



EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA

Europejska inicjatywa obywatelska jest ważnym instrumentem demokracji uczestniczącej w Unii Europejskiej, dzięki któremu milion obywateli UE zamieszkujących w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich może zwrócić się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego aktu prawnego w celu wykonania postanowień traktatowych. Od początku stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011, na mocy którego ustalono szczegółowe procedury i warunki w odniesieniu do europejskiej inicjatywy obywatelskiej, cztery inicjatywy udało się z powodzeniem przedstawić Komisji.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE);
- Artykuł 24 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Rozporządzenie (UE) nr 211/2011;
- Artykuł 211 i 218 Regulaminu Parlamentu Europejskiego.

INFORMACJE OGÓLNE

Inicjatywy obywatelskie to instrument dostępny dla obywateli w większości państw członkowskich na szczeblu krajowym, regionalnym czy też lokalnym, chociaż znacznie różnią się one pod względem zakresu i procedury. Pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej, z którego wywodzi się europejska inicjatywa obywatelska, po raz pierwszy wprowadzono w traktacie z Maastricht (1.3.1). W 1996 r., w ramach przygotowań do konferencji międzyrządowej w Amsterdamie, ministrowie spraw zagranicznych Austrii i Włoch zaproponowali wprowadzenie prawa do przedkładania takich inicjatyw, równoległe z prawem do złożenia petycji do Parlamentu Europejskiego, jednak propozycja ta nie została przyjęta przez konferencję. Przepisy dotyczące inicjatywy obywatelskiej, bardzo podobne do systemu obowiązującego obecnie, zawarto początkowo w traktacie konstytucyjnym (art. 47 ust. 4). Wprawdzie prezydium konwentu odmówiło włączenia tych przepisów do ostatecznego tekstu, jednak zorganizowane wysiłki organizacji społeczeństwa obywatelskiego doprowadziły do decyzji o ich utrzymaniu. Po porażce procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego podobne przepisy zostały powtórzone w projekcie traktatu lizbońskiego.

Obecnie prawo do zgłoszenia inicjatywy obywatelskiej jest zawarte w tytule II TUE (postanowienia o zasadach demokratycznych). W art. 11 ust. 4 TUE ustanowiono podstawowe ramy dotyczące tego prawa, natomiast w art. 24 ust. 1 TFUE



określono ogólne zasady dotyczące rozporządzeń określających konkretne procedury i szczegółowe warunki. Wniosek w sprawie odpowiedniego rozporządzenia powstał w wyniku rozległych konsultacji^[1]. Negocjacje i opracowanie ostatecznego tekstu trwały kilka miesięcy, a projekt wniosku został przedłożony Parlamentowi i Radzie w dniu 31 marca 2010 r., natomiast porozumienie polityczne osiągnięto 15 grudnia 2010 r., co umożliwiło oficjalne przyjęcie tekstu przez Parlament i Radę w dniu 16 lutego 2011 r. Jako [rozporządzenie \(UE\) nr 211/2011](#) wszedł on w życie z dniem 1 kwietnia 2011 r. Ze względu na szereg dostosowań technicznych niezbędnych na szczeblu państw członkowskich w celu ustanowienia usprawnionego procesu weryfikacji rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej zaczęto faktycznie stosować rok później. Do dnia 1 kwietnia 2015 r., a następnie co trzy lata, Komisja ma obowiązek przedstawiania sprawozdania dotyczącego stosowania rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej z myślą o wprowadzeniu doń ewentualnych zmian. Komisja przyjęła takie sprawozdanie w dniu 31 marca 2015 r. w postaci dokumentu [COM\(2015\)0145](#). W komunikacie tym przedstawiono sytuację i dokonano oceny wdrożenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a także zawarto listę wyzwań, jakie pojawiły się po trzech pierwszych latach wdrażania tych nowych ram legislacyjnych i instytucjonalnych. W sprawozdaniu określono szereg niedociągnięć, a także uwzględniono po części badania merytoryczne przeprowadzone na zlecenie Parlamentu Europejskiego^[2].

