

IZABELA WRÓBEL
Wrocław
ORCID: 0000-0001-7907-646X

SEMIBEZPOŚREDNI UDZIAŁ OBYWATELI UNII EUROPEJSKIEJ W STANOWIENIU PRAWA NA POZIOMIE PONADNARODOWYM DZIESIĘĆ LAT EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ

WPROWADZENIE

Traktat z Lizbony, podpisany 13 grudnia 2007 r. i obowiązujący od 1 grudnia 2009 r., rozwijając demokratyczne fundamenty Unii Europejskiej (UE), wprowadził do jej porządku prawnego nową instytucję – inicjatywę obywatelską (por. Pisz 2014: 30; Horyza 2015, s. 26). Zgodnie z zasadą sformułowaną w art. 11 ust. 4 ak. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), obywatele UE 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 UE. Jak stanowi art. 11 ust. 4 ak. 2 TUE, procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy są określone stosownie do art. 24 ak. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), czyli przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (por. Barcz 2011: 16; Chyła 2012: 153). W prawie pierwotnym UE *quasi*-prawodawcza inicjatywa obywatelska jako element demokracji uczestniczącej (Wróbel 2013: 69; Wróbel 2014: 69) obowiązuje zatem od dziesięciu lat, jednak ustanawiające ją normy traktatowe nie mają skutku bezpośredniego i wymagają wydania aktu prawa wtórnego (por. Kowalik-Bańczyk 2012; Rytel-Warzocho 2010: 428). Dlatego historia stosowania tego nowego instrumentu partycypacji obywatelskiej na poziomie ponadnarodowym jest krótsza.

Pierwsze podstawowe rozporządzenie dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę 16 lutego 2011 r. (Rozporządzenie (UE) 211/2011) i było stosowane od 1 kwietnia 2012 r. do 31 grudnia 2019 r. Wprowadzeniu w życie tego aktu służyło rozporządzenie wykonawcze Komisji Europejskiej z 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji *online* (Rozporządzenie wykonawcze (UE) 1179/2011). Od 1 stycznia 2020 r. mają zastosowanie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Rozporządzenie (UE) 2019/788) oraz rozporzą-

dzenie wykonawcze Komisji z 22 października 2019 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do indywidualnych systemów zbierania deklaracji *online* (Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/1799), z wyjątkiem art. 5-9 Rozporządzenia (UE) nr 211/2011, które są nadal stosowane po 1 stycznia 2020 r. w odniesieniu do europejskich inicjatyw obywatelskich zarejestrowanych przed tym dniem, a także art. 9 ust. 4, art. 10, art. 11 ust. 5 oraz art. 20 – 24 Rozporządzenia (UE) 2019/788, stosowanych od 6 czerwca 2019 r. w celu przygotowania reformy. Załączniki do rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady są zmieniane w drodze rozporządzeń delegowanych Komisji Europejskiej. Rozporządzenie delegowane Komisji z 23 lipca 2019 r. zastępujące załącznik I do rozporządzenia (UE) 2019/788 (Rozporządzenie delegowane (UE) 2019/1673), który określa minimalną liczbę sygnatariuszy przypadającą na państwo członkowskie, stosuje się od dnia następującego po dniu, w którym Traktaty przestały mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa zgodnie z art. 50 ust. 3 TUE.

Na podstawie Rozporządzenia (UE) 211/2011 i przepisów wykonawczych do tego aktu obywatele UE przedstawili Komisji Europejskiej do celów rejestracji łącznie 93 inicjatywy (stan na 28 listopada 2019 r.), z czego 23 nie zostały przyjęte do rejestracji z uwagi na niespełnienie warunków określonych w art. 4 ust. 2 Rozporządzenia (UE) 211/2011 (Komisja Europejska 2019b). Spośród 70 zarejestrowanych inicjatyw organizatorzy wycofali 15, zaś w przypadku kolejnych 30 nie zebrali w terminie roku wystarczającej liczby deklaracji poparcia. Z tych względów Komisja Europejska zarchiwizowała 45 inicjatyw (Komisja Europejska 2019h). Do 21 trwających inicjatyw Komisja zaliczyła zarówno te inicjatywy, w przypadku których gromadzone były jeszcze deklaracje poparcia, jak i te, w odniesieniu do których gromadzenie deklaracji poparcia zostało zakończone, jednakże informacja, czy organizatorom udało się zebrać wymaganą liczbę deklaracji, do Komisji nie dotarła. W 5 przypadkach termin gromadzenia deklaracji upłynął w okresie od 3 kwietnia 2018 r. do 12 listopada 2019 r., natomiast w 16 przypadkach proces ten zakończył się w 2020 r. (Komisja Europejska 2019c). Obrazu statystycznego dopełniają – według terminologii Komisji Europejskiej – „inicjatywy zakończone sukcesem”, przez które Komisja rozumie „inicjatywy, w przypadku których zebrano wymaganą liczbę deklaracji poparcia”. Takich inicjatyw w badanym okresie odnotowano 4 (Komisja Europejska 2019d).

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest jednak kwantytatywna analiza dotychczasowej praktyki w dziedzinie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, lecz próba opisu i oceny jakościowego wymiaru nowej instytucji prawa UE, rozumianej jako instrument uczestnictwa obywateli UE w ponadnarodowym procesie legislacyjnym, na przykładzie czterech pierwszych „inicjatyw zakończonych sukcesem”. Inaczej jednak niż czyni to Komisja Europejska, inicjatywę zakończoną sukcesem definiuje się na potrzeby poniższych rozważań jako inicjatywę, która doprowadziła do zmiany normatywnej w unijnym porządku prawnym. Celem artykułu jest więc określenie zakresu rzeczywistego udziału obywateli UE w stanowieniu prawa na poziomie ponadnarodowym, wykonywanego za pomocą inicjatywy obywatelskiej, a następnie odniesienie uzyskanego wyniku do dogmatycznych ujęć prawa inicjatywy obywatelskiej

i ustalenie w ten sposób jakości i znaczenia rozwiązań prawnych obowiązujących w pierwszym etapie wdrażania reformy lizbońskiej (do końca 2019 r.) Dlatego zostaną wykorzystane dwie metody badawcze: dogmatycznoprawna i socjologiczna, przy czym przez tę ostatnią rozumie się analizę czynników wpływających na treść tworzonych norm prawnych oraz skutków norm obowiązujących. W toku podjętych badań weryfikacji podlega hipoteza, że nowa instytucja prawa UE w pierwszym etapie jej stosowania nie zapewniła obywatelom UE wpływu na treść norm prawnych stanowionych na poziomie ponadnarodowym w stopniu istotnie różnym od stanu sprzed jej wprowadzenia, a zatem nie spełniła swej roli w tym zakresie w unijnym porządku prawnym.

EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA JAKO INSTRUMENT DEMOKRACJI UCZESTNICZĄCEJ

Ustanowieniu w porządku prawnym UE nowej instytucji demokracji uczestniczącej towarzyszył entuzjazm (por. Clerck-Sachsse 2012, s. 299; Micu 2012, s. 274). Miała ona pozwolić każdemu obywatelowi UE zainicjować proces stanowienia prawa (Cuesta-López 2012, s. 258). Komisja Europejska uznała wprowadzenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej za jedną z najważniejszych innowacji, jakie przyniósł Traktat z Lizbony (KOM(2009) 622: 2). Parlament Europejski przyjął z zadowoleniem europejską inicjatywę obywatelską, jako pierwszy instrument demokracji uczestniczącej umożliwiający obywatelom bezpośredni kontakt z instytucjami unijnymi oraz czynny udział w opracowywaniu polityki i prawodawstwa UE, będący uzupełnieniem prawa do składania petycji do Parlamentu Europejskiego oraz odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Rezolucja, 2015). Zdaniem Parlamentu Europejskiego, w ten sposób obywatele UE wezmą bezpośredni udział w stosowaniu suwerennych uprawnień UE (Rezolucja, 2009).

Również w ocenie Trybunału Sprawiedliwości (TS) i Sądu, prawo do podjęcia europejskiej inicjatywy obywatelskiej stanowi – podobnie jak w szczególności prawo do złożenia petycji do Parlamentu Europejskiego – przewidziany w art. 10 ust. 3 TUE instrument wykonywania prawa obywateli do uczestnictwa w życiu demokratycznym UE, gdyż pozwala im bezpośrednio zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedłożenie przez nią wniosku dotyczącego aktu prawa unijnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów (C-589/15 P, pkt 24; T-391/17, pkt 34). Cel demokratycznego uczestnictwa obywateli UE leżący u podstaw mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie może jednak przekreślić zasady kompetencji powierzonych i zezwolić UE na stanowienie prawa w dziedzinie, w której nie przyznano jej żadnych kompetencji (T-44/14, pkt 53; T-391/17, pkt 44).

Z kolei według Komitetu Ekonomiczno-Społecznego europejska inicjatywa obywatelska stanowi pierwszy w historii przypadek zawarcia w traktacie konkretnych postanowień dotyczących procedury demokracji bezpośredniej na transgranicznym, ponadnarodowym szczeblu. Jednocześnie inicjatywa ta różni się od rozwiązań przyję-

tych w państwach członkowskich, będąc „inicjatywą programową”, za pomocą której wzywa się Komisję Europejską do podjęcia działań prawodawczych, czy też instrumentem mniejszości, pozwalającym jedynie uzyskać wpływ na kształt programu politycznego, podczas gdy prawo inicjatywy prawodawczej pozostaje w rękach Komisji, a ewentualnie rozpoczęty w ten sposób proces legislacyjny przebiega w ramach określonych procedur (Opinia, 2010).

