie, ponieważ mają charakter nadużycia lub są pozbawione poważnego charakteru” (por. artykuł 4.3) oraz tych, które „stoją w wyraźnej sprzeczności z wartościami Unii.”

Opinie Komisji Parlamentu Europejskiego:

Opinia³⁴⁴ Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych zmieniła brzmienie postanowień artykułu 4.1, nakazując by rejestracja została dokonana nie tylko przed rozpoczęciem procesu zbierania deklaracji ale również przed otrzymaniem decyzji Komisji o dopuszczalności inicjatywy (poprawka 14). Ponadto do postanowień artykułu 4.4 dodano, celem zagwarantowania większej przejrzystości działań, wymóg ogłoszenia oraz wytłumaczenia powodów ewentualnego odrzucenia inicjatywy. W uzasadnieniu poprawki 115, która wprowadziła ten zapis, podniesiono walory edukacyjne tego wymogu jak również – potencjalnie - zmniejszenie liczby inicjatyw niedopuszczalnych lub niedorzecznych.³⁴⁵

Poprawka 16 wprowadziła novum dotyczące momentu decyzji Komisji w sprawie dopuszczalności. Według postanowień artykułu 4.5 Komisja, jak zostało ustalone w uzasadnieniu – bez zbędnego opóźnienia³⁴⁶, po rejestracji jest zobowiązana do zbadania dopuszczalności inicjatywy zgodnie z artykułem 8. W uzasadnieniu podniesiono argument braku potrzeby czekania z decyzją o dopuszczalności do czasu gdy organizator zbierze pewną ilość głosów poparcia, ma to na celu zniesienie niepotrzebnego ciężaru administracyjnego.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż wprowadzono nowy zapis 5a który ma na celu według uzasadnienia możliwość bieżącego informowania obywateli o mających aktualnie miejsce inicjatywach. Wszystkie zarejestrowane inicjatywy winny otrzymać numer referencyjny. Baza danych Komisji przetrzymująca zarejestrowane inicjatywy powinna co tydzień informować o stopniu zaawansowania na jakim znajduje się dana inicjatywa.

Komisja Spraw Konstytucyjnych PE wprowadziła ponadto również zapis dotyczący zamieszczania przez organizatora na stronie internetowej aktualnych informacji dotyczących źródeł finansowania i wsparcia.³⁴⁷ We wspomnianej poprawce

³⁴⁴ Komisja Kultury i Edukacji PE, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³⁴⁵ Ang. „inadmissible or ludicrous”.

³⁴⁶ „Commission should check the admissibility of the proposed initiative right after the registration and without any delay.” Uzadnienie poprawki 16. Komisja Kultury i Edukacji PE, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³⁴⁷ Poprawka 30 zmieniająca Artykuł 4, ustęp 1 Wniosku Rozporządzenia. Komisja Kultury i Edukacji PE, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 –

zaakcentowano również potrzebę tłumaczenia inicjatywy, co w uzasadnieniu do niej zostało nakreślone następująco – „*W praktyce inicjatywa powinna być przetłumaczona, ponieważ w skład komitetu obywatelskiego wchodzi obywatele pochodzący z różnych krajów, a podpisy mają być zbierane w co najmniej jednej piątej państw członkowskich.*”³⁴⁸

Komisja Spraw Konstytucyjnych PE odrzuciła wcześniejsze dwa wyjątki uzasadniająca odmowę rejestracji i przyjęła w Poprawce 32³⁴⁹ nowe:

- „utworzono komitet obywatelski i wyznaczono osoby kontaktowe”
- „nie ma wyraźnych i znaczących niespójności między wersjami językowymi tytułu, przedmiotu i celów proponowanej inicjatywy”
- „inicjatywa nie wykracza w wyraźny sposób poza zasięg uprawnień przysługujących Komisji na mocy traktatów i dotyczących przedstawiania aktów prawnych będących przedmiotem wniosku”
- „zaproponowana inicjatywa nie jest wyraźnie obelżywa, niepoważna lub przykra”
- „zaproponowana inicjatywa nie jest wyraźnie sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej

Rozporządzenie

Wedle tekstu Rozporządzenia³⁵⁰ z 15 grudnia 2010 roku, utrzymano obowiązek rejestracji przed rozpoczęciem procesu zbierania deklaracji poparcia.

Jeśli chodzi o obowiązki organizatora w tym względzie, to należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z postanowieniami artykułu 4.1 jest on zobowiązany jest do podania w rejestrze on-line, w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej wszelkich informacji, określonych w Załączniku II do rozporządzenia, a „*w szczególności informacje dotyczące przedmiotu i celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej*”. W tym kontekście

C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010; tekst dokumentu dostępny na stronach internetowych <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³⁴⁸ Poprawka 30 zmieniająca Artykuł 4, ustęp 1 Wniosku Rozporządzenia. *Komisja Kultury i Edukacji PE*, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³⁴⁹ Poprawka 32 zmieniająca Artykuł 4, ustęp 3 Wniosku Rozporządzenia. *Komisja Kultury i Edukacji PE*, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³⁵⁰ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

zaznaczyć należy, iż wprowadzono tu także ostatecznie pewną dowolność, dotyczącą organizatorów, („organizatorzy mogą zapewnić”) aby mogli oni zapewnić tłumaczenia inicjatywy na inne języki urzędowe i włączyć je do rejestru po potwierdzeniu rejestracji³⁵¹. Przy czym organizatorzy mogą - zgodnie z brzmieniem postanowień artykułu 5.5 - wycofać z rejestru daną inicjatywę o ile nie zadeklarowano jeszcze dla niej żadnych deklaracji poparcia. Odpowiednia wskazówka dotycząca tego faktu jest również zamieszczana w rejestrze.

Co do obowiązków po stronie Komisji natomiast warto zauważyć dwie następujące kwestie. Po pierwsze, postanowienia artykułu 4.1 stanowią w ostatnim zdaniu, że „Komisja ustanawia punkt kontaktowy udzielający informacji i pomocy.” Po drugie, Komisja ma obowiązek rejestracji w terminie 2 miesięcy danej inicjatywy „pod wyłącznym numerem rejestracyjnym” o ile spełnione zostaną warunki wyszczególnione w postanowieniach artykułu 4.2., a mianowicie:

Warunki, które muszą być spełnione aby inicjatywa została zarejestrowana:

- *Organizator dostarczył informacje określone w załączniku II*
- *„utworzono komitet obywatelski i wyznaczono osobę kontaktową zgodnie z art. 3 ust. 2”*
- *„proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza wyraźnie poza kompetencje Komisji dotyczące przedstawiania aktu prawnego Unii do celów stosowania Traktatów”*
- *„zapropozowana inicjatywa obywatelska nie jest wyraźnie obelżywa, niepoważna lub przykra”*
- *„proponowana inicjatywa obywatelska nie jest wyraźnie sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 TFUE.”*

Zgodnie z brzmieniem postanowień artykułów 4.2 i 4.3, organizator zostaje poinformowany zarówno o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o rejestrację, jak i o odmowie rejestracji - w przypadku niespełnienia wymienionych wyżej warunków. Podkreślić należy w tym miejscu, iż po stronie Komisji istnieje obowiązek nie tylko uzasadnienia odmownej decyzji, ale także udzielenie informacji o przysługujących sądowych i pozasądowych środkach odwołania.

VI.8. Przejrzystość i finansowanie

Parlament Europejski:

W odniesieniu do zasad, jakimi kierować się powinien europejski ustawodawca, Parlament Europejski w omawianej Rezolucji podnosi, iż organizatorzy skutecznie zgłoszonej Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej mają obowiązek, w odpowiednim terminie po zakończeniu procedury, przedstawić Komisji sprawozdanie dotyczące

³⁵¹ „Po potwierdzeniu rejestracji zgodnie z ust. 2 organizatorzy mogą zapewnić tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii w celu włączenia do rejestru. Za tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe instytucji Unii odpowiedzialni są organizatorzy.”

finansowania inicjatywy, w tym źródeł finansowania.³⁵² Sprawozdanie powinno być następnie badane przez Komisję oraz opublikowane wraz z jej opinią. Podkreślić należy, iż Komisja zaczyna zajmować się treścią Europejskiej inicjatywy obywatelskiej dopiero po przedstawieniu należycie przygotowanego sprawozdania dotyczącego przejrzystości.

Komisja Europejska:

Bezspornym jest, iż rozpoczęcie oraz prawidłowe zorganizowanie odpowiedniej kampanii na rzecz proponowanej Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej będzie w większości - o ile nie za każdym razem - przypadków wymagać wsparcia ze strony organizacji, głównie w dziedzinie finansowania takich przedsięwzięć. W tym względzie, z uwagi na przejrzystość i demokratyczną odpowiedzialność, Komisja wyraziła pogląd, iż organizatorzy inicjatyw powinni być zobowiązani do przedstawienia „*podstawowych informacji*”,³⁵³ w szczególności co do organizacji wspierających inicjatywę i sposobu, w jaki jest lub będzie ona finansowana.³⁵⁴

Mając powyższe na uwadze, Komisja – już w Zielonej Księdze - zaproponowała w tej kwestii następujące rozwiązanie: „*Gdyby przewidziano rejestrację, informacje te mogłyby znajdować się w rejestrze udostępnianym przez Komisję. Rozporządzenie mogłoby nakładać na organizatorów także wymóg publicznego udostępniania wszelkich istotnych informacji na temat finansowania i wsparcia udzielonego w trakcie kampanii.*”³⁵⁵

Konsultacje Społeczne:

Respondenci w konsultacjach społecznych opowiedzieli się za obowiązkiem informowania przez organizatora o pozyskanych funduszach, jakkolwiek część (*some*) była za wprowadzaniem tego obowiązku jedynie od pewnej kwoty celem uniknięcia zbyt dużego obciążania organizatorów.

Pojawił się też pomysł (tj. „*some respondents*”), przy przeważającym udziale organizacji, aby UE finansowała inicjatywy ustawodawcze. Mogłoby to wg respondentów przyjąć formę wspomagania tłumaczeń lub pomocy prawnej.

³⁵² Por. Sprawozdanie dotyczące przejrzystości.

³⁵³ Niestety, Komisja nie doprecyzowała tego pojęcia.

³⁵⁴ Parlament Europejski w swojej rezolucji stwierdza, że organizatorzy inicjatywy obywatelskiej powinni – w imię przejrzystości – publicznie wziąć odpowiedzialność za jej finansowanie, w tym za źródła tego finansowania. Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³⁵⁵ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. s. 11. <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf> [12.09.2010].

Opinie Komisji:

W Opinii³⁵⁶ Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych PE również kwestia finansowania została uznana za bardzo istotną z punktu widzenia obywatela. Aby zapewnić każdemu potencjalnemu sygnatariuszowi odpowiedni poziom informacji – już w krótkim uzasadnieniu Opinii podkreślono konieczność uwzględnienia źródeł finansowania danej inicjatywy w formularzu na którym składa się deklarację poparcia, ponieważ „*It should be clear to all signatories who is financing the respective initiative.*” (Dla każdego sygnatariusza powinno być jasne kto finansuje daną inicjatywę.) W poprawce 34 Opinii uwzględniono to dodając w Załączniku III, box 2 nowy punkt 4a, zobowiązujący do podania na formularzu źródeł finansowania inicjatywy.

Rozporządzenie:

Według tekstu Rozporządzenia³⁵⁷ przyjętego 15 września 2010 roku – organizatorzy są zobowiązani „*dla celów rejestru oraz w stosownych przypadkach na swej stronie internetowej organizatorzy podają regularnie aktualizowane informacje dotyczące źródeł wsparcia i finansowania inicjatywy obywatelskiej*” co z pewnością przyczyni się do większej przejrzystości i wiedzy obywateli.³⁵⁸

Ponadto zgodnie z brzmieniem postanowień artykułu 9, który wprowadza ostrzejsze wymagania odnośnie informowania o finansowaniu, organizatorzy są zobowiązani do podania wraz z kompletną inicjatywą ustawodawczą i odpowiednimi certyfikatami dotyczącymi wiarygodności złożonych deklaracji poparcia, informacji dotyczących „*wszelkich źródeł wsparcia lub finansowania otrzymanego na rzecz tej inicjatywy*”, korzystając przy tym z formularza (w formie papierowej lub elektronicznej) zawartego w Załączniku VIII, a następnie - informacje te są „*publikowane w rejestrze.*” W ten sposób obywatel ma możliwość śledzenia inicjatywy na każdym jej etapie także pod względem jej finansowania.

Uzględniając powyższe uwagi, trzeba także zaznaczyć, iż „*[W]ysokość wsparcia i finansowania otrzymanego z jakiegokolwiek źródła, powyżej której należy dostarczyć odnośnych informacji będzie taka sama, jak ta ustalona w rozporządzeniu (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania*” Ponadto źródła finansowania zaznaczone są w załącznikach II i VII.

³⁵⁶ Komisja Kultury i Edukacji PE, Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³⁵⁷ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³⁵⁸ Artykuł 4.1.

VI.9. Kontrola autentyczności deklaracji poparcia

Wniosek Rozporządzenie

We Wniosku Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej³⁵⁹ nie narzucono jednej metody kontroli autentyczności dla państwa Członkowskiego, istnieje jednak wymóg by była ona „odpowiednia” tzn. po pierwsze metoda musi umożliwić kontrolę a po drugie sama kontrola musi być przeprowadzona w terminie 3 miesięcy.

Zgodnie z Artykułem 9.1 organizator inicjatywy obywatelskiej po zdobyciu odpowiedniej liczby głosów przedkłada deklaracje poparcia odpowiednio właściwym organom z państw członkowskich, które wydały dokumenty tożsamości zadeklarowane przez sygnatariuszy. Deklaracje poparcia mogą być złożone zarówno w formie elektronicznej jak i papierowej, jakkolwiek należy do ich złożenia użyć formularza z załącznika VI. Zgodnie z kolejnym punktem Artykułu 9 (9.2) odpowiednie organy weryfikujące po zakończeniu, w okresie podanym wyżej, kontroli dostarczają bezpłatnie organizatorowi certyfikat w którym jest zaznaczona liczba ważnych deklaracji poparcia dla danego Państwa Członkowskiego. Certyfikat powinien być wydany zgodnie ze wzorem z załącznika VII. Dopiero po uzyskaniu certyfikatu a także po dopełnieniu wszelkich przewidzianych przez Rozporządzenie procedur i warunków, organizator przedkłada kompletną inicjatywę Komisji.

³⁵⁹ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>> [20.12.2010].

Rozporządzenie

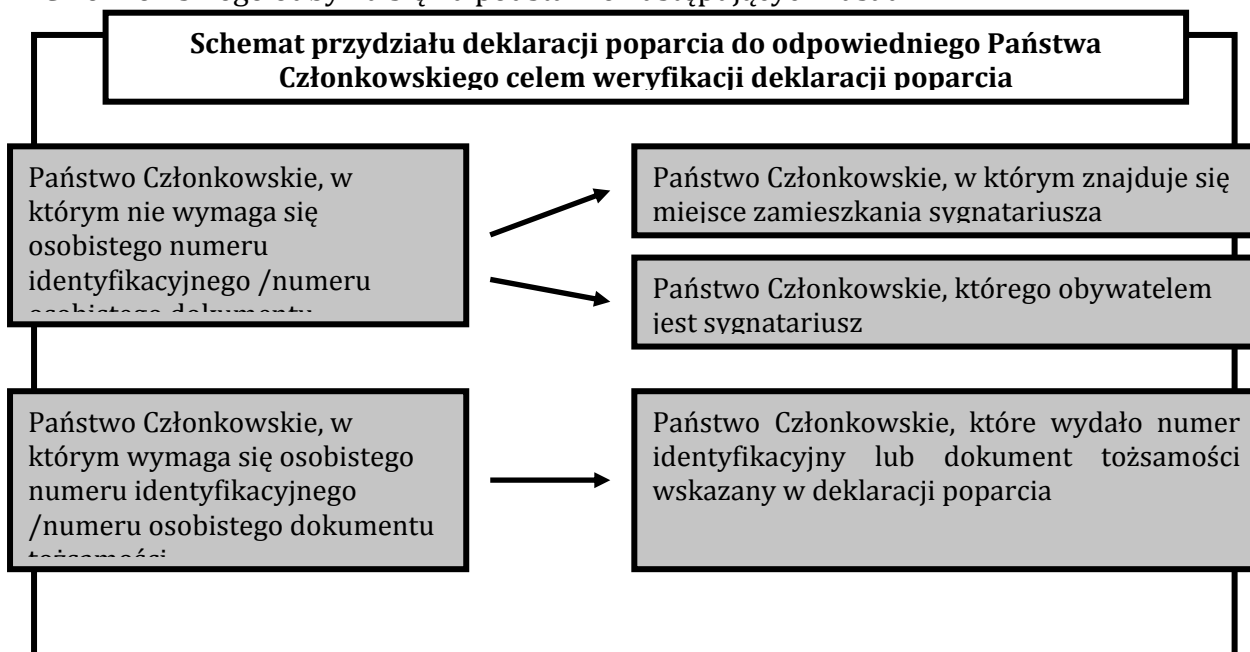
W Tekście Rozporządzenia³⁶⁰ przyjętym 15 grudnia 2010 zapisy dotyczące kontroli i potwierdzenia autentyczności deklaracji poparcia znajdują się w omawianych już powyżej postanowieniach artykułu 9.

Należy podkreślić, iż obowiązek kontroli autentyczności deklaracji poparcia nadal scedowany jest na Państwa Członkowskie, których instytucje - zgodnie z postanowieniami artykułu 15 - wyznaczają jeden organ odpowiedzialny za „za koordynowanie procesu kontroli deklaracji poparcia oraz dostarczanie certyfikatów”³⁶¹ Dla bardziej sprawnego przepływu informacji Państwa Członkowskie, na mocy postanowień artykułu 15.3, w ciągu 11 miesięcy od daty wejścia w życie Rozporządzenia są zobowiązane do przekazania Komisji nazw i adresów odpowiednich wyznaczonych organów, których to wykaz jest później udostępniany publicznie przez Komisję.³⁶²

Wedle procedury opisanej w postanowieniach artykułu 9 – organizator zobowiązany jest dostarczyć deklaracje poparcia właściwym organom, opisanym wyżej, korzystając z formularza z Załącznika VI przy czym deklaracje powinny być podzielone na 3 grupy:

- „deklaracje poparcia zebrane w formie papierowej”
- „deklaracje poparcia podpisane elektronicznie za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego”
- „deklaracje poparcia zebrane za pomocą systemu zbierania deklaracji on-line”

Przy czym przydzielenie odpowiednich deklaracji do odpowiedniego Państwa Członkowskiego odbywa się na podstawie następujących zasad:



³⁶⁰ Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³⁶¹ Artykuł 15.2.

³⁶² Artykuł 15.4.

Weryfikacja deklaracji poparcia wg Art. 8.2 Rozporządzenia:

Weryfikacja musi zostać przeprowadzona przez właściwe organy w Państwie Członkowskim w nieprzekraczalnym terminie 3 miesięcy od momentu otrzymania wniosku

Czynności kontrolne mające na celu weryfikację mają być zgodne z prawem krajowym lub w stosownych przypadkach, praktykami krajowymi.

Właściwe organy w Państwie Członkowskim w wyniku weryfikacji wydają odpowiedni certyfikat potwierdzający liczbę ważnych deklaracji poparcia, zgodny ze wzorem z Załącznika VI Rozporządzenia i wydawany bezpłatnie

W procesie weryfikacji deklaracji poparcia przeprowadzanej przez właściwe organy w Państwie Członkowskim nie ma wymogu uwierzytelnienia podpisów.

Prawo politycznej inicjatywy prawodawczej

(Na podstawie : *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. Joint CEPS, EGMONT and EPC Study. September 2010)

Rada Europejska
Art. 15 (1) TUE

Parlament Europejski
Art. 225 TFUE

KE dzieli prawo politycznej
inicjatywy prawodawczej z:

Rada Unii Europejskiej (Rada)
Art. 241 TFUE

Społeczeństwo Obywatelskie
Art. 11 TUE

Rola Komisji na początkowym etapie procesu ustawodawczego zainicjowanego przez Europejską Inicjatywę Obywatelską dotyczy głównie dwóch istotnych aspektów – czas i sposób rozpatrywania Inicjatywy.

VI.10.a. Czas rozpatrywania EIO przez KE

Komisja Europejska rozpatruje daną inicjatywę obywatelską na dwóch etapach. Pierwszy trwa maksymalnie 2 miesiące³⁶⁴ od momentu rejestracji a tym samym dostarczenia wszelkich informacji wymaganych przez załącznik II do Rozporządzenia

³⁶³ Por. *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. Joint CEPS, EGMONT and EPC Study. September 2010, s. 51-52.