Prawo do zgłoszenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej należy wyraźnie odróżnić od prawa do złożenia petycji, gdyż obydwie procedury różnią się pod wieloma istotnymi względami. Petycję może złożyć dowolny obywatel UE oraz osoba fizyczna lub prawna rezydująca w UE (4.1.4), przy czym petycja taka musi odnosić się do spraw, które należą do obszaru działalności UE i bezpośrednio dotyczą osoby składającej petycję. Petycje są adresowane do Parlamentu jako instytucji bezpośrednio reprezentującej obywateli na szczeblu UE. Europejska inicjatywa obywatelska stanowi natomiast bezpośrednie wezwanie do wprowadzenia konkretnego aktu prawnego UE i jako taka musi spełniać szczególne zasady, aby zakwalifikować się do poparcia, oraz jest ostatecznie adresowana do Komisji, która posiada wyłączność na przedstawianie wniosków ustawodawczych. Pod tym względem europejska inicjatywa obywatelska przypomina prawo inicjatywy powierzone Parlamentowi (art. 225 TFUE) i Radzie (art. 241 TFUE).

PROCEDURA

A. Komitet obywatelski

Ponieważ inicjatywa o takiej skali wymaga pewnej minimalnej struktury organizacyjnej, pierwszy krok ku zgłoszeniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej to utworzenie komitetu organizacyjnego, nazywanego „komitetem obywatelskim”. Komitet ten musi składać się z co najmniej siedmiu osób zamieszkujących w co najmniej siedmiu różnych państwach członkowskich (jednak niekoniecznie posiadających różne obywatelstwa)

[1]Zielona księga Komisji ([COM\(2009\)0622](#)).

[2]„Europejska inicjatywa obywatelska – pierwsze wnioski z wdrażania”, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych (2014), dostępne pod adresem: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_EN.pdf)



i będących w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach europejskich. Komitet ten musi mianować przedstawiciela i zastępcę, którzy działają jako osoby kontaktowe do celów danej europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

B. Rejestracja

Zanim komitet zacznie zbierać wśród obywateli deklaracje poparcia, musi wystąpić do Komisji o zarejestrowanie inicjatywy. W tym celu musi przedstawić dokument zawierający tytuł, streszczenie sprawy oraz krótki opis inicjatywy, odniesienie do proponowanej podstawy prawnej działania prawnego, informacje o członkach komitetu oraz informacje o wszystkich źródłach wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy. Organizatorzy mogą przedstawić w załączniku bardziej szczegółowe informacje i inne materiały, takie jak projekt proponowanego aktu ustawodawczego.

Komisja w ciągu dwóch miesięcy podejmuje decyzję w sprawie zarejestrowania proponowanej inicjatywy. Nie zostanie ona zarejestrowana w przypadku niespełnienia wymogów proceduralnych lub jeżeli wychodzi poza zakres uprawnień Komisji w odniesieniu do przedkładania wniosków w sprawie aktów prawnych dla celów wykonania postanowień traktatowych. Wniosek o rejestrację spotka się również z odmową, jeżeli dana europejska inicjatywa obywatelska jest w sposób oczywisty niepoważna, dokuczliwa bądź stanowi nadużycie lub stoi w sprzeczności z wartościami UE, określonymi w art. 2 TUE. Decyzję Komisji można zakwestionować przy pomocy sądowych lub pozasądowych środków odwoławczych. Zarejestrowane inicjatywy publikuje się na stronach internetowych Komisji.

C. Zbieranie deklaracji poparcia

Po rejestracji inicjatywy organizatorzy mogą rozpocząć gromadzenie deklaracji poparcia. Mają na to 12 miesięcy. Deklaracje poparcia można zbierać w formie papierowej lub elektronicznej. Jeżeli deklaracje poparcia zbiera się w formie elektronicznej, odpowiedni system internetowy musi najpierw uzyskać certyfikat odpowiednich władz krajowych. Szczegółowe przepisy dotyczące specyfikacji technicznej systemów zbierania deklaracji online określono w rozporządzeniu wykonawczym Komisji ([rozporządzenie \(UE\) nr 1179/2011](#)).

Bez względu na to, czy deklaracje poparcia zbiera się w formie papierowej czy elektronicznej, do celów weryfikacji mają zastosowanie te same wymogi dotyczące danych. Wymogi te, ustalone na szczeblu państw członkowskich, określa załącznik III do rozporządzenia (UE) nr 211/2011. Dziewięć państw członkowskich^[3] nie wymaga od osób podpisujących się pod europejską inicjatywą obywatelską podawania osobistego numeru identyfikacyjnego ani numeru dokumentu tożsamości. Wszystkie pozostałe państwa członkowskie stawiają taki wymóg. W załączniku sprecyzowano dla każdego państwa członkowskiego, które wymaga takich dokumentów, rodzaje osobistych dokumentów tożsamości, które mogą posłużyć w celu identyfikacji.

