

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Dokument z posiedzenia

A6-0043/2009

3.2.2009

SPRAWOZDANIE

wzywające Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej (2008/2169(INI))

Komisja Spraw Konstytucyjnych

Sprawozdawczyni: Sylvia-Yvonne Kaufmann

(Inicjatywa – art. 39 Regulaminu)

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI: ZALECENIA W SPRAWIE TREŚCI WNIOSKU KOMISJI DOTYCZĄCEGO ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY W SPRAWIE REALIZACJI INICJATYWY OBYWATELSKIEJ.....	8
UZASADNIENIE.....	13
OPINIA KOMISJI PETYCJI.....	17
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI.....	20

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

wzywającej Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej
(2008/2169(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 192 ust. 2 TWE,
 - uwzględniając traktat lizboński zmieniający Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r.,
 - uwzględniając Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy¹,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie traktatu z Lizbony²,
 - uwzględniając swoją rezolucję z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie okresu refleksji: struktura, zagadnienia i kontekst oceny debaty na temat Unii Europejskiej³,
 - uwzględniając art. 39 oraz art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Spraw Konstytucyjnych oraz opinię Komisji Petycji (A6–0043/2009),
- A. mając na uwadze, że w traktacie lizbońskim ustanowiono inicjatywę obywatelską, zgodnie z którą obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji o przedłożenie odpowiednich wniosków, w ramach jej uprawnień, w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga ustanowienia unijnego aktu prawnego – art. 11 ust. 4 traktatu UE w nowym brzmieniu („TUE n.b.”),
- B. mając na uwadze, że w ten sposób milion obywateli Unii otrzyma takie samo uprawnienie do wezwania Komisji do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego, jakie już od momentu ustanowienia Wspólnot Europejskich w 1957 r. przysługuje Radzie (pierwotnie art. 152 traktatu EWG, obecnie art. 208 traktatu WE, a w przyszłości art. 241 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”)) oraz Parlamentowi Europejskiemu od czasu wejścia w życie traktatu z Maastricht w 1993 r. (obecnie art. 192 traktatu WE, w przyszłości art. 225 TFUE),
- C. mając na uwadze, że w ten sposób obywatele wezmą bezpośredni udział w stosowaniu suwerennych uprawnień Unii Europejskiej, gdyż po raz pierwszy zostaną bezpośrednio włączeni w zgłaszanie wniosków w sprawie europejskich aktów prawodawczych,

¹ Dz.U. C 310 z 16.12.2004, s. 1.

² Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0055.

³ Dz.U. C 287 E z 24.11.2006, s. 306.

- D. mając na uwadze, że art. 11 ust. 4 TUE n.b. służy ustanowieniu indywidualnego prawa udziału w inicjatywie obywatelskiej jako szczególnego wyrazu prawa do uczestnictwa w demokratycznym życiu Unii zgodnie z art. 10 ust. 3 TUE n.b.,
- E. mając na uwadze, że prawo podjęcia inicjatywy jest często mylone z prawem składania petycji; mając na uwadze, że należy dopilnować, aby obywatele w pełni rozumieli różnicę między tymi dwoma prawami, szczególnie dlatego, że petycję składa się do Parlamentu, a inicjatywa obywatelska jest kierowana do Komisji,
- F. mając na uwadze, że organy Unii i państwa członkowskie mają obowiązek stworzyć warunki dla bezproblemowego, przejrzystego i skutecznego korzystania z uprawnienia do udziału obywateli Unii,
- G. mając na uwadze, że procedury i warunki dotyczące inicjatywy obywatelskiej, w tym minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele podejmujący taką inicjatywę, zostały określone przez Parlament i Radę zgodnie z właściwą procedurą prawodawczą na mocy rozporządzenia (art. 24 ust. 1 TFUE),
- H. mając na uwadze, że przy uchwaleniu tego rozporządzenia oraz przy jego wykonywaniu konieczne jest zapewnienie w szczególności praw podstawowych do równego traktowania, dobrego sprawowania rządów oraz ochrony prawnej,

Minimalna liczba państw członkowskich

- I. mając na uwadze, że „minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą” (art. 24 ust. 1 TFUE) powinna stanowić „znaczną liczbę państw członkowskich” (art. 11 ust. 4 TUE n.b.),
- J. mając na uwadze, że określenie minimalnej liczby państw członkowskich nie może nastąpić całkowicie dowolnie, lecz musi wynikać z celu tego uregulowania, a liczbę tę należy interpretować w odniesieniu do innych postanowień traktatowych w celu uniknięcia sprzecznych interpretacji,
- K. mając na uwadze, że celem tego uregulowania jest zapewnienie, że punktem wyjściowym europejskiego procesu prawodawczego nie jest szczególny interes pojedynczego państwa członkowskiego, lecz ogólny interes europejski,
- L. mając na uwadze, że art. 76 TFUE wskazuje, że wniosek prawodawczy zgłoszony przez jedną czwartą państw członkowskich spełnia przesłankę dostatecznego uwzględnienia ogólnego interesu europejskiego, mając zatem na uwadze, że taką minimalną liczbę państw członkowskich można uznać za bezsprzeczną,
- M. mając na uwadze, że cel niniejszego uregulowania zostanie spełniony jedynie w takim przypadku, jeżeli będzie to powiązane z minimalną liczbą głosów poparcia pochodzących z każdego z tych państw członkowskich,
- N. mając na uwadze, że z art. 11 ust. 4 TUE n.b., który określa liczbę miliona obywateli Unii spośród populacji liczącej ok. 500 milionów obywateli, można wywnioskować, że za reprezentatywną uznaje się 1/500 ludności,