Komitet Ekonomiczno-Społeczny słusznie zwrócił uwagę na fakt, że europejska inicjatywa obywatelska jest instrumentem mniejszości, gdyż – jak podkreśla się w literaturze przedmiotu – umożliwi ona demokratyczną ekspresję stanowiska mniejszości, mając potencjał do wykorzystania przez politycznych *outsiderów*, czyli grupy społeczne, grupy interesów lub po prostu obywateli żądających zmian w prawodawstwie unijnym, których głos do tej pory nie był reprezentowany w UE – ani na poziomie jej instytucji, ani przez frakcje w Parlamencie Europejskim, ani przez media (Śledzińska-Simon 2015: 60-61). Z przyczyn, które Komitet Ekonomiczno-Społeczny sam wskazał, nie powinno się jednak mówić o procedurze demokracji bezpośredniej, lecz procedurze demokracji semibezpośredniej (półbezpośredniej), którą Piotr Uziębło określił mianem formy pośredniej, tworzącej swoisty pas demarkacyjny między obiema klasycznymi formami demokracji, czyli demokracją bezpośrednią i demokracją przedstawicielską (Uziębło 2009: 18).

Uwadze uważnego badacza nie powinien ująć fakt, że w postanowieniach traktatów dotyczących omawianej instytucji prawnej brakuje precyzyjnej terminologii (Richter 2015, s. 219) i trudno przyjmować, że jest to przypadkowy rezultat prac ustrojodawcy unijnego. Raczej jest to przejaw świadomego uchylecia się od nazwania czegoś, co ma niejasny charakter. W prawie wtórnym, doktrynie i judykaturze rozpowszechniły się – dwuznaczne dla niektórych komentatorów (tamże: 219) – określenia „inicjatywa obywatelska” i „europejska inicjatywa obywatelska”. Niewątpliwie nie mamy do czynienia z „inicjatywą obywatelską na pełną skalę”, ze względu na brak natychmiastowego efektu legislacyjnego, jak też możliwości głosowania przez obywateli na późniejszym etapie (Kandyla, Gherghina 2018, s. 1223). Dlatego nowa instytucja prawna nie podważa zasady demokracji przedstawicielskiej i nie godzi w przysługujący Komisji Europejskiej monopol inicjatywy legislacyjnej (Szeliłowska, Mincheva 2012: 271).

Bardzo trafnie Jacek Barcik wskazał na możliwość wyróżnienia formalnego i materialnego aspektu inicjatywy prawodawczej na poziomie UE. W tym ujęciu wniesienie przez Komisję Europejską projektu aktu prawnego (formalny aspekt inicjatywy) poprzedza aspekt materialny, tworzony przez różnego rodzaju czynniki sprawiające, że Komisja decyduje się wystąpić ze stosowną propozycją. Mogą to być czynniki zewnętrzne (impulsy z organów państw członkowskich, wnioski innych instytucji unijnych, żądania różnych grup interesów) oraz wewnętrzne, pochodzące z samej Komisji, która zauważa potrzebę przedłożenia projektu aktu prawnego (Barcik, Wentkowska 2014: 251). Europejska inicjatywa obywatelska, rozumiana w tym kontekście jako pośrednia inicjatywa prawodawcza, jest więc jednym z możliwych czynników zewnętrznych wywołujących aktywność Komisji w ramach jej monopolu inicjatywy

prawodawczej. Paradoksalnie, zaistnienie tego czynnika (przedłożenie Komisji inicjatywy obywatelskiej i jej zbadanie przez Komisję) jest uwarunkowane wszczęciem i przeprowadzeniem postępowania, które jest wyjątkowo sformalizowane i skomplikowane na tle innych źródeł i kanałów napływu do Komisji postulatów prawnych (por. Vogiatzis 2017, s. 250-251). Postępowanie to wydaje się pełnić przede wszystkim funkcję strażnika monopolu inicjatywy prawodawczej Komisji Europejskiej, nie zaś prawa obywateli UE do uczestnictwa w ponadnarodowym procesie legislacyjnym, mimo że to obywatele UE powinni znajdować się w centrum postępowania uregulowanego w Rozporządzeniu (UE) 211/2011 i Rozporządzeniu (UE) 2019/788. Funkcję „ochronną” eksponowała pierwotna interpretacja Komisji Europejskiej.

PROCEDURA ROZPATRYWANIA INICJATYWY OBYWATELSKIEJ NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA (UE) 211/2011

Rozporządzenie (UE) 211/2011 uregulowało m.in. następujące zagadnienia: wymogi w stosunku do organizatorów (komitetu obywatelskiego) i sygnatariuszy, rejestrację proponowanej inicjatywy obywatelskiej w rejestrze Komisji Europejskiej, procedury i warunki zbierania deklaracji poparcia, systemy zbierania deklaracji *on-line*, minimalną liczbę sygnatariuszy przypadającą na państwo członkowskie, weryfikację i poświadczenie przez państwa członkowskie deklaracji poparcia. Po uzyskaniu certyfikatów potwierdzających liczbę ważnych deklaracji poparcia zebranych dla poszczególnych państw członkowskich oraz pod warunkiem dopełnienia wszystkich stosownych procedur i warunków określonych w tym rozporządzeniu organizatorzy mogli przedłożyć inicjatywę obywatelską Komisji, załączając informacje dotyczące wszelkiego wsparcia i finansowania otrzymanego na rzecz inicjatywy (Rozporządzenie (UE) 211/2011, art. 9 zd. 1). Następnie, Komisja niezwłocznie publikowała inicjatywę w rejestrze, przyjmowała organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby mogli szczegółowo wyjaśnić kwestie, których dotyczyła inicjatywa i w ciągu trzech miesięcy wydawała komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski dotyczące tej inicjatywy, informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierzała podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia działań (Rozporządzenie (UE) 211/2011, art. 10 ust. 1). W tym samym terminie organizatorzy mieli prawo przedstawić inicjatywę obywatelską na wysłuchaniu publicznym w Parlamencie Europejskim (Rozporządzenie (UE) 211/2011, art. 11). Komisja powinna była przedstawiać oddzielnie swoje wnioski prawne i polityczne oraz wyjaśniać w prosty, zrozumiały i szczegółowy sposób działania, jakie zamierzała podjąć, jak również podawać powody, jeżeli nie zamierzała podjąć żadnych działań (Rozporządzenie (UE) 211/2011, motyw 20).

Przewidziane w art. 10 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia (UE) 211/2011 przedstawienie przez Komisję komunikatu kończyło procedurę dotyczącą europejskiej inicjatywy obywatelskiej w zakresie, w jakim za pośrednictwem komunikatu Komisja informowała w szczególności organizatorów inicjatywy o decyzji dotyczącej ewentualnego podjęcia działań lub rezygnacji z nich. Przedstawienie takiego komunikatu

stanowiło obowiązek Komisji (T-561/14, pkt 76). Komunikat wywoływał wiążące skutki prawne, mogące wpłynąć na interesy organizatorów poprzez istotną zmianę ich sytuacji prawnej (T-561/14, pkt 77). Brak poddania kontroli sądowej odmownej decyzji Komisji, sformułowanej w komunikacie, podważyłby realizację celów Rozporządzenia (UE) 211/2011, ponieważ ryzyko arbitralności ze strony Komisji zniechęcałoby do korzystania z mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, również ze względu na wymagające procedury i warunki, jakim był poddany ten mechanizm (T-561/14, pkt 93). Komunikat, w którym Komisja zawarła swoje ostateczne stanowisko, by w odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską nie przedkładać wniosku legislacyjnego, był więc aktem zaskarżalnym. Komisja długo trwała w błędzie, że wyłącznym celem uzasadnienia komunikatu przewidzianego w art. 10 ust. 1 lit. c) Rozporządzenia nr 211/2011 jest umożliwienie ewentualnej debaty publicznej, gdy tymczasem komunikat, jako akt, który mógł być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, podlegał obowiązkowi uzasadnienia przewidzianemu w art. 296 TFUE i powinien był umożliwić organizatorom stwierdzenie, czy jest on obciążony błędem, a sądowi unijnemu – dokonanie jego kontroli (T-561/14, pkt 147).