Aby europejska inicjatywa obywatelska została rozpatrzona przez Komisję, w ciągu 12 miesięcy musi podpisać się pod nią milion obywateli. Inicjatywa kwalifikuje się ponadto w danym państwie członkowskim, jeżeli liczba sygnatariuszy w tym państwie członkowskim nie jest niższa niż 750 pomnożone przez liczbę posłów do Parlamentu

[3] Belgia, Dania, Niemcy, Estonia, Finlandia, Irlandia, Holandia, Słowacja i Zjednoczone Królestwo.



Europejskiego, wybranych w tym państwie członkowskim. W ten sposób o minimalnej liczbie wymaganych deklaracji poparcia decyduje ta sama zasada proporcjonalności degresywnej, która określa rozdział mandatów w Parlamencie Europejskim między państwa członkowskie.

D. Weryfikacja i certyfikacja

Po zebraniu niezbędnej liczby deklaracji poparcia w wystarczająco wielu państwach członkowskich organizatorzy muszą przedstawić je właściwym organom krajowym^[4], których zadaniem jest certyfikacja deklaracji poparcia, a Komisja opracowuje ich wykaz na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie. Właściwe organy wykonujące to zadanie to zazwyczaj ministerstwa spraw wewnętrznych, komisje wyborcze lub rejestry ludności. Władze krajowe mają trzy miesiące na certyfikację deklaracji poparcia, ale do ich obowiązków nie należy uwierzytelnianie podpisów.

E. Przedłożenie i rozpatrzenie

Na tym etapie organizatorzy przedstawiają odpowiednie certyfikaty otrzymane od organów krajowych, potwierdzające liczbę zebranych deklaracji poparcia, a także mają obowiązek przedstawienia informacji na temat finansowania uzyskanego z dowolnych źródeł przy zachowaniu progów określonych w [rozporządzeniu \(WE\) nr 2004/2003](#) w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na szczeblu europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania. Zasadniczo zgłoszeniu podlegają wpłaty w wysokości powyżej 500 EUR.

Gdy do Komisji wpłynie prawidłowo zgłoszona inicjatywa, Komisja jest zobowiązana do niezwłocznego opublikowania jej w rejestrze europejskich inicjatyw obywatelskich i do przyjęcia organizatorów na odpowiednim szczeblu w celu umożliwienia im szczegółowego objaśnienia ich wniosku. Po wymianie poglądów z Komisją organizatorom umożliwia się przedstawienie inicjatywy podczas publicznego wysłuchania w Parlamencie Europejskim. Wysłuchanie jest organizowane przez komisję przedmiotowo właściwą dla dziedziny, której dotyczy dana europejska inicjatywa obywatelska (art. 211 Regulaminu Parlamentu).

BIEŻĄCE INICJATYWY

Szereg organizacji próbowało podejmować inicjatywy podobne do europejskiej inicjatywy obywatelskiej, zanim jeszcze instrument ten był prawnie dostępny, a procedury szczegółowo określone. W 2007 r. Europejskie Forum Osób Niepełnosprawnych podjęło jedną z pierwszych takich inicjatyw pilotażowych i twierdziło, że zebrało w tej sprawie 1,2 mln podpisów. Po przyjęciu rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w 2010 r., lecz przed rozpoczęciem jego stosowania organizacja Greenpeace zebrała, jak twierdzi, milion podpisów poparcia dla wprowadzenia moratorium na uprawę roślin modyfikowanych genetycznie. Inicjatyw tych nie można jednak traktować jako europejskich inicjatyw obywatelskich.