Minimalny wiek uczestników

- O. mając na uwadze, że art. 11 ust. 4 TUE n.b. dotyczy wszystkich obywateli Unii,
- P. mając na uwadze, że każde ograniczenie prawa do demokratycznego udziału i każde nierówne traktowanie ze względu na wiek musi jednak odpowiadać zasadzie proporcjonalności,
- Q. mając na uwadze, że ponadto należy uniknąć sprzecznych interpretacji, mogących na przykład wynikać w przypadku, gdyby minimalny wiek umożliwiający udział w wyborach europejskich w danym państwie członkowskim byłby niższy niż wiek umożliwiający udział w inicjatywie obywatelskiej,

Procedura

- R. mając na uwadze, że w przypadku skutecznej inicjatywy obywatelskiej Komisja będzie zobowiązana do rozpatrzenia jej przedmiotu i podjęcia decyzji, czy i w jakim zakresie przedłoży odpowiedni wniosek dotyczący aktu prawnego;
- S. mając na uwadze, że byłoby wskazane, aby inicjatywy odnosiły się do jednej właściwej podstawy prawnej lub kilku z nich dla przedkładania proponowanego aktu prawnego przez Komisję,
- T. mając na uwadze, że inicjatywa obywatelska może dojść do skutku jedynie wtedy, jeżeli jest dopuszczalna w tym sensie, że:
 - zawiera skierowane do Komisji wezwanie do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii,
 - Unia posiada w tej sprawie kompetencje prawodawcze, a Komisja prawo inicjatywy prawodawczej w danym wypadku oraz
 - akt prawny będący przedmiotem wniosku nie jest w oczywisty sposób sprzeczny z ogólnymi zasadami prawa stosowanymi w Unii Europejskiej,
- U. mając na uwadze, że inicjatywa obywatelska jest skuteczna, jeżeli jest dopuszczalna w powyższym sensie i reprezentatywna, czyli popiera ją co najmniej milion osób będących obywatelami znacznej liczby państw członkowskich,
- V. mając na uwadze, że zadaniem Komisji jest sprawdzenie, czy spełnione zostały wymogi skutecznej inicjatywy obywatelskiej,
- W. mając na uwadze, że dla organizacji inicjatywy obywatelskiej wysoce pożądane jest uzyskanie – jeszcze przed rozpoczęciem zbierania głosów poparcia – pewności prawnej odnośnie do jej dopuszczalności,
- X. mając na uwadze, że Komisja nie może dokonać sprawdzenia prawdziwości głosów poparcia, w związku z czym zadanie to powinny wykonać państwa członkowskie; mając jednak na uwadze, że związane z tym zobowiązania państw członkowskich obejmują

jedynie inicjatywy podejmowane w ramach art. 11 ust. 4 TUE n.b. i w żadnym wypadku inicjatywy, które są niedopuszczalne z określonych względów; mając na uwadze, że z tego powodu konieczne jest, aby państwa członkowskie, jeszcze przed rozpoczęciem zbierania głosów poparcia, miały pewność prawną co do dopuszczalności inicjatywy obywatelskiej,

- Y. mając na uwadze, że sprawdzanie dopuszczalności inicjatywy obywatelskiej przez Komisję ogranicza się jedynie do wyżej wymienionych zagadnień prawnych i nie może pod żadnym pozorem kierować się względami oportunistycznym; mając 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,
- Z. mając na uwadze, że korzystny wydaje się podział procedury dotyczącej inicjatywy obywatelskiej na pięć następujących etapów:
- zgłoszenie inicjatywy,
 - zbieranie głosów poparcia,
 - przedłożenie inicjatywy,
 - zajęcie stanowiska przez Komisję,
 - sprawdzenie, czy akt prawny będący przedmiotem wniosku jest spójny z traktatami,

Zasada przejrzystości

- AA. mając na uwadze, że inicjatywa obywatelska jest środkiem, za pośrednictwem którego możliwe jest korzystanie z publicznego suwerennego prawa w dziedzinie prawodawstwa i jako taka podlega zasadzie przejrzystości; mając na uwadze, że oznacza to, iż organizatorzy inicjatywy obywatelskiej muszą publicznie odpowiadać za prowadzenie księgowości w odniesieniu do finansowania, w tym źródeł tego finansowania,

Monitoring polityczny

- AB. mając na uwadze, że monitoring przebiegu inicjatywy obywatelskiej jest politycznym zadaniem Parlamentu,
- AC. mając na uwadze, że odpowiedzialność ta dotyczy wdrożenia rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej jako takiego oraz politycznego stanowiska Komisji wobec wniosku złożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej,
- AD. mając na uwadze, że należy zapewnić zgodność wniosków kierowanych do Komisji w ramach inicjatywy obywatelskiej z demokratycznie zatwierdzonymi priorytetami i wnioskami Parlamentu,