Nie zmienia to faktu, że prawo do europejskiej inicjatywy obywatelskiej przewidziane w art. 11 ust. 4 TUE nie ma wpływu na *quasi*-monopol w zakresie inicjatywy prawodawczej przyznany Komisji przez Traktaty (T-561/14, pkt 110 i 111), rozumiany jako zasada, od której Traktaty przewidują wyjątki, m.in. na rzecz grupy państw członkowskich albo Parlamentu Europejskiego. Komisja dysponuje szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi co do tego, czy zamierza podjąć działania w następstwie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, czy też nie (T-561/14, pkt 145; por. Haratsch, Koenig, Pechstein 2012, s. 363; Jabłoński 2010, s. 119; Mendez, Zwicky i Kübler 2018, s. 63), wbrew wyrażanemu niekiedy w literaturze przedmiotu pogładowi, że jest ona zobowiązana przygotować projekt aktu prawnego (Hieber 2014, s. 50). Ogólne zasady dotyczące kompetencji Komisji pozostają niezmienione. W ramach wykonywania uprawnień w zakresie inicjatywy prawodawczej Komisja korzysta z szerokich uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie, w jakim poprzez wykonywanie tych uprawnień ma – na podstawie art. 17 ust. 1 TUE – obowiązek wspierania ogólnego interesu UE, ewentualnie podejmując próby pogodzenia rozbieżnych interesów (T-561/14, pkt 169). Dlatego komunikat, który formułuje ostateczną decyzję Komisji o nieprzedkładaniu wniosku dotyczącego aktu prawnego UE, może podlegać jedynie ograniczonej kontroli sądowej w celu zbadania, czy oprócz wystarczającego charakteru uzasadnienia jest on obciążony w szczególności oczywistymi błędami w ocenie (T-561/14, pkt 170). W przeciwnym razie prawo inicjatywy Komisji przekształciłoby się w obowiązek inicjatywy, a „niewłaściwa” inicjatywa obywatelska – w prawdziwą inicjatywę obywatelską. Tą ostatnią byłoby także rozwiązanie umożliwiające obywatelom UE wnoszenie własnego projektu legislacyjnego do Parlamentu Europejskiego i Rady, co przełamałoby zasadniczy monopol inicjatywy Komisji (Härtel 2006: 352). Tego jednak ustrojodawca unijny wyraźnie sobie nie życzył.

Należy zaznaczyć, że Rozporządzenie (UE) 211/2011 wprowadziło trzy materialne przesłanki rejestracji europejskiej inicjatywy obywatelskiej, składające się na

tw. test dopuszczalności prawnej: 1. proponowana inicjatywa nie mogła wykraczać w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów; 2. proponowana inicjatywa nie mogła być oczywistym nadużyciem ani nie mogła być oczywiście niepoważna lub dokuczliwa; 3. proponowana inicjatywa nie mogła być w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami UE określonymi w art. 2 TFUE (Rozporządzenie (UE) 211/2011, art. 4 ust. 1 lit. b) – d); por. Organ 2014: 427; Leino 2019, s. 309). Jedynie pierwsza z wymienionych przesłanek była dotąd podstawą decyzji Komisji odmawiających rejestracji (Karatzia 2018, s. 147). Jak stwierdził TS, kwestia, czy środek zaproponowany w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej był objęty kompetencjami Komisji Europejskiej w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego UE w celu stosowania Traktatów w rozumieniu art. 4 ust. 2 lit. b) Rozporządzenia nr 211/2011, stanowiła *prima facie* nie kwestię odnoszącą się do stanu faktycznego lub oceny dowodów, podlegającą, jako taka, zasadom dotyczącym ciężaru dowodu, ale zasadniczo kwestię wykładni i stosowania rozpatrywanych postanowień traktatowych (C-420/16 P, pkt 61).

Z powyższych względów, gdy Komisja otrzymywała wniosek o rejestrację proponowanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, nie należało do niej na tym etapie sprawdzenie, czy przedstawiono dowód wszystkich podniesionych okoliczności faktycznych ani czy uzasadnienie proponowanych środków było wystarczające. Dla celów oceny spełnienia warunku rejestracji przewidzianego w art. 4 ust. 2 lit. b) Rozporządzenia nr 211/2011 Komisja powinna była ograniczyć się do zbadania, czy z obiektywnego punktu widzenia takie środki rozpatrywane w sposób abstrakcyjny mogłyby zostać podjęte na podstawie Traktatów (C-420/16 P, pkt 62). Również Sąd oparł się na błędnym rozumieniu warunku rejestracji przewidzianego w art. 4 ust. 2 lit. b) Rozporządzenia 211/2011 i podziału zadań między organizatorami inicjatywy a Komisją w ramach przeprowadzanego procesu rejestracji, uznając, że dla celów rejestracji inicjatywy organizatorzy byli zobowiązani przedstawić dowód, iż warunek przewidziany w art. 4 ust. 2 lit. b) Rozporządzenia nr 211/2011 został spełniony (C-420/16 P, pkt 63 i 71).

W swoim sprawozdaniu z 2015 r. dotyczącym stosowania Rozporządzenia (UE) 211/2011 Komisja stwierdziła, że europejska inicjatywa obywatelska została w pełni wdrożona. Miał o tym świadczyć fakt, że w przypadku dwóch inicjatyw udało się zakończyć pełny cykl przeprowadzenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej od rejestracji, poprzez skuteczne zgromadzenie wymaganego poparcia, aż po formalną odpowiedź Komisji oraz że w przypadku trzeciej inicjatywy oczekiwano właśnie takiej odpowiedzi, jak również fakt, iż trwały działania następcze związane z inicjatywą „Prawo do wody” (KOM(2015) 145, s. 15). W podsumowaniu Komisja przyznała jednak, że jest jeszcze zbyt wcześnie na ocenę długoterminowego wpływu europejskiej inicjatywy obywatelskiej na proces instytucjonalny i legislacyjny UE (KOM(2015) 145, s. 17).

W sprawozdaniu ze stosowania Rozporządzenia (UE) 211/2011 przedstawionym w 2018 r. Komisja Europejska stwierdziła natomiast, że wystąpiły „niedociągnięcia”,

polegające m.in. na napotykanym przez obywateli trudnościach z proponowaniem prawnie dopuszczalnych inicjatyw, o czym świadczył stosunkowo wysoki wskaźnik odmów rejestracji jeszcze przed uzyskaniem możliwości zbierania podpisów. Komisja nie mogła zarejestrować 30% wniosków, gdyż proponowane inicjatywy wykroczyły w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji. Innym „niedociągnięciem” był fakt, że „inicjatywy obywatelskie doprowadziły do stosunkowo ograniczonej debaty i stosunkowo ograniczonego wpływu” (KOM(2018) 157, s. 2 i 3). Swoje sprawozdanie Komisja zamknęła jednak konkluzją, że dzięki bezpośredniemu zaangażowaniu obywateli i umożliwieniu im przedstawiania swoich pomysłów w sprawach, które są dla nich ważne, europejska inicjatywa wnosi wartość dodaną do procesu stanowienia prawa UE (KOM(2018) 157, s. 16). Komisja nie pokusiła się wszakże o ocenę wielkości owej wartości dodanej ani form, jakie ona konkretnie przybiera. Kryterium takiej oceny powinien być zakres zmiany normatywnej.

PROCEDURA ROZPATRYWANIA INICJATYWY OBYWATELSKIEJ NA PODSTAWIE ROZPORZĄDZENIA (UE) 2019/788

W nowym rozporządzeniu dotyczącym europejskiej inicjatywy obywatelskiej zmieniono materialne przesłanki rejestracji – nie tylko cała inicjatywa, ale także żadna z części inicjatywy nie może wykroczać w sposób oczywisty poza uprawnienia Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego UE w celu wprowadzenia w życie Traktatów, co wiąże się z dopuszczeniem częściowej rejestracji inicjatywy, a ponadto inicjatywa nie może być w sposób oczywisty sprzeczna nie tylko z wartościami określonymi w art. 2 TUE, lecz również z prawami zapisanymi w Karcie praw podstawowych UE (Rozporządzenie (UE) 2019/788, art. 6 ust. 3 lit. c) i e)). Należy zauważyć, że zakresy przedmiotowe art. 2 TUE i Karty częściowo się pokrywają, gdyż – zgodnie z art. 2 TUE – UE opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka. Zakres przedmiotowy Karty jest jednak niewątpliwie szerszy. Podkreślenia wymaga, że każda europejska inicjatywa obywatelska ma służyć „stosowaniu Traktatów” (TUE, art. 11 ust. 4) czy też „wprowadzeniu w życie Traktatów” (Rozporządzenie (UE) 2019/788, art. 1). Karta ma taką samą moc prawną jak Traktaty, nie jest jednak Traktatem w rozumieniu prawa UE. Europejska inicjatywa obywatelska nie ma więc służyć wprowadzeniu w życie Karty, a jedynie nie może być w sposób oczywisty sprzeczna z prawami w niej zapisanymi. Mimo wszystko, nowe rozporządzenie eliminuje wcześniejsze niedopatrzenie prawodawcy unijnego, skutkujące brakiem jakiegokolwiek związku mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej z postanowieniami Karty.

Nowością jest również to, że gdy Komisja otrzymuje ważną inicjatywę, w odniesieniu do której zebrano i poświadczono deklaracje poparcia, niezwłocznie publikuje w rejestrze zawiadomienie na ten temat oraz przekazuje inicjatywę Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu

i Komitetowi Regionów, a także parlamentom narodowym (Rozporządzenie (UE) 2019/788, art. 14 ust. 1), a zatem wszystkim podmiotom, które uczestniczą w procesie stanowienia prawa UE, bez względu na formę i zakres tego uczestnictwa. W procedurze badania inicjatywy przez Komisję wprowadzono nowe terminy i również nowe podmioty. W terminie miesiąca od przedłożenia inicjatywy Komisja przyjmuje grupę organizatorów na odpowiednim szczeblu, aby umożliwić im szczegółowe wyjaśnienie celów inicjatywy (Rozporządzenie (UE) 2019/788, art. 15 ust. 1). W terminie sześciu miesięcy od opublikowania inicjatywy oraz po wysłuchaniu publicznym Komisja określa w komunikacie swoje wnioski prawne i polityczne dotyczące inicjatywy, działanie, jakie zamierza ewentualnie podjąć oraz uzasadnienie podjęcia lub zaniechania działania (Rozporządzenia (UE) 2019/788, art. 15 ust. 2 ak. 1). W przypadku gdy Komisja zamierza podjąć działanie w odpowiedzi na inicjatywę, w tym, w stosownych przypadkach, przyjmując wnioski lub wnioski dotyczące aktu prawnego UE, określa w swoim komunikacie także przewidywany harmonogram tych działań (rozporządzenia (UE) 2019/788, art. 15 ust. 2 ak. 2). Komunikat przekazuje się grupie organizatorów, a także Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów oraz podaje się go do wiadomości publicznej (Rozporządzenie (UE) 2019/788, art. 15 ust. 2 ak. 3). W ten sposób wprowadzono do postępowania elementy dyscyplinujące Komisję – terminy dla niej oraz prawo bieżącego wglądu w stan sprawy innych podmiotów mających uprawnienia w procesie legislacyjnym na poziomie UE. Ostatnie z wymienionych rozwiązań stwarza szansę, że w razie braku działania po stronie Komisji postulaty prawne obywateli zostaną szybko, tj. bez konieczności oczekiwania na wynik kontroli sądowej, włączone do stanowiska Parlamentu Europejskiego lub Rady bądź do opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego lub Komitetu Regionów w ramach toczących się już prac legislacyjnych i tą drogą, przynajmniej w pewnej części, trafią do prawa UE.

