

KATARZYNA DANIEL

ORCID: 0000-0003-3167-0966

Uniwersytet Opolski

Europejska inicjatywa obywatelska — niewykorzystany potencjał w Polsce?

Wprowadzenie

Początków obywatelskiej inicjatywy można doszukiwać się już w demokracji ateńskiej. Niemniej jednak pierwszą ustawę traktującą o obywatelskiej inicjatywie (w tym wypadku konstytucyjnej) przyjęto po raz pierwszy w 1898 roku w USA, w stanie Oregon¹. Instytucja demokracji bezpośredniej, jaką jest obywatelska inicjatywa ustawodawcza, zaczęła pełnić swą funkcję wraz z wzrostem świadomości obywateli. Zrozumieli oni, że mogą wiele zdziałać sami, ponieważ mają prawo bezpośredniego oddziaływania na władzę w danym państwie². Najbardziej pełna wydaje się definicja konstytucjonalisty Piotra Uziębły, traktująca inicjatywę obywatelską jako instytucję pozwalającą określonej liczbowo grupie „wchodzącej w skład zbiorowego podmiotu suwerenności, przedstawić legislaturze bądź bezpośrednio samemu ludowi wniosek zawierający propozycję przyjęcia, zmiany lub odrzucenia aktu normatywnego”³. Dzięki tej procedurze obywatele wprowadzają w życie innowacyjne projekty, umożliwiające reformy zgodne z ich preferencjami⁴.

Unia Europejska jest pierwszą na świecie ponadnarodową demokracją. W związku z tym zaangażowanie obywateli w proces podejmowania decyzji na-

¹ S. Wójcik, *Inicjatywy ustawodawcze obywateli. Analiza socjologiczna*, Warszawa 2017, s. 14.

² S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 139.

³ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006, s. 31.

⁴ P. Malec, *Blaski i cienie inicjatywy obywatelskiej*, „Analiza UniaEuropejska.org” 2013, nr 1 (13), s. 5.

brało szczególnego znaczenia⁵. Demokracja klasyczna oraz ponadnarodowa mają trzy podstawowe cechy wspólne: suwerenność, legitymizację i partycypację⁶. Z upływem czasu integracja państw członkowskich stawała się mocniejsza. Na szczeblu unijnym rozstrzygano coraz więcej spraw, co skutkowało koniecznością bezpośredniego zaangażowania obywateli w proces podejmowania decyzji i tworzenia prawa⁷. Narzędziem, które legitymuje władzę w Unii Europejskiej, wydaje się europejska inicjatywa obywatelska oraz Parlament Europejski⁸. Inicjatywę obywatelską wprowadził w życie art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej⁹, a następnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej¹⁰. Wprowadzenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej określałoby mianem największej (od czasów bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego) innowacji w demokracji ponadnarodowej¹¹. Urzeczywistnienie europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest szansą na zwiększenie społecznej aprobaty procesu dalszej integracji europejskiej¹². Posłanka Zita Gurmai (S&D, Węgry) w sprawozdaniu z 2012 roku na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej stwierdziła:

celem europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest zredukowanie przepaści między obywatelami i unijnymi instytucjami. Inicjatywa pozwoli wpływać na kształt prawa, zachęci do ogólnoeuropejskiej debaty. Procedura daje obywatelom Unii wyjątkową okazję do artykułowania swoich obaw, dlatego zależało nam na tym, by była jak najbardziej dostępna¹³.

⁵ Biuletyn 2017, nr 8, <http://www.europe-direct.poznan.pl/joannafiles/Biuletyn2017/08.pdf> (dostęp: 29.06.2019), s. 1.

⁶ J. Ruzzkowski, *Demokracja ponadnarodowa w Unii Europejskiej. Wstępna analiza teoretyczna*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 9, 2015, s. 22.

⁷ P. Kuczma, *Prawo obywatela Unii Europejskiej do wystąpienia z europejską inicjatywą obywatelską*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 208.

⁸ E. Kuźlewska, *Europejska inicjatywa obywatelska skutecznym narzędziem legitymizacji władzy w Unii Europejskiej?*, [w:] *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015, s. 333.

⁹ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/01.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE nr L 65/1 (dalej: rozporządzenie nr 211/2011); R. Grzeszczak, *Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej*, [w:] *15 lat funkcjonowania modelu rządowego procesu legislacyjnego a perspektywa porównawcza*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 71.

