

ELŻBIETA KUŹELEWSKA

Uniwersytet w Białymstoku  
ORCID: 0000-0002-6092-7284

DOI : 10.14746/rie.2020.14.16

## Europejska inicjatywa obywatelska – wyzwanie czy zmarnowana szansa?<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Obywatele UE mają dość ograniczone możliwości współdziałania w podejmowaniu decyzji na poziomie europejskim. Wykazują przy tym niewielkie zainteresowanie sprawami europejskimi. Unia Europejska podjęła zatem próbę wprowadzenia rozwiązań mających na celu zainteresowanie, zbliżenie i w efekcie aktywne zaangażowanie obywateli w proces integracji europejskiej. Jednym z takich rozwiązań jest europejska inicjatywa obywatelska, która w założeniu teoretycznym miała umożliwić obywatelom UE wpływ na procesy polityczne na poziomie europejskim. Po raz pierwszy została ona wprowadzona do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Wskutek negatywnego wyniku głosowania w referendum w 2005 r. we Francji i Holandii i w efekcie odrzucenia traktatu konstytucyjnego (Carbone, 2009; Kuźelewska, 2011), nie weszła ona w życie. Stało się tak dopiero w traktacie z Lizbony.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 traktatu o UE podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska. Europejska inicjatywa obywatelska jest instrumentem, który ma na celu wprowadzenie w życie zasady demokracji uczestniczącej prawa pierwotnego i, w przeciwieństwie do innych instrumentów uczestnictwa, nie jest zwykłym narzędziem wymiany poglądów, ale może nawet prowadzić do formalnej propozycji aktu prawnego. Te cechy prawa pierwotnego służą jako ramy dla prawa wtórnego regulującego warunki funkcjonowania tego instrumentu.

W założeniu pomysłodawców europejska inicjatywa obywatelska miała być transnarodowym instrumentem pozwalającym na wywieranie wpływu na podejmowane decyzje polityczne w UE. Miała być elementem demokracji uczestniczącej (Kutay, 2015, s. 808), polegającym na aktywnym udziale obywateli przede wszystkim w procedurach stanowienia prawa (Skomerska-Muchowska, 2010, s. 97) oraz utrzymywania regularnego dialogu i szerokich konsultacji (Klabbers, Peters, Ulfstein, 2009, s. 269; Bekemans, 2018, s. 55–58). Miała też w założeniu przybliżyć obywatelom problem integracji europejskiej (Maiani, 2011, s. 5). Europejska inicjatywa obywatelska obowiązuje od 1 kwietnia 2012 roku. Osiem lat jej funkcjonowania pozwala na próbę podjęcia analizy w kontekście efektywności i trafności nie tylko proponowanych rozwiązań prawnych, ale przede wszystkim skutecznego zastosowania jej w praktyce oraz nakreślenie ewentualnych perspektyw dla jej sprawnego funkcjonowania w kontekście rzeczywistego wpływu obywateli UE na proces stanowienia prawa (Kuźelewska, 2012, s. 49).

<sup>1</sup> Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „DIALOG” w latach 2019–2021.

Celem artykułu jest przedstawienie regulacji prawnych dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej, porównanie zmian wprowadzonych w nowym rozporządzeniu oraz wskazanie mankamentów dotyczących funkcjonowania inicjatywy. Dla realizacji celu zastosowano w artykule metodę dogmatyczno-prawną. Weryfikacji podlegać będzie następująca hipoteza badawcza – praktyczne możliwości uczestnictwa obywateli UE w procesach decyzyjnych są znacznie ograniczone. Nowe rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej może stanowić pewien przełom w tej kwestii.

## 1. Uregulowania prawne europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Procedura europejskiej inicjatywy obywatelskiej zawarta jest w art. 11 ust. 4 Traktatu o UE, art. 24 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/788 z dn. 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, które z dniem 1 stycznia 2020 r. uchyliło dotychczasowe rozporządzenie 211/2011 z dn. 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Warto również przywołać rozporządzenie Komisji z 22 października 2019 r. (2019/1799) w sprawie technicznych kwestii zbierania deklaracji online.