Zupełnie nowym elementem procedury są działania następcze Parlamentu Europejskiego w związku z zakończonymi powodzeniem inicjatywami obywatelskimi. Mimo jednak wiele obiecującej nazwy, ten etap sprowadza się do dokonania oceny przez Parlament Europejski środków podjętych przez Komisję w związku z jej komunikatem (Rozporządzenie (UE) 2019/788, art. 16). Według prawodawcy unijnego, Parlament Europejski jako instytucja, w której obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie UE, powinien być uprawniony do oceny poparcia dla ważnej inicjatywy po jej przedłożeniu i po dotyczącym jej wysłuchaniu publicznym, a także powinien mieć możliwość oceny działań podjętych przez Komisję w odpowiedzi na inicjatywę i przedstawionych w jej komunikacie (Rozporządzenie (UE) 2019/788, motyw 27). Sposób uregulowania „działań następczych Parlamentu Europejskiego” budzi niedosyt ze względu na swą lakoniczność (brak terminu, formy i skutków oceny), jednak art. 16 Rozporządzenia (UE) 2019/788 należy powiązać z art. 225 TFUE, który przyznaje Parlamentowi Europejskiemu prawo żądania od Komisji Europejskiej przedłożenia wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt UE jest niezbędny w celu wykonania Traktatów. Jeżeli więc Parlament

uzna w ramach dokonywanej oceny środki podjęte przez Komisję za niewłaściwe lub niewystarczające, może wzmocnić europejską inicjatywę obywatelską swoim żądaniem, choć ze skutkiem podobnym, czyli niewiążącym dla Komisji. Obywatele zyskali jednak niejako kolejną instancję (kontrola polityczna), która pochyli się nad realizacją ich inicjatywy. Nic nie stało na przeszkodzie, by na gruncie wcześniej obowiązujących przepisów wytworzyła się taka praktyka, której podstawą byłby art. 14 ust. 1 TUE i np. art. 230 ak. 2 TFUE, jednakże Rozporządzenie (UE) 2019/788 wyraźnie zobowiązuje Parlament Europejski do aktywności „następczej”, a zatem to ocena Parlamentu, jako element obligatoryjny, zamyka postępowanie w sprawie inicjatywy, w przypadku której rozpatrzenie zaowocowało podjęciem działań przez Komisję. Jeżeli Komisja zaniechała działania, przepis art. 16 Rozporządzenia (UE) 2019/788 nie ma zastosowania. Co prawda, w przepisie tym mowa jest o środkach, nie działaniach, lecz motyw 27 Rozporządzenia (UE) 2019/788 wyjaśnia, że chodzi o działania.

Preambuła nowego aktu przypomina, że Komisja powinna badać inicjatywy zgodnie z ogólnymi zasadami dobrej administracji określonymi w art. 41 Karty praw podstawowych UE (Rozporządzenie (UE) 2019/788, motyw 28). Z zasadą dobrej administracji związany jest zaś obowiązek zbadania przez właściwą instytucję, przy zachowaniu staranności i bezstronności, wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanego przypadku i tym samym uzasadnienia, z poszanowaniem określonych wymogów oraz pod kontrolą sądu unijnego, wydanej decyzji w świetle wszystkich posiadanych informacji (T-646/13, pkt 32). Zgodnie z tymi wymogami, decyzja powinna wyraźnie przedstawiać względy uzasadniające odmowę. Obywatelowi, który wystąpił z inicjatywą, należy umożliwić zrozumienie powodów, dla których nie została ona zarejestrowana przez Komisję, a zatem zadaniem Komisji, do której złożono inicjatywę, jest jej ocena, lecz również wyszczególnienie różnych przyczyn decyzji odmownej, przy uwzględnieniu wpływu takiej decyzji na skuteczne wykonywanie prawa ustanowionego przez Traktat. Powyższe wypływa z samego charakteru tego prawa, które ma wzmocniać obywatelstwo UE i usprawnić jej demokratyczne funkcjonowanie poprzez uczestnictwo obywateli w życiu demokratycznym UE (T-646/13, pkt 17 i 18).

ROZPATRZONE EUROPEJSKIE INICJATYWY OBYWATELSKIE

Pierwszą z zarejestrowanych europejskich inicjatyw obywatelskich, które zostały rozpatrzone, a zatem są zaliczane przez Komisję Europejską do kategorii „inicjatyw zakończonych sukcesem”, jest inicjatywa „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!” (rejestracja 10 maja 2012 r., rozpatrzenie 19 marca 2014 r.) W drodze tej inicjatywy, popartej przez 1 659 543 osoby, organizatorzy zwrócili się do Komisji Europejskiej o „zapropozowanie aktów prawnych, implementujących prawo człowieka do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz przyczyniających się do zapewnienia dostępu do wody oraz kanalizacji, jako podstawowych usług publicznych dla wszystkich”. Jako główne cele ini-

cyjatywy wskazano: zobowiązanie rządów poszczególnych państw do zapewnienia dostępu i dostarczenia wszystkim mieszkańcom odpowiedniej ilości czystej wody pitnej oraz urządzeń sanitarnych, zobowiązanie instytucji UE oraz państw członkowskich do zapewnienia mieszkańcom prawa do wody i kanalizacji, wyłączenie dostawy wody i zarządzania zasobami wodnymi z zasad rynku wewnętrznego oraz usług wodnych z urynkwienia, zwiększenie wysiłków UE w celu osiągnięcia powszechnego dostępu do wody i kanalizacji. Inicjatywa nie obejmowała projektu aktu prawnego, jednakże organizatorzy dołączyli kilkunastostronicową notę wyjaśniającą (Komisja Europejska, 2019a).

W odpowiedzi Komisja Europejska zapowiedziała m.in. rozpoczęcie ogólnounijných konsultacji społecznych na temat dyrektywy w sprawie wody pitnej, w szczególności z myślą o zwiększeniu dostępu do wody dobrej jakości w UE (KOM(2014) 177, s. 13). Łącznie zostały podjęte następujące działania ustawodawcze: wprowadzenie poprawki do dyrektywy w sprawie wody pitnej, której celem było lepsze monitorowanie wody pitnej w całej Europie (Dyrektywa (UE) 2015/1787, wejście w życie 28 października 2015 r.), opracowanie wniosku ustawodawczego dotyczącego przeglądu dyrektywy w sprawie wody pitnej (KOM(2017) 753, przekazanie do Rady i Parlamentu Europejskiego 1 lutego 2018 r.), przygotowanie wniosku ustawodawczego w sprawie minimalnych wymagań jakościowych odzyskiwania wody do celów nawadniania w rolnictwie oraz zasilania warstwy wodonośnej (KOM(2018) 337, przekazanie do Rady i Parlamentu Europejskiego 28 maja 2018 r.). Pierwszy wniosek ustawodawczy jest bezpośrednim następstwem europejskiej inicjatywy obywatelskiej dotyczącej prawa do wody i zawiera m.in. nowy artykuł regulujący kwestię dostępu do wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 13). W artykule tym przewidziano dwa główne obowiązki: obowiązek państw członkowskich dotyczący poprawy dostępu do wody pitnej i propagowania go za pomocą różnych środków, których część jest określona w tym artykule (określenie odsetka osób pozbawionych dostępu do wody pitnej, informowanie tych osób o możliwościach przyłączenia do sieci dystrybucyjnej, zachęcanie do korzystania z wody wodociągowej w budynkach publicznych i restauracjach, zapewnienie w większości miast infrastruktury umożliwiającej swobodny dostęp do wody wodociągowej itd.) oraz obowiązek państw członkowskich odnoszący się do stosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia dostępu do wody pitnej dla wrażliwych i zmarginalizowanych grup. Celem drugiego wniosku ustawodawczego jest zagwarantowanie, że odzyskana woda będzie się nadawała do zamierzonego zastosowania, a co za tym idzie, zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, rozwiązanie problemu niedoboru wody i wynikającej z niego presji na zasoby wodne w sposób skoordynowany w całej UE, a tym samym przyczynienie się do skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego (art. 1 ust. 2 projektowanego rozporządzenia).