¹¹ Biuletyn 2017, nr 8, s. 3.

¹² M. Witkowska, *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa dla młodych — szansa ou d'illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamęcki, Warszawa 2013, s. 43.

¹³ Sprawozdanie na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej z dnia 17 kwietnia 2012 roku, nr 23/2012, Bruksela 2012, s. 2; B. Kaufman *et al.*, *Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie*, Bruksela 2010.

Wprowadzenie tego rozwiązania nie wywołało jednak fali projektów inicjatyw składanych przez Europejczyków. Zgodnie z przewidywaniami Michała Szewczyka wprowadzenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie rozwiązało w znacznym stopniu problemu deficytu demokracji¹⁴. Monika Poboży wskazuje na idealistyczne postanowienia traktatowe o życiu demokratycznym UE, społeczeństwie obywatelskim, demokracji przedstawicielskiej czy otwartości i przejrzystości. Uznaje, że UE reprezentuje głębokie przywiązanie do demokratycznych wartości, lecz na poziomie deklaratywnym¹⁵.

Cel naukowy niniejszego artykułu to zbadanie wiedzy z zakresu europejskiej inicjatywy ustawodawczej oraz częstotliwości jej stosowania przez Polaków. Zostanie on osiągnięty przez analizę stanu prawnego i faktycznego. Przyjęto zatem następujące hipotezy badawcze: hipoteza 1 — im większe wymogi formalne europejskiej inicjatywy ustawodawczej, tym mniejsza liczba składanych projektów, hipoteza 2 — wraz z wzrostem świadomości istnienia europejskiej inicjatywy ustawodawczej wzrośnie liczba składanych projektów. Postawiono następujące pytania badawcze: Jakie czynniki wpływają na małą popularność europejskiej inicjatywy ustawodawczej? Jaka jest zależność między wymogami formalnymi procedury europejskiej inicjatywy ustawodawczej a liczbą wnoszonych projektów? W rozważaniach nad podjętą problematyką badawczą skorzystano z metody analizy dostępnego piśmiennictwa oraz metody sondażowej w postaci autorskiego kwestionariusza osobowego (dostępnego w wersji tradycyjnej i online).

1. Wymogi formalne złożenia projektu europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Europejską inicjatywę obywatelską można podjąć w każdej dziedzinie, w której Komisja Europejska jest uprawniona do składania wniosków ustawodawczych (między innymi transport, środowisko, zdrowie publiczne, rolnictwo, handel międzynarodowy)¹⁶. Organizatorami europejskiej inicjatywy obywatelskiej mogą być obywatele Unii Europejskiej, którzy osiągnęli wiek uprawniający ich do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (rozporządzenie nr 211/2011, art. 3 ust. 1). Organizatorzy najpierw tworzą komitet obywatelski, złożony z minimum siedmiu obywateli (nie wlicza się tu posłów do Parlamentu Europejskiego) pochodzących z co najmniej siedmiu różnych państw członkowskich. Spośród członków komitetu wyznacza się reprezentanta oraz zastępcę będących pośrednikami między komitetem a instytucjami unijnymi na późniejszych

¹⁴ M. Szewczyk, *Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4, s. 113.

¹⁵ M. Poboży, *Obywatelstwo i obywatelskość w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 1 (31), s. 47.

¹⁶ Biuletyn 2017, nr 8, s. 4.

etapach procedowania (rozporządzenie nr 211/2011, art. 3 ust. 2)¹⁷. Następnie komitet obywatelski rejestruje proponowaną inicjatywę (z podaniem jej przedmiotu oraz celów) w rejestrze Komisji Europejskiej (rozporządzenie nr 211/2011, art. 4 ust. 1)¹⁸. Ta z kolei rejestruje proponowaną inicjatywę w terminie dwóch miesięcy, jeśli spełnione zostaną łącznie następujące warunki:

- utworzono komitet obywatelski i wskazano osobę do jego reprezentowania,
- proponowana inicjatywa mieści się w kompetencjach ustawodawczych Komisji,

- proponowana inicjatywa nie jest oczywistym nadużyciem, a także nie jest dokuczliwa lub niepoważna,

- proponowana inicjatywa nie jest sprzeczna z podstawowymi wartościami unijnymi zawartymi w art. 2 TFUE (rozporządzenie nr 211/2011, art. 4 ust. 2).

