

Michał Szewczyk¹

Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w Unii Europejskiej

I.

W opinii wielu krytyków Unia Europejska, podobnie jak wcześniej Wspólnota Europejska, jest przede wszystkim organizacją politycznych elit, a nie wspólnotą obywateli². Przedmiotowa konstatacja jest w sposób bezpośredni powiązana z zagadnieniem tzw. deficytu demokracji, a więc zjawiska co do zasady powszechnie dostrzeganego w funkcjonowaniu UE³. Paradoksalnie bowiem organizacja, której funkcjonowanie opiera się na zasadzie demokracji⁴, relatywnie późno i powoli wdrażała instytucje, które identyfikujemy z klasycznymi instytucjami demokracji przedstawicielskiej i partycypacyjnej⁵.

Zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Tym sa-

¹ Autor jest doktorantem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

² Por. L. Morawski, *Dwie wizje Unii Europejskiej a problem tożsamości narodowej*, „Forum Prawnicze” 2011, nr 4–5, s. 14.

³ Por. np. T. Kubin, „Deficyt demokracji” w Unii Europejskiej? Instytucje Unii Europejskiej i poczucie wpływu na jej funkcjonowanie w świetle badań opinii publicznej, „Studia Europejskie” 2009, nr 4, s. 59–78.

⁴ Zob. art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90 poz. 864/30, ze zm.), jakkolwiek zgodzić się trzeba z uwagą, że zasada demokracji nie może być w odniesieniu do UE rozumiana w sposób przyjęty w stosunku do państw (por. I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010, s. VI–91).

⁵ Por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 112.

mym udział obywateli w życiu demokratycznym Unii odbywa się przede wszystkim za pośrednictwem partii politycznych, organizacji społecznych albo też instytucji unijnych (Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów)⁶. Takie rozwiązanie nie może dziwić, stanowi przecież także swego rodzaju aksjomat prawnoustrojowy w państwach członkowskich UE. Trudno nie zgodzić się z uwagą, że w tak wielkim organizmie, jakim jest Unia Europejska, demokracja bezpośrednia może być realizowana w ograniczonym, by nie powiedzieć incydentalnym zakresie⁷. Jednak mimo to Traktat z Lizbony⁸ obok demokracji pośredniej wprowadził również nową formę uczestnictwa obywateli w życiu demokratycznym Unii – tzw. demokrację uczestniczącą (art. 11 TUE). Na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście wprowadzenie do unijnego porządku prawnego instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej, zwanej na gruncie unijnego prawodawstwa inicjatywą obywatelską (art. 11 ust. 4 TUE)⁹.

Był to jeden z najszerzej i najintensywniej dyskutowanych projektów związanych z Traktatem z Lizbony. Jednak wraz z konkretyzowaniem po-

⁶ Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 47.

⁷ Por. C. Mik, *Umocnienie legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 103.

⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009, nr 203 poz. 1569).

⁹ Na marginesie wypada nadmienić, że do chwili obecnej nie wprowadzono w UE podstawowego instrumentu demokracji bezpośredniej, za jaki uznać należy referendum, mimo że postulat wprowadzenia tej instytucji traktowany był priorytetowo przez tzw. stronę społeczną zgłaszającą postulaty ustrojowe już na etapie prac nad projektem konstytucji europejskiej (por. A. Rytel-Warzocho, *Europejska inicjatywa obywatelska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. XXIV, s. 426). Jest to istotne również z uwagi na występujący w literaturze przedmiotu pogląd, zgodnie z którym funkcjonowanie instytucji inicjatywy ludowej, pozbawione związku z referendum, traci znaczenie. W uzasadnieniu przedmiotowego stanowiska wskazuje się bowiem, że obywatele, którzy wystąpili z projektem aktu prawnego, powinni mieć możliwość odniesienia się do gotowego aktu prawnego, poddanego często tzw. obróbce parlamentarnej. Brak takiej możliwości w ocenie niektórych autorów skutkuje ograniczonym i pozornym charakterem kreacyjnym oraz decyzyjnym inicjatywy (por. J.W. Garner, *Le référendum et l’initiative populaire*, „Annuaire de l’Institut International de Droit Public” 1930, s. 302; cyt. za: M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje demokracji bezpośredniej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2002, t. 51, s. 96).

szczególnych problemów związanych z realizacją inicjatywy obywatelskiej optymizm towarzyszący planom jej ustanowienia stopniowo się zmniejszał. W związku z powyższym celem niniejszego opracowania jest krytyczna analiza wybranych aspektów instytucji inicjatywy obywatelskiej połączona z próbą odpowiedzi na pytanie, na ile kształt normatywny inicjatywy obywatelskiej może pozwolić na realne zwiększenie wpływu obywateli UE na proces stanowienia unijnego prawa. W konsekwencji warto również zadać pytanie, czy inicjatywa obywatelska może w dalszej perspektywie poprawić stan ponadnarodowej demokracji w Europie czy też spowodować pogorszenie jej i tak już złej kondycji¹⁰. Wspomniane rozważania trzeba czynić, mając na względzie, że istotą demokracji bezpośredniej powinno być takie skonstruowanie jej instytucji, aby stało się możliwe decydowanie przez obywateli niejako „obok” organu przedstawicielskiego czy nawet „ponad” nim¹¹, tak by udział ludu w procesie sprawowania władzy był rzeczywisty¹². Analiza ta stała się możliwa z uwagi na fakt, że po długich pracach na forum unijnych instytucji od dnia 1 kwietnia 2012 r. obowiązuje wreszcie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej¹³ (dalej: rozporządzenie nr 211/2011), stanowiące rozwinięcie lakonicznych w tym zakresie regulacji traktatowych.

Przedmiotem rozważań będą kolejno: kwestia minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić sygnatariusze projektu inicjatywy ludowej oraz minimalnej liczby sygnatariuszy z poszczególnych państw, wymogi stawiane organizatorom i sygnatariuszom inicjatywy, forma oraz charakter badanego mechanizmu prawnego, zakres przedmiotowy inicjatywy wraz z problematyką tzw. testów dopuszczalności, a także analiza stopnia sformalizowania europejskiego wystąpienia.

¹⁰ Por. M. Dougan, *What are we to make the citizens' initiative?*, „Common Market Law Review” 2011, t. 48, nr 6, LEX nr 145147, teza 1.

¹¹ Por. J. Jaskiernia, *Prawnoustrojowe i społeczno-polityczne doświadczenia referendum z 29 listopada 1987 r.*, [w:] *Referendum w Polsce współczesnej*, red. D. Waniek, M.T. Staszewski, Warszawa 1995, s. 81.

¹² Por. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 136.

¹³ Dz. Urz. UE z 2011 r. L 65/1, ze zm.

II.

W naukach prawnych nie ma rozbieżności co do rozumienia pojęcia inicjatywy ludowej, zwanej także obywatelską. Pojęciem inicjatywy ludowej określa się uprawnienie określonej przez prawo grupy członków zbiorowego podmiotu suwerenności (narodu, obywateli, ludu) do przedłożenia właściwemu organowi państwa projektu ustawy, projektu konstytucji lub do złożenia wniosku o przeprowadzenie referendum czy też o podjęcie przez organ państwowy innych działań¹⁴. Unijna obywatelska inicjatywa prawodawcza mieści się w wyżej zakreślonych ramach definicyjnych (z tym zastrzeżeniem, że nie mamy w UE do czynienia z suwerenem europejskim), bowiem TUE w swoim art. 11 ust. 4 stanowi, że: „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”. Rozwinięcie cytowanych stypulacji zawarte jest we wspomnianym już rozporządzeniu nr 211/2011.

III.

Spore kontrowersje na etapie prac nad ostateczną treścią rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej budziła kwestia minimalnej liczby państw członkowskich, z których mają się wywodzić sygnatariusze projektu inicjatywy ludowej. Parlament Europejski opowiadał się za niskim progiem, który ułatwiałby korzystanie z przedmiotowego instrumentu prawnego, natomiast Komisja Europejska forsowała próg nieco bardziej sztywny¹⁵. Słusznie twierdzono, że ze swej istoty inicjatywa prawodawcza na szczeblu UE powinna uwzględniać tzw. ogólny interes europejski lub przynajmniej interes państw tworzących dany region Unii (np. państw basenu Morza Bałtyckiego), a nie być formą zgłaszania projektów istotnych z punktu widzenia partykularnych interesów państw członkowskich. Ostatecznie mimo odmiennych

¹⁴ Por. S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 19.

¹⁵ Por. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 17.

propozycji Komisji Europejskiej zdecydowano, że sygnatariusze inicjatywy muszą pochodzić z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich, a więc obecnie z minimum 7 państw (art. 2 pkt 1 rozporządzenia nr 211/2011). Wymóg ten należy uznać za niewygodny.

Z kolei w sprawie minimalnej liczby sygnatariuszy, tj. obywateli Unii, którzy wyrazili poparcie dla inicjatywy obywatelskiej poprzez wypełnienie formularza deklaracji, TUE stanowi jedynie, że musi ich być „nie mniej niż milion”, aby uruchomić inicjatywę. Dlatego też unijni prawodawcy mieli za zadanie doprecyzować postanowienia traktatowe. Finalnie przyjęto, że w każdym z państw liczba sygnatariuszy musi w chwili rejestracji proponowanej inicjatywy wynosić minimalną liczbę określoną dla każdego państwa członkowskiego w załączniku I do rozporządzenia nr 211/2011 (art. 7 ust. 2). Ustanowione liczby powstały w skutek pomnożenia liczby posłów do Parlamentu Europejskiego, przypadającej na każde z państw członkowskich, przez 750, co daje liczby wahające się od 74 250 (w przypadku Niemiec) do 4500 (w przypadku Malty). W Polsce minimalna liczba sygnatariuszy inicjatywy obywatelskiej wynosi 38 250.

Końcowe rozwiązania normatywne powinny się spotkać z akceptacją, ponieważ po pierwsze odrzucono niesprawiedliwy względem dużych państw członkowskich pomysł, w myśl którego minimalna liczba sygnatariuszy dla wszystkich państw członkowskich powinna być jednakowa. Po drugie, zrezygnowano z również wadliwego pomysłu polegającego na ustanowieniu jednakowego wskaźnika procentowego dla wszystkich państw członkowskich¹⁶. Tym samym skonstatować trzeba, że z pozoru najbardziej kontrowersyjne elementy inicjatywy obywatelskiej, tj. minimalna liczba państw, z których muszą pochodzić sygnatariusze, oraz minimalna liczba sygnatariuszy z jednego państwa członkowskiego bynajmniej nie powinny koncentrować uwagi krytyków przyjętych norm prawnych.

IV.

Wartym odnotowania zagadnieniem jest to, że ostatecznie zdecydowano się, aby organizatorami inicjatywy obywatelskiej, a więc osobami odpowiedzial-

¹⁶ Por. idem, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 191.

nymi za przygotowanie inicjatywy i przedłożenie jej Komisji, mogły być wyłącznie osoby fizyczne (art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 211/2011). Jest to o tyle istotne, że w projekcie rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej z dnia 31 marca 2010 r.¹⁷ autorstwa Komisji Europejskiej przewidywano, że organizatorami mogły być również osoby prawne i tzw. ułomne osoby prawne mające siedzibę w państwie członkowskim UE¹⁸. Problem ten, co ciekawe prawie niezauważany w literaturze przedmiotu, wydaje się mieć niemałe znaczenie praktyczne. O ile bowiem, jak pokazuje praktyka, bardzo często instytucja inicjatywy ludowej w państwach członkowskich UE została przejęta i jest używana do własnych celów przez partie polityczne¹⁹, o tyle na szczeblu UE istnieje poważne ryzyko wypaczenia istoty omawianego mechanizmu prawnego przez jego zmonopolizowanie przez organizacje pozarządowe²⁰. W tym kontekście omawianą stypulację przyznającą przymiot organizatora wyłącznie osobom fizycznym należy uznać za zasadne rozwiązanie.

Za kolejne ważne zabezpieczenie inicjatywy obywatelskiej przed jej instrumentalizacją przez rozmaite organizacje, a być może działające pośrednio przez te organizacje, kierujące się różnymi interesami państwa, uznać należy ustanowienie w art. 4 ust. 1 oraz art. 9 rozporządzenia nr 211/2011 wymogu przedstawienia przez organizatorów wszystkich źródeł wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej – po raz pierwszy już w momencie rejestracji.

Na podobnie pozytywną ocenę zasługuje wymóg niszczenia wszystkich deklaracji poparcia dla każdej z inicjatyw w ustalonych terminach (art. 12 ust. 3 rozporządzenia nr 211/2011), co powinno uniemożliwić tworzenie swoistych „banków poparcia” dla przyszłych inicjatyw obywatelskich²¹.

To, czy omówione zabezpieczenia są wystarczające dla zabezpieczenia *ratio legis* wprowadzenia unijnej inicjatywy ludowej, tj. jak najszerszego upodmiotowienia obywateli UE, pokaże dopiero obserwacja praktyki. Tym niemniej nie trzeba być zwolennikiem teorii spiskowych, aby wyobrazić so-

¹⁷ KOM(2010) 119 wersja ostateczna.

¹⁸ Szerzej nt. regulacji zawartych w projekcie rozporządzenia autorstwa Komisji por. J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 195–198.

¹⁹ Por. S. Grabowska, *op.cit.*, s. 128.

²⁰ Por. M. Dougan, *op.cit.*, teza 6.

²¹ Por. *ibidem*.

bie, że możliwe jest instrumentalne traktowanie omawianej instytucji przez rozmaite organizacje. Hipotetyczna sytuacja, w której hojnie finansowane w sposób pośredni przez zainteresowane państwa organizacje ekologiczne wystąpią za pośrednictwem swoich członków z projektem zmian prawodawczych zakazujących np. wydobywania na terytorium państw członkowskich UE gazu łupkowego nie ma bynajmniej znamion tylko fantastycznych dywagacji.

V.

W związku z powyższymi uwagami pozostaje problem określenia wieku osoby fizycznej będącej organizatorem lub udzielającej poparcia inicjatywie obywatelskiej. Rozporządzenia nr 211/2011 w art. 3 ust. 1 i 4 stanowi, że w obu przypadkach konieczne jest osiągnięcie wieku uprawniającego do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Tym samym wiek uprawniający do zostania zarówno organizatorem, jak i sygnatariuszem inicjatywy jest zależny od uregulowań wewnętrznych państw członkowskich (*de facto* we wszystkich państwach poza Austrią, w której wynosi on 16 lat, jest tożsamy i wynosi lat 18). W tym kontekście podnosi się w zagranicznej literaturze, że próg wiekowy został określony za wysoko i w konsekwencji odebrano dużej liczbie młodszych obywateli możliwość wpływania na procesy tworzenia unijnych polityk²². Przyznać należy, że argumenty te są chybione, gdyż pewien elementarny poziom wiedzy i dojrzałości psychofizycznej musi stanowić immanentną przesłankę uzyskania choćby tylko pośredniego wpływu na kształt prawodawstwa.

Podobnie sceptycznie wypada odnieść się do zastrzeżeń formułowanych w stosunku do kształtu unijnej inicjatywy ludowej, gdy chodzi o wyeliminowanie nieobywateli od możliwości poparcia inicjatywy. Badania komparatystyczne dowodzą bowiem, że co do zasady w państwach członkowskich UE, w których występują inicjatywa ludowa, ma ona charakter inicjatywy obywatelskiej.

²² Zwolennicy przyjęcia niższego progu wiekowego zwracają również uwagę, że przyjęcie aprobowanych przez nich rozwiązań mogłoby stanowić wartościowy środek służący do zachęcenia młodego pokolenia do bardziej aktywnego zaangażowania się w życie polityczne oraz rozwijania świadomości w zakresie ponadnarodowego życia demokratycznego (por. *ibidem*, teza 2).

Pozostając przy tej samej grupie zagadnień, warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Mianowicie propozycja rozwiązań konkretyzujących traktatowe regulacje dotyczące inicjatywy obywatelskiej autorstwa Parlamentu Europejskiego zawarta w rezolucji z dnia 7 maja 2009 r. zakładała, że organizatorem, jak i sygnatariuszem inicjatywy będzie mogła być jedynie osoba „uprawniona do głosowania zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego”²³. Propozycję tę trzeba uznać za słuszną i lepszą od rozwiązania ostatecznie przyjętego, ustanawiającego jedynie wymóg osiągnięcia wieku uprawniającego do głosowania (art. 3 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 211/2011). Skutkiem wprowadzonych stypulacji jest umożliwienie uzyskania statusu organizatora, jak i popierania inicjatywy przez osoby, którym kryteria krajowe uniemożliwiają oddanie głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Tym samym m.in. obywatele polscy pozbawieni praw publicznych prawomocnym orzeczeniem sądowym albo pozbawieni praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu mają możliwość wpływania na kształt unijnego prawodawstwa, mimo że na gruncie prawa polskiego pozbawieni są prawa wybierania²⁴, a w konsekwencji nie mają prawa popierania obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej znanej z polskiego systemu prawnego²⁵. Abstrahując od różniących się od siebie przyczyn pozbawiania czynnego prawa wyborczego w państwach członkowskich Unii, nie wydaje się, aby dopuszczenie osób pozbawionych tychże praw, co najczęściej łączy się z popełnieniem przestępstwa o bardzo znacznym stopniu społecznej szkodliwości, do popierania oraz przede wszystkim organizowania inicjatyw prawodawczych było rozwiązaniem rozsądnym i zgodnym z elementarnymi regułami państwa prawnego, na których *de iure* opiera się UE²⁶.

²³ Zob. pkt 3 zaleceń dołączonych do rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywającej Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej (2008/2169[INI]), (Dz. Urz. UE z 2010 r., C 212E/99).

²⁴ Zob. art. 10 § 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. Nr 21 poz. 112, ze zm.).

²⁵ Zob. art. 118 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

²⁶ Zob. art. 2 TUE.

VI.

Używając typologii stosowanej w nauce prawa konstytucyjnego, do różnienia inicjatyw ludowych ze względu na formę przedstawienia wniosku określimy unijną obywatelską inicjatywę prawodawczą jako inicjatywę niesformułowaną (art. 4 ust. 1 w zw. z załącznikiem II do rozporządzenia nr 211/2011). Cechą takich inicjatyw jest występowanie przez uprawnioną grupę obywateli jedynie z wnioskiem o dokonanie odpowiednich regulacji – w tym przypadku przygotowanie projektu aktu prawnego, jak również dalsze przeprowadzenie dalszej procedury prawodawczej pozostawione jest właściwym organom prawodawczym²⁷.

Na etapie prac nad konkretyzacją postanowień normatywnych dotyczących inicjatywy obywatelskiej w UE rozważano możliwość odmiennego uregulowania kształtu inicjatywy poprzez wprowadzenie wymogu, zgodnie z którym inicjatywa powinna przybrać formę projektu unijnego aktu prawnego, tym samym mielibyśmy do czynienia z inicjatywą sformułowaną²⁸. Odstąpiono od tego pomysłu, gdyż przyjęto, że taki wariant byłby zbyt restrykcyjny i skomplikowany dla organizatorów²⁹. Pogląd ten można jednak zakwestionować. Doświadczenia ustrojowe państw członkowskich UE, które wprowadziły do swoich porządków normatywnych instytucję inicjatywy ludowej³⁰, wskazują, że wszystkie z nich, oprócz Węgier, zdecydowały się na model inicjatywy sformułowanej (m.in. Austria, Hiszpania, Włochy czy Polska)³¹. Takie rozwiązanie ma swoje plusy. Przede wszystkim odróżnia inicjatywę ludową od zwykłej petycji czy też odpowiedniej działalności informacyjnej. Co najważniejsze, model inicjatywy sformułowanej powoduje większy stopień związania organu prawodawczego propozycjami ludu. Taka forma przedmiotowej instytucji stanowi większą gwarancję tego, że propozycje obywateli nie ulegną zbyt daleko idącym deformacjom oraz że zostaną właściwie zinterpretowane przez organy prawodawcze. Jest to szczególnie

²⁷ Por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 224.

²⁸ Por. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska...*, s. 19.

²⁹ Por. ibidem oraz por. A. Rytel-Warzocha, op.cit., s. 431.

³⁰ Przedmiotowa instytucja występuje na poziomie ogólnokrajowym w dwunastu państwach członkowskich UE.

³¹ Por. szerzej A. Rytel-Warzocha, op.cit., s. 434.

istotne w przypadku inicjatyw pośrednich, a taką jest właśnie unijna inicjatywa obywatelska.

W związku z powyższym wymóg podania jedynie tytułu proponowanej inicjatywy obywatelskiej, jej przedmiotu, opisu jej celów, a także wskazania postanowień traktatów uznanych przez organizatorów za istotne dla proponowanych działań (załącznik II do rozporządzenia nr 211/2011) można uznać za rozwiązanie zbyt skromne na tle całokształtu przyjętego modelu, zwłaszcza pośredniego czy wręcz podwójnie pośredniego charakteru inicjatywy unijnej.

Argument o zmniejszeniu stopnia komplikacji tytułowej instytucji dla jej organizatorów poprzez przyjęcie formy inicjatywy niesformułowanej jest o tyle nietrafny, że – jak zostanie pokazane w dalszej części opracowania – stopień sformalizowania przedmiotowego instrumentu prawnego jest i tak nieproporcjonalnie duży w stosunku do wpływu obywateli na dalsze losy swojego projektu prawodawczego³².

Negatywne konstatacje zdaje się wzmacniać to, że obywatele Unii popierający dany projekt *de facto* tracą jakąkolwiek możliwość współuczestnictwa w pracach nad nim na dalszych (ewentualnych) etapach postępowania, tj. po przedłożeniu inicjatywy obywatelskiej Komisji³³. W szczególności zwrócić należy uwagę na brak możliwości wycofania przez organizatorów projektu aktu prawnego złożonego przez Komisję jako następstwo inicjatywy obywatelskiej, co w powiązaniu z brakiem dalszej procedury weryfikacyjnej, którą mogłoby być referendum, może doprowadzić do uchwalenia aktu prawnego o treści istotnie odmiennej od przedłożonej inicjatywy obywatelskiej³⁴.

VII.

W doktrynie prawa wskazuje się, że jedynie bezpośrednia inicjatywa ludowa jest instytucją demokracji bezpośredniej, natomiast już inicjatywa pośrednia uznawana jest za mechanizm demokracji semibezpośredniej³⁵. Tym niemniej z punktu widzenia celu niniejszej pracy bardziej istotne jest zdefinio-

³² Por. M. Jabłoński, *op.cit.*, s. 116.

³³ Por. *ibidem*, s. 120.

³⁴ Por. M. Jabłoński, *Referendum i inne instytucje...*, s. 97.

³⁵ Por. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 38.

wanie pośredniej inicjatywy prawodawczej w ujęciu modelowym. Zgodnie bowiem z powszechnie przyjmowaną definicją przez inicjatywę pośrednią rozumiemy taką inicjatywę, która jest skierowana wprost do konkretnego organu publicznego, z tą różnicą w stosunku do formy bezpośredniej, że inicjatywa ta nie trafia później pod głosowanie ludowe. Co ważne, ostateczna decyzja dotycząca przyjęcia bądź też odrzucenia projektu należy do owego organu przedstawicielskiego, który jednak musi rozpatrzyć taki wniosek³⁶.

Wskazanie na pośredni charakter inicjatywy obywatelskiej w UE zawarte jest już w preambule do rozporządzenia nr 211/2011, w której stwierdza się m.in., że: „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. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE – przyp. M. Sz.] oraz Radzie na mocy art. 241 TFUE”. Z egzegezy normatywnych postanowień rozporządzenia nr 211/2011 wynika, że po przedstawieniu inicjatywy obywatelskiej Komisji (art. 9 rozporządzenia nr 211/2011) oraz po przeprowadzeniu przez Komisję procedury badania inicjatywy (art. 10 rozporządzenia nr 211/2011) jest ona zobowiązana do wydania w ciągu 3 miesięcy komunikatu „zawierającego prawne i polityczne wnioski Komisji dotyczące inicjatywy obywatelskiej, informacje nt. ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań” (art. 10 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 211/2011). Widać więc wyraźnie, że Komisja nie ma obowiązku przedłożenia inicjatywy legislacyjnej jako następstwa inicjatywy obywatelskiej. Ma jedynie normatywny obowiązek przeprowadzenia „procedury badania” i wydania komunikatu objaśniającego swoje stanowisko oraz zamierzone dalsze działania (lub ich brak). O komunikacie tym muszą być powiadomieni organizator inicjatywy obywatelskiej oraz Parlament Europejski i Rada UE (art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 211/2011)³⁷.

Przyjęty charakter inicjatywy obywatelskiej w Unii Europejskiej zdaje się jedną z największych słabości i wad badanej instytucji³⁸. Unijni prawodawcy wykazali daleko idącą ostrożność w podejściu do analizowanego mechani-

³⁶ Por. ibidem, s. 38–39.

³⁷ Por. szerzej J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska...*, s. 19–20.

³⁸ Podobnie por. P. Bodył-Szymala, *Europejska Inicjatywa Obywatelska z ACTA w tle*, „Rzeczpospolita” 2012, nr 38, s. C9.

zmu ustrojowego, gdyż nie istnieje po stronie Komisji żaden obowiązek wnoszenia jakichkolwiek formalnych propozycji na podstawie ważnej inicjatywy obywatelskiej³⁹. Pamiętać również trzeba, że w zasadzie nie mamy do czynienia nawet w inicjatywą *stricte* pośrednią, ponieważ projekt inicjatywy nie jest składany do organu prawodawczego UE (Parlamentu Europejskiego lub Rady), lecz do organu mającego prawo inicjatywy prawodawczej, tj. do Komisji. Stosując terminologię znaną nauce prawa konstytucyjnego, należałoby wręcz stwierdzić, że obywatelom UE nie przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, bowiem pojęcie „inicjatywy ustawodawczej” powinno się rezerwować dla mechanizmu, którego istotą jest prawo przedkładania organowi uprawnionemu do uchwalania ustaw (organowi ustawodawczemu) projektów ustaw z określonym skutkiem prawnym, w postaci obowiązku poddania tak wniesionego projektu pod obrady parlamentu. Uprawnienie obywateli Unii powinno się raczej określać mianem „inspiracji ustawodawczej”, która w swojej istocie polega jedynie na sygnalizowaniu potrzeby przyjęcia określonych regulacji ustawodawczych podmiotom uprawnionym do wykonywania inicjatywy ustawodawczej⁴⁰.

Co więcej, unijni legislatorzy nie zdecydowali na się na uwzględnienie zgłaszanych w nauce prawa wskazówek wzywających do ograniczenia swobody Komisji w przedmiocie odmowy skierowania inicjatyw obywatelskich do organów prawodawczych poprzez przyjęcie zasady, że odmowa nastąpić może wyłącznie z przyczyn prawnych a nie politycznych⁴¹. Zrezygnowano również m.in. z interesującego postulatu wprowadzenia możliwości kontroli decyzji Komisji przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskiego rzecznika praw obywatelskich⁴².

W tym miejscu po raz kolejny okazuje się, że cele inicjatywy obywatelskiej przypuszczalnie będzie można lepiej, łatwiej i szybciej zrealizować korzystając z instytucji petycji niż inicjatywy prawodawczej⁴³. Głównie z powodu

³⁹ Por. M. Dougan, op.cit., teza 10.

⁴⁰ Por. szerzej A. Patrzalek, A. Szmyt, *Pojęcie prawa inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994, s. 117 oraz por. L. Garlicki, *Komentarz do art. 118*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, s. 12.

⁴¹ Por. A. Rytel-Warzocho, op.cit., s. 428.

⁴² Por. ibidem.

⁴³ Por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 116. Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego jest jednym z najstarszych praw politycznych Unii Europejskiej.

na bardziej uproszczonej formie petycji, mniejszy stopień sformalizowania, w tym mniejszy zakres obowiązków ciążyących na osobach ją wnoszących oraz krótszy czas procedowania nad petycją niż nad inicjatywą obywatelską⁴⁴. Nie bez znaczenia jest również to, że petycję wnosi się bezpośrednio do organu prawodawczego, tj. Parlamentu Europejskiego. Warto również odnotować, że skutkiem wniesienia petycji jest obowiązek poinformowania składającego o decyzji podjętej przez Komisję Petycji wraz z uzasadnieniem (art. 202 ust. 9 Regulaminu PE). Nie jest to różnica znacząca w porównaniu do opisanych obowiązków Komisji Europejskiej w stosunku do inicjatywy obywatelskiej. Przede wszystkim dlatego, że faktyczny skutek obu mechanizmów zależy w pełni od ww. instytucji unijnych⁴⁵.

W odniesieniu do poruszanych zagadnień w literaturze przedmiotu podkreśla się, że istotne wzmocnienie inicjatywy obywatelskiej w UE w stosunku do przyjętego modelu stałoby w opozycji do instytucjonalnej prerogatywy Komisji Europejskiej w dziedzinie inicjatywy prawodawczej oraz podstawowej zasady, w myśl której Komisja nie przyjmuje instrukcji od żadnego organu ani podmiotu, lecz działa w sposób zupełnie niezależny w interesie ogólnym (art. 17 ust. 1 i 3 TUE)⁴⁶. Dodaje się również, że inicjatywie obywatelskiej trudno byłoby przyznać większe znaczenie prawne niż odpowiadającym jej uprawnieniom Rady i Parlamentu Europejskiego, na podstawie których organy te mogą się zwrócić do Komisji o wniesienie odpowiednich propozycji⁴⁷. Uwagi te są co do zasady trafne, jednak wydaje się, że ważne jest w takim razie udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy unijna inicjatywa prawodawcza ma być jedynie swego rodzaju propagandowym ozdobnikiem w procesie tworzenia unijnego prawa czy raczej ma pełnić funkcję realnego instrumentu prawnoustrojowego? Jeśli to pierwsze, to chyba nie warto było

Zgodnie z treścią 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”. Szczegółowe regulacje nt. prawa petycji zawarte są w tytule VIII (art. 201–203) Regulaminu Parlamentu Europejskiego (Dz. Urz. UE z 2011 r. L 116/1). Szerzej nt. prawa petycji por. np. A. Cieleń, *Prawa polityczne obywateli Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 84–87.

⁴⁴ Podobnie por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 120–121.

⁴⁵ Tak od strony modelowej por. P. Uziębło, *op.cit.*, s. 55.

⁴⁶ Por. M. Dougan, *op.cit.*, teza 10.

⁴⁷ Por. *ibidem*.

instytucji przedmiotowej wprowadzać do unijnego porządku prawnego, jeśli to drugie, to należało nadać badanemu mechanizmowi zasadniczo inny kształt.

VIII.

Wartym rozważenia problemem jest zagadnienie zakresu przedmiotowego inicjatywy obywatelskiej, z którym w immanentnym związku pozostaje kwestia tzw. testów dopuszczalności, tj. warunków, których spełnienie jest niezbędne dla zarejestrowania proponowanej inicjatywy przez Komisję.

Pierwszy z warunków polega na konieczności utworzenia komitetu obywatelskiego i wyznaczenia osoby kontaktowej (art. 4 ust. 2 lit. a rozporządzenia nr 211/2011). Jest on związany z poruszonym problemem stworzenia systemu zabezpieczeń przed zmonopolizowaniem inicjatywy prawodawczej przez wszelkiej maści organizacje lobbingowe.

Drugie ze stawianych wymagań w sposób bezpośredni dotyczy przedmiotu inicjatywy. Mianowicie propozycja obywateli UE nie może wkraczać w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów (art. 4 ust. 2 lit. b rozporządzenia nr 211/2011). Z podanych sformułowań można wywnioskować, że zakres dziedzin, w których możliwe jest podejmowanie inicjatywy prawodawczej przez obywateli UE jest węższy od zakresu kompetencji Unii Europejskiej, gdyż ogranicza się wyłącznie do tych zagadnień, w których Komisja ma inicjatywę legislacyjną⁴⁸. Wydaje się więc, że inicjatywa obywatelska nie może dotyczyć np. spraw z obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, gdzie dominującą rolę odgrywają państwa członkowskie i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa⁴⁹.

Należy stwierdzić również, że inicjatywa obywatelska nie może dotyczyć rewizji traktatów stanowiących podstawę UE. Będzie natomiast rozciągającą się na dziedziny, w których Komisja ma inicjatywę legislacyjną, prowadzącą do przyjęcia rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji (art. 288 TFUE), przy

⁴⁸ Por. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska...*, s. 20.

⁴⁹ Por. idem, *Traktat z Lizbony...*, s. 199.

czym może chodzić zarówno o akty ustawodawcze, jak i nieustawodawcze⁵⁰. W tym kontekście można sobie wyobrazić ryzyko pojawiania się dziwnych i niekoniecznie pożądaných inicjatyw obywatelskich, polegających na wzywaniu Komisji do działania w sferze administracyjnej w sprawach o charakterze indywidualnym, choćby w zakresie unijnego prawa konkurencji⁵¹.

W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że trzeci warunek spośród tzw. testów dopuszczalności stanowiący, iż proponowana inicjatywa obywatelska nie może być oczywistym nadużyciem, być oczywiście niepoważna lub dokuczliwa (art. 4 ust. 2 pkt lit. c rozporządzenia nr 211/2012), niewątpliwie zasługiwał na wprowadzenie do rozporządzenia. Potrzebny jest bowiem instrument prawny, który pozwoli zapobiegać wszelkiego rodzaju niepoważnym i nieprzemyślanym projektom⁵².

Tym niemniej szczególnie w zagranicznej literaturze przedmiotu wskazuje się, że wspomniany trzeci warunek dopuszczalności inicjatywy daje Komisji dość niejasną kompetencję do odrzucenia proponowanej inicjatywy obywatelskiej z relatywnie niedookreślonych przyczyn⁵³. Dlatego też godnym postulatem jest apel, by Komisja umożliwiła jak najszersze korzystanie z omawianego mechanizmu demokracji uczestniczącej, korzystając z powierzonych jej kompetencji jedynie w sytuacjach jednoznacznych, tym bardziej, że od rejestracji danego projektu do wystąpienia przez Komisję z inicjatywą legislacyjną droga jest przecież bardzo daleka i długa, co umożliwiłoby późniejszą negatywną oceną danego projektu⁵⁴. Poczynione uwagi w sposób immanentny wiążą się z generalną konstatacją, w myśl której z uwagi na ostatecznie przyjęty kształt prawny analizowanego mechanizmu prawnoustrojowego, jego praktyczne znaczenie w dużej mierze będzie zależało od rozsądku Komisji⁵⁵.

Pozostając w kręgu problematyki przedmiotu inicjatywy obywatelskiej, trzeba zauważyć, że już postanowienie art. 11 ust. 4 TUE stanowiące traktatową podstawę badanego rozwiązania prawnego przewiduje jedynie możliwość wnoszenia obywateli o zintensyfikowanie aktywności Unii, a nie jej

⁵⁰ Por. *ibidem*, s. 199–200.

⁵¹ Por. M. Dougan, *op.cit.*, teza 7.

⁵² Por. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska...*, s. 21.

⁵³ Por. M. Dougan, *op.cit.*, teza 9.

⁵⁴ Por. *ibidem*.

⁵⁵ Por. P. Bodył-Szymala, *op.cit.*, s. C9.

zmniejszenie⁵⁶. Jednak trzeba zgodzić się z tezą, że z analizowanych uregulowań normatywnych nie wynika zakaz wezwania w drodze omawianej instytucji Komisji do wniesienia propozycji zmian lub do uchylecia istniejących środków unijnych⁵⁷. Jest to o tyle ważne, że pogląd wskazujący na „normatywne przeregulowanie” Unii Europejskiej zdaje się mieć wielu gorących zwolenników, stąd też ciekawą propozycją byłoby przyznanie *explicite* unijnym obywatelom prawa do wnoszenia o zaniechanie działania przez instytucje unijne w trybie inicjatywy obywatelskiej.

Dodajmy tylko, że czwarty i ostatni z tzw. testów dopuszczalności zakazujący sprzeczności inicjatywy obywatelskiej z wartościami Unii określonymi w art. 2 TUE (art. 4 ust. 2 lit. d rozporządzenia nr 211/2011) nie wzbudza większych niejasności.

IX.

Negatywną stroną badanego mechanizmu prawnego jest również stosunkowo długi czas wstępnego procedowania związanego z przygotowaniem i rejestracją inicjatywy, albowiem okres ten może trwać prawie dwa lata (na samo zbieranie deklaracji poparcia organizatorzy mają 12 miesięcy – art. 5 ust. 5 rozporządzenia nr 211/2011)⁵⁸. Dodając do tego kolejne miesiące niezbędne dla ewentualnego przeprowadzenia całej unijnej procedury prawotwórczej, widać, że inicjatywa obywatelska jest instytucją, w ramach której mogą być realizowane jedynie specyficzne i długofalowe projekty legislacyjne, niebędące odpowiedzią na aktualne problemy społeczności europejskiej.

X.

Na koniec wypada powiedzieć kilka słów na zapowiadany temat stopnia sformalizowania europejskiego wystąpienia, który trzeba ocenić jako znaczny i to zarówno jeśli mamy na myśli obowiązki organizatorów, każdego z państw członkowskich, jak i samej Komisji⁵⁹. Tytułem przykładu moż-

⁵⁶ Por. M. Dougan, op.cit., teza 7.