Drugą z zarejestrowanych i rozpatrzonych europejskich inicjatyw obywatelskich jest inicjatywa „Jeden z nas”, z liczbą sygnatariuszy 1 721 626 (rejestracja 11 maja 2012 r., rozpatrzenie 28 maja 2014 r.). Jej przedmiotem była prawna ochrona god-

ności, prawa do życia i integralności każdej istoty ludzkiej od poczęcia w obszarach kompetencji UE, w których taka ochrona jest szczególnie istotna. W opisie głównych celów inicjatywy organizatorzy stwierdzili:

„Embrion ludzki zasługuje na poszanowanie jego godności i integralności. Zostało to potwierdzone przez ETS w sprawie Brüstle, która uznała ludzki embrion za początek rozwoju istoty ludzkiej. Aby zapewnić spójność kompetencji unijnych w sprawach dotyczących życia ludzkich embrionów, UE powinna zakazać i zakończyć finansowania aktywności, które implikują niszczenie ludzkich embrionów, w szczególności w obszarach badań, rozwoju i zdrowia publicznego”.

Inicjatywie towarzyszył uproszczony wniosek legislacyjny, zawierający poprawki do dwóch rozporządzeń unijnych oraz projektu rozporządzenia przedłożonego już przez Komisję. W swoim komunikacie (KOM(2014) 355) Komisja wyjaśniła, że postanowiła nie przedkładać wniosku ustawodawczego w tej sprawie, ponieważ była ona niedawno przedmiotem dyskusji państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego, w wyniku której zdecydowano o kierunku odnośnej polityki. Komisja wskazała, że prawo pierwotne UE wprost odwołuje się do ochrony godności człowieka, prawa do życia i integralności osoby, zaś rozporządzenie finansowe UE (Rozporządzenie (UE, Euratom) 966/2012, obowiązujące do 31.12.2018 r.) stanowi, że wszystkie wydatki UE powinny być zgodne z jej prawem pierwotnym. Komisja nie widziała zatem potrzeby proponowania zmian rozporządzenia finansowego (Komisja Europejska, 2019e).

Jako trzecią Komisja Europejska rozpatrzyła inicjatywę „Stop Wiwiseksi” (rejestracja 22 czerwca 2012 r., rozpatrzenie 3 czerwca 2015 r.), popartą przez 1 173 130 osób i mającą za przedmiot propozycję stworzenia europejskich ram prawnych w celu zniesienia doświadczeń na zwierzętach. Jak wyjaśnili organizatorzy:

„Biorąc pod uwagę zastrzeżenia etyczne odnośnie do eksperymentów na zwierzętach oraz solidne dowody naukowe podważające zastosowanie 'modelu zwierzęcego' jako adekwatnej metody dla badania ludzkich reakcji, wzywamy Komisję Europejską do unieważnienia dyrektywy 2010/63/UE w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych oraz do przedstawienia nowej propozycji, która zniesie eksperymenty na zwierzętach, wprowadzając w zamian obowiązek stosowania w badaniach biomedycznych i toksykologicznych danych adekwatnych dla ludzkiego gatunku”.

Do inicjatywy nie dołączono projektu aktu prawnego, lecz niewiele ponad półstronicowe wyjaśnienie (Komisja Europejska, 2019f). W wydanym komunikacie Komisja podkreśliła, że doświadczenia na zwierzętach nadal odgrywają istotną rolę w ochronie zdrowia ludzi i zwierząt oraz w utrzymywaniu środowiska w nienaruszonym stanie. W ramach dążeń do ostatecznego celu, jakim jest całkowite zastąpienie zwierząt doświadczalnych, niezbędnym narzędziem na szczeblu UE służącym ochronie tych zwierząt pozostaje Dyrektywa 2010/63/UE, która wdraża zasadę 3R: zastępowania, ograniczania i udoskonalania wykorzystywania zwierząt w Europie. Jednocześnie Dyrektywa 2010/63/UE jest katalizatorem w opracowywaniu i wdrażaniu metod alternatywnych, co jest zgodne z żądaniami wyrażony-

mi w inicjatywie. W związku z tym Komisja nie zamierzała przedstawić wniosku w sprawie uchylecia dyrektywy 2010/63/UE ani zaproponować przyjęcia nowych ram prawnych (C(2015) 3773).

Czwartą i ostatnią europejską inicjatywą obywatelską, która w badanym okresie zakończyła się rozpatrzeniem przez Komisję Europejską, jest inicjatywa „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami” (rejestracja 25 stycznia 2017 r., rozpatrzenie 12 grudnia 2017 r.) Inicjatywę tę poparło 1 070 865 obywateli UE. Organizatorzy zaapelowali do Komisji Europejskiej, by zaproponowała państwom członkowskim wprowadzenie zakazu stosowania glifosatu, zreformowała procedurę zatwierdzania pestycydów i wytyczyła wiążące cele ograniczenia użycia pestycydów dla całej UE. Jako cel inicjatywy podali

„wprowadzenie zakazu stosowania środków chwastobójczych na bazie glifosatu, narażenie na które wiąże się z występowaniem nowotworów u ludzi i doprowadziło do degradacji ekosystemów; zadbanie o to, by ocena naukowa pestycydów służąca zatwierdzeniu regulacyjnemu przez UE opierała się wyłącznie na opublikowanych badaniach zleconych przez właściwe organy publiczne, a nie przez sektor pestycydów; wytyczenie wiążących celów ograniczenia stosowania pestycydów dla całej UE z myślą o zapewnieniu przyszłości wolnej od pestycydów”.

Organizatorzy nie przedłożyli projektu aktu prawnego, lecz trzystronicowy opis postulatów (Komisja Europejska, 2019g).

W swoim komunikacie Komisja Europejska stwierdziła, że inicjatywa stała się doskonałą okazją do krytycznej weryfikacji systemu regulacyjnego dotyczącego środków ochrony roślin w UE. W odniesieniu do pierwszego celu, jakim był zakaz stosowania herbicydów zawierających glifosat, nie było – zdaniem Komisji – ani naukowych, ani prawnych podstaw, które uzasadniałyby wprowadzenie zakazu stosowania glifosatu, a zatem Komisja odmówiła przedłożenia służącego temu wniosku ustawodawczego. W odniesieniu do drugiego celu Komisja w pełnym zakresie podzieliła opinię, że przejrzystość ocen naukowych i procesu decyzyjnego ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania zaufania do systemu regulacyjnego. Zadeklarowała przywiązywanie ciągłej wagi do jakości i niezależności badań naukowych, będących podstawą dla unijnej oceny ryzyka przeprowadzanej przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (dalej *EFSA*). W związku z powyższym zapowiedziała przedstawienie wniosku legislacyjnego do maja 2018 r., obejmującego te i inne aspekty, takie jak zarządzanie *EFSA* na podstawie wyników kontroli przydatności ogólnego prawa żywnościowego. Odnosząc się do trzeciego celu, Komisja zapowiedziała wzmocnienie wysiłków na rzecz ciągłego i mierzalnego ograniczenia zagrożeń wynikających ze stosowania pestycydów, w tym ustanowienie ujednoczonych wskaźników ryzyka, umożliwiających monitorowanie tendencji na szczeblu UE i wykorzystanie pozyskanych w ten sposób danych jako podstawy do określania przyszłych opcji strategicznych (C(2017) 8414). W ramach realizacji drugiego celu inicjatywy Komisja przedłożyła wniosek ustawodawczy w sprawie przejrzystości i zrównoważonego charakteru unijnej oceny ryzyka w łańcuchu żywnościowym (KOM (2018) 179), służący zmianie rozporządzenia ustanawiającego ogólne zasady prawa żywno-

ściowego (Rozporządzenie (WE) 178/2002) i innych instrumentów prawnych przyjętych w tym obszarze. Wniosek został przekazany Radzie i Parlamentowi Europejskiemu 11 kwietnia 2018 r. Komisja założyła, że wniosek zostanie przyjęty do połowy 2019 r., aby mógł szybko wejść w życie. Tak się rzeczywiście stało i 20 czerwca 2019 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie, które ma być stosowane od 27 marca 2021 r., z wyjątkiem art. 1 pkt 4 i 5, stosowanych od 1 lipca 2022 r. (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1381).

Oceniając rozpatrzone europejskie inicjatywy obywatelskie z punktu widzenia ich efektywności mierzonej zmianą normatywną w porządku prawnym UE, należy rozpocząć od stwierdzenia, że w połowie przypadków, tj. dwóch z czterech, obywatelom UE udało się doprowadzić do przyjęcia nowych aktów prawnych na poziomie ponadnarodowym, a zatem ich inicjatywy zakończyły się sukcesem. Nie był to jednak sukces pełny ani nawet znaczący.

W pierwszym przypadku postulaty prawne organizatorów były zogniskowane wokół dwóch zagadnień – dostępu do wody jako prawa człowieka i podstawowej usługi publicznej dla wszystkich oraz dostępu do kanalizacji jako prawa człowieka i podstawowej usługi publicznej dla wszystkich. Inicjatywa obejmowała żądanie nałożenia konkretnych, odpowiadających tym prawom, obowiązków zarówno na państwa członkowskie, jak i instytucje unijne. W działaniach następczych Komisja Europejska uwzględniła tymczasem tylko jeden komponent – dostęp do wody przeznaczonej do spożycia. Co więcej, Komisja skupiła się w pierwszej kolejności na kwestii kontroli jakości wody pitnej, co zaowocowało zmianami dotyczącymi standardów monitorowania tej wody, a zatem zmianami przepisów o charakterze technicznym, wykonawczym. Jednakże, co należy podkreślić, Komisja była zobowiązana co najmniej raz na pięć lat dostosowywać wspomniane standardy do postępu naukowo-technicznego (Dyrektywa 98/83/WE, art. 11 ust. 2). Uważne spojrzenie na pozostałe wyniki pierwszej zakończonej sukcesem inicjatywy, w szczególności na daty istotnych etapów postępowania, bez trudu pozwala dostrzec, że inicjatywa, która została zarejestrowana w 2012 r. i podlegała rozpatrzeniu w pierwszym kwartale 2014 r., mimo upływu ponad pięciu lat, nie doprowadziła do zmian w prawie UE, choć Komisja przygotowała stosunkowo ambitne wnioski legislacyjne (mające na celu zobowiązanie do poprawy powszechnego dostępu do wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, nie zaś zobowiązanie do zapewnienia takiego dostępu na poziomie określonym pod względem ilościowym i jakościowym, np. powszechnego i sprawiedliwego dostępu do bezpiecznej wody pitnej po przystępnej cenie).

Również druga z inicjatyw zakończonych sukcesem nie przyniosła zmian w prawie UE w postulowanym przez organizatorów zakresie. W przypadku dwóch celów nieobjętych przez Komisję działaniami następczymi organizatorzy wyraźnie oczekiwali aktywności prawodawczej na poziomie UE – wprowadzenia zakazu stosowania środków chwastobójczych na bazie glifosatu oraz wiążących standardów ilościowych w odniesieniu do stosowania pestycydów, służących ich ograniczeniu, a następnie wyeliminowaniu. Co prawda, w drugim przypadku Komisja wspomniała o „ograniczeniu zagrożeń” i zapowiedziała „ustanowienie ujednoczonych wskaźników

ryzyka”, jednakże, po pierwsze, nie podjęła żadnych konkretnych kroków w tym kierunku, a po drugie – wyraźnie rozminęła się w tym zakresie z jasno sformułowanym postulatem ograniczenia samego stosowania pestycydów w rolnictwie, aż do całkowitej rezygnacji z nich. W pozostałym zakresie, tj. oceny ryzyka związanego ze stosowaniem pestycydów dla potrzeb publicznego systemu regulacyjnego, doszło do szybkiego przyjęcia aktu prawnego, jednakże – wbrew oczekiwaniom organizatorów – nie usunięto z prawa UE zasady, że to wnioskodawca lub zgłaszający ma udowodnić, że przedmiot wniosku lub zgłoszenia spełnia wymogi unijne. Zasada ta opiera się na założeniu, że zdrowie ludzi, zdrowie zwierząt oraz – w stosownych przypadkach – środowisko jest lepiej chronione, jeżeli ciężar dowodu spoczywa na wnioskodawcy lub zgłaszającym, ponieważ to on musi udowodnić, że przedmiot jego wniosku lub zgłoszenia jest bezpieczny, zanim zostanie wprowadzony do obrotu, a nie na założeniu, że to organy publiczne muszą udowodnić, że dany przedmiot wniosku lub zgłoszenia jest niebezpieczny, tak aby móc następnie odmówić dopuszczenia do obrotu. Zgodnie z tą zasadą oraz z mającymi zastosowanie wymogami regulacyjnymi, wnioskodawcy lub zgłaszający muszą – jako uzasadnienie wniosków lub zgłoszeń składanych na podstawie unijnego prawa sektorowego – przedłożyć odnośne badania, w tym testy, aby wykazać bezpieczeństwo, a w niektórych przypadkach – skuteczność przedmiotu wniosku lub zgłoszenia (Rozporządzenie (UE) 2019/1381, motywy 19). Instytucje unijne nie dały się przekonać obywatelom UE do odstąpienia od tej zasady. Nowością są konsultacje z osobami trzecimi w celu ustalenia, czy dostępne są inne dane naukowe lub badania, oraz możliwość zlecenia przez Komisję Europejską dodatkowych badań w celu zweryfikowania dowodów wykorzystywanych w ocenie ryzyka, z myślą o konkretnych przypadkach mających duże znaczenie dla społeczeństwa, jeżeli występują poważne kontrowersje lub sprzeczne wyniki (Rozporządzenie (UE) 2019/1381, motywy 24 i 25). Zważywszy jednak, że konsultacje z osobami trzecimi mają być stosowane wyłącznie w postępowaniach o odnowienie zatwierdzenia lub zezwolenia (Rozporządzenie (WE) 178/2002, art. 32c), zaś badania weryfikujące przewidziano dla „wyjątkowych okoliczności występowania poważnych kontrowersji lub sprzeczności wyników” i powiązано je z uznaniowością po stronie Komisji (Rozporządzenie (WE) 178/2002, art. 32d), nie sposób dopatrzeć się choćby częściowego uwzględnienia postulatu obywateli UE, by miarodajne badania zlecały wyłącznie władze publiczne. Zakres rzeczywistego udziału obywateli UE w ukształtowaniu treści unijnych przepisów dotyczących dopuszczania do obrotu pestycydów jest więc niewielki.

KONKLUZJE

Europejska inicjatywa obywatelska jako instytucja prawa UE obowiązuje od dziesięciu lat, choć dopiero wejście w życie Rozporządzenia (UE) 211/2011 pozwoliło uzyskać zupełność rozwiązań normatywnych składających się na tę instytucję i umożliwiło jej stosowanie w praktyce. Skuteczność tej instytucji może być oceniana

za pomocą różnych kryteriów, np. liczby inicjatyw przedłożonych do rejestracji lub stopnia zaangażowania obywateli, mierzonego liczbą deklaracji poparcia. Europejska inicjatywa obywatelska powinna być jednak analizowana przede wszystkim w kategoriach czynnika wpływającego na treść norm prawnych tworzonych na poziomie ponadnarodowym. Z uwagi na specyfikę tej instytucji prawnej jej skutki w wymiarze materialnym mogą bowiem przybrać postać nowych rozwiązań normatywnych. W okresie poddanym badaniu, tj. do końca listopada 2019 r., stało się tak w przypadku dwóch europejskich inicjatyw obywatelskich. Za sukces można uznać fakt, że po raz pierwszy w historii integracji europejskiej obywatele UE samodzielnie i bez pośrednictwa swych przedstawicieli sformułowali konkretne postulaty prawne, które znalazły odzwierciedlenie w aktach prawnych przyjętych przez właściwe podmioty, tj. Parlament Europejski, reprezentujący obywateli UE i Radę, reprezentującą państwa członkowskie. W tym sensie został osiągnięty cel w postaci semiebepośredniego udziału obywateli UE w stanowieniu prawa na poziomie ponadnarodowym. Jak pokazała jednak dokonana analiza, zmiany normatywne, we wprowadzeniu których mieli swój udział obywatele UE, odznaczają się bardzo niewielkim zakresem przedmiotowym i stosunkowo niewielkim znaczeniem z punktu widzenia istoty zagadnień podlegających regulacji oraz żądań wyrażonych w formie inicjatywy. Rozbieżność między potencjalną partycypacją czy też partycypacją w ujęciu normatywnym oraz partycypacją, do której w praktyce dążą obywatele UE a ich partycypacją rzeczywistą w tworzeniu prawa unijnego jest zatem duża.

Za pomocą europejskiej inicjatywy obywatelskiej każdy obywatel UE może wykonywać przyznane mu przez art. 10 ust. 3 TUE prawo uczestniczenia w demokratycznym życiu tej organizacji. Partycypacja w życiu demokratycznym przybiera w tym przypadku ściśle określoną formę i polega na potencjalnym udziale w stanowieniu prawa UE. Europejska inicjatywa obywatelska jest bowiem procedurą, która daje obywatelom UE możliwość bezpośredniego zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosku dotyczącego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów, podobną do prawa przyznanego Parlamentowi Europejskiemu na mocy art. 225 TFUE oraz Radzie na podstawie art. 241 TFUE (Rozporządzenie (UE) 211/2011, motyw 1 zd. 2; por. Blasi Casagran 2019, s. 93). Procedura ta ujmuje więc w ramy prawne dążenie obywateli państw członkowskich UE do uzyskania udziału w stanowieniu prawa na poziomie ponadnarodowym, które to dążenie może zakończyć się rzeczywistym wkładem, o różnym poziomie relewantności, w treść nowego aktu prawnego (tworzącego, zmieniającego lub uchylającego normy) albo może nie doprowadzić do zmiany normatywnej, pełniąc jedynie rolę aktywizującą i edukacyjną w zakresie świadomości prawnej osób występujących z postulatami prawnymi. Z punktu widzenia istoty instytucji inicjatywy obywatelskiej w ujęciu klasycznym (prawdziwej inicjatywy obywatelskiej) ta druga sytuacja będzie świadczyła o nieskuteczności przyjętych rozwiązań. Dotychczasowe stosowanie przepisów art. 11 ust. 4 TUE i Rozporządzenia (UE) 211/2011 dowodzi ich słabości jako mechanizmu przekształcania bezpośrednich wniosków obywatelskich w obowiązujące normy prawne (por. Kandyla, Gherghina 2018, s. 1223). Taka intencja legła u podstaw wprowadze-

nia do porządku prawnego UE instytucji europejskiej inicjatywy obywatelskiej, mimo że jest ona inicjatywą obywatelską „niewłaściwą”. Tymczasem sytuacja obywateli UE, oceniana przy użyciu kryterium ich rzeczywistego wpływu na treść norm prawnych stanowionych na poziomie ponadnarodowym, niemal nie zmieniła się w ciągu ostatnich lat w stosunku do okresu sprzed wejścia w życie reformy lizbońskiej. W tym zakresie znaczenie nowej instytucji prawnej jest więc niewielkie i zasadnie można wątpić, czy sprzyja ona ugruntowaniu się demokracji partycypacyjnej na poziomie UE. Należy zgodzić się z opinią, że choć tego rodzaju inicjatywy programowe ze swej natury sprowadzają się do życzeń i zaproszeń do działań legislacyjnych i rzadko prowadzą do konkretnych rezultatów prawodawczych, to jednak w unijnej strukturze, w której pogłębia się demokratyczne niezadowolenie, brak lub zauważalny brak odpowiednich działań następczych w związku z takimi inicjatywami stanowi jedno z zagrożeń dla UE (Mendez, Mendez 2017: 78). Można jeszcze dodać, że błędne tezy o demokracji bezpośredniej w kontekście europejskiej inicjatywy obywatelskiej wiodą w sposób nieunikniony w ślepy zaułek rozczarowania.

Nowe rozwiązania w Rozporządzeniu (UE) 2019/788 w badanym tu zakresie oznaczają korektę mechanizmu europejskiej inicjatywy obywatelskiej we właściwym kierunku, jednak korekta ta nie wydaje się wystarczająca, by znacząco zwiększyć rzeczywisty udział obywateli UE w stanowieniu prawa na poziomie ponadnarodowym. Na gruncie nowych przepisów w postępowaniu w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej uczestniczy wiele podmiotów (instytucje i organy UE oraz parlamenty narodowe), co zwiększa polityczny wydźwięk danej inicjatywy oraz sprawia, że obywatele UE nie są już pozostawieni samym sobie w zmaganiach prawnych z Komisją Europejską, nawet bez kontroli Sądu, jak pierwotnie chciała Komisja. Kluczowe elementy procedury nie zmieniają się, a to one przesądzają o niskiej skuteczności europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Zasadniczym źródłem problemów jest zarówno lakoniczność, jak i samo brzmienie art. 11 ust. 4 TUE. Zmiana koncepcji europejskiej inicjatywy obywatelskiej wymagałaby więc zastosowania zwykłej procedury zmiany Traktatów.

Aczkolwiek jasnym i jednoznacznym miernikiem powodzenia obywateli UE jest uzyskanie przez nich rzeczywistego wpływu na kształt unijnego porządku prawnego w jego określonym wycinku, to nie można przecenić roli samej debaty prawnej, która towarzyszy każdej przyjętej do rozpatrzenia europejskiej inicjatywie obywatelskiej, bez względu na wynik tego rozpatrzenia, dokonywanego przez Komisję Europejską. Ta ostatnia bowiem zawsze ma obowiązek przedstawić wnioski prawne, nie zaś tylko polityczne. W ten sposób europejska inicjatywa obywatelska nadająca się do rozpatrzenia (zarejestrowana i opatrzona wymaganą liczbą deklaracji poparcia) wszczynana, z punktu widzenia kompetencji Komisji, swoiste postępowanie prelegislacyjne, zawierające elementy postępowania kontrolnego i znajdujące swe ogólne podstawy prawne w art. 17 ust. 1 i 2 TUE oraz art. 289 ust. 1 TFUE. Komisja musi bowiem udzielić odpowiedzi na pytanie, czy – jak twierdzą obywatele – stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii, a zatem czy nie zaistniał stan niepełnego lub nieprawidłowego stosowania Traktatów. Nawet jeżeli Komisja nie przychyli się do stanowiska obywateli

i odmówi przedstawienia projektu aktu ustawodawczego lub innego aktu prawnego UE, obywatele wykorzystają nowy, oddany w ich ręce, instrument kontroli stosowania Traktatów i bez znaczenia pozostanie to, czy kontrola odbyła się na potrzeby wszczęcia właściwego procesu legislacyjnego, który ostatecznie nie zostanie wszczęty. Potencjalny udział w stanowieniu prawa może więc, przy wyniku procedury najmniej korzystnym z punktu widzenia jej celów, zaowocować rzeczywistym udziałem w ocenie stosowania prawa, która przekłada się na rozstrzygnięcia co do utrzymania, zmiany lub uchylecia norm i całych aktów normatywnych w danym systemie prawnym. Dlatego europejskim inicjatywom obywatelskim rozpatrzoną przez Komisję Europejską negatywnie nie należy odmawiać wszelkiego znaczenia prawnego, mimo że w kategoriach zmiany normatywnej nie wywołały oczekiwanych skutków.

Bibliografia

Akty prawa UE

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47).
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13).
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1).
- Dyrektywa Komisji (UE) 2015/1787 z 6.10.2015 r. zmieniająca załączniki II oraz III do dyrektywy Rady 98/83/WE w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz. Urz. UE L 260 z 7.10.2015 r., s. 6).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/63/UE z 22.09.2010 r. w sprawie ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych (Dz. Urz. UE L 276 z 20.10.2010, s. 33).
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.01.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz. Urz. UE L 31 z 1.02.2002 r., s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16.02.2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 65 z 11.03.2011 r., s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z 17.04.2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 130 z 17.05.2019 r., s. 55).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1381 z 20.06.2019 r. w sprawie przejrzystości i zrównoważonego charakteru unijnej oceny ryzyka w łańcuchu żywnościowym oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 178/2002, (WE) nr 1829/2003, (WE) nr 1831/2003, (WE) nr 2065/2003, (WE) nr 1935/2004, (WE) nr 1331/2008, (WE) nr 1107/2009, (UE) 2015/2283 oraz dyrektywę 2001/18/WE (Dz. Urz. UE L 231 z 6.09.2019 r., s. 1).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r., s. 1).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z 17.11.2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do systemów zbierania deklaracji on-line na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. L 301 z 18.11.2011, s. 3).

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1799 z 22.10.2019 r. ustanawiające specyfikacje techniczne w odniesieniu do indywidualnych systemów zbierania deklaracji online na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 274 z 28.10.2019 r., s. 3).

Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2019/1673 z 23.07.2019 r. zastępujące załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE L 257 z 8.10.2019 r., s. 1).

Inne dokumenty UE

Komisja Europejska, 2019a. *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!*, <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003/pl?lg=pl> (dostęp 13.11.2019 r.)

Komisja Europejska, 2019b. *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Inicjatywy nieprzyjęte do realizacji*, <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered> (dostęp 12.11.2019 r.).

Komisja Europejska, 2019c. *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Inicjatywy trwałe*, <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open> (dostęp 12.11.2019 r.).

Komisja Europejska, 2019d. *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Inicjatywy zakończone sukcesem*, <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful> (dostęp 12.11.2019 r.).

Komisja Europejska, 2019e. *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Jeden z nas*, <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005> (dostęp 13.11.2019 r.).

Komisja Europejska, 2019f. *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Stop Wiwisekcji*, <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007/pl?lg=pl> (dostęp 14.11.2019 r.).

Komisja Europejska, 2019g. *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami*, <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002/pl?lg=pl> (dostęp 14.11.2019 r.).

Komisja Europejska, 2019h. *Europejska inicjatywa obywatelska. Oficjalny rejestr. Zarchiwizowane inicjatywy*, <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/obsolete> (dostęp 12.11.2019 r.).

Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”, Bruksela, 19.03.2014 r., KOM(2014) 177 wersja ostateczna.

Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Jeden z nas”, Bruksela, 28.05.2014 r., KOM(2014) 355 wersja ostateczna.

Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Stop wiwisekcji”, Bruksela, 3.06.2015 r., C(2015) 3773 wersja ostateczna.

Komunikat Komisji dotyczący europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami”, Strasburg, 12.12.2017 r., C(2017) 8414 wersja ostateczna.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 17.03.2010 r. w sprawie: „Wdrażanie Traktatu z Lizbony: demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska (art. 11)” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz. Urz. UE C 354 z 28.12.2010 r., s. 59).

- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7.05.2009 r. wzywająca Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE C 212 E z 5.08.2010 r., s. 99).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 28.10.2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz. Urz. UE C 355 z 20.10.2017 r., s. 17).
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Bruksela, 31.03.2015 r., KOM(2015) 145 wersja ostateczna.
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Bruksela, 28.03.2018 r., KOM(2018) 157 wersja ostateczna.
- Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (wersja przekształcona), Bruksela, 1.02.2018 r., KOM(2017) 753 wersja ostateczna.
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych wymogów dotyczących ponownego wykorzystania wody, Bruksela 28.05.2018 r., KOM(2018) 337 wersja ostateczna.
- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości i zrównoważonego charakteru unijnej oceny ryzyka w łańcuchu żywnościowym, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 178/2002 [w sprawie ogólnego prawa żywnościowego], dyrektywę 2001/18/WE [w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie], rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 [w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy], rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 [w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt], rozporządzenie (WE) nr 2065/2003 [w sprawie środków aromatyzujących dymu wędzarniczego], rozporządzenie (WE) nr 1935/2004 [w sprawie materiałów przeznaczonych do kontaktu z żywnością], rozporządzenie (WE) nr 1331/2008 [w sprawie jednolitej procedury wydawania zezwoleń na stosowanie dodatków do żywności, enzymów spożywczych i środków aromatyzujących], rozporządzenie (WE) nr 1107/2009 [w sprawie środków ochrony roślin] oraz rozporządzenie (UE) 2015/2283 [w sprawie nowej żywności], Bruksela, 11.04.2018 r., KOM (2018) 179 wersja ostateczna.
- Zielona księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Bruksela, 11.11.2009 r., KOM(2009) 622 wersja ostateczna.