³⁶⁴ Artykuł 4.2 Rozporządzenia.

211/2011. Ten etap ma miejsce jeszcze przed rozpoczęciem zbierania deklaracji poparcia³⁶⁵.

Drugi etap jest regulowany postanowieniami artykułu 10 Rozporządzenia 211/2011. Kiedy tylko wszystkie potrzebne deklaracje poparcia zostaną zebrane oraz Komisja Europejska otrzyma inicjatywę obywatelską zgodnie z przepisami Rozporządzenia (artykuł 9), ma ona obowiązek niezwłocznie opublikować ją w rejestrze, a następnie zorganizować przyjęcie organizatorów na odpowiednim szczeblu. Ponadto nadmienić należy, iż Komisja Europejska ma czas – maksymalnie 3 miesiące – na rozpatrzenie danej inicjatywy oraz na wydanie stosownego komunikatu w kwestii przedłożonej inicjatywy.³⁶⁶

Parlament Europejski: 2 miesiące + 2 miesiące + 3 miesiące

Litera Z Rezolucji PE z dnia 7 maja 2009 mówi o podzieleniu procedury dotyczącej EIO na 5 etapów: zgłoszenie inicjatywy, zbieranie głosów poparcia, przedłożenie inicjatywy, zajęcie stanowiska przez Komisję oraz sprawdzenie czy akt prawny będący przedmiotem wniosku jest spójny z traktatami.

W pierwszym etapie Komisji Europejskiej ma przysługiwać – zgodnie z propozycją PE - 2 miesiące od momentu zgłoszenia inicjatywy na decyzję w sprawie dopuszczalności Inicjatywy.³⁶⁷ Po wydaniu takiej decyzji następuje (etap drugi) zbieranie deklaracji poparcia wśród obywateli Unii Europejskiej.

W trzecim etapie inicjatywa trafia ponownie do Komisji, która podejmuje formalną decyzję w sprawie skuteczności przedłożenia EIO (decyzja w sprawie jej reprezentatywności) w ciągu 2 miesięcy.³⁶⁸

Wreszcie, w końcowym stadium prac, Komisja Europejska rozpatruje zgłoszoną inicjatywę pod kątem merytorycznym. Zgodnie z propozycją Parlamentu, powinna przeznaczyć na to nie więcej, niż 3 miesiące³⁶⁹.

³⁶⁵ Art. 4.1 Rozporządzenia

³⁶⁶ Art. 10.1-2. Rozporządzenia

³⁶⁷ Punkt 5(c) Załącznika do Projektu Rezolucji, Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³⁶⁸ Punkt 7(c) Załącznika do Projektu Rezolucji, Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³⁶⁹ Punkt 8(c) Załącznika do Projektu Rezolucji, Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

Komisja Europejska: max 6 miesięcy

Komisja Europejska już w Zielonej Księdze podkreślała, że w Traktacie Lizbońskim brak jest zapisu dotyczącego czasu rozpatrywania EIO, podobnie również w przypadku petycji do Parlamentu Europejskiego brak jest ustalenia takiego terminu.³⁷⁰ Również w porządkach krajowych nie znaleziono inspiracji w tym zakresie.

W związku z powyższym, po analizie odpowiednich regulacji krajowych w tym zakresie, Komisja Europejska zwróciła uwagę na rozbieżności wahające się od kilku tygodni do kilkunastu miesięcy w przypadku terminów rozpatrywania inicjatyw ludowych.³⁷¹ Podkreślono jednak, że w tym przypadku uzasadnionym jest przyjęcie terminu na rozpatrywanie danej inicjatywy. W uzasadnieniu podano po pierwsze zgodność z dobrą praktyką administracyjną, a po drugie – zwrócono uwagę na fakt, że rozpatrywanie zgłoszonej EIO powinno się odbywać na tyle szybko, aby okres niepewności co do stanowiska Komisji Europejskiej w sprawie danej inicjatywy nie był zbyt długi.³⁷² W tak wyrażonym stanowisku wyraźnie widać tendencję do zbalansowania potrzeb obu stron: zarówno Komisji (tak, aby dać jej wystarczającą ilość czasu na zbadanie sprawy), jak i osób związanych z daną EIO (tak aby stanowisko Komisji zostało im przedstawione w rozsądnym terminie)³⁷³. Ten okres wg Komisji Europejskiej nie powinien przekraczać 6 miesięcy.

Konsultacje Społeczne: 6 miesięczny czas rozpatrywania

W konsultacjach społecznych zainicjowanych przez Komisję Europejską wielu respondentów uznało za odpowiedni 6 miesięczny czas rozpatrywania zgłoszonej inicjatywy, a jedynie nieznaczna część opowiedziała się za krótszym okresem³⁷⁴. Większe kontrowersje wzbudziła kwestia badania dopuszczalności przez Komisję przed okresem zbierania deklaracji poparcia. Głosy w tej kwestii były zróżnicowane,

³⁷⁰ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, p. 12, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁷¹ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 13, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁷² *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 12, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁷³ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 13, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁷⁴ Commission Staff Working Document. *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative* Bruksela 31.3.2010. SEC (2010) 370, s. 5. Tekst dokumentu (w języku angielskim) dostępny na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf [7.09.2010]; Wniosek, p. 4

jakkolwiek istniała tendencje do ustalenia nieprzekraczalnego czasu dla Komisji na poczynienie takiej kontroli dopuszczalności³⁷⁵

Wniosek Rozp.: niezwłocznie + 2 miesiące + 4 miesiące

Natomiast we Wniosku dotyczącym Rozporządzenia okres przewidziany na badanie kompletnej inicjatywy przez Komisję został skrócony na mocy postanowień artykułu 11.1b, w którym to przewidziano okres 4 miesięcy,³⁷⁶ jako przedział czasu odzwierciedlający tendencje zauważone w przeprowadzonych konsultacjach społecznych³⁷⁷.

Zgodnie z Wnioskiem KE ma obowiązek niezwłocznie opublikować daną inicjatywę oraz wydać stosowny komunikat będący efektem rozpatrywania danej EIO. Należy podkreślić, iż cały proces został tu znacznie zmodyfikowany. Pierwszym krokiem jest rejestracja danej inicjatywy a Komisja ma niezwłocznie³⁷⁸ dokonać rejestracji inicjatyw, które nie stoją w wyraźnej sprzeczności z wartościami Unii,³⁷⁹ inicjatyw, których nie można racjonalnie uznać za nieodpowiednie oraz inicjatyw, które nie mają charakteru nadużycia lub nie są pozbawione poważnego charakteru³⁸⁰.

Ponadto nie można w tym kontekście pominąć zapisu dotyczącego kontroli dopuszczalności danej EIO przed zebraniem wymaganego 1 000 000 deklaracji. Kontrola taka miałaby się odbyć po zebraniu 300 000 deklaracji. Komisja ma tu za zadanie podjąć decyzję o dopuszczalności inicjatywy w ciągu 2 miesięcy od otrzymania wniosku w tej sprawie.

³⁷⁵ Commission Staff Working Document. *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative* Bruksela 31.3.2010. SEC (2010) 370, s. 5. Tekst dokumentu (w języku angielskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf [7.09.2010].

³⁷⁶ Art. 11.1b) - Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

³⁷⁷ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, por. Uzasadnienie, punkt 3.9, p. 7. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

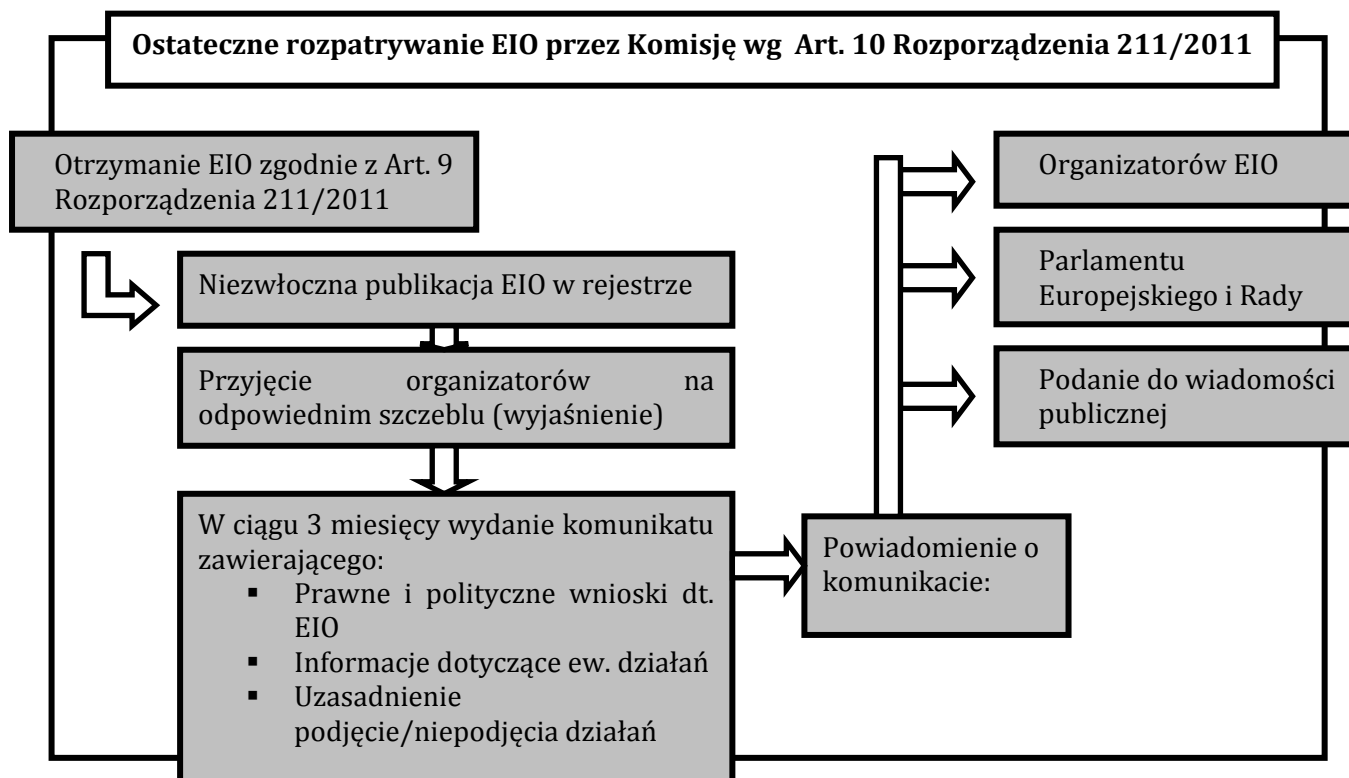
³⁷⁸ Art. 4.2 - Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna. tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

³⁷⁹ Art. 4.4 - Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

³⁸⁰ Art. 4.3 - Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna. Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF> [20.12.2010].

Rozporządzenie: 2 miesiące + 3 miesiące

W Rozporządzeniu 211/2011 przyjęto dwa przedziały czasowy – pierwszy etap jak już wspomniano ma trwać 2 miesiące i ma na celu ocenę dopuszczalności EIO w trakcie rejestracji. Drugi etap natomiast ilustruje poniższy rysunek, a ma on trwać 3 miesiące, zgodnie z postanowieniami Rozporządzenia:



Jak podkreśla *Maiani*,³⁸¹ przyjęcie 3 miesięcznego okresu na wydanie komunikatu w sprawie inicjatywy jest dobrym rozwiązaniem.

Z jednej strony - w ten sposób unika się sytuacji, w której dana inicjatywa zostałaby odłożona na przysłowiową półkę. Z drugiej zaś strony jednak Komisja Europejska nie jest zobligowana do przedłożenia projektu aktu prawnego w ciągu tych trzech miesięcy. To z kolei z jednej strony pozwala Komisji na przygotowanie lepszego aktu prawnego – poprzez przeprowadzenie np. konsultacji społecznych, ale z drugiej strony istnieje ryzyko, że dana inicjatywa zostanie jednak, mimo komunikatu KE, opóźniona czy wręcz odłożona właśnie na przysłowiową półkę³⁸².

³⁸¹ *Maiani, F.*, Citizen Participation..., Studies in Public Policy 484, Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, s. 16.

³⁸² *Maiani, F.*, Citizen Participation..., Studies in Public Policy 484, Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, s. 16.

VI.10.b. Kontrola dopuszczalności EIO przez Komisję

Europejska Inicjatywa Obywatelska musi przejść przez trzy etapy - etap zbierania deklaracji poparcia, etap kontroli autentyczności deklaracji poparcia na poziomie Państwa Członkowskiego, jak również etap, w którym EIO trafia do instytucji UE.

Trzy grupy zainteresowanych stron pojawiają się na poszczególnych etapach tego procesu: obywatele Unii (w tym na przykład NGO), organy administracji publicznej Państwa Członkowskiego oraz instytucje Unii Europejskiej. Z samej natury tego narzędzia demokracji bezpośredniej wynikają więc ciągłe relacje i zależności pomiędzy wyszczególnionymi podmiotami podczas procedury zmierzającej do wydania finalnego komunikatu Komisji. Aby proces ten przebiegał sprawnie i efektywnie musi zostać zachowana równowaga w „obciążeniu” stron – tak aby żadna z nich nie była nadmiernie obciążona obowiązkami związanymi z procesami dotyczącymi inicjatywy. Szczególnie interesujące jest w tej materii pytanie o moment, w którym dana EIO trafia do organu stanowiącego o jej dopuszczalności.

Parlament Europejski: Badanie dopuszczalności przy zgłoszeniu EIO

W literze W Rezolucji stwierdzone zostało, że wysoce pożądane jest otrzymanie „*pewności prawnej odnośnie jej [inicjatywy] dopuszczalności*”³⁸³ przed rozpoczęciem zbierania deklaracji poparcia. Ponadto w literze Y podkreśla się, że działalność Komisji ma polegać w tej kwestii na analizie zagadnień prawnych, a nie politycznych – „*(...) nie może [Komisja] pod żadnym pozorem kierować się względami oportunistycznym; mającego na uwadze, że dzięki temu Komisja, w oparciu o własne interesy polityczne, nie będzie miała pełnej swobody przy podejmowaniu decyzji, czy inicjatywa obywatelska powinna zostać uznana za dopuszczalną, czy nie.*”³⁸⁴.

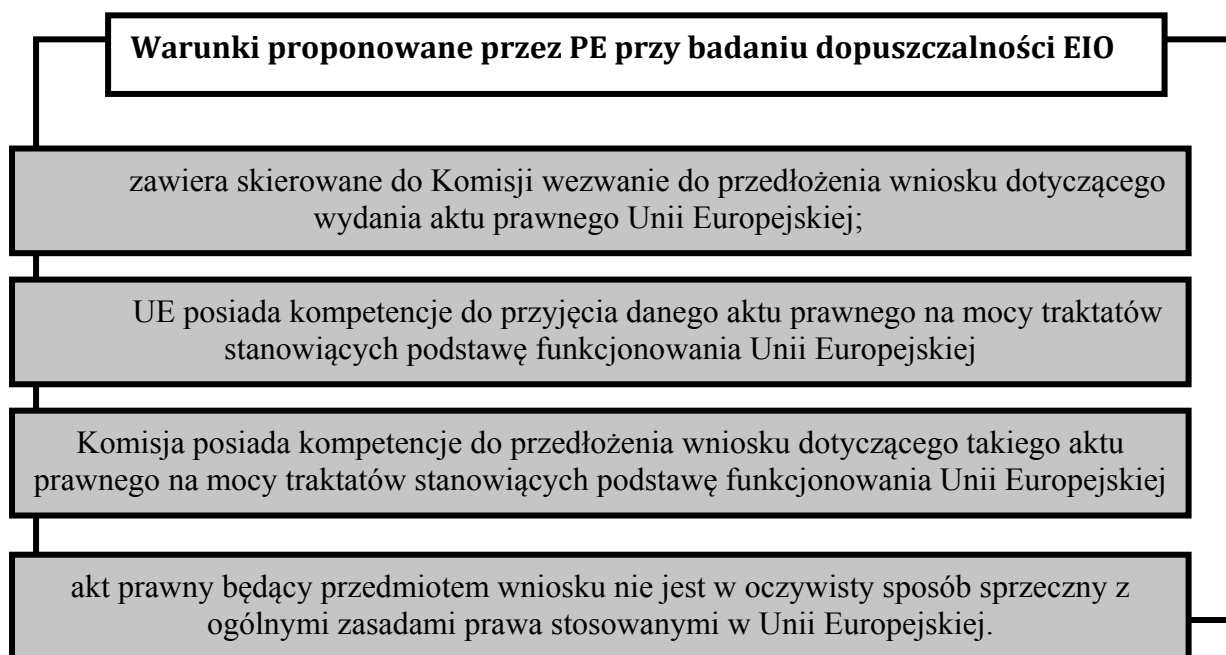
Mając powyższe na uwadze, w załączniku do projektu Rezolucji zaproponowano pięciostopniową³⁸⁵ procedurę postępowania z europejskimi inicjatywami obywatelskimi. Pierwszym etapem ma być zgłoszenie danej EIO przez organizatorów do

³⁸³ Zob. Litera W, . Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³⁸⁴ Litera Y, Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³⁸⁵ Punkt 4 Załącznik do projektu rezolucji, Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

Komisji wraz z podaniem ich danych. Następnie Komisja dokonuje sprawdzenia formalnej dopuszczalności inicjatywy. I tu Rezolucja proponuje wprowadzenie 4 warunków³⁸⁶:



Komisja Europejska: brak kontroli ex-ante

W Zielonej Księdze Komisji Europejskiej zaproponowany został automatyczny sposób rejestracji na stronie internetowej Komisji.³⁸⁷ Wymagałby on podania istotnych informacji dotyczących inicjatywy, a także wyznaczał moment od którego rozpoczęcie kampanii i zbieranie deklaracji poparcia pod inicjatywą jest możliwe³⁸⁸. Ponadto KE nie przewidziała swojego udziału na tym etapie – „*opisany proces rejestracji [nie] powinien wymagać jakiegokolwiek decyzji Komisji w zakresie dopuszczalności proponowanej inicjatywy*”³⁸⁹. Taka ocena dopuszczalności danej inicjatywy na gruncie czysto

³⁸⁶ Punkt 5(b) Załącznik do projektu rezolucji - Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0480+0+DOC+XML+V0//PL> [31.03.2012].

³⁸⁷ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 10, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁸⁸ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 10, tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁸⁹ *Komisja Wspólnot Europejskich*, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 13, tekst dokumentu (w języku polskim)

formalnym byłaby wg Komisji myląca dla organizatorów, sugerując „zielone światło nie tylko na podstawie czysto formalnych”.³⁹⁰ Ponadto trzeba również w tym kontekście zaznaczyć, iż nie można rozpatrywać osobno dopuszczalności i treści inicjatyw, zaś kontrola już na etapie rejestracji nie jest wskazana, zgodnie ze stanowiskiem zaprezentowanym przez KE. W odpowiedzi na ewentualny zarzut „marnowania zasobów i wzbudzania negatywnych emocji wśród obywateli”, którzy poparli inicjatywę, która okazała się niedopuszczalna – Komisja Europejska podkreśliła, iż „(...)kryterium dopuszczalności wniosku, na podstawie którego Komisja jest proszona o podjęcie działań w ramach swoich uprawnień, jest wystarczająco jasne i znane na płaszczyźnie UE. W każdym razie można w zasadzie oczekiwać, że organizatorzy jeszcze przed rozpoczęciem kampanii związanej z inicjatywą w pełni ocenią, czy inicjatywa mieści się pod względem prawnym w uprawnieniach Komisji czy nie³⁹¹. Propozycja KE zakładała zatem wysoki poziom wiedzy oraz świadomości obywatela w kwestiach go dotyczących, związanych z Unią Europejską i jej systemem prawnym.

Konsultacje Społeczne

Podczas konsultacji społecznych dotyczących EIO wyodrębniły się dwa główne stanowiska. Jedno z nich opowiadało się za wcześniejszym badaniem inicjatywy – jeszcze przed zakończeniem procesu zbierania głosów (kontrola *ex-ante*), a w idealnym przypadku jeszcze podczas rejestracji, w ściśle określonych ramach czasowych. To zdanie podzielały głównie organizacje oraz organy władzy publicznej poszczególnych Państw Członkowskich.³⁹² I tu jednak zdania były podzielone co do zdefiniowania instytucji kontrolującej: jedni opowiadali się za Komisją Europejską, natomiast inna propozycja zakładała udział niezależnej instytucji³⁹³. Obok zwolenników kontroli *ex ante* – swoje opinie przedstawili również stronnicy koncepcji zakładającej brak takowej kontroli.

dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem.
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁹⁰ Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 11, tekst dokumentu (w języku polskim)

dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem.
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁹¹ Komisja Wspólnot Europejskich, Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna, s. 10, tekst dokumentu (w języku polskim)

dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem.
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf, [11.09.2010].