⁵⁷ Por. ibidem.

⁵⁸ Por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 120.

⁵⁹ Por. ibidem, s. 119.

na podać, że, mimo iż art. 6 rozporządzenia nr 211/2011 umożliwia zbieranie deklaracji poparcia dla inicjatywy online, to jest to możliwe dopiero po zweryfikowaniu systemu zbierania przez „właściwy organ” państwa członkowskiego. Na uwagę zasługuje zwłaszcza szeroki zakres obowiązków nałożonych na państwa członkowskie, zaczynając od obowiązku weryfikacji deklaracji poparcia, a kończąc na zagwarantowaniu odpowiednich sankcji karnych, którym podlegaliby organizatorzy inicjatywy w przypadku naruszenia postanowień rozporządzenia nr 211/2011. W tym miejscu trzeba zauważyć, że unijny system biurokracji, tak przecież rozbudowany i hojnie finansowany, nie został zobligowany do szeroko pojętej pomocy obywatelom chcącym zgłosić unijny projekt prawodawczy, szczególnie w odniesieniu do zbierania deklaracji poparcia dla danej inicjatywy, mimo że taka pomoc ze strony organów państwowych jest znana niektórym państwom utrzymującym w swoich porządkach prawnoustrojowych mechanizm inicjatywy ludowej⁶⁰.

XI.

Podsumowując, wydaje się, że problem tzw. deficytu demokracji czy też nierównowagi między rozwiązaniami prawnymi symbolizującymi istotę demokracji przedstawicielskiej i bezpośredniej nie zostanie w znaczącym stopniu rozwiązany przez wprowadzenie do unijnego porządku prawnego instytucji inicjatywy obywatelskiej⁶¹. Badane regulacje normatywne zawierają niemało rozwiązań zasługujących na akceptację, jak i sporo wad i niedociągnięć, zostały one zasadniczo wypunktowane w niniejszym opracowaniu⁶². Tym niemniej wydaje się, że źródło problemu jest dużo bardziej uniwersalne i przykład komplikacji widocznych przy wprowadzaniu inicjatywy oby-

⁶⁰ Np. w Austrii i na Łotwie zbieranie podpisów pod projektem inicjatywy przynoszone jest na organy publiczne, co w konsekwencji pozwala na skutecznie wniesienie inicjatywy przez podmioty niedysponujące znaczną liczbą osób, przede wszystkim wolontariuszy, którzy zaangażują się w gromadzenie poparcia dla danej propozycji (por. P. Uziębło, op.cit., s. 41).

⁶¹ Podobnie por. M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna...*, s. 121.

⁶² Z oficjalnego rejestru prowadzonego przez Komisję Europejską na jej stronie internetowej wynika, że od czasu wejścia w życie rozporządzenia nr 211/2011 zostało już zarejestrowanych kilka inicjatyw obywatelskich. Szczegóły pod adresem internetowym: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing> (10.09.2012).

watelskiej do unijnego porządku prawnego jest tylko tego potwierdzeniem. Uważam, że dotyczy kwestii o charakterze fundamentalnym – mianowicie charakteru integracji europejskiej. Krytycy obecnie realizowanego, liberalnego projektu integracji podkreślają, że bezrefleksyjne kopiowanie instytucji demokracji znanych z państw członkowskich nie jest antidotum na problem deficytu demokracji w niezwykle złożonym, specyficznym, liczącym ponad 500 mln obywateli organizmie, jakim jest UE⁶³. Dotychczasowe doświadczenia Unii z mechanizmami demokratycznymi pokazują, że rację zdają się mieć zwolennicy republikańskiej formy integracji, którzy zgodnie twierdzą, że aby ożywić demokrację w UE konieczne jest przeniesienie podejmowania ważnych decyzji w sprawach publicznych z poziomu unijnego na poziom państw narodowych i regionów, gdyż tylko daleko posunięta decentralizacja procedur decyzyjnych stwarza szansę na rzeczywisty udział obywateli Unii w życiu publicznym⁶⁴.

Summary

A Few Remarks on the Institution of the European Citizens' Initiative in the European Union

The article includes a critical analysis of chosen aspects of the institution of the citizens' initiative in the European Union. It was introduced to the legal system of the EU by the Treaty of Lisbon and by Regulation No 211/2011 of the European Parliament and the Council of 16 February 2011. The examined issue has not been discussed comprehensively in the legal literature yet.

On the one hand, the author gives his assent about such elements of the citizens' initiative in the EU as the minimum number of countries from which signatories must come and the minimum number of signatories from one Member State, i.e. issues which should be apparently the most controversial. On the other hand, in the main part of the study, the author tries to argue that the form and nature of the initiative should be assessed negatively. Unformulated form of the above-mentioned institution may lead to deformation or misinterpretation of citizens' proposal by the European Commis-

⁶³ Por. L. Morawski, *op.cit.*, s. 14.

⁶⁴ Por. *ibidem*.

sion. Furthermore, the indirect character of the citizens' initiative entitled to state that we do not deal with a variety of "legislative initiative" but rather with a variety of "legislative inspiration".

To sum up, the author anticipates that the examined political institution will not contribute to solve the problem known as "democratic deficit" in the EU. His opinion is based on a general remark that without changing the actual, liberal model of European integration on the republican one, there are no prospects to ensure effective participation of EU citizens in public life.