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE

- Wyrok Sądu z 19.04.2016 r., T-44/14, *Bruno Costantini i in. przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2016:223.
- Wyrok Sądu z 3.02.2017 r., T-646/13 *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2017:59.
- Wyrok Sądu z 23.04.2018 r., T-561/14, *European Citizens' Initiative One of Us i in. przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2018:210.
- Wyrok Sądu z 24.09.2019 r., T-391/17, *Rumunia przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2019:672.
- Wyrok TS z 12.09.2017 r., C-589/15 P, *Alexios Anagnostakis przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:C:2017:663.
- Wyrok TS z 7.03.2019 r., C-420/16 P, *Balázs-Árpád Izsák i Attila Dabis przeciwko Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2019:177.

Literatura

- Barcik J., Wentkowska A. (2014), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa: C.H.Beck.
- Barcz J. (2011), *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, w: „Europejski Przegląd Sądowy”, 10, s. 16-25.
- Błasi Casagran C. (2019), *Handbook on public participation in the institutions of the European Union*, Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.
- Chyła A. (2012), *European citizens' initiative – remedy or placebo for the democratic deficit in the European Union?*, w: Grzeszczak R., Karolewski I. P. (red.), *The Multi-Level and Polycentric European Union. Legal and political studies*, Münster: LIT, s. 151-174.
- Clerck-Sachsse J. de (2012), *Civil Society and Democracy in the EU: The Paradox of the European Citizens' Initiative*, w: „Perspectives on European Politics and Society”, 13(3), s. 299-311.
- Cuesta-López V. (2012), *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens' Initiative*, w: „Perspectives on European Politics and Society”, 13(3), s. 257-269.
- Haratsch A., Koenig Ch., Pechstein M. (2012), *Europarecht*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Härtel I. (2006), *Handbuch Europäische Rechtsetzung*, Berlin – Heidelberg: Springer.
- Hieber Th. (2014), *Die Europäische Bürgerinitiative nach dem Vertrag von Lissabon. Rechtsdogmatische Analyse eines neuen politischen Rechts der Unionsbürger*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Horyza J. (2015), *Europejska inicjatywa obywatelska – analiza wymogów formalnych rejestracji na przykładzie skargi na decyzję o odmowie rejestracji inicjatywy STOP TTIP*, w: „Europejski Przegląd Sądowy”, 11, s. 26 – 34.
- Jabłoński M. (2010), *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, w: „Przegląd Sejmowy”, 4, s. 107-122.
- Kandyła A., Gherghina S. (2018), *What Triggers the Intention to Use the European Citizens' Initiative? The Role of Benefits, Values and Efficacy*, w: „Journal of Common Market Studies”, 56(6), s. 1223-1239.
- Karatzia A. (2018), *Revisiting the Registration of European Citizens' Initiatives: The Evolution of the Legal Admissibility Test*, w: „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, 20, 147-178.
- Kowalik-Bańczyk K. (2012), *Art. 24*, w: Miąsik Dawid, Półtorak Nina, Wróbel Andrzej, (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587327098/124538> (dostęp 31.10.2019 r.).
- Leino P. (2019), *Disruptive Democracy: Keeping EU Citizens in a Box*, w: Garben Sacha, Govaere Inge, Nemitz Paul, (red.), *Critical Reflections on Constitutional Democracy in the European Union*, Oxford – London – New York – New Delhi – Sydney: HART.
- Mendez F., Mendez M. (2017), *The Promise and Perils of Direct Democracy for the European Union*, w: „Cambridge Yearbook of European Legal Studies”, 19, s. 48-85.
- Mendez F., Zwicky R., Kübler D. (2018), *Taking stock of the European Citizens' Initiative: democratic potential and possible institutional trajectories*, w: Levi-Faur David, Waarden Frans van, (red.), *Democratic Empowerment in the European Union*, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, s. 63 – 84.
- Micu A. (2012), *Direct implication of European citizens in normative process within the European Union*, w: „The USV Annals of Economics and Public Administration”, 16(2), 274-281.
- Organ J. (2014), *Decommissioning Direct Democracy? A Critical Analysis of Commission Decision-Making on the Legal Admissibility of European Citizens Initiative Proposals*, w: „European Constitutional Law Review”, 10, s. 422-443.

- Pisz P. (2014), *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza z art. 118 ust. 2 Konstytucji RP oraz europejska inicjatywa obywatelska – przedstawienie i porównanie obu instytucji*, w: „Przegląd Prawa Publicznego”, 11, s. 22-41.
- Śledzińska-Simon A. (2015), *Europejska inicjatywa obywatelska, czyli fiasko demokratycznego telos?*, w: Baranowska G., Bodnar A., Gliszczyńska-Grabias A. (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa: Wolters Kluwer SA, s. 39-66.
- Richter E. (2015), *Demokratische Gestaltungsmacht und europäische Integration – Die Potentiale demokratischer Einflussnahme auf die politische Ordnung der Europäischen Union*, w: Abbas N., Förster A., Richter E. (red.), *Supranationalität und Demokratie. Die Europäische Union in Zeiten der Krise*, Wiesbaden: Springer VS, s. 207-235.
- Rytel-Warzocho A. (2010), *Europejska inicjatywa obywatelska*, w: „Gdańskie Studia Prawnicze”, XXIV, s. 425-436.
- Szeligowska D., Mincheva E. (2012), *The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, w: „Perspectives on European Politics and Society”, 13(3), s. 270-284.
- Uziębło P. (2009), *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk: Centrum Badań Społecznych.
- Vogiatzis N. (2017), *Between discretion and control: Reflections on the institutional position of the Commission within the European citizens' initiative process*, w: „European Law Journal”, 23, s. 250-271.
- Wróbel I. (2014), *Quasi-legislative Citizens' Initiative as an Element of Participatory Democracy in the Legal and Institutional System of the European Union*, w: „Przegląd Zachodni”, I, s. 69-90.
- Wróbel I. (2013), *Quasi-prawodawcza inicjatywa obywatelska jako element demokracji uczestniczącej w systemie prawno-instytucjonalnym Unii Europejskiej*, w: „Przegląd Zachodni”, 1, s. 69-94.

Dr hab. prof. WSB Izabela Wróbel, Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu (izabela.wrobel@wsb.wroclaw.pl)

Słowa kluczowe: prawo UE, demokracja uczestnicząca w UE, europejska inicjatywa obywatelska, rozporządzenie (UE) 211/2011, rozporządzenie (UE) 2019/788

Keywords: EU law, participatory democracy in the EU, European Citizens' Initiative, Regulation (EU) 211/2011, Regulation (EU) 2019/788

ABSTRACT

The European Citizens' Initiative as an element of participatory democracy in the EU has been in force for ten years, but the Treaty provisions establishing it required the adoption of a secondary legislation - Regulation (EU) 211/2011 and Regulation (EU) 2019/788, which replaced it. Therefore, the history of using this new instrument of civic participation at a supranational level is shorter. The subject of the article is an attempt to describe and assess the qualitative dimension of the new EU law institution, understood as an instrument for the participation of EU citizens in the supranational legislative process, on the example of the first four „successful initiatives”. Unlike the European Commission, however, a successful initiative is defined as an initiative that has led to a normative change in the EU legal order.

The purpose of the article is to determine the scope of the actual participation of EU citizens in law-making at supranational level, carried out by means of a citizens' initiative, and then to relate the obtained result to dogmatic approaches to the right to a citizens' initiative and thus to determine the quality and significance of legal solutions in force at the first stage of implementing the Lisbon reform (from 1/12/2009 to 31/12/2019). That is why two research methods were used – the dogmatic legal method and the sociological method, the latter being understood as the analysis of factors influencing the content of created legal norms and the effects of binding norms. In the course of the conducted research, the hypothesis was verified that the new EU law institution in the first stage of its application did not provide EU citizens with influence on the content of legal norms adopted at the supranational level to a significantly different extent from the state before its introduction, and therefore did not fulfill its role in this respect in the EU legal order.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Maria Rutowska, Anna Ziółkowska

Specjalna księga gończa dla Polski Sonderfahndungsbuch Polen

Instytut Zachodni

Poznań 2019

Seria Documenta Occupationis

t. XVII

272 ss.

Opublikowanie przechowywanej w IZ w postaci mikrofilmu księgi gończej dla Polski zbiega się z obchodzoną w 2019 r. 80. rocznicą wybuchu drugiej wojny światowej. Dokument ten świadczy, iż przygotowując plan ataku na Polskę, III Rzesza przyjęła w nim eksterminacyjne cele wobec najbardziej aktywnych przedstawicieli narodu polskiego oraz polskiej inteligencji. Z całą bezwzględnością założenia te realizowała w 1939 r. po napaści na nasz kraj, pozbawiając życia najbardziej świadomą część narodu polskiego.

W publikacji znaleźć można nie tylko noty biograficzne wielu pomordowanych Wielkopolan, ale także unikatowe fotografie z tamtego okresu, będące dowodem na istniejące wówczas bezprawie. Przygotowywana przez IZ publikacja jest świadectwem pamięci o tych, którzy skazania byli na przesładowania i śmierć tylko dlatego, że mógł się wokół nich ogniskować opór zagrażający planom okupanta niemieckiego wobec Polski.