Konstytucyjne inicjatywy obywatelskie

AE. mając na uwadze, że jest kwestią sporną, czy art. 11 ust. 4 TUE n.b. obejmuje również inicjatywy na rzecz zmiany traktatów (konstytucyjne inicjatywy obywatelskie),

1. zwraca się do Komisji o przedłożenie niezwłocznie po wejściu w życie traktatu lizbońskiego wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej, na podstawie art. 24 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
2. zwraca się do Komisji o odpowiednie uwzględnienie w tym kontekście zaleceń zawartych w załączniku do przedmiotowej rezolucji;
3. apeluje, by rozporządzenie było jasne, proste i przyjazne dla użytkownika oraz obejmowało praktyczne elementy związane z definicją inicjatywy obywatelskiej, tak aby nie była ona mylona z prawem do składania petycji;
4. postanawia zbadać – bezpośrednio po przyjęciu tego rozporządzenia – możliwość ustanowienia skutecznego systemu monitorowania przebiegu inicjatywy europejskiej;
5. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.

**ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI:
ZALECENIA W SPRAWIE TREŚCI WNIOSKU KOMISJI DOTYCZĄCEGO
ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY W SPRAWIE
REALIZACJI INICJATYWY OBYWATELSKIEJ**

Określenie minimalnej liczby państw członkowskich

1. Minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele Unii uczestniczący w inicjatywie obywatelskiej, wynosi jedną czwartą państw członkowskich.
2. Wymóg ten jest spełniony jedynie wtedy, jeżeli z każdego danego państwa członkowskiego inicjatywę popiera co najmniej 1/500 jego obywateli.

Określenie minimalnego wieku uczestników

3. W inicjatywie obywatelskiej może wziąć udział każdy obywatel Unii uprawniony do głosowania zgodnie z ustawodawstwem jego własnego państwa członkowskiego.

Ustanowienie procedury

4. Procedura inicjatywy obywatelskiej obejmuje pięć następujących etapów:
 - zgłoszenie inicjatywy,
 - zbieranie głosów poparcia,
 - przedłożenie inicjatywy,
 - zajęcie stanowiska przez Komisję,
 - sprawdzenie, czy akt prawny będący przedmiotem wniosku jest spójny z traktatami,
5. Pierwszy etap inicjatywy obywatelskiej rozpoczyna się z chwilą jej zgłoszenia przez organizatorów do Komisji, a kończy się z chwilą podjęcia przez Komisję formalnej decyzji dotyczącej skuteczności tego zgłoszenia. Ma on następujące cechy charakterystyczne:
 - (a) Inicjatywa obywatelska wymaga prawidłowego zgłoszenia przez organizatorów do Komisji. W celu zgłoszenia konieczne jest podanie przez każdego organizatora swojego nazwiska, daty urodzenia, obywatelstwa oraz miejsca zamieszkania, jak również dokładnego brzmienia inicjatywy obywatelskiej w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej.
 - (b) Komisja sprawdza formalną dopuszczalność zgłaszanej inicjatywy obywatelskiej. Inicjatywa obywatelska jest formalnie dopuszczalna, jeżeli spełnia następujące cztery warunki:

- zawiera skierowane do Komisji wezwanie do przedłożenia wniosku dotyczącego wydania aktu prawnego Unii Europejskiej;
- UE posiada kompetencje do przyjęcia danego aktu prawnego na mocy traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej;
- Komisja posiada kompetencje do przedłożenia wniosku dotyczącego takiego aktu prawnego na mocy traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej;
- akt prawny będący przedmiotem wniosku nie jest w oczywisty sposób sprzeczny z ogólnymi zasadami prawa stosowanymi w Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej Komisja udziela organizatorom niezbędnego wsparcia w celu zapewnienia dopuszczalności zgłoszonych inicjatyw. Ponadto Komisja informuje organizatorów o bieżących i planowanych procedurach prawodawczych w sprawach dotyczących danej inicjatywy obywatelskiej oraz o zgłoszonych już skutecznie inicjatywach obywatelskich, które w całości lub częściowo dotyczą tej samej sprawy.

- (c) W okresie dwóch miesięcy od zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej Komisja podejmuje decyzję co do dopuszczalności i możliwości zgłoszenia inicjatywy. Odmowa zgłoszenia może nastąpić wyłącznie z przyczyn prawnych i w żadnym razie ze względów politycznych.
 - (d) Decyzja jest skierowana zarówno indywidualnie do organizatorów, jak i do szerokiego grona odbiorców. Informowani są o niej organizatorzy oraz publikuje się ją w Dzienniku Urzędowym. O decyzji bezzwłocznie informowany jest Parlament Europejski, Rada i państwa członkowskie.
 - (e) Decyzja podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z właściwymi przepisami prawa wspólnotowego. Dotyczy to również przypadku, jeżeli Komisja nie podejmie takiej decyzji.
 - (f) Na swojej stronie internetowej Komisja prowadzi publicznie dostępny wykaz wszystkich skutecznie zgłoszonych inicjatyw obywatelskich.
 - (g) Organizatorzy inicjatywy obywatelskiej mogą w każdej chwili wycofać inicjatywę. W takim przypadku uznaje się ją za niezgłoszoną i skreśla się z wyżej wymienionego wykazu Komisji.
6. Drugi etap inicjatywy obywatelskiej obejmuje zbieranie indywidualnych głosów poparcia dla skutecznie zgłoszonej inicjatywy oraz urzędowe potwierdzenie przez państwa członkowskie wyniku zbierania indywidualnych głosów poparcia. Ma on następujące cechy charakterystyczne:

- (a) Państwa członkowskie zapewniają skuteczną procedurę zbierania prawidłowych głosów poparcia dla inicjatywy obywatelskiej oraz urzędowego potwierdzenia wyniku tego zbierania głosów.
- (b) Głos poparcia uznaje się za prawidłowy, jeżeli został on zgłoszony w terminie przewidzianym na zbieranie głosów poparcia przy poszanowaniu odpowiednich przepisów prawa państw członkowskich oraz prawa UE. Okres zbierania głosów poparcia wynosi jeden rok i rozpoczyna się z pierwszym dniem trzeciego miesiąca od podjęcia decyzji w sprawie zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej.
- (c) Wszystkie osoby popierające inicjatywę muszą indywidualnie wyrazić swoje poparcie, z reguły w formie samodzielnie złożonego podpisu (odręcznego lub ewentualnie elektronicznego). Głos poparcia musi zawierać informację dotyczącą co najmniej nazwiska, daty urodzenia, miejsca zamieszkania oraz obywatelstwa osoby popierającej. Osoby posiadające więcej niż jedno obywatelstwo podają informację tylko o jednym, dobrowolnie wybranym obywatelstwie.

Dane osobowe podlegają ochronie, za którą odpowiedzialni są organizatorzy inicjatywy obywatelskiej.

- (d) Poparcie dla inicjatywy obywatelskiej można wyrazić tylko jeden raz. Każdy głos poparcia zawiera odrębne oświadczenie osoby popierającej złożone pod przysięgą, że nie poparła już wcześniej tej samej inicjatywy obywatelskiej.
- (e) Do zakończenia terminu zbierania głosów poparcia możliwe jest wycofanie każdego głosu poparcia. W takiej sytuacji wcześniej wyrażony głos poparcia uznaje się za niezgłoszony. Organizatorzy są zobowiązani do poinformowania o takiej możliwości każdej osoby popierającej. Każdy głos poparcia zawiera odrębne oświadczenie osoby popierającej, że została o tym powiadomiona.
- (f) Każda osoba popierająca otrzymuje od organizatorów kopię swojego głosu poparcia, w tym kopię swojego ustawowego oświadczenia oraz oświadczenia dotyczącego przyjęcia do wiadomości możliwości wycofania głosu poparcia.
- (g) Po sprawdzeniu potwierdzeń głosów poparcia, państwa członkowskie w okresie dwóch miesięcy wystawiają organizatorom inicjatywy obywatelskiej urzędowe poświadczenie liczby prawidłowo wyrażonych głosów poparcia, w podziale według obywatelstwa osób popierających. Podejmują odpowiednie kroki w celu zagwarantowania, że każdy głos poparcia jest zatwierdzany przez dane państwo członkowskie tylko raz oraz że skutecznie zapobiega się wielokrotnemu zatwierdzeniu przez różne państwa członkowskie bądź różne organy danego państwa członkowskiego.

Dane osobowe podlegają ochronie, za którą odpowiedzialne są właściwe organy państw członkowskich.

7. Trzeci etap inicjatywy obywatelskiej rozpoczyna się z chwilą przedłożenia jej do Komisji przez organizatorów, a kończy się z chwilą podjęcia przez Komisję formalnej decyzji dotyczącej skuteczności przedłożenia inicjatywy obywatelskiej. Ma on następujące cechy

charakterystyczne:

- (a) Inicjatywa obywatelska wymaga prawidłowego przedłożenia do Komisji przez organizatorów. Przy przedkładaniu należy przedstawić wystawione przez państwa członkowskie zaświadczenia dotyczące liczby potwierdzonych głosów poparcia.
 - (b) Komisja sprawdza reprezentatywność przedłożonej inicjatywy obywatelskiej. Inicjatywę obywatelską uznaje się za reprezentatywną, jeżeli:
 - popiera ją co najmniej milion obywateli Unii,
 - obywatele ci pochodzą co najmniej z jednej czwartej państw członkowskich,
 - przy czym liczba obywateli z danego państwa członkowskiego powinna wynosić odpowiednio co najmniej 1/500 ludności danego państwa członkowskiego.
 - (c) W okresie dwóch miesięcy po przedłożeniu inicjatywy obywatelskiej Komisja podejmuje decyzję co do skuteczności przedłożenia tej inicjatywy. Decyzja zawiera stanowisko w sprawie reprezentatywności inicjatywy. Odmowa przedłożenia może nastąpić wyłącznie z przyczyn prawnych i w żadnym razie ze względów politycznych.
 - (d) Decyzja jest skierowana zarówno indywidualnie do organizatorów, jak i do szerokiego grona odbiorców. Informowani są o niej organizatorzy oraz publikuje się ją w Dzienniku Urzędowym. O decyzji bezzwłocznie informowany jest Parlament Europejski, Rada i państwa członkowskie.
 - (e) Decyzja podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zgodnie z właściwymi przepisami prawa wspólnotowego. Dotyczy to również przypadku, jeżeli Komisja nie podejmie takiej decyzji.
 - (f) Na swojej stronie internetowej Komisja prowadzi publicznie dostępny wykaz wszystkich skutecznie przedłożonych inicjatyw obywatelskich.
8. Czwarty etap inicjatywy obywatelskiej obejmuje merytoryczne rozpatrzenie przez Komisję przedmiotu inicjatywy i kończy się przyjęciem formalnego stanowiska Komisji dotyczącego zawartego w inicjatywie wezwania w sprawie przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego. Ma on następujące cechy charakterystyczne:
- (a) Skutecznie przedłożona inicjatywa obywatelska zobowiązuje Komisję do merytorycznego rozpatrzenia przedmiotu inicjatywy.
 - (b) W tym celu Komisja wysłuchuje organizatorów inicjatywy i daje im możliwość szczegółowego przedstawienia przedmiotu inicjatywy.
 - (c) Komisja podejmuje decyzję dotyczącą wniosku zawartego w inicjatywie w ciągu trzech miesięcy. Jeżeli postanowi o nieprzedłożeniu wniosku prawodawczego, wyjaśnia Parlamentowi i organizatorom przyczyny takiej decyzji.

- (d) Decyzja jest skierowana zarówno indywidualnie do organizatorów, jak i do szerokiego grona odbiorców. Informowani są o niej organizatorzy oraz publikuje się ją w Dzienniku Urzędowym. O decyzji bezzwłocznie informowany jest Parlament Europejski, Rada i państwa członkowskie.
- (e) Jeżeli Komisja nie podejmie żadnej decyzji w odniesieniu do wniosku przedłożonego w ramach inicjatywy obywatelskiej, podlega to sądowej kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z właściwymi przepisami prawa wspólnotowego.

Zasada przejrzystości

- 9. Organizatorzy skutecznie zgłoszonej inicjatywy obywatelskiej mają obowiązek, w odpowiednim terminie po zakończeniu procedury, przedstawić Komisji sprawozdanie dotyczące finansowania inicjatywy, w tym źródeł finansowania (sprawozdanie dotyczące przejrzystości). Sprawozdanie jest badane przez Komisję i publikowane wraz z opinią.
- 10. Z zasady Komisja zaczyna zajmować się treścią inicjatywy obywatelskiej dopiero po przedstawieniu należycie przygotowanego sprawozdania dotyczącego przejrzystości.

UZASADNIENIE

Traktat lizboński przewiduje wprowadzenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Zawiera on więc znaczącą innowację w europejskim prawie konstytucyjnym, która pierwotnie została opracowana przez Konwent Europejski w ścisłej współpracy z organizacjami pozarządowymi i dopiero po długich zmaganiach otrzymała szansę znalezienia się w projekcie konstytucji Konwentu. Inicjatywa obywatelska przedstawia całkowicie nowy instrument umacniania demokracji w Unii Europejskiej. Stanowi ona pierwszy krok do rozwinięcia ponadnarodowej demokracji bezpośredniej, a jej wdrożenie może się przyczynić do wspierania w dłuższym okresie rozwoju europejskiej społeczności.

Podstawy prawne inicjatywy obywatelskiej znajdują się w przyszłym art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE w nowym brzmieniu – n.b.) i przyszłym art. 24 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Warunki i procedury obowiązujące w przypadku inicjatywy obywatelskiej są określone na mocy rozporządzenia wydawanego w drodze zwykłej procedury ustawodawczej.

I. Czym jest europejska inicjatywa obywatelska?

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego wszystkie akty ustawodawcze Unii Europejskiej, czy to w formie rozporządzenia, czy dyrektywy lub decyzji, wydawane są zasadniczo wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji (por. art. 289 TFUE). Wydanie europejskiego aktu prawnego wymaga więc z reguły wcześniejszego wniosku Komisji (por. art. 17 ust. 2 TUE n.b.).

Po tym jak państwa członkowskie już przy utworzeniu EWG w 1957 r. przewidziały możliwość zażądania od Komisji przez Radę „przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za pożądane dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji” (por. pierwotnie art. 152 traktatu EWG, obecnie art. 208 traktatu WE, w przyszłości art. 241 TFUE), 35 lat później dzięki traktatowi z Maastricht i wprowadzeniu procedury współdecyzji dały one także Parlamentowi Europejskiemu możliwość żądania od Komisji przedłożenia wniosku w sprawie aktu prawnego (por. obecnie art. 192 traktatu WE, w przyszłości art. 225 TFUE).