Art. 11 ust. 4 Traktatu o UE 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. Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określone są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Ten sam artykuł w ustępach 1–3 wskazuje również inne formy demokracji uczestniczącej: wypowiedanie się i publiczna wymiana poglądów, dialog, konsultacje społeczne. Pierwsze trzy ustępy art. 11 mogą być w dużej mierze postrzegane jako prawne uznanie polityk dotyczących ich relacji ze społeczeństwem obywatelskim, które instytucje UE wprowadziły już w praktyce, przyczyniając się do tworzenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim lub w ramach koncepcji dialogu obywatelskiego (García, 2013, s. 5).

Przepisy prawne dotyczące inicjatywy były przedmiotem szerokiej analizy w polskiej (Zdanowicz, 2018; Doliwa-Klepacka, 2018; Kuźelewska, 2015b; Witkowska, 2013) i europejskiej literaturze (Kaufmann, 2010; Longo, 2019). Niemniej, znakomita większość prac naukowych bazowała na uchylonym już rozporządzeniu z 2011 r. Zasadne jest zatem przybliżenie rozwiązań znajdujących się w nowym rozporządzeniu z 2019 r., zwłaszcza że w wielu przypadkach znacznie się one różnią od poprzedniego stanu prawnego.

Zgodnie z nowym rozporządzeniem europejska inicjatywa obywatelska przyczynia się do wzmocnienia demokratycznego funkcjonowania UE poprzez uczestnictwo obywateli w jej życiu demokratycznym i politycznym. Rozporządzenie ma się przyczynić również do ułatwienia uczestnictwa jak największej liczby obywateli w demokratycznym procesie decyzyjnym Unii. Celem nowego rozporządzenia jest uczynienie inicjatywy bardziej dostępną i łatwiejszą w korzystaniu. Wychodząc naprzeciw postulatowi zwolenników inicjatywy (Kuźelewska, 2015a, s. 1091), w rozporządzeniu zachęca się państwa członkowskie do rozważenia ustalenia minimalnego wieku

uprawnającego do poparcia inicjatywy na 16 lat. W poprzednim rozporządzeniu kwestia ta była inaczej uregulowana i wskazany był wiek, który upoważnia obywateli do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Ponadto Komisja Europejska, celem umożliwienia grupom organizatorów zarządzanie ich inicjatywami przez cały czas trwania procedury, powinna udostępnić internetowy rejestr europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Rejestr powinien obejmować publicznie dostępną stronę internetową, na której znajdują się kompleksowe informacje dotyczące inicjatywy ogólnie oraz aktualne informacje odnoszące się do poszczególnych inicjatyw, ich statusu, zadeklarowanych źródeł wsparcia finansowego. Co więcej, Komisja powinna stworzyć i obsługiwać centralny system zbierania poparcia online. System ten powinien być udostępniony nieodpłatnie grupom organizatorów i mieć niezbędne cechy techniczne umożliwiające zbieranie deklaracji online.

Nowością jest artykuł 4 dotyczący informacji i pomocy ze strony Komisji oraz państw członkowskich. Do obowiązków Komisji należy m.in. podanie do publicznej wiadomości (zarówno online, jak i w formie papierowej), we wszystkich językach urzędowych instytucji UE, przewodnik dotyczący europejskiej inicjatywy obywatelskiej, udostępnienie bezpłatnie internetowej platformy współpracy na potrzeby inicjatywy. Po zarejestrowaniu inicjatywy Komisja zapewnia tłumaczenie treści inicjatywy. Jest to znaczne odciążenie pracy i kosztów ponoszonych przez grupę organizatorów, bowiem w poprzednim rozporządzeniu aktywności te spoczywały na barkach organizatorów.

Deklaracje poparcia online mogą być zbierane przez centralny system zbierania deklaracji online stworzony przez Komisję lub indywidualny system zbierania deklaracji online. Dane zebrane przez indywidualny system przechowywane są na terytorium danego państwa członkowskiego.

Modyfikacje dotyczą również okresu gromadzenia deklaracji poparcia. Poprzednio etap gromadzenia deklaracji poparcia rozpoczynał się po potwierdzeniu zarejestrowania inicjatywy. Artykuł 8 rozporządzenia 788/2019 stanowi, że wszystkie deklaracje poparcia zbierane są przez okres 12 miesięcy od daty wybranej przez grupę organizatorów, z tym że data ta nie może przypadać później niż sześć miesięcy od rejestracji inicjatywy. Zmiany w tym zakresie są niezwykle istotne i zostały wprowadzone na wniosek organizatorów inicjatyw europejskich, którzy sygnalizowali, że często byli zaskoczeni rejestracją inicjatywy, od momentu której biegł już termin gromadzenia deklaracji poparcia. Możliwość doboru terminu na rozpoczęcie zbierania poparcia przyczyni się zapewne do lepszego i skuteczniejszego rozpowszechnienia inicjatywy.

Po złożeniu przez grupę organizatorów właściwemu organowi w odpowiedzialnym państwie członkowskim deklaracji poparcia, właściwy organ poświadcza liczbę ważnych deklaracji poparcia dla danego państwa członkowskiego. Poświadczenie (w poprzednim rozporządzeniu był to certyfikat) dostarcza się bezpłatnie grupom organizatorów. W terminie trzech miesięcy od ostatniego poświadczenia grupa organizatorów przedkłada inicjatywę Komisji. W terminie trzech miesięcy od przedłożenia inicjatywy przez grupę organizatorów, musi być możliwość przedstawienia inicjatywy podczas wysłuchania publicznego w Parlamencie Europejskim. W terminie sześciu miesięcy (poprzednio trzech miesięcy) od opublikowania inicjatywy oraz po wysłuchaniu publicznym Komisja określa w komunikacie swoje wnioski prawne i polityczne dotyczące inicjatywy, działania, jakie zamierza podjąć oraz uzasadnienie podjęcia lub zaniechania działania.

W trosce o przejrzystość zgłaszanych inicjatyw grupa organizatorów zobowiązana jest do przedstawienia dla celów publikacji w rejestrze oraz w stosownych przypadkach na stronie internetowej swojej kampanii jasne, dokładne i kompleksowe informacje na temat źródeł finansowania inicjatyw przekraczających 500 euro na darczyńcę (art. 17).

Zgodnie z art. 3 inicjatywa jest ważna, jeżeli uzyskała poparcie co najmniej miliona obywateli Unii z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich oraz w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich liczba sygnatariuszy jest równa co najmniej minimalnej liczbie odpowiadającej liczbie posłów do PE wybieranych w każdym z państw członkowskich i pomnożonej przez łączną liczbę posłów do PE w chwili rejestracji inicjatywy. Ośmioletnie doświadczenie istnienia inicjatywy europejskiej dowiodło, że termin dwunastu miesięcy na zebranie podpisów poparcia był stanowczo za krótki, zwłaszcza przy zbieraniu – choćby częściowo – nie elektronicznie, lecz na prawdziwym papierze w dwudziestu ośmiu państwach członkowskich i potencjalnie w dwudziestu czterech językach (tyle bowiem jest języków urzędowych UE) (Rozporządzenie 1958). Stąd też wprowadzono nowe rozporządzenie, w którym pozwala się na zbieranie głosów elektronicznie.

## 2. Uwagi na tle ustawodawczym

Lektura przepisów prawnych pozwała na sformułowanie kilku istotnych wniosków. Po pierwsze, europejska inicjatywa obywatelska może dotyczyć każdej z dziedzin, w których Komisja Europejska ma uprawnienia do przedkładania wniosków legislacyjnych (Kuźelewska, 2015b). Po drugie, termin dwunastu miesięcy na zebranie podpisów poparcia obywateli europejskich w dwudziestu siedmiu państwach członkowskich i potencjalnie w dwudziestu czterech językach (tyle bowiem jest języków urzędowych UE) nadal jest stanowczo za krótki.

Według stanu prawnego na lipiec 2020 r. siedemdziesiąt cztery inicjatywy zostały zarejestrowane<sup>2</sup> i tylko cztery z nich uzyskało poparcie jednego miliona głosów (Right2Water, One of Us, Stop Vivisection, Ban Glyphosate). Żadna z nich nie została uwzględniona przez Komisję, zatem ich wpływ był iluzoryczny. Komisja odmówiła rejestracji 40% zgłaszanych inicjatyw<sup>3</sup>. W chwili obecnej (stan na lipiec 2020 r.) jedenaście inicjatyw zbiera deklaracje poparcia<sup>4</sup>. Głównym powodem odmowy rejestracji inicjatywy przez Komisję jest wykraczanie inicjatywy poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów. Bowiem zgodnie z przepisami prawnymi skuteczne zarejestrowanie inicjatywy obywatelskiej obwarowane jest trzema warunkami. Po pierwsze, przedmiot inicjatywy musi należeć do kompetencji, które zostały przekazane Unii, a nie tych, które nadal należą do państw członkowskich. Komisja

<sup>2</sup> <http://citizens-initiative.eu/ongoingecis/>, 10.07.2020.

