



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Spraw Konstytucyjnych

22.6.2010

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej

Komisja Spraw Konstytucyjnych

Sprawozdawcy: Zita Gurmai i Alain Lamassoure

Europejska inicjatywa obywatelska (EIO) nada europejskiemu systemowi demokratycznemu nowy wymiar, przyznając milionowi obywateli prawo wezwania Komisji Europejskiej do przedstawienia wniosków legislacyjnych z zakresu jej kompetencji.

Bezpośredni instrument demokratyczny zmierza do wyposażenia obywateli w to samo prawo inicjatywy, jakie przysługuje już Radzie Ministrów i PE.

Jednak prawo to nie pozbawi Komisji jej monopolu na inicjatywę legislacyjną: skutecznie podjęte EIO będą zwróconym do Komisji żądaniem przedstawienia wniosku, lecz decyzja o jego przedstawieniu pozostaje wyłącznie w rękach Komisji.

Innym celem EIO jest wzmocnienie debaty na szczeblu europejskim, „połączenie” instytucji europejskich z obywatelami, żeby przyjmować prawodawstwo, które wyjdzie naprzeciw potrzebom i oczekiwaniom ludzi, w ramach kompetencji Unii i uprawnień Komisji.

Jako że EIO będzie nowym i silnym uprawnieniem, nie powinniśmy zapominać o obowiązkach i potrzebie odpowiedzialności, jakie z nim się wiążą dla organizatorów inicjatywy.

Dokument roboczy ma za zadanie przedstawić poglądy sprawozdawcy na obecnym etapie oraz zgłosić kilka propozycji w celu rozpoczęcia debaty i znalezienia najtrafniejszych rozwiązań, tak aby EIO stała się sukcesem oraz żeby uniknąć frustracji i rozczarowania, a przy tym zachować przyjazny charakter i dostępność tej inicjatywy dla korzystających. Dokument pokazuje krok po kroku główne cechy kolejnych etapów procedury.

I. Wstępne działania, jakie muszą podjąć organizatorzy

1. Po pierwsze, organizować lub popierać EIO powinni jedynie obywatele UE uprawnieni do głosowania w wyborach europejskich.

2. Wskazane byłoby, żeby organizatorami były tylko osoby fizyczne, aby zachować istotę procesu, czyli zachować jego charakter instrumentu obywatelskiego. Jednak osoby prawne miałyby prawo wspierania organizatorów finansowo, logistycznie itp., o ile charakter ich poparcia oraz jego koszty są przedstawione, upublicznione i przejrzyste.

3. Dla nadania procesowi od początku jak najbardziej europejskiego wymiaru i dla rozszerzenia debaty organizatorzy powinni zebrać się w „komitecie obywatelskim” w składzie co najmniej siedmiu osób pochodzących z co najmniej ćwierci ogólnej liczby państw członkowskich. W ten sposób będą mogły wynikać jedynie sprawy o zasięgu ogólnoeuropejskim, a jednocześnie ułatwiony zostanie przyszły proces zbierania podpisów, gdyż w ćwierci państw członkowskich będzie już odpowiedni przedstawiciel. A zatem nawet jeżeli na pierwszy rzut oka rozwiązanie to wydaje się ograniczeniem, na dalszym etapie w istocie ułatwi bieg procedury.

4. Organizatorzy byłiby odpowiedzialni za tłumaczenie EIO na inne, wybrane przez nich języki urzędowe UE, ale Komisja mogłaby na żądanie dokonać rewizji tych tłumaczeń.

5. Ponadto można by zbadać inne rozwiązania, zaś sprawozdawcy z zadowoleniem przyjęliby komentarze i sugestie w następujących sprawach:

5.1. Czy byłoby wskazane żądać od organizatorów posiadania poparcia od osób wybranych bezpośrednio, które wsparłyby inicjatywę? Jeżeli tak, to ile takich osób powinno wyrazić poparcie i czy powinny one pochodzić z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich, czy też rozwiązanie to wprowadziłoby do omawianego procesu niepożądany element demokracji przedstawicielskiej?