Prawo to posiadane obecnie przez oba organy ustawodawcze mają w przyszłości otrzymać dzięki inicjatywie ustawodawczej także obywatele Unii Europejskiej. „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii”. Dzięki temu po raz pierwszy obywatele Unii zostają bezpośrednio włączeni do europejskiego procesu ustawodawczego. W ten sposób zostają postawieni na tym samym szczeblu co oba organy ustawodawcze w odniesieniu do prawa wezwania Komisji do złożenia wniosku.

II. Treść prawa do udziału w europejskiej inicjatywie obywatelskiej

Zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE n.b. obywatele Unii mogą podejmować inicjatywę obywatelską. Jako szczególnie wyraz prawa do uczestnictwa w demokratycznym życiu zgodnie z art. 10 ust.

3 TUE n.b. przepis ten ma na celu uzasadnienie indywidualnego prawa obywateli Unii do udziału w inicjatywie obywatelskiej.

Obywatele UE mogą wziąć udział w inicjatywie obywatelskiej w dwojaki sposób: jako organizatorzy lub jako osoby wspierające inicjatywę obywatelską. Organizacja inicjatywy obywatelskiej obejmuje zgłoszenie inicjatywy i przedłożenie jej Komisji, przeprowadzenie kampanii reklamowych dla osób wspierających oraz ewentualnie – w zależności od określenia procedury przez państwa członkowskie – zebranie deklaracji poparcia i przedstawienie Komisji kwestii będącej przedmiotem inicjatywy. Wsparcie inicjatywy obywatelskiej stanowi stosowne oświadczenie danej osoby o podzieleniu interesów inicjatywy obywatelskiej i poparciu związanego z tym żądania do Komisji. Prawo do udziału w inicjatywie obywatelskiej obejmuje zatem prawo do organizacji i do wsparcia inicjatywy obywatelskiej.

III. Różnice między europejską inicjatywą obywatelską a petycją do Parlamentu Europejskiego

Zgodnie z art. 24 ust. 2 w połączeniu z art. 227 TFUE (obecnie art. 21 ust. 1 w połączeniu z art. 194 traktatu WE) oraz zgodnie z art. 44 Karty praw podstawowych UE każdy obywatel UE oraz każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania w Unii, a także każda osoba prawna mająca statutową siedzibę w Unii mają prawo do wniesienia petycji do Parlamentu Europejskiego. Prawo do udziału w inicjatywie obywatelskiej zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE n.b. dołącza więc do europejskiego prawa do składania petycji i uzupełnia je, lecz nie zastępuje go, ani nie jest z nim tożsame.

Z efektu inicjatywy obywatelskiej i petycji może wprawdzie wynikać pewna bliskość obu tych instrumentów prawnych, a mianowicie jedna i druga pod pewnymi warunkami dzięki żądaniu wielu osób może zaowocować wydaniem aktu prawnego Unii Europejskiej. Mimo to różnią się one zasadniczo swoją funkcją, a co za tym idzie adresatami i warunkami.

Charakterystyczna jest już różnica w adresatach. Podczas gdy petycja kierowana jest do Parlamentu Europejskiego, inicjatywę obywatelską kieruje się do Komisji. Europejskie prawo do petycji dotyczy obywateli UE jako pośrednio lub bezpośrednio podporządkowanych europejskiej jurysdykcji i daje im możliwość zwrócenia się w tym charakterze bezpośrednio do Parlamentu, aby poinformować go o określonej sytuacji i zażądać zmiany tej sytuacji. W przeciwieństwie do tego inicjatywa obywatelska pozwala obywatelom UE na samodzielny i bezpośredni udział w jurysdykcji Unii Europejskiej, dając im możliwość wezwania Komisji do przedstawienia wniosku ustawodawczego, tak jak Rada lub Parlament Europejski.

Także uwarunkowania obu tych instrumentów prawnych są różne. Prawo do petycji ogranicza się do spraw dotyczących bezpośrednio składającego petycję, podczas gdy takie ograniczenie nie jest ani przewidywane, ani zasadne dla uczestników inicjatywy obywatelskiej. Odwrotnie, jak każdy element europejskiej jurysdykcji, są oni zobowiązani do dbania o interes ogółu i przestrzegania prawa europejskiego. To ostatnie nie jest natomiast warunkiem złożenia petycji.

Przy formułowaniu warunków i procedur obowiązujących w przypadku inicjatywy obywatelskiej należy jednak jak najbardziej uwzględnić podobieństwa do petycji do Parlamentu Europejskiego. W żadnym wypadku nie może jednak zostać zatarta różnica dotycząca ich istoty.

IV. Minimalna liczba państw członkowskich

Zgodnie z art. 11 ust. 4 TUE n.b. osoby popierające inicjatywę obywatelską muszą być obywatelami znacznej liczby państw członkowskich. Jednakże brakuje wyjaśnienia, co oznacza określenie „znaczna liczba”, i z tego względu zgodnie z art. 24 ust. 1 TFUE kwestia ta powinna zostać określona przez prawodawcę, który obecnie ma do dyspozycji dość szerokie pole manewru.

Jednakże określenie tej liczby musi kierować się celem tego wymogu. Wymóg mówiący, że osoby popierające inicjatywę obywatelską pochodzą z kilku różnych państw członkowskich, służy zapewnieniu, że punktem wyjściowym procesu stanowienia prawa europejskiego nie jest szczególny interes pojedynczego państwa członkowskiego, lecz że kieruje się on w dostatecznym stopniu europejskim interesem powszechnym. Również z tego względu prawo inicjatywy ma zasadniczo Komisja.

Jednakże na mocy art. 76 TFUE akty prawne w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i prawa mogą być również przyjmowane na wniosek jednej czwartej liczby państw członkowskich. Dzięki temu sam traktat zawiera wskazówkę dotyczącą liczby państw członkowskich, wobec której można domniemywać, że w dostatecznym stopniu uwzględnia europejski interes powszechny. Prawodawca europejski nie powinien działać sprzecznie z tą oceną przy opracowywaniu przepisów dotyczących inicjatywy obywatelskiej.

Co prawda cel wymogu, polegającego na tym, że wspierający inicjatywę obywatelską muszą być obywatelami znacznej liczby państw członkowskich, jest uwzględniony w odpowiedni sposób jedynie w takim przypadku, kiedy jest on powiązany z wymogiem odpowiedniej minimalnej liczby osób popierających inicjatywę z każdego z tych państw. Rozsądną wskazówkę w tym kontekście stanowi sam art. 11 ust. 4 traktatu o UE, który przyjmując wymóg miliona obywateli ocenia, że 1/500 ludności UE można uznać za dostatecznie reprezentatywną. Z tego względu można zastosować tę ocenę również do reprezentatywności poszczególnych państw członkowskich.

V. Procedura europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Oprócz minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić osoby wspierające inicjatywę obywatelską, rozporządzenie musi także regulować procedurę inicjatywy obywatelskiej. Procedura pełni wyłącznie funkcję pomocniczą. Powinna ona zapewniać jak najskuteczniejsze korzystanie z indywidualnego prawa do udziału w inicjatywie obywatelskiej oraz gwarantować, że demokratyczna treść inicjatywy obywatelskiej będącej formą bezpośredniego wykonywania jurysdykcji znajduje w pełni zastosowanie. Wszystkie poszczególne elementy procedury należy oceniać pod kątem tego wymogu. Tylko w ten sposób można uwzględnić szczególne znaczenie polityczne tego nowego instrumentu na rzecz uczestnictwa obywateli w procesie kształtowania Unii Europejskiej.

Procedura inicjatywy obywatelskiej ma się dzielić na cztery etapy, wynikające bezpośrednio z art. 11 ust. 4 TUE n.b.: zgłoszenie inicjatywy – zbieranie głosów poparcia – przedłożenie inicjatywy – zajęcie stanowiska przez Komisję. Na pierwszym etapie (zgłoszenie) Komisja jest powiadamiana o treści oraz organizatorach inicjatywy obywatelskiej. Drugi etap (zbieranie) obejmuje gromadzenie indywidualnych głosów poparcia dla inicjatywy. Ponieważ Komisja nie dysponuje koniecznymi w tym celu zasobami, zasadnie to musi przypaść

państwom członkowskim. Podczas kolejnego, trzeciego etapu (przedłożenie) Komisję powiadamia się o wynikach, do jakich doszły państwa członkowskie, natomiast na czwartym etapie (zajęcie stanowiska) Komisja ustosunkowuje się do żądań będących przedmiotem inicjatywy obywatelskiej.

Przed zajęciem stanowiska Komisja musi dodatkowo sprawdzić, czy w danym wypadku faktycznie występują prawne przesłanki art. 11 ust. 4 TUE n.b., tzn. musi zbadać dopuszczalność i reprezentatywność inicjatywy. Z uwagi na przejrzystość nie może to następować w ramach zajmowania przez Komisję stanowiska wobec kwestii będącej przedmiotem inicjatywy obywatelskiej, lecz powinno poprzedzać ten etap, tak aby uniknąć wrażenia, że mogłoby to podlegać względom politycznym. Logiczne jest zatem, że badanie wystarczającej reprezentatywności inicjatywy obywatelskiej (co najmniej milion wspierających ze znacznej liczby państw członkowskich,) może nastąpić jedynie w ramach trzeciego etapu, stanowiąc element decyzji na temat skuteczności przedłożenia inicjatywy obywatelskiej.

Natomiast zbadanie dopuszczalności inicjatywy obywatelskiej – tzn. kwestii, czy treść inicjatywy odpowiada wymogom prawnym – powinno następować na jak najwcześniejszym etapie procedury, tak aby zarówno organizatorzy inicjatywy obywatelskiej, jak i państwa członkowskie odpowiedzialne za wydanie deklaracji poparcia miały pewność prawną w tym zakresie. Czynność ta powinna więc mieć miejsce już w pierwszym etapie, stanowiąc element decyzji na temat skuteczności zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej.

Każdy etap procedury musi się kończyć formalną decyzją, do której organizatorzy mają każdorazowo prawo. Ponadto decyzje Komisji na temat skuteczności zgłoszenia i przedłożenia inicjatywy oraz poświadczenia indywidualnych deklaracji poparcia państw członkowskich podlegają w odpowiednich przypadkach kontroli prawnej.