³⁹² Commission Staff Working Document. *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative* Bruksela 31.3.2010. SEC (2010) 370, s. 5. Tekst dokumentu jest dostępny na stronach internetowych instytucji pod adresem
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf [7.09.2010].

³⁹³ Commission Staff Working Document. *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative* Bruksela 31.3.2010. SEC (2010) 370, s. 6. Tekst dokumentu dostępny jest na stronach internetowych instytucji pod adresem
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf [7.09.2010].

Sporne stanowiska respondentów podczas konsultacji społecznych przeprowadzonych przez Komisję Europejską w sprawie EIO

Argumenty przemawiające za kontrolą *ex-ante* przeprowadzoną przez KE

- brak negatywnych reakcji obywateli wywołanych niedopuszczalną inicjatywą
- zapobieżenie marnowaniu zasobów
- eliminacja pomysłów sprzecznych z wartościami Unii i Kartą Praw Podstawowych
- przeciwdziałanie marnowaniu zasobów władz publicznych przy sprawdzaniu i kontrolowaniu inicjatyw

Argumenty przemawiające przeciw kontroli *ex-ante* przeprowadzonej przez KE

- debata paneuropejska jest istotna, nawet w kwestiach wykraczających poza kompetencje KE
- ochrona wolność wypowiedzi

Wniosek Rozp.:

We Wniosku Komisja Europejska wybrała kompromisowe rozwiązanie badania dopuszczalności inicjatywy obywatelskiej. Otóż wybrano jednak formę kontroli *ex-ante*: pierwsze badanie inicjatywy ma odbyć się już po zebraniu 300 000 deklaracji poparcia zgodnie z artykułem 5 Wniosku³⁹⁴ z co najmniej 3 Państw Członkowskich (co stanowi 1/3 ostatecznego progu, wymaganego do ostatecznego przedstawienia i rozpatrzenia przez Komisję) i przed przedłożeniem EIO do kontroli Państwu Członkowskiemu.

Takie rozwiązanie z jednej strony ma zapobiec nadmiernemu obciążeniu Państw Członkowskich, które nie będą musiały przeprowadzać weryfikacji EIO, które nie przejdą badania KE, a z drugiej strony badanie to nie będzie przeprowadzane przed rejestracją, a tym samym debata paneuropejska nie zostanie powstrzymana³⁹⁵.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, iż efektem kontroli przeprowadzanej przez KE ma być decyzja dotycząca dopuszczalności. Wniosek o badanie składa organizator EIO na formularzu dostępnym w załączniku V.³⁹⁶ Zgodnie a Artykułem 8.2 Wniosku KE ma 2 miesiące na wydanie decyzji o dopuszczalności na podstawie dwóch kryteriów – po pierwsze sprawdzane jest czy dana EIO mieści się w kompetencjach KE do składania

³⁹⁴ Art. 8.1 - Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>> [20.12.2010].

³⁹⁵ Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, s. 6-7. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>> [20.12.2010].

³⁹⁶ Artykuł 8.1 - Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>[20.12.2010].

wniošków, a także czy można na podstawie EIO przyjąć akt prawny w celu stosowania Traktatów.³⁹⁷

Opinie Komisji:

Kolejne zmiany zaproponowano w Opinii³⁹⁸ Komisji Kultury i Edukacji PE dla Komisji Spraw Konstytucyjnych PE – w której to postanowienia artykułu 8.1 otrzymały nowe brzmienie³⁹⁹ – zamiast progu 300 000 deklaracji poparcia i minimalnej liczby 3 Państw Członkowskich kraju pochodzenia – zaproponowano kontrolę dopuszczalności bezzwłocznie po dokonaniu rejestracji EIO aby, jak podano w uzasadnieniu do poprawki 27⁴⁰⁰ – uniknąć niepotrzebnych obciążeń administracyjnych. Zgodnie z nowym proponowanym punktem 13 preambuły – ta kontrola powinna odbyć się przed rozpoczęciem procesu zbierania podpisów⁴⁰¹.

Co więcej, ww. Opinia⁴⁰² Komisji Kultury i Edukacji PE dla Komisji Spraw Konstytucyjnych PE w postanowieniach artykułu 8.3 dodała do wcześniejszego brzmienia tego paragrafu nowe zdanie, zobowiązujące Komisję nie tylko do podawania swojej decyzji w sprawie dopuszczalności do wiadomości publicznej, ale także do poinformowania jaki akt lub środek prawny jest właściwy do osiągnięcia założeń inicjatywy (w przypadku pomyślnie przedłożonej i zaakceptowanej inicjatywy). Ponadto

³⁹⁷ Art. 8.2 a) i b) - Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatyw obywatelskiej. Bruksela, dnia 31.3.2010. 2010/0074 (COD). KOM(2010) 119 wersja ostateczna, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0119:FIN:PL:PDF>> [20.12.2010].

³⁹⁸ Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

³⁹⁹ Poprawka 27 Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

⁴⁰⁰ Poprawka 27 Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

⁴⁰¹ Poprawka 7 Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

⁴⁰² Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

nadmienić zależy, iż w krótkim uzasadnieniu do poprawki 28⁴⁰³ zostało podkreślone, że to wskazanie powinno być realistyczne i odpowiednio wcześniej przedłożone organizatorowi. Tym samym można na przykład uniknąć możliwego rozminięcia się oczekiwań i rzeczywistego efektu, jeśli Komisja nie zaproponuje wiążącego aktu prawnego⁴⁰⁴.

Inne zdanie wyrażone zostało w Opinii Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości oraz Spraw Wewnętrznych – tu przyjęto za próg graniczny dla kontroli dopuszczalności przez komisję : 5000 deklaracji poparcia w ciągu 6 miesięcy, gdzie sygnatariusze mogą pochodzić nawet z tego samego Państwa Członkowskiego, a KE ma 1 miesiąc a nie 2 jak poprzednio przytaczanej Opinii na wydanie decyzji. Zmniejszenie wymogów dotyczących ilości sygnatariuszy oraz kraju pochodzenia, uzasadnione zostało oszczędnością tak czasu jak i środków. Natomiast dzięki skróceniu czasu jaki KE ma na decyzję – nie spowalnia się zbierania deklaracji.⁴⁰⁵

Rozporządzenie:

W Rozporządzeniu zrezygnowano jednak z kontroli dopuszczalności w formach proponowanych na poszczególnych szczeblach procedury legislacyjnej. Wybrano mechanizm w którym pierwszym krokiem jest rejestracja EIO przez organizatorów i co ważne – następuje ona przed rozpoczęciem procesu zbierania deklaracji poparcia.

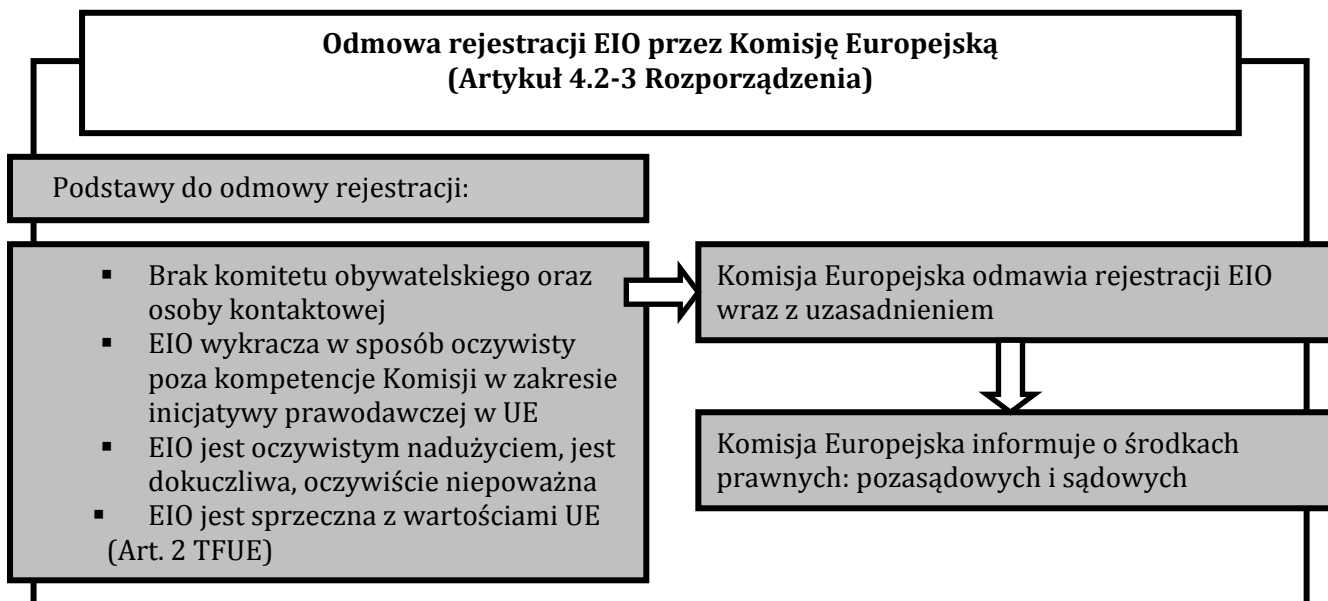
W postanowieniach artykułu 4.2 w podpunktach a) do d) wymienione są warunki jakie musi spełnić EIO aby uzyskać rejestrację. Komisja Europejska ma 2 miesiące od momentu w którym otrzyma wszystkie konieczne informacje (patrz: załącznik II) na udzielenie lub odmówienie rejestracji inicjatywie.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Poprawka 28 Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

⁴⁰⁴ Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 28 października 2010, Tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title4> [31.03.2012].

⁴⁰⁵ Zwięzłe uzasadnienie. Opinia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dla Komisji Spraw Konstytucyjnych. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)), 26 października 2010; tekst dokumentu (w języku polskim) dostępny jest na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego pod adresem <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title5>, [2.02.2011].

⁴⁰⁶ Artykuł 4. 2 Rozporządzenia.



Jak podkreśla Maiani, drugi, skomplikowany warunek dt. kompetencji Komisji wynika wprost z postanowień art. 11 TUE. Natomiast dwa pozostałe dotyczące sprzeczności z wartościami Unii oraz niedopowiedniego charakteru inicjatywy wynikają z woli legislatora, by uniknąć nadużyć związanych z EIO, a konkretnie aby uniknąć inicjatyw używanych jako forum dla kampanii, w których używana jest mowa nienawiści.⁴⁰⁷ Te dwa ostatnie warunki pozostają bardzo niejasne⁴⁰⁸, co może powodować problemy dla obywateli.

⁴⁰⁷ *Maiani, F.*, *Citizen Participation...*, *Studies in Public Policy* 484, Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, s. 16.

⁴⁰⁸ *Maiani, F.*, *Citizen Participation...*, *Studies in Public Policy* 484, Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, s. 16.

VII. Skutki wprowadzenia EIO do porządku prawnego Unii Europejskiej

Obywatele Unii Europejskiej mogą korzystać z prawa do inicjatywy obywatelskiej już od 1 kwietnia 2012 roku.

Jeśli chodzi o praktyczny wymiar wprowadzenia mechanizmu Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, obywatele Polski jako Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej mogą korzystać z dobrodziejstw demokracji bezpośredniej i co jest podkreślane pierwszy raz w historii mogą korzystać z możliwości wpływania na proces legislacyjny na poziomie wyższym niż Państwo Członkowskie.

Jak podkreśla A. Łada⁴⁰⁹ obok przepisu regulującego jawność obrad i głosowania Rady, który pozwoli na lepsze i aktualniejsze informowanie obywateli UE to właśnie inicjatywa obywatelska zasługuje na uwagę ze względu na bezpośrednią relację funkcjonowania Wspólnoty i jednostki a co za tym idzie fakt, że „głos [obywateli] coraz bardziej zaczyna się liczyć na arenie europejskiej.”⁴¹⁰

Komisarz Maroš Šefčovič, zapytany w wywiadzie dla EurActiv czy Unia nie jest przeintelektualizowana i skierowana tylko do specjalistów – nie tylko zdecydowanie zaprzeczył,⁴¹¹ ale i wyraźnie zaakcentował potrzebę informowania o sprawach unijnych, a w efekcie wyraźniejszego zaistnienia Unii w życiu codziennym jej mieszkańców.

Trzeba w tym kontekście zauważyć, iż według danych statystycznych już teraz Polacy posiadają sporą wiedzę na temat Unii,⁴¹² a także pozytywne nastawienie do integracji, jakkolwiek „*ewolucja, umożliwiająca jeszcze lepsze poznanie Wspólnoty i utożsamianie się z europejskim społeczeństwem obywatelskim, z pewnością pomoże Polakom czuć się Europejczykami oraz zmobilizuje do aktywności na arenie europejskiej.*”⁴¹³

Wreszcie nadmienić należy, iż *de facto* kilka dni po wejściu w życie postanowień Rozporządzenia, „*wciąż nie wiadomo, jaki będzie ostateczny los EIO. Może stać się wydajnym instrumentem uczestnictwa obywatelskiego lub bezużyteczną, niespełnioną obietnicą. Może popchnąć do przodu europejską debatę polityczną i zachęcić obywateli do aktywnego uczestnictwa albo, przeciwnie, rozczarować tych, którzy są już zainteresowani i na dłuższą metę zwiększyć jedynie ich frustrację.*”⁴¹⁴

⁴⁰⁹ Łada, A., „Traktat lizboński...”.

⁴¹⁰ Łada, A., „Traktat lizboński...”.

⁴¹¹ „- **Do you agree that the EU is too intellectual and only for specialists?** - I don't think so. There is an understanding in the EU, especially after the last rounds of enlargement, that sufficient knowledge of citizens is a key issue and in this context it has recently launched a number of initiatives and information campaigns, aimed at conveying the message precisely that the Union is not too intellectual and only for specialists, but part of the everyday life of its citizens. It is our role to communicate the positive effect and the high added value of being in the European family. Wywiad. „Slovak commissioner: <<My affiliation is social democratic>>.” Maroš Šefčovič, Tekst dostępny na stronach internetowych pod adresem <http://www.euractiv.com/en/future-eu/slovak-commissioner-affiliation-social-democratic/article-186550> [7.09.2010].

⁴¹² Dane procentowe przytaczane przez A. Łada – 59% Polaków uznaje, że wie w jaki sposób funkcjonuje Unia Europejska. Łada, A., „Traktat lizboński...”.

⁴¹³ Łada, A., „Traktat lizboński...”.

⁴¹⁴ Hafner, G.[w:] Kaufmann, B., Podręcznik..., s.11.

VII.1. Rozporządzenie jako źródło prawa Unii Europejskiej i jego implementacja

Jak podkreślają Kaufmann i Pichler – najważniejszym wyzwaniem jeśli chodzi o EIO jest jej właściwa implementacja. W uzasadnieniu tego poglądu podkreśla się, iż w historii odnotowano już wiele przypadków, kiedy to zwroty ku demokracji zostały pogrzebane poprzez niedemokratyczną i nieprzyjazną obywatelowi implementację przyjętych instrumentów.⁴¹⁵ W tym miejscu zaznaczyć należy, że przepisy rozwijające zapisy Traktatowe przyjęto za pomocą Rozporządzenia, które jako takie jest bezpośrednio – bez konieczności transpozycji do krajowego porządku prawnego – obowiązującym aktem prawa Unii Europejskiej.⁴¹⁶ Oznacza to, że wejście w życie postanowień rozporządzenia oraz wpływ na prawa oraz obowiązki jednostki nie są zależne od jakichkolwiek przepisów transpozycyjnych przyjętych przez Państwo Członkowskie, w tym – Polskę.

Artykuł 288 TFUE (dawny artykuł 249 TWE)

W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. (...)

Jednakże należy mieć na uwadze, iż Rozporządzenie dotyczące EIO należy do kategorii rozporządzeń, które wyjątkowo wymagają podjęcia środków wykonawczych. Postanowienia artykułu 23 Rozporządzenia przewiduje jego wejście w życie w ciągu dwudziestu dni od momentu opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jakkolwiek jego postanowienia stosować można dopiero od 1 kwietnia 2012 roku. Przez ten czas (*vacatio legis*), zarówno Państwa Członkowskie, jak i Komisja miały podejmować kroki, mające na celu przygotowanie gruntu pod przepisy Rozporządzenia.

„W założeniu, normy zawarte w rozporządzeniach wspólnotowych powinny być kompletne, aby nie wymagały konkretyzacji przez organy państw członkowskich. W praktyce rozporządzenia nie są pełne i niezbędne staje się uzupełnianie ich treści przez instytucje WE albo państwa członkowskie. W rozporządzeniach znajdują się często stosowane upoważnienia do wydawania dalszych przepisów. (...) Niekiedy w rozporządzeniu wspólnotowym są zawarte normy prawa materialnego, natomiast rozwiązania organizacyjne i proceduralne pozostawia się prawu krajowemu.”

Biernat, S., Źródła prawa Unii Europejskiej [w:] Barcz, J. (red.), Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe.

⁴¹⁵ Pichler, J., W., Kaufmann, B., ‘The European Citizens’...’ [w:] Pichler, J. W., Kaufmann, B., The European Citizens’ Initiative – into new democratic territory. European Academic Press. Wien Graz 2010.

⁴¹⁶ Majkowska-Szulc, S. ‘Stosowanie i interpretacja...’ [w:] Łazowski, A., Meritum. Unia Europejska. Prawo Instytucjonalne i gospodarcze. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 305.

VII.2. Nowa forma uczestniczenia w życiu publicznym dla obywateli Unii Europejskiej

Mimo niewątpliwie istotnego znaczenia nowego mechanizmu demokracji bezpośredniej należy wyraźnie podkreślić, iż Europejska Inicjatywa Obywatelska nie daje jednak obywatelom żadnej bezpośredniej mocy decyzyjnej.

W literaturze przedmiotu podkreśla się przede wszystkim, iż „*potrzeba jeszcze nieco czasu oraz sporo argumentacji i wysiłku politycznego, zanim możliwe będą referenda i plebiscyty na szczeblu europejskim.*”⁴¹⁷ Ponadto instrument ten jest bez wątpienia potrzebny przede wszystkim w tym celu, aby obywatele Unii Europejskiej faktycznie mieli nie tylko szansę, ale i realne możliwości podejmowania decyzji w istotnych, interesujących ich, bądź dotyczących ich bezpośrednio kwestiach, po odbyciu stosownej debaty. Zgodnie z tak przyjętym celem, mechanizm EIO może bezpośrednio zwrócić uwagę Komisji Europejskiej na problemy, wnioski i sugestie obywateli. Co więcej, może i musi zobligować Komisję do zajęcia się tymi wnioskami czy sugestiami obywateli UE.

Hierlemann i *Wohlfarth* podkreślają w tym kontekście, że ogromną rolę w prowadzeniu na arenę europejską Inicjatywy będzie miała tak naprawdę właśnie jej implementacja w poszczególnych Państwach Członkowskich. Chodzi tu o przede wszystkim zapewnienie, że każdy obywatel ma prawo wziąć udział w inicjatywie a także ją zorganizować począwszy od idei.⁴¹⁸

VII.3. Obowiązki spoczywające na Państwach Członkowskich

Zgodnie z postanowieniami artykułu 15.1 Rozporządzenia, Państwa Członkowskie będą odpowiedzialne za wyznaczenie odpowiedzialnych organów, które na mocy postanowień artykułu 6.3 Rozporządzenia – wydawać będą tzw. certyfikaty zgodności, dotyczące zbierania podpisów w systemie on-line.

Natomiast w postanowieniach artykułu 15.2 Rozporządzenia przewidziano obowiązek Państwa Członkowskiego dotyczący wyznaczenia jednego organu odpowiedzialnego za koordynowanie procesu weryfikacji deklaracji poparcia oraz dostarczenia odpowiednich certyfikatów, na mocy postanowień artykułu 8.2 tego Rozporządzenia.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż ostateczny termin na przesłanie danych (m.in. nazw i adresów) organów – Państwa Członkowskie miały do dnia 1 marca 2012, czyli dokładnie 1 miesiąc przed datą, od której przepisy Rozporządzenia są stosowane.

⁴¹⁷ *Haefner, G.*[w:] *Kaufmann, B.*, Podręcznik..., s. 6.

⁴¹⁸ *Hierlemann, D., Wohlfarth, A.*, 'A Revolution in...', Spotlight Europe 2010/07.

VII.4. Udział instytucji europejskich w procedurze powstawania i dalszego postępowania z inicjatywami

Wraz z pierwszymi EIO, które dojdą do Brukseli, dwie Instytucje Europejskie, Komisja i Parlament Europejski, staną przed wielkim wyzwaniem⁴¹⁹. Z jednej strony Komisja – zostanie obciążona wieloma (ze względu na nowy, łatwiejszy wymiar inicjatywy) bardzo delikatnymi politycznie sprawami,⁴²⁰ co wymagać będzie zwiększonej obsługi administracyjnej, a z drugiej strony Parlament, który wg. *Stratulat* i *Emmanouilidis* nie powinien pozostać obojętny wobec składanych EIO, będzie miał nowe „pole” aktywności w sferze procesów demokratyzacji struktur europejskich.

Wartym podkreślenia jest, iż Parlament Europejski, a także same partie polityczne mają wiele do stracenia w przypadku jakichkolwiek zaniechań, a mianowicie PE traci w takim przypadku świetną okazję do zaangażowania się w sprawy promowania demokracji oraz w te sprawy, które najbardziej dotyczą obywateli, którzy oddali lub nie oddali głosu w wyborach. Natomiast partie zasiadające w Parlamencie Europejskim mogą stracić swoją istotną funkcję, kiedy inne formy reprezentacji przeważają⁴²¹.

VII.4.a. Szczególna rola Komisji Europejskiej

Co do działań Komisji, które stanowią podwaliny pod efektywne przeprowadzanie Inicjatyw na poziomie Unii Europejskiej – wymienia się między innymi oferowanie obywatelom pomocy i informacji (help desk i user guide)⁴²². Zgodnie z art. 4 Rozporządzenia 211/2011 – „Komisja ustanawia punkt kontaktowy udzielający informacji i pomocy.”⁴²³ Funkcjonuje również specjalnie w tym celu stworzona strona internetowa na głównym portalu Komisji Europejskiej.⁴²⁴

Podkreślić należy, aby zapewnić dostateczny poziom wiedzy co do procedury, praktycznych wymogów oraz efektów jakie może wywołać skuteczna Europejska Inicjatywa Obywatelska – działania informacyjne Komisji wydają się być niezbędne. Bez nich – wielu obywateli, organizacji czy przedsiębiorców nie będą mogli skorzystać z tego narzędzia demokracji bezpośredniej z braku wiedzy, mimo że od samego początku prac nad tą regulacją stawiano sobie za cel uzyskanie prawa jak najbliższego obywatelom.

Innym elementem, za który odpowiedzialna jest Komisja są specyfikacje techniczne dotyczące zbierania podpisów drogą elektroniczną, które to będą musiały zostać przyjęte do 1 stycznia 2012 roku (Artykuł 6.5 Rozporządzenia).

Od 1 kwietnia 2012 użytkownicy inicjatywy mogą wpływać na prawo unijne – przynajmniej, jak było to podniesione wyżej – taki jest cel wprowadzenia tego

⁴¹⁹ *Stratulat, C; Emmanouilidis, J.C.*, ‘The European Citizens’ Initiative...’, European Policy Centre, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf> [16.12.2010].

⁴²⁰ *Stratulat, C; Emmanouilidis, J.C.*, ‘The European Citizens’ Initiative...’, European Policy Centre, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf> [16.12.2010].

⁴²¹ *Stratulat, C; Emmanouilidis, J.C.*, ‘The European Citizens’ Initiative...’, European Policy Centre, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf> [16.12.2010].

⁴²² *Stratulat, C; Emmanouilidis, J.C.*, ‘The European Citizens’ Initiative...’, European Policy Centre, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf> [16.12.2010].

⁴²³ Art. 4.1 Rozporządzenie 211/2011.

⁴²⁴ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

mechanizmu do porządku prawnego Unii Europejskiej. Jednakże pytanie, jaki jest realny skutek tego kroku pozostaje nadal aktualne.

Z prawnego punktu widzenia szalenie ważne jest do czego tak naprawdę Komisja jest zobligowana w odpowiedzi na złożony i kompletny projekt EIO. Zarzut braku jakiegokolwiek zobowiązania wobec projektów Rozporządzenia pojawia⁴²⁵ się podczas prac nad tym instrumentem obok – zbyt dużej liczby krajów członkowskich, które muszą być zaangażowane w EIO oraz zbyt rygorystycznych wymogów dotyczących legitymowania sygnatariuszy (dowód osobistym, numer ubezpieczenia zdrowotnego). Odpowiedzią na tą prawną ślepią uliczkę gdzie istnieje zagrożenie zlekceważenia projektu co najmniej 1 miliona obywateli Unii Europejskiej, była wysuwana⁴²⁶ podczas prac nad Rozporządzeniem, propozycja wysłuchania publicznego przed Komisją i Parlamentem Europejskim – została ona wprowadzona w postanowieniach artykułu 11 do Rozporządzenia 211/2011 – „*W przypadku gdy spełnione zostały warunki z art. 10 ust. 1 lit a) i b), oraz w terminie ustanowionym w art. 10 ust. 1 lit. c), organizatorom umożliwia się 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 by Komisja była reprezentowana na właściwym szczeblu.*”⁴²⁷

Oczywiście Komisja będzie również poddana naciskom opinii publicznej – w przypadku oczywistego zlekceważenia inicjatywy, popartej nawet minimalną liczbą 1 000 000 deklaracji poparcia – media z pewnością zianterosują się genezą danej inicjatywy oraz przyczynami dla których Komisja wydała negatywną opinię w jej sprawie. Ponadto sama Komisja nie może milczeć w sprawie wniesionej do niej inicjatywy – finalne rozpatrzenie inicjatywy przez Komisję trwa 3 miesiące i skutkuje wydaniem komunikatu, w którym to KE musi podać swe prawne i polityczne wnioski w jej temacie jak i również nakreślić stosowne kroki jakie ma zamiar podjąć w tej sprawie. Co istotne, musi ona podać uzasadnienie zarówno podjęcia jak i niepodjęcia działań w sprawie inicjatywy⁴²⁸.

Jak podkreśla⁴²⁹ Schnellbach, kryteria dopuszczalności danej inicjatywy są tak wysokie, że jeśli duża liczba inicjatyw nie przejdzie przez tą pierwszą kontrolę, a Komisja Europejska nie zdecyduje się działać nawet w przypadku tych, które zostały uznane za dopuszczalne – może to doprowadzić do poczucia klęski u obywateli a ta z kolei do wzrostu rozczarowania Unią Europejską u obywateli – a to z pewnością nie było celem tych, którzy optowali za wprowadzeniem Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej do porządku prawnego Unii Europejskiej.

⁴²⁵ Hierlemann, D., Wohlfarth, A., 'A Revolution in...', Spotlight Europe 2010/07, s. 3.

⁴²⁶ Hierlemann, D., Wohlfarth, A., 'A Revolution in...', Spotlight Europe 2010/07, s. 3.

⁴²⁷ Art. 11 Rozporządzenia 211/2011

⁴²⁸ Art. 10.1c) Rozporządzenia 211/2011

⁴²⁹ Schnellbach, Ch., Direct democracy in the European Union, Multilevel Politics: Intra- and Inter-level Comparative Perspectives, CEPISA Annual Conference 2011, Vienna

VII.4.b. Europejski Trybunał Sprawiedliwości – a EIO

Zważywszy na dyskreję Komisji Europejskiej w zakresie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, istotna dla obywatela jest procedura skarżenia jej decyzji.

Już teraz mówi się o inicjatywie obywatelskiej „tylko dla poważnych projektów”⁴³⁰ to jednak pozostaje pytanie o interpretację tego założenia. Komisja Europejska bowiem nie może być instytucją od decyzji której w temacie dopuszczalności oraz ostatecznego rozpatrzenia inicjatywy nie przysługuje odwołanie. Dlatego też komisarz *Maroš Šefčovič* wyraźnie podkreślił możliwość zaskarżenia decyzji dopuszczających inicjatywy obywatelskie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.⁴³¹

Już w treści Rozporządzenia 211/2011 pojawia się wzmianka o dostępnych dla obywateli środkach prawnych. W przypadku odrzucenia danej inicjatywy na etapie kontroli dopuszczalności przez Komisję Europejską, ta ostatnia ma obowiązek zgodnie z art. 4.3 Rozporządzenia 211/2011 poinformować obywateli o „przyczynach tej odmowy oraz wszelkich możliwych dostępnych dla nich sądowych i pozasądowych środkach prawnych.” Dorozumiane⁴³² zatem jest, że działanie KE będzie kontrolowane w tej materii przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jak podkreśla⁴³³ *Maiani* – Trybunał w tej kwestii zajmie raczej stanowisko dość rygorystyczne – ponieważ z jednej strony Komisja ma w przypadku badania dopuszczalności ograniczone kompetencje, a po drugie z powodu badania przez trybunałem jedynie spraw dotyczących zagadnień prawnych.

Artykuł 228 TFUE (dawny artykuł 195 TWE)

1. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, wybierany przez Parlament Europejski, jest uprawniony do przyjmowania od każdego obywatela Unii lub każdej osoby fizycznej bądź prawnej mającej miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim skarg, które dotyczą przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich bada te skargi i sporządza sprawozdanie na ich temat.

⁴³⁰ *Sobczak, K.*, Europejska Inicjatywa Obywatelska...’, <<http://lex.pl/?cmd=artykul,4660>> [10.09.2010].

⁴³¹ „Łatwo może dojść do konfliktów między wolnością słowa a wolnością religijną”, ostrzegł *M. Šefčovič*, dodając, że decyzje polityczne w sprawie dopuszczenia kontrowersyjnych przypadków przekazywane będą komisarzom. „Decyzje te będzie można oczywiście zaskarżyć do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości” powiedział *M. Šefčovič*, Komisja zamierza filtrować inicjatywy obywatelskie.”<http://www.euractiv.pl/eurowybory/wywiad/komisja-zamierza-filtrowac-inicjatywy-obywatelskie-001814>> [6.09.2010].

⁴³² *Maiani, F.*, Citizen Participation...’, Studies in Pulic Policy 484, Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, s. 16.

⁴³³ *Maiani, F.*, Citizen Participation...’, Studies in Pulic Policy 484, Centre for the Study of Public Policy, University of Aberdeen, s. 16.

VIII. Krytyka obecnej regulacji Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej

Inny wspomniany już krytykowany zapis – odnosi się do zbyt dużej liczby państw członkowskich z których pochodzą sygnatariusze⁴³⁴. Wiąże się on z zarzutem skierowania inicjatywy nie tyle do pojedynczych obywateli, którzy mają mniejszą szansę na zrzeszenie się w sposób efektywny i zadość uczynienie wszystkim wymogom jakie stawia Regulacja niż duże organizacje międzynarodowe⁴³⁵, które oprócz swoich własnych członków mają także wypróbowane modele komunikacji z mediami i obywatelami.

Kontrargumentem jest tu zapis w regulacji samego Rozporządzenia, a traktujący o organizatorach, tworzących komitet obywatelski, który to może składać się jedynie z osób fizycznych a które minimalnie musi liczyć 7 osób pochodzących z 7 różnych Państw Członkowskich.

IX. Informowanie o EIO

Stratulat i *Emmanouilidis* w artykule poświęconym dalszemu postępowaniu z EIO, odniosły się do dwóch stron inicjatywy – tak nadziei z nią związanych jak i możliwych porażek, bo jak zauważyły – tylko ta droga rozmawiania o EIO może zapobiec negatywnej ewaluacji tego instrumentu.⁴³⁶ Jednym z istotniejszych podniesionych tu argumentów⁴³⁷ jest kwestia, jeśli posłużyć się bardziej holistycznym określeniem, edukacji obywateli UE w kwestii procedur i technik stosowanych w UE – autorki podkreślają bowiem fakt, że zła lub jedynie zawężająca kampania danej EIO może spowodować wzrost negatywnych reakcji wywodzących się z niewiedzy (EIO może bowiem skutkować także niewiążącym instrumentem prawnym czy wręcz być zmieniona lub w najgorszym przypadku odrzucona, tak na poziomie Komisji jak i na dalszym etapie procedury legislacyjnej, a skutki nie będą natychmiastowe⁴³⁸).

⁴³⁴ *Hierlemann, D., Wohlfarth, A., 'A Revolution in...'*, Spotlight Europe 2010/07, s. 3.

⁴³⁵ *Hierlemann, D., Wohlfarth, A., 'A Revolution in...'*, Spotlight Europe 2010/07, s. 3.

⁴³⁶ *Stratulat, C; Emmanouilidis, J.C., 'The European Citizens' Initiative...'*, European Policy Centre, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf> [16.12.2010].

⁴³⁷ *Stratulat, C; Emmanouilidis, J.C., 'The European Citizens' Initiative...'*, European Policy Centre, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf> [16.12.2010].

⁴³⁸ *Stratulat, C; Emmanouilidis, J.C., 'The European Citizens' Initiative...'*, European Policy Centre, <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf> [16.12.2010].

X. Ramy prawne:

**TRAKTAT
O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ
(Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2010 C 83/47)
[wyciąg]**

[...]

**Artykuł 24 TFUE
(dawny artykuł 21 TWE)**

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu artykułu 11 Traktatu o Unii Europejskiej, w tym minimalnej liczby Państw Członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą.

Każdy obywatel Unii ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z postanowieniami artykułu 227.

Każdy obywatel Unii może zwracać się do Rzecznika Praw Obywatelskich, ustanowionego zgodnie z postanowieniami artykułu 228.

Każdy obywatel Unii może zwracać się pisemnie do każdej instytucji lub organu określonego w niniejszym artykule lub w artykule 13 Traktatu o Unii Europejskiej w jednym z języków wskazanych w artykule 55 ustęp 1 tego Traktatu oraz otrzymywać odpowiedź w tym samym języku.

[...]

Artykuł 76

Akty, o których mowa w rozdziałach 4 i 5, jak również środki, o których mowa w artykule 74, które zapewniają współpracę administracyjną w dziedzinach, o których mowa w tych rozdziałach, są przyjmowane:

- a) na wniosek Komisji; lub
- b) z inicjatywy jednej czwartej Państw Członkowskich.

[...]

**Artykuł 294
(dawny artykuł 251 TWE)**

1. W przypadku gdy w Traktatach czyni się odwołanie do zwykłej procedury ustawodawczej w celu przyjęcia aktu, stosowana jest następująca procedura.

2. Komisja przedstawia projekt Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Pierwsze czytanie

3. Parlament Europejski uchwała stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Radzie.

4. Jeżeli Rada zatwierdzi stanowisko Parlamentu Europejskiego, projektowany akt zostaje przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Parlamentu Europejskiego.

5. Jeżeli Rada nie zatwierdzi stanowiska Parlamentu Europejskiego, przyjmuje własne stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Parlamentowi Europejskiemu.

6. Rada informuje w pełni Parlament Europejski o powodach, które doprowadziły ją do przyjęcia jej stanowiska w pierwszym czytaniu. Komisja informuje w pełni Parlament Europejski o swoim stanowisku.

Drugie czytanie

7. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od tego przekazania Parlament Europejski:

a) zatwierdzi stanowisko Rady w pierwszym czytaniu lub nie wypowie się, dany akt uważa się za przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Rady;

b) odrzuci, większością głosów wchodzących w jego skład członków, stanowisko Rady w pierwszym czytaniu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty;

c) zaproponuje większością głosów wchodzących w jego skład członków poprawki do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu, zmieniony w ten sposób tekst jest przekazywany Radzie i Komisji, która wydaje opinię w przedmiocie tych poprawek.

8. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od otrzymania poprawek Parlamentu Europejskiego Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną:

a) przyjmie wszystkie te poprawki, dany akt uważa się za przyjęty;

b) nie przyjmie wszystkich poprawek, przewodniczący Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego zwołuje komitet pojednawczy w terminie sześciu tygodni.

9. Rada stanowi jednomyślnie w sprawie poprawek, które stały się przedmiotem negatywnej opinii Komisji.

Procedura pojednawcza

10. Komitet pojednawczy, w którego skład wchodzi członkowie Rady lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba członków reprezentujących Parlament

Europejski, ma za zadanie doprowadzić do porozumienia w sprawie wspólnego projektu większością kwalifikowaną członków Rady lub ich przedstawicieli oraz większością głosów członków reprezentujących Parlament Europejski, w terminie sześciu tygodni od jego zwołania, na podstawie stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady w drugim czytaniu.

11. Komisja uczestniczy w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady.

12. Jeżeli w terminie sześciu tygodni od jego zwołania komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty.

Trzecie czytanie

13. Jeżeli w tym terminie komitet pojednawczy zatwierdzi wspólny projekt, Parlament Europejski i Rada dysponują terminem sześciu tygodni od tego zatwierdzenia na przyjęcie danego aktu zgodnie z tym projektem, przy czym Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów, a Rada – większością kwalifikowaną. Jeżeli nie uczynią tego, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty.

14. Terminy trzech miesięcy i sześciu tygodni, o których mowa w niniejszym artykule, są przedłużane najwyżej, odpowiednio, o miesiąc i o dwa tygodnie, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Postanowienia szczególne

15. Jeżeli, w przypadkach przewidzianych w Traktatach, akt ustawodawczy jest poddany zwykłej procedurze ustawodawczej z inicjatywy grupy Państw Członkowskich, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości, ustępu 2, ustępu 6 zdanie drugie oraz ustępu 9 nie stosuje się.

W takich przypadkach Parlament Europejski i Rada przekazują Komisji projekt aktu oraz swoje stanowiska w pierwszym i drugim czytaniu. Parlament Europejski lub Rada mogą, w toku całej procedury, zwrócić się do Komisji o opinię, którą Komisja może wydać również z własnej inicjatywy. Może ona również, jeżeli uzna to za niezbędne, uczestniczyć w pracach komitetu pojednawczego zgodnie z ustępem 11.

[...]

Artykuł 357 TFUE (dawny artykuł 313 TWE)

Niniejszy Traktat podlega ratyfikacji przez Wysokie Umawiające się Strony, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Dokumenty ratyfikacyjne zostaną złożone do depozytu Rządowi Republiki Włoskiej.

Niniejszy Traktat wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu do depozytu dokumentu ratyfikacyjnego przez Państwo-Sygnatariusza, które jako ostatnie spełni tę formalność. Jeżeli jednak złożenie to ma miejsce w okresie krótszym niż 15 dni przed rozpoczęciem następnego miesiąca, wejście w życie Traktatu jest odłożone do pierwszego dnia drugiego miesiąca po dacie złożenia do depozytu.

TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ
(Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/13)
[wyciąg]

Artykuł 5
(dawny artykuł 5 TWE)

1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.

3. Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenti narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym protokole.

4. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów.

Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

[...]

Artykuł 7
(dawny artykuł 7 TUE)

1. Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i, stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może skierować do niego zalecenia.

Rada regularnie bada, czy powody dokonania takiego stwierdzenia pozostają aktualne.

2. Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.

3. Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie. Rada uwzględnia przy tym możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych i prawnych.

[...]

Artykuł 9

We wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Obywatel Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go.

[...]

Artykuł 11

1. Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii.

2. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim.

3. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii.

4. 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.

Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określone są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

[...]

Artykuł 20
(dawne artykuły 27a–27e, 40–40b i 43–45 TUE
oraz dawne artykuły 11 i 11a TWE)

1. Państwa Członkowskie, które pragną ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w ramach kompetencji niewyłącznych Unii, mogą korzystać w tym celu z jej instytucji i wykonywać te kompetencje, stosując odpowiednie postanowienia Traktatów, z zastrzeżeniem ograniczeń oraz zgodnie z procedurą określoną w niniejszym artykule i w artykułach 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Celem wzmocnionej współpracy jest sprzyjanie realizacji celów Unii, ochrona jej interesów oraz wzmocnienie procesu jej integracji. Współpraca taka otwarta jest dla wszystkich Państw Członkowskich w dowolnym czasie, zgodnie z artykułem 328 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość, oraz pod warunkiem, że uczestniczy w niej co najmniej dziewięć Państw Członkowskich. Rada stanowi zgodnie z procedurą określoną w artykule 329 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

3. W obradach Rady mogą uczestniczyć wszyscy członkowie Rady, jednak w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący Państwa Członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy. Zasady głosowania przewidziane są w artykule 330 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

4. Akty przyjmowane w ramach wzmocnionej współpracy wiążą wyłącznie uczestniczące Państwa Członkowskie. Nie są one uważane za dorobek, który musi zostać przyjęty przez państwa kandydujące do przystąpienia do Unii.

[...]

**PROTOKÓŁ (nr 2) W SPRAWIE STOSOWANIA ZASAD
POMOCNICZOŚCI I PROPORCJONALNOŚCI
(Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/206)**

[wyciąg]

[...]

Artykuł 7

1. Parlament Europejski, Rada i Komisja oraz, w stosownym przypadku, grupa Państw Członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny, jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od nich, uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe lub izbę parlamentu narodowego.

Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami rozdzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego. W dwuizbowym krajowym systemie parlamentarnym każda z izb dysponuje jednym głosem.

2. W przypadku gdy uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym zgodnie z ustępem 1 akapit drugi, projekt zostaje poddany ponownej analizie. Próg ten wynosi jedną czwartą w przypadku projektu aktu ustawodawczego dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przedłożonego na podstawie artykułu 76 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Po ponownej analizie, Komisja lub, w stosownym przypadku, grupa Państw Członkowskich, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, Europejski Bank Centralny lub Europejski Bank Inwestycyjny, jeżeli projekt aktu ustawodawczego pochodzi od nich, mogą postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja ta musi być uzasadniona.

3. Ponadto, jeżeli w ramach zwykłej procedury ustawodawczej uzasadnione opinie o niezgodności wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym zgodnie z ustępem 1 akapit drugi, wniosek zostaje poddany ponownej analizie. Po ponownej analizie Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku.

Jeżeli Komisja postanowi podtrzymać wniosek, powinna przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wspomniana uzasadniona opinia, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, powinny zostać przekazane prawodawcy Unii w celu ich wzięcia pod uwagę w ramach procedury ustawodawczej:

- a) przed zakończeniem pierwszego czytania prawodawca (Parlament Europejski i Rada) rozważa zgodność wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości, biorąc w szczególności pod uwagę powody podane i podzielane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji;
- b) jeżeli większością głosów wynoszącą 55 % członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek ustawodawczy nie będzie dalej analizowany.

**ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE)
NR 211/2011
z dnia 16 lutego 2011 r.
w sprawie inicjatywy obywatelskiej**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,
uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 24 ust. 1,
uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,
po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,
uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno- Społecznego,⁴³⁹
uwzględniając opinię Komitetu Regionów,⁴⁴⁰
stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,⁴⁴¹
a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wzmacnia obywatelstwo Unii i dalej usprawnia demokratyczne funkcjonowanie Unii, stanowiąc między innymi, że każdy obywatel ma mieć prawo do uczestnictwa w życiu demokratycznym Unii za pośrednictwem europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Procedura ta daje obywatelom możliwość bezpośredniego zwrócenia się do Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów, podobną do prawa przyznanego Parlamentowi Europejskiemu na mocy art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Radzie na mocy art. 241 TFUE.

(2) 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

(3) Powinny również zapewniać, aby obywatele Unii podlegali podobnym warunkom wspierania inicjatywy obywatelskiej, bez względu na to, z którego państwa członkowskiego pochodzą

(4) Komisja powinna na żądanie udzielać obywatelom informacji i nieformalnej porady na temat inicjatyw obywatelskich, w szczególności w odniesieniu do kryteriów rejestracji

⁴³⁹ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 182.

⁴⁴⁰ Dz.U. C 267 z 1.10.2010, s. 57.

⁴⁴¹ Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 15 grudnia 2010 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) oraz decyzja Rady z dnia 14 lutego 2011 r.

(5) Konieczne jest ustanowienie minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele.

W celu zapewnienia, aby inicjatywa obywatelska była w wystarczającym stopniu reprezentatywna dla interesu Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu, aby instrument ten pozostał łatwy w użyciu, liczbę tę należy ustalić na poziomie jednej czwartej państw członkowskich

(6) W tym celu należy również określić minimalną liczbę sygnatariuszy pochodzących z każdego z tych państw członkowskich. Aby zapewnić obywatelom podobne warunki wspierania inicjatywy obywatelskiej, takie liczby minimalne powinny być degresywnie proporcjonalne.

Mając na uwadze zapewnienie jasności, należy określić takie liczby minimalne dla każdego państwa członkowskiego w załączniku do niniejszego rozporządzenia. Minimalna liczba podpisów wymagana w każdym z państw członkowskich powinna odpowiadać liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750. Komisja powinna zostać upoważniona do zmiany tego załącznika, aby odzwierciedlić wszelkie zmiany w składzie Parlamentu Europejskiego

(7) Należy określić minimalny wiek, który należy osiągnąć, aby móc poprzeć inicjatywę obywatelską. Powinien to być wiek, który upoważnia obywateli do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

(8) Aby pomyślnie przeprowadzić inicjatywę obywatelską, potrzebna jest minimalna struktura organizacyjna. Powinna ona przybrać formę komitetu obywatelskiego złożonego z osób fizycznych (organizatorów) pochodzących z co najmniej siedmiu różnych państw członkowskich, aby zachęcać do podnoszenia kwestii o ogólnoeuropejskim znaczeniu oraz wspierać refleksję nad tymi zagadnieniami. Z myślą o przejrzystości oraz o sprawnej i skutecznej komunikacji komitet obywatelski powinien wyznaczyć przedstawicieli w celu pośredniczenia między komitetem obywatelskim a instytucjami unijnymi w czasie trwania procedury.

(9) Podmioty, w szczególności organizacje, które na podstawie Traktatów uczestniczą w kształtowaniu europejskiej świadomości politycznej i wyrażaniu woli obywateli Unii, powinny mieć możliwość wspierania inicjatywy obywatelskiej, pod warunkiem że będą to czyniły przy pełnej przejrzystości.

(10) 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 niniejszym rozporządzeniu, należy wprowadzić obowiązek rejestrowania inicjatyw na stronie internetowej udostępnionej przez Komisję przed zebraniem niezbędnych deklaracji poparcia od obywateli. Wszystkie proponowane inicjatywy obywatelskie spełniające warunki ustanowione w niniejszym rozporządzeniu powinny być rejestrowane przez Komisję. Komisja powinna prowadzić rejestrację zgodnie z zasadami ogólnymi dobrej administracji

(11) Po zarejestrowaniu proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy mogą zbierać deklaracje poparcia od obywateli.

(12) W załączniku do niniejszego rozporządzenia należy zamieścić formularz deklaracji poparcia określający dane wymagane do celów weryfikacji przez państwa członkowskie. Komisja powinna zostać upoważniona do zmiany tego załącznika zgodnie z art. 290 TFUE, uwzględniając informacje przekazanej jej przez państwa członkowskie.

(13) Przy należyтым przestrzeganiu zasady, zgodnie z którą dane osobowe muszą być wystarczające, odpowiednie i proporcjonalne do celu, w którym są gromadzone, podawania przez sygnatariuszy proponowanej inicjatywy obywatelskiej danych osobowych, w tym w stosownych przypadkach osobistego numeru identyfikacyjnego lub numeru osobistego dokumentu tożsamości, wymaga się w zakresie, w jakim może to być konieczne w celu umożliwienia weryfikacji przez państwa członkowskie deklaracji poparcia, zgodnie z prawem i praktyką krajową.

(14) Z myślą o wykorzystaniu w słusznym celu nowoczesnej technologii, jako narzędzia demokracji uczestniczącej, należy zapewnić możliwość zbierania deklaracji zarówno w formie papierowej, jak i on-line. Systemy zbierania deklaracji on-line powinny być wyposażone w odpowiednie zabezpieczenia, aby zapewnić między innymi bezpieczne gromadzenie i przechowywanie danych. W tym celu Komisja powinna określić szczegółowe specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line.

(15) Państwa członkowskie powinny weryfikować zgodność systemów zbierania deklaracji on-line z wymogami niniejszego rozporządzenia zanim deklaracje poparcia zostaną zebrane.

(16) Komisja powinna udostępnić otwarte oprogramowanie, które będzie mieć odpowiednie elementy techniczne i zabezpieczenia niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line.

(17) Należy zapewnić, aby deklaracje poparcia inicjatywy obywatelskiej były zbierane w określonym terminie. W celu zapewnienia, aby proponowane inicjatywy obywatelskie pozostawały aktualne, przy jednoczesnym uwzględnieniu złożoności procedury zbierania deklaracji poparcia w całej Unii, termin ten nie powinien być dłuższy niż 12 miesięcy od daty rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

(18) Należy również przewidzieć, że w przypadku gdy inicjatywa obywatelska otrzymała niezbędne deklaracje poparcia od sygnatariuszy, każde z państw członkowskich powinno być odpowiedzialne za weryfikację i poświadczenie deklaracji poparcia zebranych od sygnatariuszy pochodzących z tego państwa członkowskiego. Uwzględniając potrzebę ograniczania obciążenia administracyjnego, państwa członkowskie powinny, w terminie trzech miesięcy od otrzymania wniosku o poświadczenie, przeprowadzić taką weryfikację deklaracji w oparciu o odpowiednie procedury kontrolne, które mogą być oparte na próbach losowych, oraz wydać dokument poświadczający liczbę otrzymanych ważnych deklaracji poparcia.

(19) Organizatorzy powinni zapewnić, aby wszystkie stosowne warunki ustanowione w niniejszym rozporządzeniu zostały spełnione przed przedłożeniem Komisji inicjatywy obywatelskiej.

(20) Komisja powinna zbadać inicjatywę obywatelską i przedstawić oddzielnie swoje wnioski prawne i polityczne. Powinna również określić w terminie trzech miesięcy działania, które zamierza podjąć w odpowiedzi na inicjatywę. Aby wykazać, że inicjatywa obywatelska poparta przez co najmniej milion obywateli Unii zostanie wnikliwie zbadana wraz z jej ewentualnymi następstwami, Komisja powinna wyjaśnić w prosty, zrozumiały i szczegółowy sposób powody działań, jakie zamierza podjąć, jak również podać powody, jeżeli nie zamierza podjąć żadnych działań. Gdy Komisja otrzyma inicjatywę obywatelską popartą przez wymaganą liczbę sygnatariuszy, która spełnia inne wymogi niniejszego rozporządzenia, organizatorzy powinni mieć prawo przedstawienia tej inicjatywy na publicznym wysłuchaniu na szczeblu Unii.

(21) 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 danych⁴⁴² ma w pełni zastosowanie do przetwarzania danych osobowych prowadzonego na mocy niniejszego rozporządzenia. W związku z tym, mając na uwadze pewność prawa, należy wyjaśnić, że organizatorzy inicjatywy obywatelskiej i właściwe organy państw członkowskich są administratorami danych w rozumieniu dyrektywy 95/46/WE, oraz określić maksymalny termin przechowywania danych osobowych zgromadzonych na potrzeby inicjatywy obywatelskiej. Organizatorzy, działając w charakterze administratorów danych, powinni podejmować wszystkie odpowiednie środki w celu wypełnienia obowiązków nałożonych dyrektywą 95/46/WE, w szczególności związanych ze zgodnością z prawem przetwarzania, bezpieczeństwem działań dotyczących przetwarzania, udostępniania informacji oraz prawem osób, których dane dotyczą, do dostępu do swoich danych osobowych oraz do wnoszenia do nich poprawek i usunięcia ich.

(22) Do przetwarzania danych prowadzonego na mocy niniejszego rozporządzenia zastosowanie mają w pełni przepisy rozdziału III dyrektywy 95/46/WE dotyczące środków sądowych, odpowiedzialności i sankcji. Organizatorzy inicjatywy obywatelskiej ponoszą odpowiedzialność za wszelkie szkody, które spowodują, zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić, aby organizatorzy podlegali odpowiednim sankcjom za naruszenie przepisów niniejszego rozporządzenia.

(23) Do przetwarzania danych osobowych przez Komisję na mocy niniejszego rozporządzenia zastosowanie ma w pełni rozporządzenie (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych.⁴⁴³

(24) Na potrzeby dostosowania w przyszłości Komisja powinna zostać upoważniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 290 TFUE dla celów zmiany

⁴⁴² Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.

⁴⁴³ Dz.U. L 8 z 12.1.2001, s. 1.

załączników do niniejszego rozporządzenia. Szczególnie ważne jest, aby w czasie prac przygotowawczych Komisja prowadziła stosowne konsultacje, w tym z ekspertami.

(25) Środki niezbędne do wykonania niniejszego rozporządzenia powinny zostać przyjęte zgodnie z decyzją Rady 1999/468/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającą warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.⁴⁴⁴

(26) Niniejsze rozporządzenie uwzględnia prawa podstawowe i jest zgodne z zasadami zapisanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8, który stanowi, że każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.

(27) Skonsultowano się z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych, który przyjął opinię,⁴⁴⁵

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1 Przedmiot

Niniejsze rozporządzenie ustanawia procedury i warunki wymagane w odniesieniu do inicjatywy obywatelskiej, przewidziane w art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2 Definicje

Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) „inicjatywa obywatelska” oznacza inicjatywę przedłożoną Komisji zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, wzywającą Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii; inicjatywa taka otrzymała wsparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich;
- 2) „sygnatariusze” oznaczają obywateli Unii, którzy wyrazili poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej poprzez wypełnienie formularza deklaracji poparcia tej inicjatywy;
- 3) „organizatorzy” oznaczają osoby fizyczne tworzące komitet obywatelski odpowiedzialny za przygotowanie inicjatywy obywatelskiej i przedłożenie jej Komisji.

⁴⁴⁴ Dz.U. L 184 z 17.7.1999, s. 23.

⁴⁴⁵ Dz.U. C 323 z 30.11.2010, s. 1.

Artykuł 3

Wymogi w stosunku do organizatorów i sygnatariuszy

1. Organizatorzy muszą być obywatelami Unii i osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.
2. Organizatorzy tworzą komitet obywatelski, w którego skład wchodzi co najmniej siedem osób zamieszkałych w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich.

Organizatorzy wyznaczają jednego reprezentanta i jednego zastępcę („osoby do kontaktu”), którzy będą pośredniczyć między komitetem obywatelskim a instytucjami Unii w toku całej procedury oraz którzy są upoważnieni do wypowiedzania się i działania w imieniu komitetu obywatelskiego.

Organizatorów, którzy są posłami do Parlamentu Europejskiego, nie liczy się do celów osiągnięcia minimalnej liczby wymaganej do utworzenia komitetu obywatelskiego.

Dla celów rejestrowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej zgodnie z art. 4 Komisja rozpatruje jedynie informacje dotyczące siedmiu członków komitetu obywatelskiego, którzy są potrzebni do spełnienia wymogów określonych w ust. 1 niniejszego artykułu i w niniejszym ustępie.

3. Komisja może zwrócić się do organizatorów o dostarczenie odpowiedniego dowodu potwierdzającego spełnienie wymogów określonych w ust. 1 i 2.
4. Aby móc poprzeć proponowaną inicjatywę obywatelską, sygnatariusze muszą być obywatelami Unii i osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Artykuł 4

Rejestracja proponowanej inicjatywy obywatelskiej

1. Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej organizatorzy dokonują jej rejestracji w rejestrze Komisji, dostarczając informacje określone w załączniku II, w szczególności informacje dotyczące przedmiotu i celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

Informacje te dostarcza się w jednym z języków urzędowych Unii, w rejestrze on-line udostępnionym do tego celu przez Komisję („rejestr”).

Dla celów rejestru oraz w stosownych przypadkach na swojej stronie internetowej organizatorzy podają regularnie aktualizowane informacje dotyczące źródeł wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

Po potwierdzeniu rejestracji zgodnie z ust. 2 organizatorzy mogą zapewnić tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii w celu włączenia do rejestru. Za tłumaczenie proponowanej inicjatywy obywatelskiej na inne języki urzędowe Unii odpowiedzialni są organizatorzy.

Komisja ustanawia punkt kontaktowy udzielający informacji i pomocy.

2. W terminie dwóch miesięcy od otrzymania informacji określonych w załączniku II Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod wyłącznym numerem rejestracyjnym i wysyła organizatorowi potwierdzenie, pod warunkiem że spełniono następujące warunki:

a) utworzono komitet obywatelski i wyznaczono osobę kontaktową zgodnie z art. 3 ust. 2;

b) 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;

c) proponowana inicjatywa obywatelska nie jest oczywistym nadużyciem, nie jest oczywiście niepoważna lub dokuczliwa;

oraz

d) proponowana inicjatywa obywatelska nie jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami Unii określonymi w art. 2 TFUE.

3. Komisja odmawia rejestracji, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w ust. 2.

W przypadku odmowy rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej Komisja informuje organizatorów o przyczynach tej odmowy oraz o wszystkich możliwych dostępnych dla nich sądowych i pozasądowych środkach prawnych.

4. Proponowana inicjatywa obywatelska, która została zarejestrowana, jest upubliczniana w rejestrze. Bez uszczerbku dla ich praw na mocy rozporządzenia (WE) nr 45/2001 osoby, których dotyczą dane, mają prawo żądać usunięcia swoich danych osobowych z rejestru po wygaśnięciu terminu dwóch lat od dnia rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

5. Organizatorzy mogą wycofać proponowaną inicjatywę obywatelską, która została zarejestrowana, w każdym momencie przed złożeniem deklaracji poparcia zgodnie z art. 8. W takim przypadku w rejestrze odnotowuje się wzmiankę o tym fakcie.

Artykuł 5 Procedury i warunki zbierania deklaracji poparcia

1. Organizatorzy są odpowiedzialni za zbieranie od sygnatariuszy deklaracji poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej, która została zarejestrowana zgodnie z art. 4.

Do celów gromadzenia deklaracji poparcia można wykorzystywać wyłącznie formularze zgodne ze wzorami przedstawionymi w załączniku III i które są sporządzone w jednej z wersji językowych proponowanej inicjatywy obywatelskiej włączonych do rejestru.

Przed rozpoczęciem zbierania od sygnatariuszy deklaracji poparcia organizatorzy wypełniają formularze w sposób wskazany w załączniku III. Informacje podane w formularzach muszą odpowiadać informacjom zawartym w rejestrze.

2. Organizatorzy mogą zbierać deklaracje poparcia w formie papierowej lub elektronicznej. W przypadku deklaracji poparcia zbieranych on-line zastosowanie ma art. 6.

Do celów niniejszego rozporządzenia deklaracje poparcia, które zostały podpisane elektronicznie za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego w rozumieniu dyrektywy 1999/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1999 r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych,⁴⁴⁶ traktuje się tak samo, jak deklaracje poparcia w formie papierowej.

3. Sygnatariusze wypełniają formularze deklaracji poparcia udostępnione przez organizatorów. Podają jedynie te dane osobowe, których wymaga się do celów weryfikacji przez państwa członkowskie, zgodnie z załącznikiem III.

Sygnatariusze mogą wyrazić poparcie dla danej proponowanej inicjatywy obywatelskiej tylko raz

4. Państwa członkowskie przesyłają Komisji wszelkie zmiany informacji określonych w załączniku III. Uwzględniając te zmiany, Komisja może przyjmować w drodze aktów delegowanych, zgodnie z art. 17 i z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 18 i 19, zmiany w załączniku III.

5. Wszystkie deklaracje poparcia zbiera się po dacie rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej w okresie nieprzekraczającym 12 miesięcy.

Z końcem tego okresu rejestr będzie wskazywał, że termin upłynął oraz, w stosownych przypadkach, że nie zebrano wymaganej liczby deklaracji poparcia.

Artykuł 6

Systemy zbierania deklaracji on-line

1. W przypadku zbierania deklaracji poparcia on-line dane otrzymane poprzez system zbierania deklaracji on-line są przechowywane na terytorium państwa członkowskiego.

System zbierania deklaracji on-line musi być poświadczony zgodnie z ust. 3 w państwie członkowskim, w którym będą przechowywane dane zebrane za pomocą systemu zbierania deklaracji on-line. Organizatorzy mogą wykorzystywać system zbierania deklaracji on-line w celu zbierania deklaracji poparcia w kilku lub we wszystkich państwach członkowskich.

Wzory formularzy deklaracji poparcia można dostosować do potrzeb zbierania deklaracji on-line.

⁴⁴⁶ Dz.U. L 13 z 19.1.2000, s. 12.

2. Organizatorzy zapewniają, aby system zbierania deklaracji on-line wykorzystywany w celu zbierania deklaracji poparcia był zgodny z ust. 4.

Przed rozpoczęciem zbierania deklaracji poparcia organizatorzy zwracają się do właściwego organu stosownego państwa członkowskiego o poświadczenie, że system zbierania deklaracji on-line wykorzystywany do tego celu jest zgodny z ust. 4.

Organizatorzy mogą rozpocząć zbieranie deklaracji poparcia za pomocą systemu zbierania deklaracji on-line dopiero po otrzymaniu certyfikatu, o którym mowa w ust. 3.

Organizatorzy muszą podać do publicznej wiadomości kopię tego certyfikatu na stronie internetowej służącej do obsługi systemu zbierania deklaracji on-line

Do dnia 1 stycznia 2012 r. Komisja wprowadza, a następnie aktualizuje otwarte oprogramowanie zawierające stosowne elementy techniczne i zabezpieczenia niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami niniejszego rozporządzenia dotyczącymi systemów zbierania deklaracji on-line. Oprogramowanie udostępnia się bezpłatnie.

3. W przypadku gdy system zbierania deklaracji on-line jest zgodny z ust. 4, właściwy organ państwa członkowskiego wydaje w tym zakresie w ciągu miesiąca certyfikat zgodny ze wzorem zawartym w załączniku IV.

Państwa członkowskie uznają certyfikaty wydane przez właściwe organy innych państw członkowskich.

4. Systemy zbierania deklaracji on-line są wyposażone w odpowiednie zabezpieczenia oraz elementy techniczne w celu zapewnienia, aby:

- a) formularz deklaracji poparcia mogła złożyć on-line jedynie osoba fizyczna;
- b) dane przekazane on-line były gromadzone i przechowywane w sposób bezpieczny w celu zapewnienia między innymi, aby nie zostały one zmienione ani wykorzystane do celów innych niż wyrażone poparcie dla danej inicjatywy obywatelskiej, oraz w celu ochrony danych osobowych przed ich przypadkowym lub bezprawnym zniszczeniem lub przypadkową utratą, zmianą lub nieupoważnionym ujawnieniem lub dostępem do nich;
- c) system mógł wygenerować deklaracje poparcia w formie zgodnej ze wzorem zawartym w załączniku III, aby umożliwić przeprowadzenie weryfikacji przez państwa członkowskie zgodnie z art. 8 ust. 2.

5. Do dnia 1 stycznia 2012 r. Komisja przyjmie specyfikacje techniczne do celów wykonania ust. 4 zgodnie z procedurą regulacyjną, o której mowa w art. 20 ust. 2.

Artykuł 7

Minimalna liczba sygnatariuszy przypadająca na Państwo Członkowskie

1. Sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej pochodzą z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich.
2. W co najmniej jednej czwartej państw członkowskich liczba sygnatariuszy obejmuje co najmniej minimalną liczbę obywateli określoną – w chwili rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej – w załączniku I. Te minimalne liczby odpowiadają liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750.
3. Komisja przyjmuje w drodze aktów delegowanych, zgodnie z art. 17 i z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 18 i 19, odpowiednie korekty do załącznika I, aby odzwierciedlić wszelkie zmiany w składzie Parlamentu Europejskiego.
4. Uznaje się, że sygnatariusze pochodzą z państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za weryfikację ich deklaracji poparcia zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit drugi.

Artykuł 8

Weryfikacja i poświadczenie przez państwa członkowskie deklaracji poparcia

1. Po zgromadzeniu niezbędnych deklaracji poparcia od sygnatariuszy zgodnie z art. 5 i 7, organizatorzy przedkładają deklaracje poparcia – w formie papierowej lub elektronicznej – właściwym organom, o których mowa w art. 15, do celów weryfikacji i poświadczenia. W tym celu organizatorzy korzystają z formularza zawartego w załączniku V oraz oddzielają deklaracje poparcia zebrane w formie papierowej, deklaracje poparcia podpisane elektronicznie za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego i deklaracje poparcia zebrane za pomocą systemu zbierania deklaracji on-line.

Organizatorzy przedkładają deklaracje poparcia właściwym państwom członkowskim według następujących zasad:

- a) państwu członkowskiemu miejsca zamieszkania lub obywatelstwa sygnatariusza, zgodnie z załącznikiem III część C pkt 1;

lub

- b) państwu członkowskiemu, które wydało osobisty numer identyfikacyjny lub dokument tożsamości wskazany w deklaracji poparcia, zgodnie z załącznikiem III część C pkt 2.

2. 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 z wzorem

zawartym w załączniku VI, poświadczający liczbę ważnych deklaracji poparcia z danego państwa członkowskiego.

W celu weryfikacji deklaracji poparcia nie jest wymagane uwierzytelnienie podpisów.
3. Certyfikat, o którym mowa w ust. 2, jest wydawany bezpłatnie.

Artykuł 9 **Przedłożenie inicjatywy obywatelskiej Komisji**

Po uzyskaniu certyfikatów przewidzianych w art. 8 ust. 2 oraz pod warunkiem dopełnienia wszystkich stosownych procedur i warunków określonych w niniejszym rozporządzeniu organizatorzy mogą przedłożyć inicjatywę obywatelską Komisji, załączając informacje dotyczące wszelkiego wsparcia i finansowania otrzymanego na rzecz tej inicjatywy. Informacje te zostają opublikowane w rejestrze.

Wysokość wsparcia i finansowania otrzymanego z jakiegokolwiek źródła, powyżej której należy dostarczyć informacji, jest taka sama, jak ta określona w rozporządzeniu (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania.⁴⁴⁷

Do celów niniejszego artykułu organizatorzy korzystają z formularza zawartego w załączniku VII oraz przedkładają wypełniony formularz wraz z kopiami, w wersji papierowej lub elektronicznej, certyfikatów przewidzianych w art. 8 ust. 2.

Artykuł 10 **Procedura badania inicjatywy obywatelskiej przez Komisję**

W przypadku otrzymania inicjatywy obywatelskiej zgodnie z art. 9 Komisja:

- a) niezwłocznie publikuje inicjatywę obywatelską w rejestrze;
- b) przyjmuje organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby mogli szczegółowo wyjaśnić kwestie, których dotyczy inicjatywa obywatelska;
- c) w ciągu trzech miesięcy wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski Komisji dotyczące tej inicjatywy obywatelskiej, informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań.

2. O komunikacie, o którym mowa w ust. 1 lit. c), powiadamia się organizatorów, a także Parlament Europejski i Radę oraz podaje się go do wiadomości publicznej.

⁴⁴⁷ Dz.U. L 297 z 15.11.2003, s. 1.

Artykuł 11

Wysłuchanie publiczne

W przypadku gdy spełnione zostały warunki z art. 10 ust. 1 lit. a) i b), oraz w terminie ustanowionym w art. 10 ust. 1 lit. c), organizatorom umożliwia się 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.

Artykuł 12

Ochrona danych osobowych

1. Przetwarzając dane osobowe na mocy niniejszego rozporządzenia, organizatorzy inicjatywy obywatelskiej i właściwe organy państwa członkowskiego przestrzegają przepisów dyrektywy 95/46/WE oraz przepisów krajowych przyjętych na mocy tej dyrektywy.

2. Do celów przetwarzania przez nich danych osobowych organizatorów inicjatywy obywatelskiej i właściwe organy wyznaczone zgodnie z art. 15 ust. 2 uważa się za administratorów danych zgodnie z art. 2 lit. d) dyrektywy 95/46/WE.

3. Organizatorzy zapewniają, aby dane osobowe zebrane do celów danej inicjatywy obywatelskiej nie były wykorzystywane do żadnych innych celów niż udzielenie poparcia dla tej inicjatywy, oraz niszczą wszystkie deklaracje poparcia otrzymane w związku z tą inicjatywą oraz wszelkie ich kopie najpóźniej w ciągu miesiąca od przedłożenia tej inicjatywy Komisji zgodnie z art. 9 lub w ciągu 18 miesięcy od daty rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej, w zależności od tego, która z tych dat jest wcześniejsza.

4. Właściwy organ wykorzystuje dane osobowe, które otrzymał w związku z daną inicjatywą obywatelską, wyłącznie w celu zweryfikowania deklaracji poparcia zgodnie z art. 8 ust. 2 oraz niszczy wszystkie deklaracje poparcia oraz wszelkie ich kopie najpóźniej w ciągu miesiąca od wydania poświadczenia, o którym mowa w tym artykule.

5. Deklaracje poparcia danej inicjatywy obywatelskiej i ich kopie można zachować na czas przekraczający terminy określone w ust. 3 i 4, jeżeli jest to konieczne do celów czynności prawnych lub administracyjnych związanych z proponowaną inicjatywą obywatelską. Organizatorzy i właściwy organ niszczą wszystkie deklaracje poparcia i ich kopie najpóźniej tydzień po dniu zakończenia wspomnianych procedur w drodze decyzji ostatecznej.

6. Organizatorzy wprowadzają w życie odpowiednie środki techniczne i organizacyjne 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.

Artykuł 13 **Odpowiedzialność**

Zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym organizatorzy ponoszą odpowiedzialność za wszelkie szkody, które spowodują w trakcie organizacji inicjatywy obywatelskiej.

Artykuł 14 **Sankcje**

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby organizatorzy podlegali odpowiednim sankcjom za naruszenie przepisów niniejszego rozporządzenia, a zwłaszcza za:

- a) składanie nieprawdziwych oświadczeń przez organizatorów;
- b) bezprawne wykorzystywanie danych.

2. Sankcje, o których mowa w ust. 1, muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Artykuł 15 **Właściwe organy w państwach członkowskich**

1. Do celów wykonania art. 6 ust. 3 państwa członkowskie wyznaczają właściwe organy odpowiedzialne za wydawanie certyfikatu przewidzianego w tym przepisie.

2. Do celów wykonania art. 8 ust. 2 każde z państw członkowskich wyznacza jeden właściwy organ odpowiedzialny za koordynowanie procesu weryfikacji deklaracji poparcia oraz dostarczanie certyfikatów przewidzianych w tym przepisie.

3. Najpóźniej w dniu 1 marca 2012 r. państwa członkowskie przesyłają Komisji nazwy i adresy właściwych organów.

4. Komisja udostępnia publicznie wykaz właściwych organów.

Artykuł 16 **Zmiana załączników**

Komisja może przyjmować w drodze aktów delegowanych zgodnie z art. 17 i z zastrzeżeniem warunków zawartych w art. 18 i 19, zmiany do załączników do niniejszego rozporządzenia, w zakresie stosownych przepisów niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 17

Wykonanie przekazanych uprawnień

1. Uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych, o których mowa w art. 16, powierza się Komisji na czas nieokreślony.
2. Niezwłocznie po przyjęciu aktu delegowanego Komisja powiadamia o tym równocześnie Parlament Europejski i Radę.
3. Uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych powierzone Komisji podlegają warunkom określonym w art. 18 i 19.

Artykuł 18

Odwołanie przekazanych uprawnień

1. Przekazanie uprawnień, o którym mowa w art. 16, może zostać odwołane w dowolnym momencie przez Parlament Europejski lub Radę.
2. Instytucja, która rozpoczęła wewnętrzną procedurę w celu zadecydowania, czy zamierza ona odwołać przekazanie uprawnień, stara się poinformować drugą instytucję oraz Komisję, w rozsądnym terminie przed podjęciem ostatecznej decyzji, wskazując przekazane uprawnienia, które mogłyby zostać odwołane, oraz możliwe przyczyny tego odwołania.
3. Decyzja o odwołaniu kończy przekazanie uprawnień określonych w tej decyzji. Staje się ona skuteczna natychmiast lub od późniejszej daty, która jest w niej określona. Decyzja ta nie wpływa na ważność aktów delegowanych już obowiązujących. Zostaje ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Artykuł 19

Sprzeciw wobec aktów delegowanych

1. Parlament Europejski lub Rada może wyrazić sprzeciw wobec aktu delegowanego w terminie dwóch miesięcy od daty powiadomienia. Z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady termin ten jest przedłużany o dwa miesiące.
2. Jeśli po upływie terminu, o którym mowa w ust. 1, ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyrażą sprzeciwu wobec aktu delegowanego, zostaje on opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wchodzi w życie z dniem w nim przewidzianym.

Akt delegowany może zostać opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i może wejść w życie przed upływem tego terminu, jeżeli Parlament Europejski i Rada poinformują Komisję, że nie zamierzają wyrazić sprzeciwu.

3. Jeśli Parlament Europejski albo Rada wyrażą sprzeciw wobec aktu delegowanego w terminie, o którym mowa w ust. 1, nie wchodzi on w życie. Instytucja, która wyraża sprzeciw wobec aktu delegowanego, podaje uzasadnienie.

Artykuł 20 **Komitet**

1. W celu wykonania art. 6 ust. 5 Komisję wspomaga komitet.
2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5 i 7 decyzji 1999/468/WE, z uwzględnieniem jej art. 8.

Okres przewidziany w art. 5 ust. 6 decyzji 1999/468/WE ustala się na trzy miesiące.

Artykuł 21 **Zgłoszenie przepisów krajowych**

Każde z państw członkowskich zgłasza Komisji przepisy szczegółowe przyjęte w celu wykonania niniejszego rozporządzenia Komisja informuje o tym pozostałe państwa członkowskie.

Artykuł 22 **Przegląd**

Do dnia 1 kwietnia 2015 r., a następnie co trzy lata, Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące stosowania niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 23 **Wejście w życie i stosowanie**

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 kwietnia 2012 r.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Strasburgu dnia 16 lutego 2011 r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego
J. BUZEK
Przewodniczący

W imieniu Rady
MARTONYI J.
Przewodniczący

ZAŁĄCZNIK I

MINIMALNA LICZBA SYGNATARIUSZY PRZYPADAJĄCA NA PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE

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

ZAŁĄCZNIK II

INFORMACJE WYMAGANE W CELU ZAREJESTROWANIA PROPONOWANEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ

Aby zarejestrować proponowaną inicjatywę obywatelską w rejestrze on-line Komisji, dostarcza się następujące informacje:

- 1) tytuł proponowanej inicjatywy obywatelskiej – nie więcej niż 100 znaków;
- 2) przedmiot inicjatywy – nie więcej niż 200 znaków;
- 3) opis celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej, w odniesieniu do której wzywa się Komisję do działania – nie więcej niż 500 znaków;
- 4) postanowienia Traktatów uznane przez organizatorów za istotne dla zaproponowanych działań;

5) imiona i nazwiska, adresy pocztowe, obywatelstwa i daty urodzenia siedmiu członków komitetu obywatelskiego, ze wskazaniem przedstawiciela i zastępcy oraz ich adresów e-mail;⁴⁴⁸

6) wszystkie źródła wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej w momencie rejestracji (1).

Organizatorzy mogą podać bardziej szczegółowe informacje na temat przedmiotu, celów i kontekstu proponowanej inicjatywy obywatelskiej w załączniku. Organizatorzy mogą również, jeśli tego chcą, przedłożyć projekt aktu prawnego.

⁴⁴⁸ Oświadczenie o ochronie danych osobowych: Zgodnie z art. 11 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych, informuje się osoby, których dane te dotyczą, że Komisja gromadzi te dane osobowe na potrzeby procedury dotyczącej proponowanej inicjatywy obywatelskiej. W rejestrze on-line Komisji publicznie udostępnione zostaną jedynie: imiona i nazwiska organizatorów, adresy e-mail osób do kontaktu oraz informacje dotyczące źródeł wsparcia i finansowania. Osoby, których dotyczą dane, mają prawo sprzeciwić się publikacji swoich danych osobowych, podając uzasadnione powody związane z ich szczególną sytuacją oraz żądać w każdej chwili korekty i usunięcia swoich danych osobowych z rejestru on-line Komisji po wygaśnięciu okresu dwóch lat od dnia rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej.

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

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (1), w szczególności jego art. 6 ust. 5,

po konsultacji z Europejskim Inspektorem Ochrony Danych

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie (UE) nr 211/2011 stanowi, że w przypadku zbierania deklaracji poparcia *on-line* system używany do tego celu musi spełniać pewne wymogi bezpieczeństwa i wymogi techniczne oraz musi posiadać certyfikat wydany przez właściwy organ danego państwa członkowskiego.

(2) System zbierania deklaracji *on-line* w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 211/2011 jest systemem informatycznym, obejmującym oprogramowanie, sprzęt, środowisko hostingowe, procesy biznesowe i personel, służącym do gromadzenia deklaracji poparcia *on-line*.

(3) Rozporządzenie (UE) nr 211/2011 określa wymogi, które systemy zbierania deklaracji *on-line* muszą spełniać w celu uzyskania certyfikatu, oraz stanowi, że Komisja powinna przyjąć specyfikacje techniczne w celu wprowadzenia w życie tych wymogów.

(4) Opracowanie „Top 10 2010” stworzone przez organizację OWASP (Open Web Application Security Project) zawiera przegląd zarówno największych zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa aplikacji sieciowych, jak i narzędzi do ich eliminowania; w związku z czym specyfikacje techniczne są oparte na wynikach wspomnianego opracowania.

(5) Wdrożenie specyfikacji technicznych przez organizatorów powinno zagwarantować wydanie przez władze państw członkowskich certyfikatów dla systemów zbierania deklaracji *on-line* oraz przyczynić się do wprowadzenia w życie odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych wymaganych do wykonania zobowiązań nałożonych dyrektywą 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (2) w sprawie bezpieczeństwa przetwarzania danych, zarówno w czasie projektowania systemu przetwarzania, jak i

podczas samego przetwarzania, w celu zapewnienia bezpieczeństwa, a tym samym niedopuszczenia do niedozwolonego przetwarzania danych oraz zagwarantowania ochrony danych osobowych przed przypadkowym lub nielegalnym zniszczeniem lub przypadkową utratą, zmianą, niedozwolonym ujawnieniem lub dostępem.

(6) W celu ułatwienia procesu wydawania certyfikatów organizatorzy powinni korzystać z oprogramowania zapewnianego przez Komisję zgodnie z art. 6 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 211/2011.

(7) Podczas gromadzenia deklaracji poparcia on-line organizatorzy inicjatyw obywatelskich, jako administratorzy danych, powinni wdrażać wymogi specyfikacji technicznych określonych w niniejszym rozporządzeniu w celu zapewnienia ochrony przetwarzanych danych osobowych. W przypadku przetwarzania danych przez przetwarzającego organizatorzy powinni dopilnować, aby działał on wyłącznie na polecenie organizatorów i wdrażał wymogi specyfikacji technicznych określonych w niniejszym rozporządzeniu.

(8) Niniejsze rozporządzenie uwzględnia prawa podstawowe i jest zgodne z zasadami zapisanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności jej art. 8, który stanowi, że każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.

(9) Środki przewidziane w niniejszym rozporządzeniu są zgodne z opinią komitetu powołanego na mocy art. 20 rozporządzenia (UE) nr 211/2011,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

Specyfikacje techniczne, o których mowa w art. 6 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 211/2011, są określone w załączniku.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 17 listopada 2011 r.

W imieniu Komisji

José Manuel BARROSO
Przewodniczący

ZAŁĄCZNIK

1. SPECYFIKACJE TECHNICZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA ART. 6 UST. 4 LIT. a) ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 211/2011

W celu niedopuszczenia do składania deklaracji poparcia przez automaty przed złożeniem deklaracji w systemie sygnatariusz przechodzi odpowiedni proces weryfikacji zgodny z aktualną praktyką. Jednym z możliwych procesów weryfikacji jest zastosowanie silnego zabezpieczenia typu „captcha”.

2. SPECYFIKACJE TECHNICZNE DOTYCZĄCE WYKONANIA ART. 6 UST. 4 LIT. b) ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 211/2011

Normy dotyczące zabezpieczania informacji

2.1. Organizatorzy przedstawiają dokumentację wykazującą, że spełniają wymogi normy ISO/IEC 27001 bez konieczności przyjęcia jej. W tym celu:

- a) przeprowadzili kompleksową ocenę ryzyka, obejmującą rozpoznanie systemu, wpływ na działalność operacyjną w razie wystąpienia różnych naruszeń bezpieczeństwa informacji, stworzenie listy zagrożeń i luk systemu informatycznego, opracowanie analizy zagrożeń wraz z wykazem środków mających przeciwdziałać zagrożeniom oraz środków zaradczych przewidzianych do zastosowania w przypadku wystąpienia zagrożenia, a także sporządzenie hierarchicznego wykazu udoskonaleń;
- b) opracowali i wprowadzili środki służące eliminacji zagrożeń związanych z ochroną danych osobowych oraz ochroną życia rodzinnego i prywatnego, a także środków, które zostaną podjęte w razie wystąpienia zagrożenia
- c) określili na piśmie ryzyko szczytkowe;
- d) zapewnili środki organizacyjne służące uzyskiwaniu informacji zwrotnych o nowych zagrożeniach i udoskonaleniach zwiększających bezpieczeństwo.

2.2. Organizatorzy dokonują wyboru środków kontroli bezpieczeństwa na podstawie analizy ryzyka, o której mowa w pkt 2.1.a), spośród następujących norm:

- 1) ISO/IEC 27002; lub
- 2) standardu dobrej praktyki opracowanego przez organizację Information Security Forum;

w celu rozwiązywania następujących kwestii:

- a) ocen ryzyka (zalecana jest metodyka przewidziana w normie ISO/IEC 27005 lub inna odpowiednia do tego celu metodyka oceny ryzyka);
- b) bezpieczeństwa fizycznego i bezpieczeństwa środowiska;

- c) bezpieczeństwa zasobów ludzkich;
- d) komunikacji i zarządzania operacyjnego;
- e) standardowych środków kontroli dostępu, oprócz tych określonych w niniejszym rozporządzeniu wykonawczym;
- f) pozyskiwania, rozwoju i utrzymania systemów informatycznych;
- g) zarządzania incydentami związanymi z bezpieczeństwem informacji;
- h) środkami zaradczymi i środkami mającymi łagodzić skutki takich naruszeń systemów informatycznych, które wiążą się ze zniszczeniem lub przypadkową utratą, zmianą, niedozwolonym ujawnieniem lub dostępem do przetwarzanych danych osobowych;
- i) zgodności z wymogami;
- j) bezpieczeństwa sieci komputerowych (zalecana norma ISO/IEC 27033 lub standard dobrej praktyki SoGP).

Stosowanie tych norm może być ograniczone do tych części organizacji, które są związane z systemem zbierania deklaracji on-line. Przykładowo, bezpieczeństwo zasobów ludzkich może ograniczać się do pracowników mających fizyczny lub sieciowy dostęp do systemu zbierania deklaracji on-line, a bezpieczeństwo fizyczne i środowiskowe może ograniczać się do budynków, w których znajdują się urządzenia hostingowe systemu.

Wymagania funkcjonalne

2.3. System zbierania deklaracji on-line składa się z instancji aplikacji sieciowej utworzonej do celów gromadzenia deklaracji poparcia dla pojedynczej inicjatywy obywatelskiej.

2.4. Jeśli administrowanie systemem wymaga różnych ról, tworzy się różne poziomy kontroli dostępu ustalone zgodnie z zasadą przydzielania jak najmniejszych uprawnień.

2.5. Publicznie dostępne funkcje są wyraźnie oddzielone od funkcji przeznaczonych do celów administracyjnych. Żadne środki kontroli dostępu nie utrudniają odczytania informacji dostępnych w publicznej części systemu, włącznie z informacjami dotyczącymi inicjatywy i elektronicznym formularzem deklaracji poparcia. Przystąpienie do inicjatywy jest możliwe tylko za pośrednictwem publicznej części systemu.

2.6. System wykrywa i uniemożliwia ponowne złożenie deklaracji poparcia.

Bezpieczeństwo na poziomie aplikacji

2.7. System jest odpowiednio zabezpieczony przed znanymi lukami w zabezpieczeniach i programami wykorzystującymi takie luki. W związku z tym spełnia on m.in. następujące wymagania:

2.7.1. System zapewnia ochronę przed iniekcją błędów poprzez zapytania z wykorzystaniem języka SQL (Structured Query Language), protokołu LDAP (Lightweight Directory Access Protocol) lub języka XPath (XML Path Language), poleceń systemu operacyjnego lub argumentów programów. W tym celu system wymaga co najmniej:

- a) sprawdzania poprawności wszystkich danych wprowadzanych przez użytkowników;
- b) sprawdzania poprawności przynajmniej przez mechanizmy logiczne po stronie serwera;
- c) aby jakiegokolwiek stosowanie interpreterów wiązało się z wyraźnym oddzieleniem niezaufanych danych pochodzących z polecenia lub zapytania. W przypadku połączeń SQL oznacza to wykorzystywanie powiązanych zmiennych we wszystkich opracowywanych deklaracjach i zachowanych procedurach oraz unikanie zapytań dynamicznych.

2.7.2. System zapewnia ochronę przed iniekcją skryptów z innych witryn (atakami XSS).

W tym celu system wymaga co najmniej, by:

- a) wszystkie dane wprowadzone przez użytkowników wysyłane z powrotem do przeglądarki były sprawdzane pod kątem bezpieczeństwa (poprzez weryfikację poprawności danych wejściowych);
- b) wszystkie dane wprowadzone przez użytkowników były odpowiednio zmieniane przed umieszczeniem na stronie wyjściowej;
- c) odpowiednie kodowanie danych wyjściowych gwarantowało traktowanie takich danych jako tekstu w przeglądarce oraz aby nie wykorzystywano żadnych aktywnych treści.

2.7.3. System posiada silne uwierzytelnianie i zarządzanie sesją, co wymaga co najmniej spełnienia poniższych warunków:

- a) dane uwierzytelniające są zawsze chronione podczas przechowywania poprzez stosowanie skrótów lub szyfrowanie. Ryzyko, że ktoś uwierzyteli się za pomocą przejętego skrótu (ataku „pass-the-hash”), jest ograniczone;
- b) danych uwierzytelniających nie można odgadnąć ani zastąpić, wykorzystując niedoskonałe funkcje zarządzania kontem (np. funkcje tworzenia kont, zmiany hasła, odzyskiwania hasła, słabe identyfikatory sesji);

- c) identyfikatory sesji i dane sesji nie są ujawniane w adresie URL;
- d) identyfikatory sesji nie są narażone na ataki z wykorzystaniem spreparowanych stałych identyfikatorów sesji (ataki typu „session fixation”);
- e) identyfikatory sesji mają limit czasu, który zapewnia wylogowanie użytkowników;
- f) nie występuje rotacja identyfikatorów sesji po udanym logowaniu;
- g) hasła, identyfikatory sesji i inne dane uwierzytelniające są przesyłane wyłącznie za pomocą protokołu TLS (Transport Layer Security);
- h) część administracyjna systemu jest chroniona. Jeśli jej ochrona jest zapewniana poprzez uwierzytelnianie z wykorzystaniem jednego składnika, wówczas hasło składa się z co najmniej 10 znaków, w tym co najmniej jednej litery, jednej cyfry i jednego znaku specjalnego. Istnieje również możliwość zastosowania uwierzytelniania dwuskładnikowego.

W przypadku zastosowania uwierzytelniania z wykorzystaniem jednego składnika obejmuje ono mechanizm dwuetapowej weryfikacji dostępu do części administracyjnej systemu przez internet, w którym jednemu składnikowi towarzyszy inny sposób uwierzytelniania, np. przesłanie jednorazowego hasła bądź kodu za pośrednictwem wiadomości SMS lub asymetrycznie szyfrowany losowy łańcuch znaków, który musi zostać odszyfrowany przy użyciu nieznanego dla systemu, prywatnego klucza organizatorów/administratorów.

2.7.4. System nie zawiera niezabezpieczonych bezpośrednich odniesień do obiektu. W tym celu wymagane jest co najmniej spełnienie następujących warunków:

- a) w przypadku bezpośrednich odniesień do zastrzeżonych zasobów aplikacja sprawdza, czy użytkownik ma prawo dostępu do danego zasobu danych;
- b) w przypadku odniesień pośrednich mapowanie do bezpośredniego odniesienia ogranicza się do wartości dopuszczalnych dla bieżącego użytkownika.

2.7.5. System posiada zabezpieczenia przed atakami CSRF (cross-site request forgery).

2.7.6. Wprowadzono właściwą konfigurację zabezpieczeń, co oznacza spełnienie co najmniej poniższych wymogów:

- a) przeprowadzono aktualizację wszystkich składników oprogramowania, włącznie z systemem operacyjnym, serwerem aplikacji/WWW, systemem zarządzania bazą danych (SZBD), aplikacjami i wszystkimi bibliotekami kodów;
- b) zbędne usługi systemu operacyjnego i serwera aplikacji/WWW są wyłączone, usunięte lub nie zostały zainstalowane;
- c) domyślne hasła do kont zostały zmienione lub wyłączone;

- d) obsługa błędów została skonfigurowana tak, aby zapobiegać przeciekom śladów stosów i innych komunikatów o błędzie mających charakter informacyjny;
- e) ustawienia zabezpieczeń w strukturach programistycznych i bibliotekach zostały skonfigurowane zgodnie z najlepszą praktyką, np. wytycznymi OWASP.

2.7.7. System przewiduje szyfrowanie danych w następujący sposób:

- a) dane osobowe w formie elektronicznej są szyfrowane podczas ich przechowywania lub przekazywania właściwym organom państw członkowskich zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 211/2011, a zarządzanie kluczami i tworzenie ich kopii zapasowej przeprowadzane jest oddzielnie;
- b) silne algorytmy i silne klucze stosowane są zgodnie z normami międzynarodowymi. Wprowadzone jest zarządzanie kluczami;
- c) hasła są skracane z wykorzystaniem silnego algorytmu i odpowiedniego ciągu zaburzającego;
- d) wszystkie klucze i hasła są chronione przed dostępem osób nieupoważnionych.

2.7.8. System ogranicza dostęp do adresów URL w oparciu o poziomy dostęp i uprawnienia użytkowników. W tym celu wymagane jest co najmniej spełnienie następujących warunków:

- a) w przypadku zastosowania zewnętrznych mechanizmów bezpieczeństwa do uwierzytelniania i kontrolowania autoryzacji dostępu do stron muszą one być odpowiednio skonfigurowane dla każdej strony;
- b) w przypadku zastosowania ochrony na poziomie kodu taka ochrona musi zostać wprowadzona dla każdej wymaganej strony.

2.7.9. System posiada odpowiednią ochronę warstwy transportowej. W tym celu stosowane są wszystkie poniższe środki lub środki zapewniające co najmniej taki sam poziom bezpieczeństwa:

- a) system wymaga, aby dostęp do wszelkich poufnych zasobów był możliwy za pomocą najnowszej wersji protokołu HTTPS (Hypertext Transfer Protocol Secure), przy użyciu certyfikatów, które są ważne, nie wygasły, nie zostały cofnięte i odpowiadają wszystkim domenom wykorzystywanym przez daną witrynę;
- b) system oznacza flagą bezpieczeństwa wszystkie pliki „cookie” zawierające informacje poufne;
- c) serwer wymusza, aby składnik protokołu TLS obsługiwał jedynie algorytmy szyfrowania zgodne z najlepszą praktyką. Użytkownicy są informowani, że muszą włączyć w przeglądarce obsługę protokołu TLS.

2.7.10. System zapewnia ochronę przed nieważnymi przekierowaniami.

Bezpieczeństwo baz danych i integralność danych

2.8. W przypadku wykorzystywania tych samych zasobów sprzętowych i systemu operacyjnego przez systemy zbierania deklaracji on-line w odniesieniu do różnych inicjatyw obywatelskich systemy te nie współdzielą żadnych danych, w tym danych uwierzytelniających związanych z dostępem lub szyfrowaniem. Znajduje to dodatkowe odzwierciedlenie w ocenie ryzyka i we wprowadzonych środkach zaradczych.

2.9. Ryzyko, że ktoś uwierzyteli się w bazie danych za pomocą przejętego skrótu (ataku „pass-the-hash”), jest ograniczone.

2.10. Dostęp do danych podawanych przez sygnatariuszy ma wyłącznie administrator bazy danych / organizator.

2.11. Dane uwierzytelniające administratora, dane osobowe zebrane od sygnatariuszy i ich kopia zapasowa są zabezpieczone algorytmami silnego szyfrowania zgodnie z pkt 2.7.7.b). Dane dotyczące państwa członkowskiego, w którym zliczane będą deklaracje poparcia, daty złożenia deklaracji oraz języka, w jakim sygnatariusz złożył deklarację poparcia, mogą być jednak przechowywane w postaci niezasyfrowanej.

2.12. Sygnatariusze mają dostęp do przesyłanych danych wyłącznie podczas sesji, w której wypełniają formularz deklaracji poparcia. Po przesłaniu formularza deklaracji poparcia sesja ta zostaje zakończona, a przesłane dane nie są już dostępne.

2.13. Dane osobowe sygnatariuszy są dostępne w systemie, w tym również w kopii zapasowej, wyłącznie w postaci zaszyfrowanej. W celu weryfikacji lub poświadczenia danych przez organy krajowe zgodnie z art. 8 rozporządzenia (UE) nr 211/2011, organizatorzy mogą eksportować zaszyfrowane dane zgodnie z pkt 2.7.7.a).

2.14. Trwałość danych wprowadzonych do formularza deklaracji poparcia jest niepodzielna. Oznacza to, że po wprowadzeniu przez użytkownika wszystkich wymaganych informacji do formularza deklaracji poparcia i zatwierdzeniu decyzji o poparciu inicjatywy system albo zapisuje wszystkie dane z formularza w bazie danych, albo – w razie błędu – nie zapisuje żadnych danych. System informuje użytkownika o udanym lub nieudanym wyniku operacji.

2.15. Stosowany SZBD jest aktualizowany i stale poprawiany w celu ochrony przed programami wykorzystującymi nowo odkryte luki w zabezpieczeniach.

2.16. Prowadzone są dzienniki aktywności całego systemu. System gwarantuje możliwość prowadzenia i przechowywania dzienników inspekcji rejestrujących wyjątki i inne niżej wymienione zdarzenia związane z bezpieczeństwem aż do momentu zniszczenia danych zgodnie z art. 12 ust. 3 lub 5 rozporządzenia (UE) nr 211/2011. Dzienniki są odpowiednio zabezpieczone, np. poprzez przechowywanie na zaszyfrowanym nośniku. Organizatorzy/administratorzy regularnie sprawdzają dzienniki pod kątem podejrzanych działań. Dzienniki zawierają co najmniej:

- a) daty i godziny logowania oraz wylogowania organizatorów/administratorów;
- b) wykonane kopie zapasowe;
- c) wszystkie zmiany i aktualizacje dokonane przez administratora bazy danych.

Bezpieczeństwo infrastruktury - umiejscowienie, infrastruktura sieciowa i środowisko serwerowe

2.17. Bezpieczeństwo fizyczne

Bez względu na rodzaj hostingu, urządzenie hostingowe aplikacji jest odpowiednio chronione, co oznacza:

- a) kontrolę dostępu do strefy hostingowej i prowadzenie dziennika inspekcji;
- b) fizyczne zabezpieczenie danych kopii zapasowych przed kradzieżą lub przypadkowym zgubieniem;
- c) montaż serwera hostingowego aplikacji w szafie serwerowej.

2.18. Bezpieczeństwo sieci

2.18.1. System jest umieszczony na serwerze z dostępem do internetu, zainstalowany w strefie zdemilitaryzowanej i chroniony zaporą sieciową.

2.18.2. Stosowne aktualizacje i poprawki zapory sieciowej instalowane są niezwłocznie po ich wydaniu.

2.18.3. Cały ruch przychodzący i wychodzący serwera (związany z systemem zbierania deklaracji on-line) jest rejestrowany w dzienniku i kontrolowany z użyciem reguł zapory sieciowej. Reguły zapory blokują ruch, który nie jest potrzebny do bezpiecznego działania systemu i do administrowania nim.

2.18.4. System zbierania deklaracji on-line musi być umieszczony w odpowiednio chronionym roboczym segmencie sieci, oddzielnym od segmentów, na których umieszczone są systemy nierobocze, np. środowisko programistyczne lub testowe.

2.18.5. Wprowadzono następujące środki bezpieczeństwa sieci lokalnej LAN:

- a) lista kontroli dostępu do warstwy 2 (L2)/zabezpieczenie przełącznika portów;
- b) porty nieużywane są w przełączniku zablokowane;
- c) strefa zdemilitaryzowana znajduje się w dedykowanej wirtualnej sieci lokalnej (VLAN)/LAN;
- d) trunking w warstwie 2 (L2) jest wyłączony na zbędnych portach.

2.19. Bezpieczeństwo systemu operacyjnego i serwera aplikacji/WWW

2.19.1. Wprowadzono właściwą konfigurację zabezpieczeń obejmującą elementy wymienione w pkt 2.7.6.

2.19.2. Aplikacje mają przydzielony najniższy poziom uprawnień wymagany do ich działania.

2.19.3. Podczas dostępu administratora do panelu zarządzania w systemie zbierania deklaracji on-line przydzielany jest krótki limit czasu sesji (najwyżej 15 minut).

2.19.4. Niezwłocznie po wydaniu instalowane są odpowiednie aktualizacje i poprawki do systemu operacyjnego, środowiska wykonawczego aplikacji, aplikacji działających na serwerach lub narzędzi chroniących przed złośliwym oprogramowaniem.

2.19.5. Ryzyko, że ktoś uwierzytlni się w systemie za pomocą przejętego skrótu (ataku „pass-the-hash”), jest ograniczone.

2.20. Bezpieczeństwo oprogramowania klienckiego organizatora

W celu zapewnienia pełnego bezpieczeństwa organizatorzy podejmują poniższe środki niezbędne do zabezpieczenia narzędzia/oprogramowania klienckiego służącego do uzyskiwania dostępu do systemu zbierania deklaracji on-line i do administrowania nim.

2.20.1. Przy wykonywaniu zadań niezwiązanych z konserwacją (np. automatyzacji prac biurowych) użytkownicy mają przydzielony najniższy poziom uprawnień wymagany do prawidłowego działania.

2.20.2. Stosowne aktualizacje i poprawki do systemu operacyjnego, wszelkich działających aplikacji lub narzędzi chroniących przed złośliwym oprogramowaniem są instalowane niezwłocznie po ich wydaniu.

3. SPECYFIKACJE TECHNICZNE SŁUŻĄCE DO WYKONANIA ART. 6 UST. 4 LIT. c) ROZPORZĄDZENIA (UE) NR 211/2011

3.1. W odniesieniu do każdego państwa członkowskiego system zapewnia możliwość wygenerowania raportu z podaniem inicjatywy i danych osobowych sygnatariuszy podlegających weryfikacji właściwego organu danego państwa członkowskiego.

3.2. Deklaracje poparcia złożone przez sygnatariuszy mogą być eksportowane do formatu określonego w załączniku III do rozporządzenia (UE) nr 211/2011. System może ponadto pozwalać na eksportowanie deklaracji poparcia w formacie zapewniającym interoperacyjność, np. w formacie XML (Extensible Markup Language).

3.3. Eksportowane deklaracje poparcia oznaczane są jako dystrybucja ograniczona do danego państwa członkowskiego oraz opatrzone etykietą dane osobowe.

3.4. Przesyłanie eksportowanych danych do państw członkowskich drogą elektroniczną jest zabezpieczone przed podsłuchem za pomocą szyfrowania na całej drodze przesyłu danych.

XI. Bibliografia:

XI.1. Książki i Artykuły:

- Adamiak, B.; Borkowski, J. 'Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.' wyd. 8. Warszawa 2006, C.H.Beck.
- Anioł, W. 'Deficyt demokratyczny w systemie globalnym' [w:] *Studia Europejskie* 4/2002.
- Auer, A. 'European Citizens' Initiative.' [w:] *European Constitutional Law Review* 1:79-86, 2005.
- Balthasar, A.; Prosser, A. 'Die Europäische Bürgerinitiative Gefährdung der Glaubwürdigkeit eines direktdemokratischen Instruments?' [w:] *Journal für Rechtspolitik* 18, 2010.
- Banaszak, B. 'Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.', Warszawa 2009, C.H. Beck.
- Biernat, S. 'Tworzenie prawa Unii Europejskiej' [w:] Barcz, J.(red.) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia Systemowe*. Warszawa 2006. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza
- Boucher, S. 'If citizens have a voice, who's listening? Lessons from recent citizen consultation experiments for the European Union', EPIN Working Paper nr 24, 2009.
- Celiński, A. 'Lex, -kracja i demos. Rzecz o deficycie demokracji w UE' <http://www.knsp.uksw.edu.pl/artykuly/deficyt_ac.pdf> [30.11.2011].
- Cendrowicz, L. 'Direct Democracy: Citizen Initiatives Come to Europe.' Time. <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1978069,00.html>> [3.03.2011].
- Crum, B. 'Tailoring Representative Democracy to the European Union: Does the European Constitution Reduce the Democratic Deficit?' [w:] *European Law Journal*, t. 11,nr 4, 2005.
- Cuesta, V. 'Prospects for Participatory Democracy in the Supranational Constitutionalism of the European Union'[w:] Pállinger, Z.T.; Kaufmann, B.; Marxer, W.;Schiller, T., *Direct Democracy in Europe*.

- Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Cuesta, V. 'The Future of the European Citizen Initiative' [w:] Kaufmann, B.; Lamassoure, A.; Meyer, J. (red.), *Transnational Democracy in the Making, IRI Europe Handbook 2004*, Amsterdam 2003, Initiative & Referendum Institute Europe.
- Davies, B. 'Giving EU Citizens a voice: Regulation 211/2011 on the EU Citizen's Initiative' [w:] *Journal of Social Welfare & Family Law*, t. 22, nr 3, 2011.
- De Gaulle, Ch. 'Discours et messages. Dans l'attente. Février 1946-Avril 1958.', t. II, Paryż 1970, Plon.
- de Witte, B.; Trechsel, A. H.; Damjanović, D.; Hellquist, E.; Hien, J.; Ponzano, P. 'Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament', EUDO Report 2010/1, European Union Democracy Observatory (EUDO).
- Działocha, K. 'Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian' [w:] *Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85*, 2008.
- Efler, M. 'European Citizen's Initiative. Legal options for implementation below constitutional level.' *Democracy International*, 2010.
- Efler, M. 'European Citizens' Initiative. Legal Nature and Criteria for Implementation.' [w:] Pichler, J.W.; Kaufmann, B., *The European Citizens' Initiative – into new democratic territory*, 2010.
- Egenhofer, Ch.; Kurpas, S.; Kaczyński, P.M.; van Schaik, L. 'The ever-changing Union. An Introduction to the History, Institutions and Decision-Making Processes of the European Union', wyd.2 poprawione, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2011.
- Epaminondas, M. 'The right to petition the European Parliament after Maastricht' [w:] *European Law Review*, t. 19, 1994, London Sweet and Maxwell.
- Feld, L.P.; Kirchaessner, G. 'The role of direct democracy in the European Union', CESifo Working Paper No. 1083, 2003.
- Follesdal, A. 'Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik' [w:] *Journal of*

- Common Market Studies, t.44, nr 3, 2006.
- Garcia, L.B. 'How could the European Citizens' Initiative (art. 11.4. TUE) contribute to the emergence of a European public sphere? On the citizens' initiative as way to improve European civil society organisations' representativeness.'
<<http://www.uaces.org/pdf/papers/1002/Bouza%20Garcia.pdf>> [30.11.2011].
- Garlicki, L. 'Polskie prawo konstytucyjne.' Wyd. 12, Warszawa 2008, LIBER.
- Garlicki, L. 'Artykuł 118' [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (red. Garlicki, L.), t. II, Warszawa 2001, Kancelaria Sejmu.
- Gerkrath, J. 'Representation of Citizens by the EP.' [w:] *European Constitutional Law Review* 1:73-78, 2005.
- Giese K. 'Direkte Demokratie in den Mitgliedstaaten der EU' [w:] Pichler, J.W. (red.), *Verändern wir Europa!* 2008, Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Gniatkowski, Z. 'Komunikacja społeczna w Unii Europejskiej – refleksje po odrzuceniu Traktatu Konstytucyjnego' [w:] *Studia Europejskie* 2/2007.
- Grosse, T. G. 'Kondycja integracji po szczycie UE oraz referendach we Francji i Holandii' [w:] *Analizy i opinie* 39/2005, Instytut Spraw Publicznych.
- Grundmann, R. 'The european public sphere and the deficit of democracy' [w:] Smith, D.; Wright, S. (red.), *Whose Europe? The turns towards democracy*, Oxford 1999, Wiley-Blackwell.
- Harasimowicz, A. 'Europejska Inicjatywa Obywatelska – pytania i wątpliwości', 2010.
<http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100415_europejska_inicjatywa_obywatelska_po_edycji_pl.htm> [9.09.2010].
- Harasimowicz, A. 'Europejska Inicjatywa Obywatelska – pytania i wątpliwości.'
<http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100415_europejska_inicjatywa_obywatelska_po_edycji_pl.htm> [9.09.2010].
- Hierlemann, D.; 'A Revolution in Disguise: The European Citizens'

- Wohlfarth, A. Initiative.' [w:] Spotlight Europe 2010/07 http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_32090_3222_0_2.pdf [30.11.2011]
- Hurrelmann, A. 'European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution' [w:] European Law Journal, t.13, nr 3, 2007.
- Jabłoński, M. 'Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej' [w:] Przegląd Sejmowy 4(99)/2010.
- Janusz, G. 'Procedury legislacyjne w Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim' [w:] Polityka i Społeczeństwo 8/2011.
- Jaroszyński, A. 'Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)' [w:] Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036. Opinie i Espertyzy OE-165.
- Kaczyński, P. M. 'The European Citizens' Initiative: A Proper Response from the Commission.' CEPS Commentaries, 2010.
- Kaczyński, P.M; ó Broin, P.; Dehousse, F.; De Schoutheete, P.; Heremans, T.; Keller, J.; Milton, G.; Witney, N.; Emmanouilidis, J.; Missiroli, A.; Stratulat, C. 'The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations', CEPS, EGMONT, EPC Study, 2010.
- Kaddous, Ch. 'L'initiative citoyenne: un instrument de democratie directe a l'echelle de l'Union europeene.' [w:]Kaddous, Ch.; Auer, A. (red.) *Les principes fondamentaux de la Constitution europeenne*, Dossier de droit europeen n° 15, Genève/Bâle/Munich/Bruxelles/Paris 2006, Helbing & Lichtenhahn/Bruylant/LGDJ.
- Kammel, A.; Moeller, A. 'Mehr Demokratie wagen: Der Entwurf zur Europäischen Bürgerinitiative muss überarbeitet werden.' [w:] Fokus 5/2010, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik. <http://www.aies.at/download/2010/AIES-Fokus-2010-05.pdf> [30.11.2011].

- Kanut, A.; Plottka, J. 'The European Citizens' Initiative: New Knowledge Regimes for Interest Groups' Involvement in European Law Making Processes?', 6th International Conference in Interpretative Policy Analysis: Discursive Spaces, Politics, Practices and Power, 2011.
- Kaufmann, B. 'Citizen Power Beyond the Nation State.' [w:] Berg, C.; Carline, P.; Kaufmann, B.; Leinen, J.; Wallis, D. *The Initiative for Europe Handbook 2008 .The guide to transnational democracy in Europe*. Initiative & Referendum Institute Europe, 2008.
- Kaufmann, B. 'The European Citizens' Initiative Handbook. Your Guide to the World's First Transnational Direct Democratic Tool." IRI. <http://www.gef.eu/fileadmin/user_upload/ECI_Manual_PL_web_final.pdf> [30.11.2011].
- Kaufmann, B. 'The <<new>> participative paradigm. How the European Citizens' Initiative can become the standard bearer of 21st century superdemocracy.' [w:] Pichler, J. W.; Kaufmann, B. *The European Citizens' Initiative – into new democratic territory*. Publications of Legal Policy, t. 30. Wien Graz 2010, Intersentia.
- Kaufmann, B. 'Prospects for Transnational Direct Democracy – Exploring the New European Approach to Citizens' Power beyond the Nation State' [w:] Pállinger, Z.T.; Kaufmann, B.; Marxer, W.; Schiller, T., *Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden 2007, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kaufmann, B. (red) 'Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie', Bruksela 2011, Green European Foundation <http://zielonyinstytut.pl/download/podrecznikeio.pdf> [30.11.2011].
- Kaufmann, B.; Lamassoure, A. ; Meyer, J. (red.) 'Transnational Democracy in the Making, IRI Europe Handbook 2004', Amsterdam 2003, Initiative & Referendum Institute Europe.
- Kaufmann, B.; Pichler, J.W. (red) 'The European Citizens' Initiatives: Into new democratic territory.' [w:] Publications of Legal Policy, t. 30. Wien Graz 2010, Intersentia.

- Klaus, K. 'Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE' [w:] Studia Europejskie 2/2004.
- Kraemer, L. 'Legal opinion by Prof. Dr. Ludwig Kraemer.' ClientEarth Justice for the Planet. <<http://www.greenpeace.org/raw/content/eu-unit/press-centre/policy-papers-briefings/eci-legal.pdf>> [30.11.2011].
- Kruk, M. 'Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP' [w:] Przegląd Sejmowy 2(25)/98.
- Kubin, T. 'Zagadnienie <<deficytu demokracji>> w Unii Europejskiej' [w:] Studia Europejskie 1/2007.
- Kubin, T. 'Zagadnienie "deficytu demokracji" w Unii Europejskiej. Część II: Aspekty praktyczne związane z funkcjonowaniem system instytucjonalnego Wspólnot Europejskich.' [w:] Studia Europejskie 2/2007.
- Kubin, T. 'Zagadnienie "deficytu demokracji" w Unii Europejskiej. Część I: Aspekty teoretyczne' [w:] Studia Europejskie 1/2007.
- Kubin, T. 'Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie <<deficytu demokracji>> w Unii Europejskiej' [w:] Studia Europejskie 3/2010.
- Kubin, T. '<<Deficyt demokracji>> w Unii Europejskiej? Instytucje Unii Europejskiej I poczucie wpływu na jej funkcjonowanie w świetle badań opinii publicznej' [w:] Studia Europejskie 4/2009.
- Kuciński, J. 'Konstytucyjny Ustrój Państwowy Rzeczypospolitej Polskiej.', Warszawa 2003, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis.
- Kurczewska, U.;
Mołęda – Zdziech, K.
Lopez, V.C. 'Lobbing w UE.' Warszawa 2002, Wyd. ISP.
- 'The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy' [w:] European Public Law 16, nr 1, 2010.
- Lu, L.-T. 'The Ability of the European Union to Solve the Democratic Deficit: A Historical Perspective' [w:] Journal of Humanities and Social Sciences, t.1, nr 2, 2007.
- Łada, A. 'Traktat lizboński – wpływ na UE i życie obywateli.'

- <http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/091222_traktat_lizbonski_ue_obywatele_pl.htm> [6.09.2010].
- Łada, A., 'Traktat lizboński – wpływ na UE i życie obywateli.' <http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/091222_traktat_lizbonski_ue_obywatele_pl.htm> [6.09.2010].
- Maiani, F. 'Citizen Participation and the Lisbon Treaty: A Legal Perspective', *Studies in Public Policy*, Centre for the Study of Public Policy, University of Aveerdeen.
- Majkowska-Szulc, S. 'Stosowanie i interpretacja prawa Unii Europejskiej.' [w:] Łazowski, A. (red), *Meritum. Unia Europejska. Prawo Instytucjonalne i gospodarcze*. Warszawa 2008, Wolters Kluwer Polska.
- Martysz, Cz. 'Opinia w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036)' [w:] *Opinie w sprawie projektu ustawy o petycjach (druk senacki nr 1036. Opinie i Espertyzy OE-165*, 2011.
- Maurer, A.; Vogel, S. 'Die Europaeische Burgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen.' 2009 SWP-Studie. <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S28_mrr_vogel_ks.pdf> [30.11.2011].
- Michałowska – Gorywoda, K. 'Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej.' Warszawa 2002 .Wyd. Scholar.
- Mik, C. 'Legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej w świetle Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy', konferencja *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji UE*, Warszawa, 3 marca 2005. <<http://www.msz.gov.pl/files/docs/legitymacja.pdf> > [30.11.2011].
- Mik, C. 'Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej' [w:] Barcz, J. (red.) *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*. Warszawa 2008, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji.
- Moravcsik, A. 'In Defense of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union' [w:] *Journal of Common Market Studies*, t.40, nr 4, 2002.
- Obwexer, W.; Villotti, 'Die Europäische Burgerinitiative. Grundlagen,

- J. Bedingungen und Verfahren.' [w:] Journal für Rechtspolitik 18, 2010.
- Olejniczak, M. 'Europejskie społeczeństwo obywatelskie?' [w:] Studia Europejskie 3/2005.
- Orłowski, W. 'Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji' [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008.
- Osiński, J. 'Traktat Konstytucyjny i legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej (przemówienie otwierające konferencję)', konferencja *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji UE*, Warszawa, 3 marca 2005. <<http://www.msz.gov.pl/docs/150/otwarcie.pdf>> [30.11.2011].
- Pawłowski, J. 'Przebudowa instytucjonalna Unii Europejskiej wobec potrzeb legitymacji.', [w:] Studia Europejskie 2/2007.
- Pichler, J. W. 'The European Initiative – Soon Law in Action?' [w:] Pichler, J. W.; Kaufmann, B. *The European Citizens' Initiative – into new democratic territory*. Publications of Legal Policy, t. 30. Wien Graz 2010, Intersentia.
- Pichler, J.W.; Kaufmann, B. (red.) 'The next big thing. Making Europe ready for the Citizens' Initiative.' Publications of Legal Policy, t. 32. Wien Graz 2011, Intersentia.
- Pichler, J.W.; Kaufmann, B. (red.) 'The European Citizens' Initiative – A New Era of Transnational, Participative Democracy.' [w:] Pichler, J. W.; Kaufmann, B. *The European Citizens' Initiative – into new democratic territory*. Publications of Legal Policy, t. 30. Wien Graz 2010, Intersentia.
- Piotrowski, R. 'Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie' [w:] [w:] Prawo petycji w ustawodawstwie polski, Opinie i Ekspertyzy OE-85, 2008.
- Piris, J-C. 'The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis.' Cambridge Studies in European Law and Policy. 2010. Cambridge University Press.
- Riedel, R. 'Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej. Defekt czy błogosławieństwo?' [w:] Studia Europejskie 4/2008.
- Robertson, V. 'Elemente der direkten Demokratie im Vertrag von Lissabon' [w:] Journal für Rechtspolitik 18, 2010.

- Sadurski, S. 'Obywatelstwo europejskie' [w:] *Studia Europejskie* 4/2005.
- Sarnecki, P. 'Prawo konstytucyjne RP', wyd. 4, Warszawa 2002, C.H.Beck.
- Sauron, J.-L. 'The European Citizens' Initiative: not such a good idea?' [w:] *Fondation Robert Schuman. European Issue* No. 192, 2011.
- Sigmund, A.-M. 'A Decesive Step Towards a Modern European Model of Democracy. [w:] Pichler, J. W.; Kaufmann, B. *The European Citizens' Initiative – into new democratic territory*. Publications of Legal Policy, t. 30. Wien Graz 2010, Intersentia.
- Smith, G. 'Trans-national democratic innovation in the European Union: Flirting with deliberative and plebiscitary design.' *Centre for Citizenship, Globalization and Governance (C2G2)*, 2011.
- Sobczak, K. 'Europejska Inicjatywa Obywatelska tylko dla poważnych projektów.' 2010 <http://lex.pl/?cmd=artykul,4660> [10.09.2010].
- Sobczak, K. 'Europejska Inicjatywa Obywatelska tylko dla poważnych projektów.' <<http://lex.pl/?cmd=artykul,4660>> [10.09.2010].
- Sokolewicz, W. 'Artykuł 63' [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (red. Garlicki, L.), t. IV, Warszawa 2001, Kancelaria Sejmu.
- Stratulat, C.; Emmanouilidis, J.C. 'The European Citizens' Initiative: next step, implementation.' *Commentary. European Policy Centre*. 2010 <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1203_the_european_citizens_initiative.pdf> [30.11.2011].
- Szmyt, A. 'III. W sprawie uprawnień przedstawiciela komitetu inicjatywy ustawodawczej obywateli' [w:] *Przegląd Sejmowy* 1(96), 2010.
- Szyszka, K. 'Rada i PE: porozumienie w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej osiągnięte.' <http://uniaeuropejska.org/unia/index.php?option=com_content&view=article&id=499&catid=49&Itemid=>> [4.03.2011].

- Thomson, J. 'A space inside Europe for the Public before <<A European Public Spehere>> The European Citizens' Initiative and the Future of EU Public Engagement, Involve, 2011 <<http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/ECI-A-Space-Inside-Europe-for-the-Public.pdf>> [30.11.2011].
- Truszczyński, J. 'Proces ratyfikacyjny Traktatu konstytucyjnego w państwach członkowskich UE.', konferencja *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji UE*, Warszawa, 3 marca 2005. <http://www.msz.gov.pl/docs/154/ratyfikacja.pdf> [14.05.2011].
- Trzaskowski, R. 'The European Citizens' Initiative: a victory for democracy or a marketing trick?' [w:] *European View*. 9(2), 2010.
- Uziębło, P. 'Demokracja partycypacyjna.', 2009, Centrum Badań Społecznych.
- Uziębło, P. 'Ustawa z 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej obywateli' [w:] *Przegląd Sejmowy* 4(39)/2000.
- Ventura, L. 'The European Citizens' Initiative (ECI): a new democratic tool?' [w:] *TEPSA Brief*. 2010. <http://tepsa.be/TEPSA%20BRIEF%20ECI%20final.pdf> [30.11.2011].
- Witkowska, M. 'Lobbying w UE i reguły przejrzystości.', 2010. <http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/100922_witkowska_pl.htm> [15.09.2010].
- Zoll, A. 'Demokracja i legitymizacja Unii Europejskiej', konferencja *Demokratyzacja i wzmocnienie legitymacji UE*, Warszawa, 3 marca 2005. <<http://www.msz.gov.pl/files/docs/demokratyzacja.pdf>> [30.11.2011].

XI.2. Dokumenty:

Commission Staff Working Document. *Outcome of the public consultation on the Green Paper on a European Citizens' Initiative* Bruksela 31.3.2010. SEC (2010) 370. <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/sec_2010_370_en.pdf> [7.09.2010].

EP: non-legislative resolution. 07/05/2009.

<<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/>

2008/2169> [9.09.2010].

Final legislative act. Dostępne w języku angielskim i języku francuskim.

<<http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=2&procnum=COD/2010/0074>> [20.03.2011]

Komisja Spraw Konstytucyjnych, Sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej, (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD));

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title3>> [2.02.2011]

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej COM(2010) 119 wersja ostateczna – 2010/0074 (COD) Bruksela, 14 lipca 2010 r. Sprawozdawca generalny: Anne-Marie Sigmund

<<http://eescopinions.eesc.europa.eu/eescopiniondocument.aspx?language=pl&docnr=993&year=2010>> [6.09.2010].

Opinia Komisji Kultury i Edukacji dla Komisji Spraw Konstytucyjnych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 28 października 2010.

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title5>> [2.02.2011]

Opinia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dla Komisji Spraw Konstytucyjnych. (COM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)). 26 października 2010.

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0350&language=PL#title5>> [2.02.2011]

Projekt Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywający Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej (2008/2169(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PL> [10.09.2010].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej. 2008/2169(INI).

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0389+0+DOC+XML+V0//PL>> [10.09.2010].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie określenia ram dla działalności grup interesu (lobbystów) w instytucjach europejskich.

(2007/2115(INI)). <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0197+0+DOC+XML+V0//PL>> [10.09.2010].

Perspektywy rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach traktatu z Lizbony,

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach Traktatu z Lizbony (2008/2067(INI), Dz. Urz. UE 2010, C 46/E/23.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst jednolity, Dz. Urz. UE 2010, C 83/47.

Traktat o Unii Europejskiej, tekst jednolity Dz. Urz. UE 2010, C 83/12.

Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej. {SEK(2010) 370}. KOM(2010) 119 wersja ostateczna 2010/0074 (COD). Bruksela, dnia 31.3.2010.

<http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_pl.pdf> [10.09.2010].

Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Bruksela, dnia 11.11.2009 KOM(2009)622 wersja ostateczna. Komisja Wspólnot Europejskich.

<http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_pl.pdf> [10.09.2010]

XI.3. Komunikaty prasowe:

Komunikat prasowy. 3010. posiedzenie Rady. Sprawy ogólne. Luksemburg, 26 kwietnia 2010. 8967/10 (Presse 89)

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/89&format=HTML&aged=0&lg=pl&guiLanguage=pl>> [7.09.2010].

Komunikat prasowy. 3022. posiedzenie Rady. Sprawy ogólne. Luksemburg, 14 czerwca 2010r. 11021/10

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/174&format=HTML&aged=0&lg=pl&guiLanguage=en>> [7.09.2010].

Komunikat prasowy IP/09 /1696. Bruksela, dnia 11 listopada 2009 r.

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1696&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>> [11.09.2010].

XI.4. Inne:

'Komisja zamierza filtrować inicjatywy obywatelskie.', 7.05.2010

<<http://www.euractiv.pl/eurowybory/wywiad/komisja-zamierza-filtrowa-inicjatywy-obywatelskie-001814>> [6.09.2010].

Wywiad. "Slovak commissioner: <<My affiliation is social democratic>>." Maroš Šefčovič <<http://www.euractiv.com/en/future-eu/slovak-commissioner-affiliation-social-democratic/article-186550>> [7.09.2010].

Szyszka, K., 'Rada i PE: porozumienie w sprawie Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej osiągnięte.'

<http://uniaeuropejska.org/unia/index.php?option=com_content&view=article&id=499&catid=49&Itemid=65> [4.03.2011].

'EU laws at citizens' initiative.' 16.02.2011. Dostępne w językach : angielski, niemieckim, francuskim i węgierskim. <<http://www.eu2011.hu/news/eu-laws-citizens%E2%80%99-proposals>> [20.04.2011].