5.2. Czy należy żądać od organizatorów złożenia depozytu, który naturalnie zwracano by im, gdyby EIO zakończyła się powodzeniem?

II. Rejestracja EIO

6. Po pierwsze, organizatorzy powinni powołać przedstawiciela, który będzie osobą do kontaktu dla instytucji europejskich w toku procedury.

7. W interesie organizatorów i obywateli jest zmierzanie do zgłaszania inicjatyw, które – realistycznie rzecz biorąc – będą miały szansę powodzenia, tak aby uniknąć straty czasu i zasobów na inicjatywy, które nie będą miały szansy na dopuszczenie. Organizatorzy powinni na początku określić podstawę prawną, na której się opierają. To usprawniłoby również debatę, gdyż organizatorzy musieliby pokazać, co UE może zrobić, a czego nie. Jeżeli ta podstawa prawna okaże się niewłaściwa oraz jeżeli istnieje właściwsza podstawa, organ odpowiedzialny za badanie dopuszczalności EIO mógłby zmienić podstawę, żeby można było zarejestrować EIO i nadać jej dalszy bieg. W rezultacie nie byłaby to znacząca przeszkoda dla cennych inicjatyw, ale blokowałaby te inicjatywy, które od samego początku nie miałyby nic wspólnego z kompetencjami UE.

8. Organizatorzy byliby zobowiązani do udzielania szczegółowych informacji w toku całej procedury w sprawie wszelkiego rodzaju wsparcia, jakie otrzymują od osób fizycznych lub prawnych, aby obywatele wiedzieli, kto stoi za inicjatywami, które decydują się poprzeć. Przejrzystość będzie kluczem do sukcesu EIO.

III. Badanie dopuszczalności

9. Byłoby wskazane, żeby pierwsze badanie dopuszczalności, oparte na kryteriach prawnych, odbyło się po zebraniu 5000 podpisów. Ta symboliczna liczba zapewnia reprezentację rzeczywistego poparcia publicznego, a jednocześnie zapobiegałaby nadmiernemu obciążeniu Komisji, przy którym organizatorzy nie musieliby na omawiany proces przeznaczać zbyt wielkich zasobów. Jednak jest to jedynie propozycja, a badanie dopuszczalności mogłoby również mieć miejsce zaraz po rejestracji. W każdym razie sprawozdawcy nie popierają pomysłu, żeby badanie dopuszczalności odbywało się po zebraniu 100 000 lub 300 000 podpisów, gdyż to powodowało by wielką frustrację wśród organizatorów.

10. Wskazane byłoby, żeby Komisja nie była jedynym organem, który w pierwszym rzędzie podejmuje decyzję o dopuszczalności, żeby chronić Komisję przed oskarżeniem o decydowanie o dopuszczalności danej EIO w oparciu o przesłanki polityczne, a nie prawne, co podważyłoby wiarygodność Komisji i zrodziło wątpliwości dotyczące całego omawianego procesu. W ten sposób Komisja uniknęłaby występowania w roli sędziego i ławnika, a jednocześnie nie byłaby bezradna.

11. Właściwsze może się okazać powołanie doraźnego „komitetu mędrców” złożonego z ekspertów, akademików lub prawników, tak żeby grono to było jak najbardziej bezstronne. Dziewięciu z nich powoływałyby trzy instytucje: trzech Komisja, trzech Rada i trzech PE, gdyż instytucje te będą musiały zatwierdzić dany wniosek legislacyjny *in fine*, a później państwa członkowskie będą wykonywały wszelkie przyszłe prawodawstwo. W składzie komitetu zasiadaliby także: przedstawiciel Komisji – komisarz właściwy do spraw instytucjonalnych lub jego przedstawiciel – oraz ewentualnie przedstawiciel rotacyjnej prezydencji Rady oraz poseł do PE, czyli 10 lub 12 osób. Przedstawiciel Komisji mógłby być przewodniczącym ww. komitetu.

12. Decyzja ma opierać się na następujących kryteriach:

- podstawa prawna,
- poszanowanie wartości unijnych (a mianowicie art. 2 TFUE i Karty praw podstawowych).
- wstępne badanie zgodności z zasadą pomocniczości (bardziej szczegółowe badanie odbywałoby się dopiero po zebraniu 1 mln podpisów).

EIO będące oczywistymi nadużyciami mogłyby być odrzucane, jednak trzeba poprawić brzmienie wniosku Komisji.

13. A zatem rozpatrywano by EIO całościowo, jednak w żadnym razie nie oznaczałoby to zielonego światła ani tego, że każda EIO, która zbierze 1 mln podpisów, sprawi, że Komisja opracuje wniosek legislacyjny. Musi to być jasne dla organizatorów.

14. Wówczas będą możliwe dwa różne scenariusze:

14.1. Ogłasza się dopuszczalność EIO: inicjatywa zostanie oficjalnie zarejestrowana i opublikowana na specjalnej stronie internetowej, którą przygotowuje Komisja.

14.2. Ogłasza się niedopuszczalność EIO: organizatorzy mogliby odwołać się do Komisji, która będzie miała prawo potwierdzenia lub uchylecia decyzji komitetu ad hoc. W razie potwierdzenia decyzji przez Komisję organizatorzy będą mieli prawo odwołania się do ETS, jak przewidują to traktaty.

IV. Zbieranie podpisów

15. Powinno ono odbywać się na papierze i on-line, zaś o praktycznych szczegółach powinny decydować państwa członkowskie.

16. W odniesieniu do danych osobowych, które będą wymagane od sygnatariuszy, należy znaleźć zadowalającą równowagę między tym, co absolutnie konieczne do weryfikacji, a tym, co mogłoby zniechęcić ludzi do podpisywania inicjatyw. Ponadto trzeba będzie ze szczególną uwagą podchodzić do kwestii ochrony danych.

17. Jeżeli chodzi o kwestię stosunku miejsca zamieszkania sygnatariuszy do ich obywatelstwa, sprawozdawcy byłiby wdzięczni państwom członkowskim za udzielenie szerszych informacji na temat tego, co mogłyby one zaakceptować, żeby nadać regulacji jaśniejsze brzmienie niż zawarte we wniosku Komisji.

18. Zbieranie podpisów on-line można by przeprowadzać za pośrednictwem specjalnych stron internetowych, które zaprojektują organizatorzy oraz które będą musiały być certyfikowane i monitorowane przez właściwe organy państw członkowskich, w których strony zostaną założone. Pożądane byłoby powszechnie dostępne oprogramowanie opracowane przez Komisję. Byłoby ono do dyspozycji organizatorów, którzy mogliby je wykorzystać lub nie.

19. Odpowiedni byłby okres 12 miesięcy, gdyż z jednej strony zbieranie podpisów nie będzie łatwe ani szybkie, ale z drugiej strony dłuższy okres mógłby zaburzyć „właściwy moment”. W istocie obywatele stracą zainteresowanie, jeżeli procedura zajmie zbyt wiele czasu, a EIO nie będzie już miała znaczenia.

V. Po zebraniu 1 mln podpisów

20. Weryfikacja podpisów powinna leżeć w gestii państw członkowskich i zostać przeprowadzona w ciągu trzech miesięcy. Najskuteczniejszym sposobem wykonania tego zadania wydaje się sprawdzanie losowe.

21. Wówczas Komisja weźmie udział w dwuetapowym procesie, w którym odbędzie się

wysłuchanie organizatorów i który przedstawia się następująco:

- decyzja w sprawie prawnych aspektów EIO podejmowana w ciągu dwóch miesięcy,
- decyzja polityczna o ewentualnym nadaniu biegu EIO. Wnioski Komisji powinny być przekazane organizatorom i uzasadnione w komunikacie dla Rady i PE, a także opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE oraz na specjalnej stronie internetowej EIO. Należy to uczynić również w terminie dwóch miesięcy.

22. Niektórzy proponują, żeby PE automatycznie przyjmował rezolucję w sprawie każdej EIO, która zbierze 1 mln podpisów.

VI. Ostateczna decyzja i różne sposoby nadania dalszego biegu EIO

23. Ten etap ma kluczowe znaczenie, gdyż do niego sprowadza się różnica między petycjami i EIO. Jeżeli ten etap nie będzie wystarczająco jasny, obywatele Europy w mniejszym stopniu będą skłonni wykorzystywać ten mechanizm.