[4]Lista właściwych organów krajowych znajduje się pod następującym adresem: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/authorities-verification?lg=pl>



Od 1 kwietnia 2012 r. zgłoszono ponad 68 inicjatyw. W przypadku 21 z nich co do zasady odmówiono zarejestrowania, gdyż nie wchodzi one w zakres kompetencji Komisji umożliwiających jej przedstawienie wniosku aktu, a 14 zostało wycofanych przez organizatorów. Obecnie osiem zarejestrowanych inicjatyw znajduje się na etapie zbierania deklaracji poparcia. Do chwili obecnej jedynie cztery inicjatywy uzyskały wymaganą liczbę podpisów (Right2Water, One of Us, Stop Vivisection oraz Ban Glyphosate) i zostały przedłożone Komisji, z czego od roku 2014 przedstawiono tylko jedną – Ban Glyphosate. Parlament zorganizował wysłuchania z udziałem przedstawicieli każdej z tych inicjatyw, które odbyły się odpowiednio w dniu 17 lutego i 10 kwietnia 2014 r., 24 kwietnia 2015 r. i 20 listopada 2017 r. Komisja udzieliła odpowiedzi, w której przedstawiła swoje wnioski natury prawnej i politycznej w odniesieniu do wszystkich czterech inicjatyw. Sześć europejskich inicjatyw obywatelskich było przedmiotem sporów prawnych przed Sądem Unii Europejskiej, który w najnowszej sprawie T-646/13 „Minority SafePack v. Komisja” orzekł, że Komisja nie wywiązała się ze swojego zobowiązania w zakresie szczegółowego wyjaśnienia i uzasadnienia powodów, dla których odmówiła zarejestrowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a w sprawie T-754/14 „Michael Efler i in. v. Komisja”, dotyczącej inicjatywy „Stop TTIP”, Sąd wyjaśnił, że akty mogące być przedmiotem europejskiej inicjatywy obywatelskiej mogą obejmować inne akty, takie jak decyzje o podjęciu negocjacji handlowych.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament poświęcił wiele uwagi instrumentowi, jakim jest europejska inicjatywa obywatelska. Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego Parlament przyjął rezolucję^[5] zawierającą szczegółowy wniosek w sprawie realizacji europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Po wejściu w życie traktatu Parlament był czynnie zaangażowany w negocjacje dotyczące rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Parlament skutecznie przyczynił się do uczynienia z europejskiej inicjatywy obywatelskiej bardziej dostępnego i przyjaznego obywatelom instrumentu demokracji uczestniczącej. Doprowadził m.in. do obniżenia minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić deklaracje poparcia, do jednej czwartej. Nalegał, aby weryfikację dopuszczalności prowadzono na etapie przed rejestracją, a także zadbał o to, aby wszyscy obywatele oraz mieszkańcy UE, niezależnie od obywatelstwa, uzyskali prawo do złożenia podpisu pod europejską inicjatywą obywatelską.

Na szczeblu politycznym Parlament wielokrotnie apelował o uproszczenie i usprawnienie procedur dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a także o nadanie jej większego znaczenia. W dniu 28 października 2015 r.^[6] Parlament przyjął rezolucję w sprawie przeglądu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, w której wezwał m.in. do dokonania przeglądu rozporządzenia w celu uproszczenia wymogów dotyczących danych osobowych oraz umożliwienia finansowania z myślą o wsparciu procesu organizowania europejskich inicjatyw obywatelskich. W 2017 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych podjęła się sporządzenia sprawozdania ustawodawczego z inicjatywy

[5]Dz.U. C 212 E z 5.8.2010, s. 99.

[6]Dz.U. C 355 z 20.10.2017, s. 17.



własnej w celu dokonania rzeczywistego przeglądu rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. We wrześniu 2017 r. w wyniku wniosków Parlamentu i po publicznych konsultacjach Komisja przedstawiła ostatecznie wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej^[7], zgodnie z którym m.in. wiek uprawniający do złożenia podpisu ma zostać obniżony do 16 lat, formularze deklaracji poparcia mają zostać uproszczone, wszyscy obywatele UE, bez względu na miejsce zamieszkania, mają uzyskać prawo wyrażenia poparcia dla europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a czas na rozpatrzenie inicjatywy ma zostać wydłużony. W dniu 20 czerwca 2018 r. Komisja Spraw Konstytucyjnych przyjęła [sprawozdanie](#) na temat wniosku Komisji Europejskiej, po czym w dniu 5 lipca 2018 r. miało miejsce głosowanie na posiedzeniu plenarnym w celu rozpoczęcia międzyinstytucjonalnych negocjacji w sprawie nowego rozporządzenia dotyczącego europejskiej inicjatywy obywatelskiej z myślą o jego przyjęciu do końca roku. Przewiduje się, że nowe rozporządzenie wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

Petr Novak
10/2018

[7]http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:115dfc53-985a-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF

