

JOANNA KIELIN-MAZIARZ*

**CZY EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA
MOŻE SŁUŻYĆ ZMNIEJSZENIU
DEFICYTU DEMOKRATYCZNEGO
W UNII EUROPEJSKIEJ?
UWAGI NA PODSTAWIE WNIOSKU
*MINORITY SAFEPAK***

**CAN THE EUROPEAN CITIZENS' INITIATIVE REDUCE
THE DEMOCRATIC DEFICIT IN THE EUROPEAN UNION?
COMMENTS BASED ON THE MINORITY SAFEPAK PROPOSAL**

The article attempts to answer the question about the role that the European Citizens' Initiative (ECI) plays in reducing the democratic deficit of the Union. The effectiveness of this institution has been analysed using the example of the *Minority SafePack* – a proposal to adopt amendments that would serve to ensure greater protection of the rights of national and linguistic minorities and to strengthen cultural and linguistic diversity in the EU. The text analyses the reasons why the Commission took a negative stance. On the one hand, the subject matter of the proposal itself is one of them. The European Union, in its justification, states that it has no competence in relation to many of the proposals contained the initiative. In addition, there is also a general reluctance of the EU to deal with minority problems, mainly due to the fact that they involve issues that are sensitive to the Member States, such as national identity and linguistic diversity. On the other hand, the rejection of the proposal is an expression of a general tendency. The Commission is very sceptical about applications submitted under the ECI, refusing to register them to a prohibitive extent. This state of affairs certainly does not allow the ECI to be described as an effective tool that contributes to the reduction of the democratic deficit in the EU.

Keywords: democratic deficit; citizens' initiative; efficiency; law-making

Przedmiotem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie o rolę, jaką w zmniejszeniu deficytu demokratycznego Unii odgrywa europejska inicjatywa obywatelska (EIO). Efektywność tej instytucji została poddana analizie na przykładzie wniosku dotyczącego przyjęcia zmian, które miałyby służyć zapewnieniu szerszej ochrony praw mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnieniu różnorodności kulturowej i językowej w UE – *Minority SafePack*. W tekście dokonana została analiza przyczyn, które skłoniły Komisję do zajęcia negatywnego stanowiska. Z jednej strony

* Joanna Kielin-Maziarz
Kozminski University, Warsaw, Poland / Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, Polska
jkielin@alk.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1728-3361>

należy do nich sama tematyka wniosku. Unia Europejska w uzasadnieniu odmowy jego przyjęcia podaje, że w stosunku do wielu z zawartych w nim propozycji nie ma kompetencji. Ponadto zauważalna jest także ogólna niechęć UE do zajmowania się problemami mniejszości, wynikająca przede wszystkim z faktu, że dotyczą one kwestii o newralgicznym charakterze dla państw członkowskich, jak np. tożsamość narodowa, różnorodność językowa. Z drugiej zaś – odrzucenie wniosku stanowi wyraz ogólnej tendencji. Komisja jest bardzo sceptyczna wobec wniosków składanych w ramach EIO, odmawiając im w przeważającej mierze rejestracji. Taki stan rzeczy z pewnością nie pozwala na mówienie o efektywności EIO jako narzędzia przyczyniającego się do zmniejszenia deficytu demokratycznego w UE.

Słowa kluczowe: deficyt demokratyczny; inicjatywa obywatelska; efektywność; tworzenie prawa

I. WSTĘP

Europejska inicjatywa obywatelska (EIO) w swoich założeniach miała stanowić odpowiedź na występujący w Unii Europejskiej deficyt demokratyczny. Europejska inicjatywa obywatelska stanowi środek, dzięki któremu obywatele mogą wpłynąć na kształt przyjmowanego w Unii Europejskiej prawodawstwa. O procedurze EIO stanowią: art. 11 ust. 4 Traktatu o UE, art. 24 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE¹ oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2019/788 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej² uchylające pierwsze rozporządzenie dotyczące EIO z 16 lutego 2011 r.³ Na podstawie wskazanej regulacji 1 mln obywateli UE, pochodzących co najmniej z jednej czwartej państw członkowskich otrzymało prawo wezwania Komisji Europejskiej do wystąpienia z wnioskiem w sprawach, których stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Zakres wniosku nie może wychodzić poza uprawnienia prawodawcze Komisji. Może zatem dotyczyć każdej z dziedzin, w których Komisja ma uprawnienia do przedkładania wniosków legislacyjnych⁴. Komisja jest podmiotem rejestrującym wnioski zawierające inicjatywę obywatelską, co jest konieczne, aby rozpocząć zbieranie podpisów poparcia dla inicjatywy. Jak dotąd jedynie 6 z zarejestrowanych 76 wniosków zebrało wymaganą rozporządzeniem liczbę podpisów. Nie miały one jednak znaczącego wpływu na prawodawstwo Komisji. Tylko w stosunku do dwóch z nich Komisja wyraziła

¹ Dz. U. 2009, Nr 203, poz. 1569.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/788 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 2019, nr 130, s. 55 ze zm.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE 2011, L 65, s. 1. Rozporządzenie to zostało następnie uzupełnione Rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1179/2011 z 17 listopada 2011 r. ustanawiającym specyfikacje techniczne dla systemów zbierania on-line zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE 2011.

⁴ Kuźlewska (2015): 1086.

gotowość do przyjęcia wniosków legislacyjnych (ale jedynie w odniesieniu do ich poszczególnych aspektów)⁵.

Pomimo zmian, które weszły w życie w 2020 r., sytuacja nie uległa znaczącej poprawie, chociaż w swoich założeniach nowe rozporządzenie miało ułatwić uczestnictwo jak największej liczby obywateli w demokratycznym procesie decyzyjnym. Procedura zaś, jak pisze Elżbieta Kuźlewska miała stać się bardziej dostępna i łatwiejsza w korzystaniu, tak aby EIO przyczyniała się do demokratycznego funkcjonowania Unii⁶. Może jednak jest jeszcze zbyt wcześnie, aby dokonywać kategorycznej oceny wprowadzonych zmian. Jak dotąd bowiem odpowiedź Komisji otrzymały jedynie dwa z przyjętych wniosków.

Europejska inicjatywa obywatelska jest więc o tyle ciekawym przedmiotem badań, że stanowisko dotyczące jej efektywności może ewoluować, a tym samym jej ocena jako narzędzia służącego niwelowaniu deficytu demokratycznego w EU. Zależać to będzie z jednej strony od dojrzałości inicjatorów i ich wiedzy dotyczącej wymogów, jakie EIO stawia (materiałnych i proceduralnych), z drugiej zaś – od stanowiska (przychylności) Komisji. Jak twierdzi Adam W. Chalmers⁷, EIO (oczywiście przy założeniu jej efektywnego funkcjonowania) jest „ambitną potyczką (*ambitious skirmish*) przeciwko deficytowi demokracji w UE”, będąc pomostem pomiędzy Unią a jej obywatelami, tworząc prawdziwą europejską „sferę publiczną” (o której pisał również Louis Bouza García⁸).

Prezentowana inicjatywa *Minority SafePack* (MSPI) jest, w mojej ocenie, przykładem braku efektywności EIO⁹ jako narzędzia, które może służyć zmniejszeniu deficytu demokratycznego w UE. Inicjatywę tę wybrałam jako przedmiot analizy z uwagi na fakt, że dotyczy ważnego zagadnienia praw mniejszości narodowych, które jak dotąd regulowane jest przede wszystkim przez prawodawstwo krajowe, oraz ze względu na znaczącą rolę, jaką odegrała Komisja, która na przestrzeni ponad 11 lat dwukrotnie odmówiła dalszych prac nad złożonym wnioskiem, mimo że większość z postulowanych w *Minority SafePack* rozwiązań mogła stanowić przedmiot inicjatywy prawodawczej Komisji Europejskiej¹⁰. Stanowisko Komisji jest pierwszym, które zostało wydane po wprowadzeniu nowego rozporządzenia¹¹, stąd też analiza MSPI może stać się punktem wyjścia do późniejszej oceny skuteczności zmian wprowadzonych w 2020 r.

⁵ <<https://blogs.eui.eu/transnational-democracy/the-european-citizens-initiative-is-now-at-a-crossroads-the-member-states-can-show-which-path-to-follow-in-the-future/>>.

⁶ Kuźlewska (2020): 250.

⁷ Chalmers (2011): 2.

⁸ Bouza García (2013): 6.

⁹ Na temat efektywności europejskiej inicjatywy obywatelskiej szerzej Kielin-Maziarz (2022a).

¹⁰ Szerzej na temat warunków dopuszczalności przyjęcia wniosków przez Komisję w kontekście jej uprawnień do proponowania aktów prawnych pisze Kuźlewska (2020): 252.

¹¹ Kolejnym było stanowisko Komisji wobec inicjatywy *End the Cage Age*, w którym Komisja uznała wniosek inicjatorów i zobowiązała się do końca 2023 r. przedstawić odpowiedni wniosek ustawodawczy. Jest to pierwsza taka sytuacja od momentu obowiązywania EIO.

Można zadać pytanie, czy stanowisko Komisji odmawiające dotychczas rejestracji tak wielu inicjatyw przyczynia się do uznania EIO za efektywny środek służący zmniejszeniu deficytu demokratycznego w UE. Celem opracowania jest więc przedstawienie problemu deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej i europejskiej inicjatywy obywatelskiej jako środka, który ma jej przeciwdziałać. Analiza wniosku w sprawie *Minority SafePack* ma zaś posłużyć ukazaniu problemu praktycznego zastosowania EIO, co pozwoli uzyskać odpowiedź na postawione pytanie badawcze. W artykule podjęto więc próbę ustalenia, czy przyczyną braku przyjęcia wniosku były braki natury proceduralnej, czy zatem inicjatorzy chcieli regulacji, co do której Komisja nie mogła przyjąć inicjatywy prawodawczej, czy raczej wniosek ten jest wyrazem ogólnej tendencji i braku chęci ze strony Komisji do pochylecia się nad inicjatywami składanymi w ramach EIO, a może ta niska efektywność tego środka wynika z niezrozumienia koncepcji przez wnioskodawców. Na przykładzie analizy jednego wniosku trudno jest oczywiście stwierdzić, czy EIO jest narzędziem efektywnym, jednakże pozwala ona ukazać problemy, z jakimi stykają się wnioskodawcy, składając inicjatywę, a to oni przecież są tymi, którzy swoją partycypacją w EIO mają przyczyniać się do niwelowania deficytu demokratycznego w UE oraz do kreowania europejskiej sfery publicznej.

Dla weryfikacji postawionych pytań prawnych oraz celu badań w opracowaniu została zastosowana metoda formalno-dogmatyczna oraz metoda opisowa.

Wskazany w tytule artykułu deficyt demokracji, jak twierdzi Mieczysław Zdanowicz¹², można zaobserwować od początku lat dziewięćdziesiątych XX w., co jest konsekwencją przeniesienia uprawnień władczych z poziomu państwowego na poziom Unii¹³. Deficyt demokracji w UE wygląda jednak inaczej aniżeli w państwach członkowskich (ugruntowanych demokracjach). Nie jest wynikiem erozji demokracji, lecz raczej wyrazem rosnących oczekiwań demokratycznych związanych z integracją polityczną i potrzebą zwiększenia przez to roli Parlamentu Europejskiego. Jak pisze Mark E. Warren¹⁴, UE z pewnością nie stanie się „nielegalną tyranią” – jej struktura jest kontrolowana przez rządy krajowe, sądownictwo i wybory¹⁵. Nie jest jednak jasne, czy odnajdzie wystarczającą legitymację demokratyczną dla pogłębienia integracji¹⁶.

O deficycie demokratycznym możemy mówić w trzech aspektach: normatywnym, empirycznym i funkcjonalnym. O deficycie demokratycznym w wymiarze normatywnym mówimy wtedy, gdy rządy nie podejmują decyzji politycznych, które stanowiłyby wyraz udziału społeczeństwa w ich tworzeniu. W aspekcie empirycznym oznacza on sytuację, w której obywatele zaczynają wierzyć, że nie mogą wykorzystać swoich możliwości i zasobów partycypacyjnych, by wywołać reakcję rządu. O funkcjonalnym zaś mówimy wówczas, gdy

¹² Zdanowicz (2018): 106.

¹³ Czachór (2002): 117; Zdanowicz (2018): 106.

¹⁴ Warren (2009): 17.

¹⁵ Moravcsik (2002): 603–24.

¹⁶ Follesdal, Hix (2006): 533–562.

legitymacją rządów nie wywodzi się ze źródeł demokratycznych¹⁷. Warren różni dwie formy deficytu demokratycznego: pierwszy to deficyt istniejący w formalnych instytucjach demokracji wyborczej, szeroko w literaturze omówiony, wymagający reform instytucjonalnych; drugi zaś to deficyt w nowych formach „zaangażowania społecznego”, które rozwinęły się w odpowiedzi na deficyty demokracji wyborczej (do tej grupy należy EIO). Wskazuje, że ten drugi rodzaj deficytu wymaga „modernizacji” istniejących instytucji: projektowania nowych form demokracji, które uzupełniają formalne instytucje demokracji wyborczej, przede wszystkim w tych funkcjonalnych obszarach polityki, w których instytucje wyborcze mają obecnie słabe zdolności do generowania legitymacji demokratycznej¹⁸.

Unia Europejska postrzegana jest jako instytucja o „wysokiej wydajności, ale niskiej legitymacji”¹⁹. Przy czym nie oznacza to, że jej polityka nie jest przez większość ludności europejskiej uważana za niekorzystną, chociaż proces jej kształtowania często charakteryzowany jako nieprzejrzysty, a nawet niedemokratyczny²⁰. Zwraca się uwagę, zwłaszcza w tym obszarze, na mały wpływ Parlamentu Europejskiego na ostateczny kształt unijnego prawodawstwa, pomimo wzmocnionych obecnie jego uprawnień. Parlament zaś jest jedyną instytucją, która posiada bezpośrednią legitymację. Powoduje to sytuację, w której wpływ obywateli Unii na kształt unijnego prawodawstwa może być oceniany jako niezadowolający, chociaż zgodnie z art. 10 TUE demokracja przedstawicielska stanowi podstawę funkcjonowania Unii.

Myślę, że definiując pojęcie deficytu demokratycznego, można się powołać na Martę Witkowską, która określa go, jako „przepaść między obywatelami UE a samą Unią Europejską i jej instytucjami”²¹. Często za „panaceum na deficyt demokratyczny” uznawane jest szersze zaangażowanie obywateli w przestrzeni politycznej²². Stąd też i w UE przyjęto środki o takim właśnie charakterze. Środkami więc, które przed wprowadzeniem EIO miały służyć zmniejszeniu tej przepaści, były wprowadzone reformy instytucjonalne, podniesienie roli decyzyjno-kontrolnej Parlamentu Europejskiego, utworzenie instytucji ombudsmanna, reformy praktyki konsultacyjnej, wprowadzenie unijnego obywatelstwa, transformacja polityki komunikacyjnej oraz – jak pisze cytowana autorka – zapoczątkowanie eksperymentów partycypacyjnych na poziomie UE²³. Nie wpłynęły one jednak znacząco na wzrost poziomu demokratyzacji UE. Równocześnie jednak można podzielić zdanie Magdaleny Musiał-Karg, która uważa, że poszukiwanie sposobu na zniwelowanie deficytu demokratycznego w UE jest równocześnie niejako próbą kreowania własnego modelu demokracji, a tym samym „poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie o ostateczny kształt polityczny Unii oraz szukaniem sposobu na legitymizowanie samej UE, jej instytucji oraz decy-

¹⁷ Warren (2009): 17.

¹⁸ Warren (2009): 17.

¹⁹ Crepaz (2020): 24.

²⁰ Crepaz (2020): 24.

²¹ Witkowska (2013): 25.

²² Musiał-Karg (2014): 81.

²³ Witkowska (2013): 26.

zji podejmowanych na jej forum²⁴. Przyjęcie EIO miało być również wspólną dla wszystkich państw formułą przyjmowania istotnych rozwiązań unijnych, przy czym wskazać należy tutaj kontekst²⁵ jego przyjęcia – odrzucenie Konstytucji dla Europy i prace nad przyjęciem nowego Traktatu (lizbońskiego)²⁶. Jak podkreśla Bouza García, szybkie wdrożenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej byłoby zatem „sposobem na spełnienie obietnic, że traktat lizboński przyczyni się do uczynienia UE bardziej demokratyczną”²⁷.

Zatem EIO miała wypełniać tę lukę jako instrument demokracji uczestniczącej, która polega na „aktywnym udziale obywateli lub ich reprezentantów w szeroko podejmowanych działaniach państwa, w tym wypadku UE, szczególnie w procedurach stanowienia prawa”²⁸, nie jest bowiem jak w wersji szwajcarskiej, amerykańskiej czy włoskiej mechanizmem demokracji bezpośredniej, ponieważ w przypadku EIO ostateczna decyzja należy do reprezentatywnych instytucji kształtujących politykę²⁹. Zgodnie zatem z koncepcją EIO ostateczne słowo należy do instytucji unijnych. Artykuł 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”. Traktat w art. 11 przewiduje również inne formy uczestnictwa obywateli. W ustępie pierwszym znajduje się upoważnienie instytucji UE do zachęcania do wyrażania opinii przez obywateli i stowarzyszenia, jak i do wymiany poglądów dotyczących wszystkich dziedzin działania Unii. Ustęp 2 nakazuje instytucjom utrzymywanie otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. W ustępie 3 zaś znajduje się, skierowany już tylko do Komisji, nakaz konsultowania się z „zainteresowanymi stronami” w procesie stanowienia prawa. Jak pisze Louis Bouza García³⁰, odwołując się do poglądów Justina

²⁴ Musiał-Karg (2014): 81.

²⁵ Wspomnieć równocześnie należy, że zanim przyjęto EIO, Konwent (zgromadzenia przedstawicieli rządów krajowych, parlamentów krajowych, Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego zwołanego przez Radę Europejską w 2001 r.) rozważał inne mechanizmy uczestnictwa, które polegały na formach dialogu między instytucjami UE a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Choć EIO pojawiła się jako propozycja na początku obrad, to jednak rozpatrzono ją dopiero pod koniec. Jak pisze Bouza García (2013: 8), według przedstawicieli Francji EIO była najmniej ambitną z omawianych mechanizmów inicjatywnych, które były przedmiotem obrad. Przyjęta, skromna wersja stanowiła wyraz kompromisu dla stworzenia uzupełniających możliwości uczestnictwa, które nie wymagałyby radykalnej transformacji istniejącej koncepcji legitymacji demokratycznej UE.

²⁶ Musiał-Karg (2012): 203.

²⁷ Bouza García (2013): 8.

²⁸ Zdanowicz (2018): 106.

²⁹ Bouza García (2013): 14.

³⁰ Bouza García (2013): 5.

Greenwooda³¹ oraz Elodie Fazi i Jeremy'ego Smitha³², ust. 1 art. 11 TUE stanowi prawne uznanie polityk dotyczących relacji UE ze społeczeństwem obywatelskim, które w praktyce istniały już przed ich uznaniem traktatowym, przyczyniając się do jego organizacji. Oznacza to, że EIO nie jest pierwszą próbą organizacji udziału obywateli w tworzeniu prawa na szczeblu europejskim. Wadą jednak tych mechanizmów jest, na co zwraca uwagę Bouza García, że rolę w nim odgrywają nie tyle zwykli obywatele, którzy tym samym nie mają wpływu na kształtowanie polityki, ile organizacje, które oparte są na wiedzy fachowej i mają bezpośredni dostęp do decydentów.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że EIO, odmiennie aniżeli wskazane powyżej środki zawarte w art. 11 TUE, ma potencjał do stworzenia europejskiej sfery publicznej³³. Dzięki EIO po raz pierwszy obywatele UE uzyskali prawo do poruszenia kwestii związanych z europejską agendą polityczną bez pomocy wybranych przedstawicieli. Uważa się, że EIO stanowi pierwszy instrument dostępny dla prawdziwie europejskiego *demos*, „ponieważ wymagane progi oznaczają, że tylko temat istotny dla wielu obywateli europejskich w różnych państwach członkowskich może odnieść sukces”³⁴; ma więc na celu wykorzystanie obietnicy demokracji bezpośredniej. Uważa się również, że EIO jest narzędziem bardziej bezpośrednim i ponadnarodowym niż jakikolwiek inny instrument demokratyczny na poziomie UE³⁵.

Obecna praktyka rodzi jednak pytanie, także w kontekście omawianej inicjatywy, czy niespełnienie ambicji pokładanych w tym nowatorskim instrumencie i uznanie, że posiada ono jedynie fasadowy charakter narzędzia legitymizującego władzę UE³⁶, może paradoksalnie stać się dla UE źródłem zagrożenia.

II. INICJATYWA MINORITY SAFEPAK

Inicjatywa Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie” (Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe)

³¹ Greenwood (2011).

³² Fazi, Smith (2006).

³³ Tak też Chalmers (2011). Píše on również o roli, jaką w spełnieniu wymogów formalnych dla złożenia inicjatywy mogą odgrywać grupy interesu (zwłaszcza w odniesieniu do trudności ze znalezieniem osób z siedmiu państw członkowskich, które są chętne do podjęcia tych zadań). Ponadto uważa, że wprowadzenie większej demokracji do UE nie może zależeć wyłącznie od Parlamentu i jego posłów, ale od udziału obywateli, ten z kolei, zdaniem cytowanego autora, uzależniony jest od udziału w nim grup interesu, które dysponują znacznymi zasobami i są w stanie ten proces ułatwić. Uważa on nawet, że sukces EIO włączeniu obywateli z procesem decyzyjnym UE zależy od zaangażowania grup interesu. Dehausse (Dehousse, Verhoeven 2013) w odniesieniu do zaangażowania w EIO grup interesu jest jednak bardziej sceptyczny. Uważa bowiem, że prawdziwymi beneficjentami EIO staną się największe z nich, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego, takie jak Amnesty International, Greenpeace czy Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, i twierdzi, że konstrukcja EIO idealnie służy do wywierania nacisku przez tego rodzaju organizacje.

³⁴ Chalmers (2011).

³⁵ Tak Musiał-Karg (2014); Kaufmann (2011).

³⁶ Musiał-Karg (2014).

po raz pierwszy złożona została w 2013 r. Zawiera szereg propozycji aktów prawodawczych, których przedmiotem jest ochrona mniejszości narodowych i językowych oraz wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej Unii Europejskiej.

Sam termin „mniejszość narodowa” („mniejszość”) nie jest zdefiniowany w wiążącym prawnie dokumencie prawa międzynarodowego lub europejskiego. Zarówno Deklaracja praw osób należących do mniejszości narodowych lub etnicznych, religijnych i językowych przyjęta przez ONZ³⁷, jak i Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych³⁸ nie zawierają definicji mniejszości. Nie ma także wspólnych unijnych norm dotyczących praw mniejszości w UE ani nie ma wspólnego stanowiska co do tego, które osoby można uznać za należące do mniejszości. Definicja „mniejszości narodowych” nigdy nie stała się przedmiotem konsensusu w UE. Podkreślić należy, że również traktaty UE³⁹, tak jak i prawo międzynarodowe, nie definiują tego terminu. Nie zdołano bowiem ustalić wspólnego rozumienia terminu „mniejszość”, który byłby akceptowany przez wszystkie państwa członkowskie. Wynika to między innymi z faktu, że państwa UE są zróżnicowane demograficznie, stąd też status konstytucyjny mniejszości narodowych lub etnicznych na terytorium państwa członkowskiego zależy głównie od jego położenia demograficznego i aspektów historycznych⁴⁰. Definicje mniejszości narodowych zawarte są natomiast w prawodawstwach niektórych państw członkowskich UE⁴¹. Zgodnie jednak z Rezolucją Parlamentu Europejskiego⁴² wszelkie definicje należy stosować elastycznie, „ponieważ w istocie objęcie danych beneficjentów ochroną praw mniejszości często stanowi element ewolucyjnego procesu mogącego ostatecznie skutkować formalnym uznaniem”⁴³. Rezolucja odsyła do rozumienia pojęcia mniejszości narodowej zawartego w zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1201 (1993) w sprawie protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁴⁴. „Mniejszość to grupa osób w danym państwie, które: przebywają na terytorium tego państwa i są jego obywatelami, utrzymują istniejące od dawna, silne i trwałe więzi z tym państwem, wykazują odrębne cechy etniczne, kulturowe, religijne lub językowe,

³⁷ Rezolucja 47/135 przyjęta bez głosowania przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1992 r., Polska Akademia Umiejętności. Kwartalnik Prawa Prywatnego 2(3), 1993.

³⁸ Konwencja Ramowa o ochronie mniejszości narodowych, sporządzona w Strasburgu dnia 1 lutego 1995 r., Dz. U. 2002, Nr 22, poz. 209.

³⁹ Natomiast samo pojęcie „mniejszości narodowe” stało się terminem prawa UE w wyniku jego zapisania w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

⁴⁰ Szerzej na ten temat: Vizi (2013): 7–24.

⁴¹ Co zostało również podkreślone w Rezolucji Parlamentu Europejskiego z 13 listopada 2018 r. w sprawie norm minimalnych dla mniejszości w UE (2018/2036(INI)), Dz. Urz. UE C 2020, Nr 363, s. 13, w której przypomniano, w ramach istniejących norm międzynarodowych, że każde państwo członkowskie ma prawo do zdefiniowania osób należących do mniejszości narodowych.

⁴² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 listopada 2018 r.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Zalecenie 1201 (1993) w sprawie Protokołu dodatkowego w sprawie praw mniejszości do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Doc. CoE/PA/Rec 2101 (1993), Strasburg 1 lutego 1993, s. 2–5 (tłum. JKM).

stanowią na tyle liczną społeczność, że zachowują odrębność, choć ustępują pod względem liczebności reszcie ludności danego państwa lub jednego z regionów tego państwa, kierują się troską o zachowanie wspólnymi siłami tego, co stanowi o ich wspólnej tożsamości, w tym kultury, tradycji, religii lub języka”. Definicja zawarta we wspomnianym wyżej zaleceniu nie ma jednak wiążącego charakteru, ponieważ wniosek w tej sprawie nie został zatwierdzony przez Komitet Ministrów Rady Europy⁴⁵.

Wnioskodawcy za mniejszość narodową/grupę etniczną uważają społeczność zamieszkującą obszar terytorium państwa lub rozproszoną na terytorium państwa, mniejszą od pozostałej części populacji państwa, której członkowie są obywatelami tego państwa, a ich przodkowie zamieszkiwali na danym obszarze od pokoleń, która jest odróżnialna od innych obywateli państwa z powodu ich cech etnicznych, językowych lub kulturowych i która pragnie zachować te cechy⁴⁶. Wyjaśnienie to jest zgodne z definicją używaną wewnątrz przez Federalną Unię Narodowości Europejskich (FUEN) w jej Karcie od 2006 r.⁴⁷ Jest również bardzo podobne do definicji zawartej we wskazanym wyżej Zaleceniu 1201/1993 Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy⁴⁸.

Argumentem i myślą przewodnią, użytą przez wnioskodawców, był art. 2 TUE⁴⁹, zgodnie z którym: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Na podstawie zawartego w art. 2 TUE sformułowania „osoby należące do...”, na które powołali się twórcy inicjatywy, należy stwierdzić, że wyznają oni indywidualistyczne podejście do ochrony mniejszości. Koncentrują się na prawach osób należących do mniejszości jako podstawowej wartości Unii Europejskiej. Cel określony w inicjatywie wyjaśniony jest także zakresem podmiotowym art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (mniejszości narodowe i językowe). Inicjatywa skupia się ponadto na: wzmocnieniu różnorodności kulturowej i ję-

⁴⁵ Tarnok (2017): 80.

⁴⁶ Dostępne na: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_pl>. Można zauważyć, że religia nie jest wymieniona jako jedna z cech mniejszości związanych z różnorodnością. Crepez (2020: 25) uważa, że może być ona jednak włączona do „cech kulturowych” i że różnorodność religijna i kulturowa w populacji większościowej może pokrywać się z populacją mniejszościową lub mogą istnieć różne religie w grupie mniejszościowej, jak w przypadku mniejszości albańskiej we Włoszech, w które reprezentowani są członkowie muzułmańscy, prawosławni i katolicy. Polityka wobec mniejszości w UE przyznaje ochronę tylko autochtonicznym populacjom, które często mieszkają w regionach przygranicznych, a nie mniejszościom imigrantów. Stąd też w inicjatywie powinna zostać przyjęta szeroka definicja tego, kto stanowi mniejszość zasługującą na szczególną ochronę.

⁴⁷ <https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/downloads/Charter.pdf>

⁴⁸ Równocześnie należy dodać, że sama Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych weszła w życie 1 lutego 1998 r., co oznacza, że dopiero w końcu lat dziewięćdziesiątych ustanowiona została prawnomiędzynarodowa ochrona mniejszości narodowych w Europie; zob. Natanek (2018): 225.

⁴⁹ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/30 ze zm.

zykowej w Unii, o których mowa w art. 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁵⁰. Wskazano w niej także na motto Unii Europejskiej: *In varietate concordia – Zjednoczeni w różnorodności*. Zdaniem wnioskodawców wspólne wartości, o których stanowi Traktat, nie zapobiegają jednak dyskryminacji, naruszaniu praw osób należących do mniejszości, jak również negatywnemu wpływowi na ich kulturę i język. Wnioskodawcy podkreślają, że osoby należące do mniejszości narodowych powinny być chronione przez państwa członkowskie, w których żyją. Co jednak nie oznacza wyłączenia aktywności UE, która „w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”⁵¹ jest w coraz większym stopniu odpowiedzialna za ustawodawstwo, polityki i działania, które dotyczą osób należących do mniejszości narodowych, a także w odniesieniu do języków regionalnych lub mniejszościowych⁵². Unia w art. 3.3 TUE zobowiązała się do poszanowania różnorodności kulturowej i językowej oraz do czuwania nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy. Ponadto, zgodnie z traktatami, Unia przy określaniu i wykonywaniu swoich polityk i działań bierze pod uwagę walkę z wykluczeniem społecznym, wysoki poziom wykształcenia i ma na celu zwalczanie dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania⁵³. Ochrona i poszanowanie mniejszości stanowią również jedno z kryteriów w procesie akcesyjnym. Równocześnie jednak należy mieć na uwadze, że ochrona mniejszości jest podstawową kompetencją państwa narodowego, często związaną z takimi kwestiami, jak jedność narodowa, a nawet integralność terytorialna⁵⁴.

Przedmiotem wniosku MSPI są propozycje wprowadzenia zarówno zmian w obowiązującym prawodawstwie, jak i nowych rozwiązań mających na celu ochronę praw mniejszości.

Proponowane zmiany dotyczą, po pierwsze, zmian w zaleceniu Rady w sprawie ochrony i wzmocnienia różnorodności kulturowej i językowej w Unii⁵⁵, aby w tym obszarze nikt nie czuł się wykluczony, co przejawiać się ma przez działania zapewniające równość wszystkim językom (bez faworyzowania niektórych z języków urzędowych UE), także ochronę używania języków regionalnych i mniejszościowych⁵⁶. Wniosek obejmuje również dostosowanie programów finansowania w celu ułatwienia dostępu do nich dla języków regionalnych i mniejszościowych⁵⁷. W istniejących programach bowiem istnieją kryteria wykluczające języki mniejszości⁵⁸. We wniosku jest mowa również o stworzeniu ośrodka różnorodności językowej dla wzmocnienia świadomości

⁵⁰ Tarnok (2017): 80.

⁵¹ Art. 1 TUE.

⁵² Dostępne na: <https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_pl>.

⁵³ Art. 9 i 10 TFUE.

⁵⁴ Ibid., s. 29. Stąd też można stwierdzić, że dla UE demokracja bezpośrednia jest zarówno obiecująca, jak i niebezpieczna, Mendez, Mendez (2017): 1.

⁵⁵ Na podstawie art. 167 ust. 5.2 TFUE i art. 165 ust. 4.2 TFUE.

⁵⁶ W szczególności Karty języków regionalnych lub mniejszościowych, Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych oraz Europejskiego Centrum Języka Nowożytnego.

⁵⁷ Na podstawie art. 167 ust. 5.1 TFUE i art. 165 ust. 4.1 TFUE.

⁵⁸ Np. program Kultura na lata 2007–2013, który miał na celu poszanowanie i promowanie różnorodności kulturowej i językowej w Europie (motyw 1), wykluczał z zakresu jego stosowania

znaczenia języków regionalnych i mniejszościowych⁵⁹. Wniosek zawiera także propozycję wydania rozporządzenia dostosowującego zasady ogólne mające zastosowanie do zadań, celów priorytetowych i organizacji funduszy spójności w taki sposób, by wzięta została pod uwagę ochrona mniejszości oraz wspieranie różnorodności kulturowej i językowej⁶⁰. We wniosku zawarta jest także propozycja zmiany rozporządzenia dotyczącego programu „Horyzont 2020”, aby nadać priorytet badaniom dotyczącym wyzwań społecznych, w tym roli mniejszości narodowych i różnorodności kulturowej i językowej⁶¹. Obejmuje on też propozycję zmiany dla zapewnienia równego traktowania obywateli państw członkowskich i obywatelom Unii⁶² przez rozszerzenie praw obywatelskich na obywateli państw i ich rodziny, mieszkające w swoim kraju pochodzenia przez całe życie. Zaproponowano także wprowadzenie jednolitego europejskiego prawa autorskiego, tak by Unia stała się rynkiem wewnętrznym na obszarze tych praw⁶³, znosząc bariery licencyjne i umożliwiając mniejszościom narodowym dostęp do treści na zasadach analogicznych z obywatelami państwa członkowskiego⁶⁴. We wniosku zawarta została również propozycja zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych – w celu zapewnienia swobody świadczenia usług i odbioru treści audiowizualnych w regionach, w których zamieszkują mniejszości narodowe. Ostatnia z propozycji legislacyjnych dotyczyła wyłączenia projektów wspierających mniejszości narodowe z regulacji unijnej dotyczącej pomocy państwa (zasady *de minimis*)⁶⁵, aby mogły skorzystać z instytucji „wyłączenia grupowego”.

Komisja decyzją⁶⁶ z 13 września 2013 r. odmówiła rejestracji inicjatywy. Decyzja ta została unieważniona przez Sąd UE orzeczeniem z 3 lutego 2017 r. (w sprawie T-646/13), z uwagi na fakt, że Komisja uchybiła obowiązkowi jej uzasadnienia, nie wskazując środków nieobjętych jej kompetencjami, a wymienionych w załączniku do proponowanej EIO. Aby podjąć środki konieczne do wypełnienia wyroku Sądu, Komisja została zobowiązana do przyjęcia nowej decyzji w sprawie rejestracji proponowanej inicjatywy. Zdaniem Sądu proponowane w inicjatywie zmiany nie wykraczały bowiem w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładanej przez nią inicjatywy prawodawczej w celu wprowadzenia w życie Traktatów, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia. Orzeczenie to ma o tyle duże znaczenie, że po raz pierwszy

prawie wszystkie języki regionalne i mniejszościowe, Decyzja nr 1855/2006/WE ustanawiająca program Kultura.

⁵⁹ Na podstawie art. 167 ust. 5.1 TFUE i art. 165 ust. 4.1 TFUE.

⁶⁰ Na podstawie art. 177 TFUE i 178 TFUE.

⁶¹ Na podstawie art. 173 ust. 3 TFUE i art. 182 ust. 1 TFUE.

⁶² Na podstawie art. 79 ust. 2 TFUE.

⁶³ Na podstawie art. 118 TFUE.

⁶⁴ Komunikat Komisji: 12.

⁶⁵ Rozporządzenie Komisji 1998/2006 w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.

⁶⁶ C(2013)5969.

organizatorzy EIO skutecznie zakwestionowali decyzję Komisji o odrzuceniu rejestracji inicjatywy, a ich skarga została uwzględniona przez Sąd, który wskazał na znaczenie egzekwowania prawa obywateli do przedkładania inicjatywy obywatelskiej. Odniósł się do zasadniczego celu EIO, którym jest zmniejszenie przepaści pomiędzy obywatelami a UE⁶⁷. Ponadto podkreślił w tym orzeczeniu rolę EIO jako instrumentu służącego zwiększeniu uczestnictwa i wyjaśnił, że w przypadku odmowy rejestracji inicjatywy powody odrzucenia muszą zostać przedstawione w sposób umożliwiający inicjatorom ponowną pracę nad inicjatywą, z jasną wiedzą o tym, którymi punktami muszą się zająć. Jak podkreśla Katharina Crepaz, orzeczenie to było wyrazem zdecydowanego stanowiska w sprawie dostępności EIO dla wszystkich obywateli europejskich⁶⁸.

Komisja decyzją z 29 marca 2017 r.⁶⁹ zarejestrowała inicjatywę obywatelską „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”, przyjmując, że proponowane w niej zmiany w prawodawstwie unijnym mogą stać się przedmiotem EIO. To stanowisko jest o tyle ciekawe, że Komisja stwierdziła, iż w pełni może zarejestrować 9 z 11 propozycji w ramach złożonej inicjatywy, które wcześniej odrzuciła, uznając wówczas, że leżą poza zakresem jej kompetencji. Przy czym podkreślić należy, że orzeczenie z pewnością nie wymagało od Komisji zarejestrowania żadnej części inicjatywy. Oznacza to zupełny zwrot w stanowisku Komisji bądź też chęć uprzedzenia przyszłego orzeczenia, które by tego wymagało⁷⁰.

Wspomnianą wyżej decyzją Komisja otworzyła możliwość zbierania deklaracji poparcia dla inicjatywy Minority SafePack. W styczniu 2021 r. Komisja odmówiła jednak przyjęcia inicjatywy MSPI, wskazując swoje stanowisko w odniesieniu do każdej z zawartych we wniosku propozycji⁷¹, podając, że stosowne działania są już podejmowane i nie ma potrzeby wdrażania nowych oraz że istnieją wystarczające ramy prawne lub programowe bądź też, że nie ma kompetencji w niektórych obszarach. Na brak kompetencji prawodawczych Komisja powołała się w odniesieniu do kwestii posługiwania się językami regionalnymi lub mniejszościowymi, wskazując, jakie środki, które już przedsięwzięła, mogą częściowo wnioski inicjatywy spełnić.

Komisja, argumentując odrzucenie propozycji zawartych we wniosku, przywołuje również regulację istniejącą już w danym obszarze, tak jak w przypadku tej, która dotyczy bezpieczeństwa. Równocześnie stwierdza, że nie ma potrzeby wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach, należy jednak lepiej wdrożyć obowiązujące prawodawstwo⁷². Podobnie w odniesieniu do pra-

⁶⁷ Tarnok (2017): 91.

⁶⁸ Crepaz (2020): 45–46.

⁶⁹ Decyzja Komisji (UE) 2017/652 z 29 marca 2017 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”, Dz. Urz. UE L 92/103.

⁷⁰ Mendez, Mendez (2017): 24.

⁷¹ Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie”, Bruksela, 14 stycznia 2021 r., C(2021)171final.

⁷² Istotnym narzędziem w tym obszarze jest nowy kompleksowy plan działania na rzecz integracji i włączenia społecznego na lata 2021–2027, przyjęty przez Komisję w 24 listopada 2020 r., COM(2020)758final.

wa autorskiego Komisja argumentowała, że znacząca harmonizacja prawa autorskiego już nastąpiła, a postulaty zawarte we wniosku zostały zrealizowane przez przyjęte już środki. Za wystarczającą regulację Komisja uznaje również tę, dotyczącą pomocy państwa, stwierdzając, że istniejące zasady są wystarczająco elastyczne⁷³.

III. WNIOSKI

Patrząc na kasus *Minority SafePack*, zastawiające jest to, czy faktycznie jest tak, że niska efektywność EIO sprawia, że możemy mówić o deficycie demokracji, czy też może jednak jest już ona w kryzysie. Wydaje się, że z pewnością możemy mówić o niskiej efektywności EIO jako narzędzia, które miałyby służyć rozwiązaniu problemu deficytu demokracji w UE, trudno jest jednak obecną sytuację rozpatrywać w kategorii kryzysu. Nie można mierzyć w ten sam sposób rozwiniętych demokracji (państw członkowskich) i UE. Podkreślić należy także, że prócz EIO istnieją w UE także inne formy demokratyczne, w tym prawo petycji i wybory do Parlamentu Europejskiego. Stąd też o kryzysie demokracji raczej mówić nie można, jednak ocena tego, już przecież nienowego instrumentu, jakim jest EIO, nie wypada pomyślnie, przede wszystkim z uwagi na rolę, jaką odgrywa w nim Komisja. Jak bowiem wskazuje Anna Doliwa-Klepacka, patrząc na praktykę KE wobec inicjatyw, które zebrały wymaganą ilość deklaracji poparcia, Komisja nie postrzega EIO inaczej aniżeli jako przejaw „szeroko zakrojonych konsultacji społecznych”, czyli według sformułowania z uzasadnieniawniosku legislacyjnego w sprawie rozporządzenia 211/2011, zgodnie z którym EIO „kodyfikuje istniejącą praktykę Komisji w zakresie przeprowadzania szeroko zakrojonych konsultacji społecznych”, nie traktując jej jako zobowiązanie do podjęcia działań dla przygotowania wniosku legislacyjnego⁷⁴.

Należy jednak mieć również na uwadze, że obecnie ta najbardziej rozwinięta i powszechna forma uczestnictwa obywatelskiego, jakim jest głosowanie na przedstawicieli, ma mniejszą wartość funkcjonalną ze względu na to, że społeczeństwa – pod względem oczekiwań i wartości obywateli, złożoności i wymagań dotyczących osiągnięć, pluralizmu oraz poziomów i skali organizacji – wydają się obecnie rozwijać szybciej niż instytucje rządowe⁷⁵. Stąd rola rozwiązania, jakim jest EIO, będzie rosła, a jego niska efektywność, z punktu widzenia deficytu demokracji, może stać się bardziej dotkliwym problemem, aniżeli można było pierwotnie zakładać. W doktrynie sugeruje się nawet, że im większy jest stopień, w którym obywatele, a nie polityczni reprezentanci czy biurokraci, wpływają na agendę polityczną, tym silniejsza jest demokratyczna legitymacja państwa⁷⁶. Im większy zaś stopień kontroli, która pozostaje

⁷³ Komunikat Komisji: 20. Szerzej na temat treści inicjatywy Kielin-Maziarz (2022b).

⁷⁴ Doliwa-Klepacka (2018).

⁷⁵ Warren (2009): 17.

⁷⁶ Np. Fishkin (1991): 24; Majone (1998) za: Organ (2014): 426.

w rękach istniejącej biurokracji (w omawianym kontekście – Komisji), tym większy potencjał ignorowania udziału obywateli lub niepowodzenia w inicjowaniu znaczących zmian. Jest to jeden z najczęstszych zarzutów podnoszonych przez tych, którzy są krytyczni wobec wartości uczestnictwa obywateli w demokracji bezpośredniej⁷⁷. Komisja zatem, ograniczając bezpośredni udział obywateli w zakresie ich wpływania na program polityczny, ogranicza równocześnie korzyści, jakie dla poziomu demokracji UE może czerpać w praktyce z efektywnego funkcjonowania EIO⁷⁸. Pozostawia sobie tym samym w tej mierze monopol na inicjowanie prawodawstwa oraz proces legislacyjny z udziałem innych instytucji UE⁷⁹.

W przypadku *Minority SafePack* można zadać kolejne pytanie, czy odmowa rejestracji, najpierw uzasadniona wyjściem w niej poza uprawnienia Komisji, następnie podjętymi już w tym obszarze wystarczającymi, według niej, krokami, jest wyrazem szerszej tendencji Komisji do nienadawania EIO dalszego biegu, czy też wynika raczej z tematyki tej konkretnej inicjatywy.

Problem mniejszości stanowi ważkie zagadnienie, ponieważ mniejszości językowe i kulturowe są obecne w całej Wspólnocie. Z drugiej zaś strony, jest to temat wrażliwy dla rządów państw członkowskich z powodu obaw przed ruchami nacjonalistycznymi i separatystycznymi, zagrażającymi suwerenności terytorialnej.

Unia nie ma kompetencji prawnych do regulowania w państwach członkowskich kwestii mniejszości jako takich. „Poszanowanie i ochrona mniejszości” są zawarte w kryteriach kopenhaskich, ale gdy państwo do UE już weszło, Wspólnota nie posiada środków oddziaływania w tej mierze na państwa członkowskie.

Jak wskazałam, ochrona mniejszości jest co prawda przewidziana w art. 2 TUE, co oznacza, że prawa mniejszości są chronione przez UE, ale tylko w zakresie praw indywidualnych, nie zaś praw grupowych, wprowadzających specjalne środki ochrony dla mniejszości. Unia może więc jedynie stwierdzić istnienie poważnego i trwałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 ust. 5 TUE, oraz ewentualnego późniejszego zawieszenia praw danego państwa członkowskiego (art. 2 TUE). Przy czym wymagana jest tutaj jednomyślność Rady Europejskiej. Oznacza to, że w odniesieniu do naruszeń praw mniejszości zastosowanie art. 7 TEU jest bardzo mało prawdopodobne. Zdaniem Crepez sukces inicjatywy jest możliwy jedynie wtedy, gdy nie będzie dotyczyła ona praw mniejszości jako takich, ale skupi się na ochronie i wspieraniu różnorodności kulturowej i językowej, będących wartościami założycielskimi UE. Niemniej inicjatywa *Minority SafePack* nawet wówczas, gdy została sprowadzona do wspomnianego wyżej wymiaru, to i tak nie spotkała się z pełną akceptacją Komisji.

Odpowiadając na postawione wyżej pytanie, wydaje się, że w tym przypadku przyczyna nieprzychylnego stanowiska Komisji tkwi jednak nieco głębiej.

⁷⁷ Smith (2009): 6; Tierney (2012); Blaug (2002): 102.

⁷⁸ Organ (2014): 426.

⁷⁹ Dougan (2011): 1482.

Nie jest to tylko ogólny sceptycyzm odnoszący się do EIO (który można wywnioskować z liczby odrzuconych dotąd inicjatyw), ale – patrząc na szczegółowość i staranność przygotowania tej inicjatywy przez wnioskodawców, jak i cierpliwość w walce o nią – wydaje się, że przyczyną opieszałości Komisji w podjęciu działań w tym obszarze jest jej ogólna niechęć do zajmowania się kwestiami mniejszości, podyktowana wskazanymi wyżej argumentami. Dotknięcie tej problematyki oznacza bowiem zajęcie się kwestiami o newralgicznym charakterze dla państw członkowskich, takimi jak np. tożsamość narodowa czy różnorodność językowa⁸⁰. Nie bez znaczenia są także obecne w UE ruchy nacjonalistyczne. Ochrona ta bywa oceniana jako potencjalne zagrożenie dla ich suwerenności, a nawet, jak w przypadku Katalonii, integralności terytorialnej⁸¹. Zdaniem jednak Ulrike Barten przyjęcie Minority SafePack stałoby się uzupełnieniem „brakującego elementu spójnego systemu praw mniejszości w Europie”⁸², a sam jej sukces, wyrażający się w ilości zebranych podpisów, może stanowić wyraźny sygnał, że wielu obywateli europejskich ceni różnorodność kulturową i językową jako wyraźnie europejski atut, który należy wspierać. EIO jest instrumentem partycypacyjnym umożliwiającym obywatelom UE udział w procesach ustalania agendy politycznej. A co widoczne jest także w tej inicjatywie, ta współpraca obywateli stanowi załączek „oddolnej” europeizacji przez współpracę społeczeństwa obywatelskiego wykraczającą poza granice lub interesy państw narodowych.

Można też jednak ocenić tę sytuację mniej optymistycznie. W ocenie obserwatorów Komisja, odrzucając wnioski, popełniła błąd⁸³. Jak zauważają komentatorzy, zamiast zbliżyć się do obywateli, UE nieustannie ignoruje ich propozycje. Carsten Berg i Thomas Hieber⁸⁴ uważają, że obecny sposób funkcjonowania EIO przynosi jednak efekt odwrotny. Sposób jej funkcjonowania i losy inicjatyw obywatelskich raczej zniechęcają obywateli UE do jej wykorzystywania, co niesie również za sobą poważną konsekwencję w postaci utraty zaufania obywateli do instytucji UE. Co ciekawe, Komisja odrzuciła również apel Parlamentu Europejskiego o zainicjowanie aktów ustawodawczych, mimo że zdecydowana większość posłów ze wszystkich grup politycznych w Parlamencie poparła tę inicjatywę⁸⁵. Postulować należy więc dalsze zmiany w rozporządzeniu, które polegałyby na możliwości jej złożenia bezpośrednio do Parlamentu Europejskiego i Rady, stanowiących niejako „agorę”

⁸⁰ Niechęć do podejmowania decyzji w tym obszarze wynika między innymi ze stosunku państw takich jak Węgry, w których zebrano największą liczbą podpisów (inicjatywa miałaby stać się m.in. narzędziem do ochrony mniejszości węgierskiej poza jej granicami), co mogłoby potencjalnie wywołać konflikty z Rumunią i Słowacją, w których w dużej mierze zamieszkuje mniejszość węgierska.

⁸¹ Crepez (2020): 45.

⁸² Barten (2016): 119.

⁸³ <<https://www.fuen.org/en/article/Minority-SafePack-Die-Europaeische-Kommission-kehr-den-nationalen-Minderheiten-in-der-EU-den-Ruecken-zu>>

⁸⁴ EUI transnational democracy blog, <<https://blogs.eui.eu/transnational-democracy/the-european-citizens-initiative-is-now-at-a-crossroads-the-member-states-can-show-which-path-to-follow-in-the-future/>>.

⁸⁵ Ibid.

w instytucjach europejskich, co przyczyniłoby się do zmniejszenia roli Komisji, a tym samym może i do jej wyższej efektywności⁸⁶. W trakcie posiedzeń tych ciał toczą się przede wszystkim debaty i narady. Stąd też wydaje się, że powinny być niejako naturalnym adresatem EIO.

Podsumowując, należy stwierdzić, że EIO stanowi całkowicie nowatorski instrument ponadnarodowy, który może zaktywizować społeczeństwo, wytwarzając interakcję między obywatelami UE w różnych państwach członkowskich. Europejskie inicjatywy obywatelskie zgromadziły też miliony głosów poparcia, co wskazuje na świadomość istnienia tej instytucji. Równocześnie zaś zbyt dużym uproszczeniem jest postrzeganie osiągnięcia progów podpisu jako miary sukcesu⁸⁷. Miarą sukcesu nie jest, na co zwraca uwagę także Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich⁸⁸ (urząd ten powstały w wyniku działań EIO), sam wniosek ustawodawczy, ale już proces dochodzenia do jego przyjęcia. Samą wartością EIO jest fakt, że aktywizuje ona społeczeństwo do generowania propozycji legislacyjnych poza tzw. bańką brukselską⁸⁹ i tym samym przyczynia się do tworzenia ogólnoeuropejskich sieci, czy nawet nowych organizacji.

- Barten, U. (2016). The EU's lack of commitment to minority protection. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 15(2): 104–123.
- Blaug, R. (2002). Engineering Democracy. *Political Studies* 50(1): 102–116.
- Bouza García, L. (2013). *The Significance of the European Citizens' Initiative for Pan-European Participatory Democracy*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Bouza García, L., Greenwood, J. (2016). What is a successful ECI? [w:] M. Conrad, A. Knaut, K. Bottger (eds.), *Bridging the Gap? Opportunities and Constraints of the European Citizens' Initiative* (149–168). Baden-Baden: Nomos.
- Chalmers, A.W. (2011). *Direct Democracy for the EU. A Place for Interest Groups in the European Citizens' Initiative*. Working Paper FG 1, 05. SWP Berlin.
- Crepaz, K. (2020). The Minority SafePack Initiative – a European participatory process supporting cultural diversity. *European Yearbook of Minority Issues* 17(1): 23–52.
- Czachór, Z. (2002). Przygotowanie do Konferencji Międzyrządowej: 2004. Analiza podstawowych pojęć z punktu widzenia supranarodowego rozwoju Unii Europejskiej, [w:] Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie Nicejskim* (103–131). Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.
- Dehousse, F., Verhoeven, D. (2013). *The European Citizens' Initiative: Next Big Thing or New False Good Idea?* Egmont Paper 59. Royal Institute for International Relations, Academia Press.
- Doliwa-Klepacka, A. (2018). Praktyka wykorzystania europejskiej inicjatywy obywatelskiej jako instrument demokracji przedstawicielskiej w Unii Europejskiej. *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A, Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne* 12(2): 201–223.
- Dougan, M. (2011). What are we to make of the citizens' initiative? *Common Market Law Review* 48: 1807–1848.
- Fazi, E., Smith, J.J. (2006). *Civil Dialogue: Making It Work Better*. Civil Society Contact. Group. <https://nvo.lv/uploads/2006_civil_dialogue>.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Mendez, Mendez (2017).

⁸⁸ Zob. decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zamykająca dochodzenie z własnej inicjatywy OI/9/2013/TN.

⁸⁹ Bouza García, Greenwood (2016): 149.

- Fishkin, J.S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven: Yale University Press.
- Follesdal, A., Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies* 44(3): 533–562.
- Greenwood, J. (2011). *Interest Representation in the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Kaufmann, B. (2011). Into the practice – steps and structures to make the European Citizens’ Initiative a democratic success story, [w:] J.W. Pichler, B. Kaufmann (eds.), *The Next Big Thing: Making Europe Ready for the Citizens’ Initiative* (21–35). Wien–Graz: Intersentia.
- Kielin-Maziarz, J. (2022a). Efektywność Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. *Przegląd Konstytucyjny* 2: 89–115.
- Kielin-Maziarz, J. (2022b). Skuteczność Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej na przykładzie wniosku w sprawie Minority SafePack. *Przegląd Prawa Publicznego* 11: 39–50.
- Kuźlewska, E. (2015). European citizens’ initiative: a promise for participatory democracy? [w:] *Participatory Democracy in the 21st Century*. Bratislava Legal Forum, <<https://lawconference.sk/bp/sprava/files/zborniky/8th%20Session.pdf>> [dostęp: 5.12.2020].
- Kuźlewska, E. (2020). Europejska inicjatywa obywatelska – wyzwanie czy zmarnowana szansa? *Rocznik Integracji Europejskiej* 14: 249–257.
- Majone, G. (1998). *Regulating Europe*. Macmillan.
- Mendez, F., Mendez, M. (2017). The promise and perils of direct democracy for European Union: referendums and European Citizenship Initiative. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 19: 48–85.
- Moravcsik, A. (2002). In defence of the ‘democratic deficit’: reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40: 603–624.
- Musiał-Karg, M. (2012). Instytucje demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej – od referendum ogólnonarodowego do europejskiej inicjatywy obywatelskiej. *Rocznik Integracji Europejskiej* 6: 203–220.
- Musiał-Karg, M. (2014). Europejska inicjatywa obywatelska – uwagi na temat roli obywateli w procesie integracji europejskiej. *Rocznik Integracji Europejskiej* 8: 81–91.
- Natanek, M. (2018). Polska Kontrola i monitoring przestrzegania Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy na przykładzie Republiki Macedonii. *Rocznik SNPL, Wilno, Litwa* 18: 221–242.
- Organ, J. (2014). Decommissioning direct democracy: a critical analysis of Commission decision-making on the legal admissibility of European Citizens Initiative proposals. *European Constitutional Law Review* 10: 422–443.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations – Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarnok, B. (2017). European minorities win a battle in Luxembourg – the judgment of the General Court in the Case Minority SafePack European Citizens’ Initiative. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)* 16(1): 79–94.
- Tierney, S. (2012). *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vizi, B. (2013). Protection without definition notes on the concept of “minority rights” in Europe. *Minority Studies* 15: 7–24.
- Warren, M.E. (2009). *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*. Palgrave Macmillan UK.
- Witkowska, M. (2013). Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej, [w:] A. Olejniczak, Ł. Zamecki (red.), *Europa dla młodych – szansa ou d’illusion*. Warszawa: 25–44.
- Zdanowicz, M. (2018). Europejska inicjatywa obywatelska. Niefektywnie wykorzystane pokłady społecznej aktywności. *Przegląd Europejski* 2: 105–122.