VI.I. Jeżeli Komisja postanowi przedstawić wniosek

24. Powinna sporządzić wniosek w określonym terminie, który mógłby być taki sam dla wszystkich EIO lub mógłby być wyznaczony dla konkretnego przypadku.

VI.II. Jeżeli Komisja postanowi tego nie czynić

25. Istotne jest ujęcie w rozporządzeniu procedur awaryjnych, tak aby uniknąć rozczarowań i zagwarantować, że obywatele poczują się wysłuchani. Możliwe byłoby kilka rozwiązań.

25.1. Przede wszystkim Komisja mogłaby mimo wszystko postanowić o przedstawieniu wniosku pochodzącego z EIO, która nie uzyskała wystarczającego poparcia, lecz porusza doniosłą i aktualną kwestię.

25.2. Rada i PE również mogłyby przejmować nieskuteczną EIO zgodnie ze swoim prawem inicjatywy. PE mógłby w szczególności przeprowadzić przesłuchania organizatorów (na wniosek swoich komisji lub grup politycznych) i przyjąć rezolucję.

25.3. Jeżeli kryteria (ustanowione w Regulaminie PE) zostaną spełnione, organizatorzy mogliby przekształcić EIO w petycję do PE.

25.4. Od decyzji Komisji będzie przysługiwało odwołanie do ETS.

VII. Pozostałe przepisy

26. Mogłoby być istotne doprecyzowanie, że nie jest możliwe podjęcie EIO z żądaniem uchylecia niedawno przyjętego aktu prawodawczego.

27. Jeżeli chodzi o rolę PE, sprawozdawcy są otwarci na wszelkie propozycje dotyczące tego, co PE powinien/mógłby robić, oraz w kwestii, czy rzeczywiście trzeba to sformalizować.

28. Parlamenty narodowe miałyby prawdopodobnie rolę formalną, jednak miałyby możliwość udzielenia wsparcia i rozpropagowania wszelkiej EIO, jeżeli sobie tego życzą.

29. Rola EKES i KR również wymaga dalszych przemyśleń.

30. Jak w każdej procedurze europejskiej, w razie złej administracji organizatorzy będą mieli możliwość wniesienia sprawy do rzecznika praw obywatelskich.

31. Jako że odpowiednie funkcje ETS i rzecznika praw obywatelskich nie będą się różniły od ich roli w jakiegokolwiek innej procedurze, można ująć je w punktach preambuły, za to

wskazanie na te role może uczynić rozporządzenie bardziej zrozumiałym i przyjaznym dla odbiorcy.

32. Aby procedura EIO stała się jak najprzyjaźniejsza dla korzystających, sprawozdawcy uważają, że należy opracować „Wademekum EIO”.

33. Należy również przedyskutować termin wejścia w życie rozporządzenia, gdyż niektóre państwa członkowskie będą musiały dokonać praktycznych i prawnych uregulowań, żeby umożliwić bieg EIO. Mądrzej byłoby poczekać na państwa członkowskie i być w pełni gotowym niż przyspieszać procedurę. Jednak nawet na obecnym etapie państwa członkowskie mogą już zacząć przygotowania do wdrożenia omawianego rozporządzenia.

34. Jako że instrument ten jest nowością na skalę kontynentu, zapewne konieczna będzie klauzula przeglądu. Przeglądu można by dokonać albo po skutecznym zakończeniu określonej liczby EIO, albo po pięciu latach, w zależności od tego, które z tych kryteriów zostanie spełnione jako pierwsze.

35. W sprawie samej procedury legislacyjnej sprawozdawcy oraz sprawozdawcy mianowani w komisji PETI chcieliby odbyć rozmowy wyjaśniające z Radą na dość wczesnym etapie, tak aby jak najprędzej wypracować wspólne stanowisko i zakończyć procedurę w pierwszym czytaniu, żeby sprostać oczekiwaniom obywateli.