<sup>3</sup> Wykaz odrzuconych przez Komisję inicjatyw obywatelskich można znaleźć tutaj: <http://www.citizens-initiative.eu/eci/rejected/>, 7.07.2020.

<sup>4</sup> Wykaz otwartych inicjatyw można znaleźć tutaj: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>, 7.07.2020.

odmawia rejestracji inicjatywy, jeżeli nie jest wskazana podstawa prawna w traktatach, która mogłaby wesprzeć proponowany przedmiot (Doliwa-Klepacka, 2018, s. 93). Jak dotąd okazało się, że jest to najtrudniejszy warunek do spełnienia. Jak wynika z przedmiotu odrzuconych dotychczas inicjatyw (European Commission, 2018), obywatele mają trudności ze zrozumieniem podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Można również argumentować, że trudność ta została częściowo spowodowana restrykcyjną interpretacją kompetencji Unii przez Komisję. Dokonana przez Komisję interpretacja podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi została jednak potwierdzona we wszystkich sprawach wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości UE, w których kwestia ta była kwestią sporną (Athanasiadou, 2019, s. 256).

Po drugie, wymaga się, aby w ramach kompetencji Unii instytucją posiadającą prawo inicjatywy w sprawie przedmiotu przedstawionego przez organizatorów była Komisja, a nie inna instytucja. Artykuł 11 ust. 4 TUE zakłada, że Komisja jest uprawniona do proponowania aktu prawnego Unii, a nie tylko do działania w jakikolwiek możliwy sposób. Zatem przepis ten odnosi się jedynie do wniosków dotyczących aktów Unii, a nie do jakichkolwiek działań, które Komisja może podjąć, na przykład w celu wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE). Ze stosowania terminu „wniosek” Komisji Europejskiej wynika również, że ostatecznym celem inicjatywy nie może być akt prawny, który Komisja może wydać samodzielnie bez udziału innego organu. Dosłowne rozumienie przepisu oznacza, że akty delegowane i wykonawcze wydawane wyłącznie przez Komisję (art. 290–291 TFUE) są wyłączone z zakresu inicjatywy obywatelskiej. W każdym razie, ponieważ przyjęcie aktów delegowanych i wykonawczych zakłada, że akt unijny przyznaje Komisji takie uprawnienia, akty takie nie mogą być wydawane po raz pierwszy po złożeniu wniosku w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

Zasadne byłoby zatem pytanie, czy obywatele mogliby zaproponować Komisji zmianę istniejącego aktu delegowanego lub wykonawczego. Jeżeli weźmiemy pod uwagę, jakie rodzaje działań zostały dotychczas podjęte w następstwie udanej inicjatywy obywatelskiej, zauważymy, że Komisja przyjmuje podejście całościowe i nie postrzega jako możliwych działań następczych jedynie formalnych wniosków dotyczących aktów Unii. Na przykład w ramach działań następczych po udanej inicjatywie „Stop Vivisection”, która ma na celu stopniowe wycofywanie się z praktyki przeprowadzania doświadczeń na zwierzętach, Komisja ogłosiła między innymi, że zorganizuje konferencję angażującą środowisko naukowe i odpowiednie zainteresowane strony w debatę na temat przedmiotu inicjatywy.

Po trzecie, prawo pierwotne przewiduje w sposób wyraźny, że organizatorzy powinni zwrócić się do Komisji o zaproponowanie aktu prawnego, który jest wymagany do wykonania traktatów. Dopuszczalność inicjatyw obywatelskich wynikających bezpośrednio z prawa pierwotnego polega na tym, że obywatele zwracają się do Komisji o zaproponowanie aktu Unii wymaganego w celu wykonania traktatów. Z tej części art. 11 ust. 4 TUE wynikają dwie kwestie: po pierwsze, czy sformułowanie „proponować akt prawny, który jest wymagany” oznacza, że inicjatywy obywatelskie mają na celu pozytywny wkład, czy też mogą one proponować również niepodjęcie

działań przez instytucje; po drugie, czy sformułowanie „w celu wykonania traktatów” wyklucza możliwość proponowania przez inicjatywy obywatelskie zmian do traktatu, czy też nie?

Przedmiotem inicjatywy obywatelskiej mogą być również akty negatywne, ale tylko wtedy, gdy mają one na celu zmianę lub uchylenie istniejących aktów, ponieważ art. 11 ust. 4 TUE stanowi, że inicjatywy powinny mieć na celu przyjęcie aktu wymaganego do wykonania traktatów. Drugim elementem wynikającym ze sformułowania „wymagane w celu wykonania traktatów”, zawartym w art. 11 ust. 4 TUE, jest fakt, że inicjatywy obywatelskie opierają się na istniejących traktatach. Wynika z tego, że Komisja, jeżeli postanowi zastosować się do wezwania obywateli i zaproponować akt prawny Unii zawierający treść inicjatywy, musi znaleźć odpowiednią podstawę prawną w obowiązujących traktatach. Jeżeli w traktatach nie ma podstawy prawnej dla unijnego aktu prawnego, który obejmowałby przedmiot proponowanej inicjatywy obywatelskiej, inicjatywa ta nie ma na celu „wykonania” traktatów, jak wymaga tego art. 11 ust. 4 TUE, lecz ich zmianę. Wbrew stanowisku Komisji komentatorzy akademicki argumentowali, że zmiany traktatu stanowią formę wdrożenia traktatu, ponieważ opierają się na mechanizmach zmiany przewidzianych w TUE (Blanke, Mangiameli, 2013, s. 449–465; Acconci, 2017, s. 114–115). Wykładnia ta nie może być jednak w pełni poparta brzmieniem art. 11 ust. 4 TUE, który stanowi, że pomyślnym wynikiem inicjatywy obywatelskiej byłby wniosek Komisji dotyczący „aktu prawnego Unii”. Zwykła zmiana traktatu nie kwalifikuje się jako „akt prawny Unii”, ponieważ stanowi nowy traktat, który musi zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie.

Europejska inicjatywa obywatelska w założeniu gwarantuje obywatelom Unii uczestniczenie w e-demokracji i e-procedurach europejskich. Jest nowatorskim instrumentem uczestnictwa w tym sensie, że umożliwia obywatelom inicjowanie legislacyjnych inicjatyw elektronicznie. Aczkolwiek po trzech latach funkcjonowania inicjatywy raport Komisji jednoznacznie wskazywał, że 55% deklaracji poparcia było zgromadzonych online. Wynik ten był poniżej oczekiwań. Jeżeli chodzi o samą skuteczność inicjatywy, znacznym ograniczeniem jest sam przedmiot, bowiem kwestie poddawane pod inicjatywę obywatelską znacznie różnią się od tych, które mogą być głosowane w referendum czy krajowych inicjatywach. W tym przypadku przedmiotem inicjatywy może być tylko dodanie tematu do porządku obrad Komisji (Longo, 2019, s. 191). Z drugiej strony podkreślić należy znacznie większe możliwości inicjatywy w porównaniu do innych instrumentów demokracji uczestniczącej (Marxen, 2015, s. 152–153). W przypadku konsultacji publicznych i ogólnego dialogu (Russack, 2018, s. 18–20) z obywatelami i stowarzyszeniami przedstawicielskimi (Van den Brande, 2017, s. 22 i n.) instytucje docierają do obywateli i sprawują kontrolę nad procedurą, stosując podejście odgórne i zachowując hierarchiczne stosunki między Komisją a stowarzyszeniami (Quittkat, Kohler-Koch, 2013, s. 46–47). Z kolei w przypadku inicjatyw obywatelskich, jak sam termin wskazuje, to obywatele wszczynają procedurę, aby zwrócić się do Komisji w sposób formalny i przedłożyć wniosek dotyczący aktu prawnego (podejście oddolne). Różnice dotyczą także wyniku. Inicjatywy obywatelskie mogą prowadzić do formalnych wniosków w sprawie aktów prawnych Unii wynikających ze wspólnych działań obywateli w całej UE, podczas gdy inne mechanizmy stanowią

bardziej nieformalne środki wymiany poglądów między obywatelami a instytucjami (Athanasiadou, 2019, s. 252).

### 3. Wnioski

Niewątpliwie europejska inicjatywa obywatelska jest pierwszym na świecie instrumentem ponadnarodowego uczestnictwa obywatelskiego. Sukcesywnie wzrasta liczba kwestii mogących znaleźć rozwiązanie na poziomie międzynarodowym lub ponadnarodowym. Wzrost liczby decyzji podejmowanych na szczeblu UE odzwierciedla po- niekąd proces demokratyzacji Europy i wzmacnianie demokratycznych standardów państwa prawnego. Europejska inicjatywa obywatelska jako nowy mechanizm uczestniczącej demokracji okazała się być instrumentem nieefektywnym. Komisja otrzymała liczne postulaty zmiany rozporządzenia z 2011 r., bowiem przyjęte rozwiązania dotyczące inicjatywy były trudne do zrealizowania w praktyce. Co więcej, inicjatywa nie daje obywatelom UE żadnej bezpośredniej mocy decyzyjnej. Instytucja ta umożliwia jedynie zwrócenie się do Komisji o przedłożenie odpowiedniego projektu aktu prawnego. Nie gwarantuje skierowania inicjatywy na ścieżkę legislacyjną i doprowadzenia do przyjęcia wiążącego aktu prawnego Unii. Prawdą jest, że inicjatywa może skutkować otwarciem instytucji europejskich na wnioski i życzenia obywateli. Może przybliżyć UE do jej mieszkańców, zainicjować debatę europejską i wreszcie dać solidne fundamenty dla powstania europejskiej przestrzeni publicznej. Komisja Europejska po otrzymaniu stosownego wniosku wynikającego z inicjatywy, będzie musiała zająć się nim i może opracować wniosek ustawodawczy.

Biorąc pod uwagę doświadczenia ośmioletniego okresu obowiązywania i fakt, że tylko cztery inicjatywy zakończyły się sukcesem zgromadzenia deklaracji poparcia (aczkolwiek żadna z nich nie skutkowałą zainicjowaniem procesu ustawodawczego przez Komisję), zauważyć należy, że europejska inicjatywa obywatelska jest trudna do zrealizowania w praktyce. Ma ona fasadowy charakter narzędzia legitymizującego władzę UE. Trudności w wypełnieniu przez organizatorów inicjatyw kryteriów wynikających z rozporządzenia 211/2011 znalazły zrozumienie w Komisji i w efekcie od stycznia 2020 r. obowiązuje nowe rozporządzenie, które znacznie odciąża grupy organizatorów w wielu aspektach. Pytanie pozostaje owarte, czy nowelizacja rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej będzie wystarczająca i zwiększy praktyczne możliwości uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych Unii?

### Bibliografia

- Acconci P. (2017), *Participatory Democracy Within the Revision of the European Economic Governance Due to the Euro-Zone Crisis*, w: *Accountability, Transparency and Democracy in the Functioning of Bretton Woods Institutions*, red. E. Sciso, Springer.
- Athanasiadou N. (2019), *The European citizen's initiative: Lost in admissibility?*, "Maastricht Journal of European and Comparative Law", vol. 26(2).
- Bekemans L. (2018), *Citizens' Participation and Participatory Governance in the EU*, „Studia Europejskie” vol. 4.

- Blanke H. J., Mangiameli S. (2013), *Article 11 [Participatory Democracy]*, w: *The Treaty on European Union (TEU)*, red. H. J. Blanke, S. Mangiameli, Springer, Berlin–Heidelberg.
- Carbone M. (2009), *From Paris to Dublin: Domestic Politics and the Treaty of Lisbon*, “Journal of Contemporary European Research”, nr 1(5).
- Doliwa-Klepacka A. (2018), *Uwarunkowania prawne europejskiej inicjatywy obywatelskiej – od pierwotnych założeń do proponowanych zmian*, „Przegląd Europejski”, nr 2.
- European Commission (2018), *Refused requests for registration*, [www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/](http://www.ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/), 10.07.2020.
- García L. B. (2013), *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-significance-of-the-european-citizens-initiative-for-pan-european-participatory-democracy.pdf>, 13.07.2020.
- <http://citizens-initiative.eu/ongoingecis/>, 10.07.2020.
- <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing/>, 7.07.2020.
- <http://www.citizens-initiative.eu/eci/rejected/>, 7.07.2020.
- Kaufmann B. (2010), *Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie*, Green European Foundation.
- Klabbers J., Peters A., Ulfstein G. (2009), *The Constitutionalization of International Law*, Oxford University Press.
- Kutay A. (2015), *Limits of Participatory Democracy in European Governance*, “European Law Journal”, vol. 21(1).
- Kuźelewska E. (2011), *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Aspra-JR, Warszawa.
- Kuźelewska E. (2012), *Demokracja bezpośrednia w Unii Europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej)*, „Przegląd Politologiczny”, nr 2.
- Kuźelewska E. (2015a), *European Citizens' Initiative: A Promise For Participatory Democracy?*, w: *Participatory Democracy in the 21<sup>st</sup> Century*, Bratislava Legal Forum, <https://lawconference.sk/bpf/sprava/files/zborniky/8th%20Session.pdf>, 30.06.2020.
- Kuźelewska E. (2015b), *Europejska inicjatywa obywatelska skutecznym narzędziem legitymizacji władzy w UE?*, w: *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Brezcko, S. Oliwniak, Temida 2, Białystok.
- Longo E. (2019), *The European Citizens' initiative: too much democracy for EU-polity?*, “German Law Journal”, vol. 20.
- Maiani F. (2011), *Citizen Participation and the Lisbon Treaty: A Legal Perspective*, “Studies in Public Policy”, vol. 484, <https://core.ac.uk/download/pdf/77157077.pdf>, 13.07.2020.
- Marxen Ch. (2015), *Participatory Democracy in Europe: Article 11 TEU and the Legitimacy of the European Union*, w: *What Form of Government for the European Union and the European People?*, red. F. Fabbrini, E. Hirsch Ballin, H. Somsen, Bloomsbury Publishing, Oxford–Portland.
- Quittkat Ch., Kohler-Koch B. (2013), *Involving civil society in EU governance: The consultation regime of the European Commission*, w: *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*, red. B. Kohler-Koch, Ch. Quittkat, Oxford University Press.
- Rozporządzenie 211/2011 z dn. 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. U. L 65, 11.03.2011.
- Rozporządzenie nr 1 w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Dz. U. P 017, 6.10.1958 zmienione przez Rozporządzenie Rady (UE) nr 517/2013 z dn. 13 maja 2013 r., L 158, 10.06.2013.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji z 22 października 2019 r. (2019/1799) w sprawie technicznych kwestii zbierania deklaracji online, Dz. U. L 274/3, 28.10.2019.



- Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/788 z dn. 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. U. L 130/55, 17.05.2019.
- Russack S. (2018), *Pathways for Citizens to Engage in EU Policymaking*, "Policy Insight", vol. 4.
- Skomerska-Muchowska I. (2010), *Udział obywateli Unii w życiu demokratycznym Unii*, w: *Obywatele Unii*, red. I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. C 326 z 26.10.2012.
- Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. U. C 310 z 16.12.2004.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. U. C 306 z 17.12.2007.
- Van den Brande L. (2017), *Reaching Out to EU Citizens: A New Opportunity 'About us, with us, for us'*, <https://www.oidp.net/docs/repo/doc238.pdf>, 6.07.2020.
- Witkowska M. (2013), *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, w: *Europa dla młodych – szansa ou d'ilussion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamęcki, Warszawa.
- Zdanowicz M. (2018), *Europejska inicjatywa obywatelska. Nieefektywnie wykorzystane pokłady społecznej aktywności*, „Przegląd Europejski”, nr 2.

### Streszczenie

Celem artykułu jest analiza modyfikacji regulacji prawnych europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście efektywności i trafności nie tylko proponowanych rozwiązań prawnych, ale przede wszystkim skutecznego zastosowania jej w praktyce. Siedmioletnie doświadczenie funkcjonowania inicjatywy dowiodło jej nieskuteczności i potrzeby zmiany przepisów prawnych. Nowe rozporządzenie w tym zakresie wychodzi naprzeciw oczekiwaniom zwolenników inicjatywy. Pozostaje pytanie o skuteczność nowych przepisów prawnych w kontekście nowych perspektyw dla sprawnego funkcjonowania inicjatywy jako rzeczywistego wpływu obywateli UE na proces stanowienia prawa.

**Słowa kluczowe:** europejska inicjatywa obywatelska, integracja europejska, Unia Europejska, demokracja uczestnicząca

### European Citizens Initiative – A Challenge or Missed Opportunity?

#### Summary

The aim of the paper is to analyze the modification of legal regulations of the European citizens' initiative in the context of effectiveness and relevance of not only the proposed legal solutions, but above all its effective application in practice. Seven years of experience in the functioning of the initiative proved its ineffectiveness and the need to change legal regulations. The new regulation in this respect meets the expectations of the initiative's supporters. The question remains as to the effectiveness of new legal provisions in the context of new prospects for the smooth functioning of the initiative as a real influence of EU citizens on the lawmaking process.

**Key words:** European Citizens Initiative, European integration, European Union, participatory democracy