20.1.2009

OPINIA KOMISJI PETYCJI

dla Komisji Spraw Konstytucyjnych

zawierająca zalecenia dla Komisji na temat wytycznych w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej (2008/2169 (INI))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Carlos Carnero González

(Inicjatywa – art. 39 Regulaminu)

WSKAZÓWKI

Komisja Petycji zwraca się do Komisji Spraw Konstytucyjnych, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w końcowym tekście projektu rezolucji następujących wskazówek:

- A. mając na uwadze, że istotne jest uwzględnienie zawartych w traktacie lizbońskim postanowień dotyczących inicjatywy obywatelskiej, które mają umożliwić obywatelom Europy odegranie bardziej znaczącej roli w kształtowaniu europejskich aktów legislacyjnych, niezbędnych dla celów wykonania traktatów,
- B. mając na uwadze, że prawo do składania petycji istnieje od czasu traktatu z Maastricht oraz mając na uwadze, że Parlament stworzył szereg procedur związanych z korzystaniem z tego ważnego prawa przez wszystkich obywateli i mieszkańców UE, zwłaszcza w sprawach dotyczących stosowania prawa UE przez władze krajowe i lokalne oraz oddziaływania tego prawa na poszczególne osoby i społeczności lokalne,
 1. apeluje, by rozporządzenie w sprawie wdrażania inicjatywy obywatelskiej, określające warunki korzystania z prawa w tym względzie, było jasne, proste i przyjazne dla użytkowników oraz obejmowało praktyczne elementy związane z definicją inicjatywy obywatelskiej, tak aby nie była ona mylona z prawem do składania petycji;
 2. wyraża zaniepokojenie tym, że wiele praktycznych przykładów przedstawianych we wnioskach rozpowszechnianych obecnie przez podmioty popierające inicjatywę obywatelską to w zasadzie petycje stanowiące element kampanii, niemające żadnego

konkretnego związku z inicjatywą obywatelską określoną w Traktacie, z których część już została zarejestrowana w Parlamencie jako petycje;

3. w związku z tym zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia, by obywatele mieli pełną świadomość tej różnicy, biorąc pod uwagę, że prawo do składania petycji jest skierowane do Parlamentu Europejskiego, a inicjatywa obywatelska – do Komisji;
4. odnotowuje także, iż Parlament, korzystając z własnego prawa do inicjatywy legislacyjnej, może podjąć decyzję o uruchomieniu przedmiotowej procedury i o podjęciu działań zgodnie z zaleceniami opartymi na petycjach otrzymanych przez właściwą komisję parlamentarną;
5. apeluje o powierzenie parlamentarnej Komisji Petycji odpowiedzialności w zakresie monitorowania wdrażania rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej dzięki zapewnieniu, że wnioski składane przez obywateli będą analizowane na posiedzeniach Komisji Petycji, na które zapraszane będą inne wyspecjalizowane komisje odpowiedzialne za przedmiotową dziedzinę polityki i na które powinni być zapraszani przedstawiciele Komisji celem wydania opinii;
6. wyraża przekonanie, że takie środki mogą zapewnić większą zgodność wniosków skierowanych do Komisji w pierwszej kolejności przez obywateli z demokratycznie zatwierdzonymi przez Parlament Europejski priorytetami i wnioskami;
7. stwierdza, że Parlament powinien móc wypowiadać się na temat tego, czy inicjatywa obywatelska jest właściwa, oraz przedstawiać ewentualne sugestie i zalecenia zanim Komisja przystąpi do szczegółowego opracowywania tekstu aktu legislacyjnego w oparciu o inicjatywę obywatelską;
8. uważa, że należy zająć się problemem kwalifikowalności i w tym kontekście stwierdza, że należy wykazać elastyczność w odniesieniu do tego, co dokładnie oznacza „kilka państw członkowskich”, z których powinno pochodzić ponad milion podpisów; podobnie, zgodnie z praktyką stosowaną w przypadku petycji, stwierdza, że możliwość poparcia inicjatywy obywatelskiej powinna być dostępna dla wszystkich obywateli UE.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	19.1.2009
Wynik głosowania końcowego	+: 21 -: 0 0: 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Sir Robert Atkins, Margrete Auken, Inés Ayala Sender, Victor Boștinăru, Simon Busuttil, Alexandra Dobolyi, Glyn Ford, Cristina Gutiérrez-Cortines, David Hammerstein, Marian Harkin, Carlos José Iturgaiz Angulo, Marcin Libicki, Miguel Angel Martínez Martínez, Manolis Mavrommatis, Mairead McGuinness, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Nicolae Vlad Popa, Kathy Sinnott
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Carlos Carnero González, Marie-Hélène Descamps, Henrik Lax

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	22.1.2009
Wynik głosowania końcowego	+: 15 -: 4 0: 0
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Richard Corbett, Jean-Luc Dehaene, Andrew Duff, Anneli Jäätteenmäki, Aurelio Juri, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Timothy Kirkhope, Jo Leinen, Íñigo Méndez de Vigo, Ashley Mote, József Szájer, Riccardo Ventre, Johannes Voggenhuber, Bernard Wojciechowski
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Costas Botopoulos, Klaus-Heiner Lehne, Gérard Onesta, Sirpa Pietikäinen, Mauro Zani