Zgodnie z rozporządzeniem nr 211/2011, pkt 6 „minimalna liczba podpisów wymagana w każdym z państw członkowskich powinna odpowiadać liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750”¹⁹. Inicjatywa musi jednak otrzymać łączne poparcie minimum 1 mln sygnatariuszy (rozporządzenie nr 211/2011, art. 2 ust. 1) pochodzących z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich (art. 7 ust. 1). Podpisy poparcia dla projektu należy zebrać w terminie do dwunastu miesięcy²⁰ od rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej (art. 3 pkt 17 ustawy o europejskiej inicjatywie obywatelskiej). Sygnatariusze muszą być obywatelami Unii Europejskiej oraz osiągnąć wiek, który uprawnia ich do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 3 ust. 4 ustawy o europejskiej inicjatywie obywatelskiej)²¹. Deklaracje można zbierać zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej (rozporządzenie nr 211/2011, art. 5 ust. 2). W wypadku deklaracji online organizatorzy przed rozpoczęciem zbierania podpisów są zobowiązani do otrzymania stosowne-

¹⁷ A.B. Capik, A. Gniewek, *Wprowadzenie do prawa europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, Kraków 2012, s. 56.

¹⁸ Por. P. Kuczma, *op. cit.*, s. 212–213.

¹⁹ Minimalna liczba sygnatariuszy przypadająca na dane państwo członkowskie to: Belgia 16,5 tys., Bułgaria 12 750, Republika Czeska 16,5 tys., Dania 9750, Niemcy 74 250, Estonia 4,5 tys., Irlandia 9 tys., Grecja 16,5 tys., Hiszpania 37,5 tys., Francja 54 tys., Włochy 54 tys., Cypr 4,5 tys., Łotwa 6 tys., Litwa 900, Luksemburg 4,5 tys., Węgry 16,5 tys., Malta 3750, Niderlandy 18 750, Austria 12 750, Polska 37,5 tys., Portugalia 16,5 tys., Rumunia 24 750, Słowenia 5250, Słowacja 9750, Finlandia 9750, Szwecja 13,5 tys.; załącznik I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

²⁰ Polska wprowadziła sankcje za przeszkadzanie bezprawną groźbą lub podstępem w wykonywaniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej bądź wywarcie wpływu na jej wykonanie przez nadużycie stosunku zależności, w postaci kary pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat (ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 roku o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, Dz.U z 2015 r. poz. 2281, art. 3, dalej: ustawa o europejskiej inicjatywie obywatelskiej).

²¹ W Austrii wymagany wiek to 16 lat, natomiast w pozostałych państwach członkowskich 18 lat, za: Komisja Europejska, *Europejska inicjatywa obywatelska przewodnik*, Luksemburg 2011, s. 4.

go certyfikatu, którego kopię muszą podać do publicznej wiadomości na stronie internetowej obsługującej zbieranie podpisów. Systemy przeznaczone do zbierania podpisów powinny gromadzić i przechowywać dane w sposób bezpieczny, generować deklaracje poparcia zgodnie z określonym w rozporządzeniu wzorem oraz umożliwić wypełnienie formularza jedynie osobom fizycznym²².

Po zebraniu wymaganej liczby podpisów Komisja Europejska spotyka się z organizatorami inicjatywy w celu szczegółowego wyjaśnienia kwestii podjętych w projekcie (rozporządzenie nr 211/2011, art. 10). Spotkania odbywają się w terminie trzech miesięcy od zarejestrowania inicjatywy²³. Istnieje też możliwość prezentacji inicjatywy w Parlamencie Europejskim podczas wysłuchania publicznego. Następnie Komisja Europejska sporządza, w terminie trzech miesięcy (rozporządzenie nr 211/2011, pkt 20) od złożenia projektu z podpisami, oficjalną odpowiedź z wyjaśnieniem powodów podjęcia lub niepodjęcia działań w tej sprawie. Odpowiedź jest sporządzana w formie komunikatu i opublikowana we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej (rozporządzenie nr 211/2011, art. 10 ust. 1)²⁴. Proces legislacyjny rozpoczyna się w przypadku pozytywnej opinii Komisji. Wówczas projekt przedkładany jest przez Komisję jako propozycja legislacyjna Radzie (niekiedy też Parlamentowi Europejskiemu). Po zatwierdzeniu przez ustawodawcę projekt staje się prawem²⁵.

2. Europejska inicjatywa obywatelska w Polsce — wyniki badań własnych

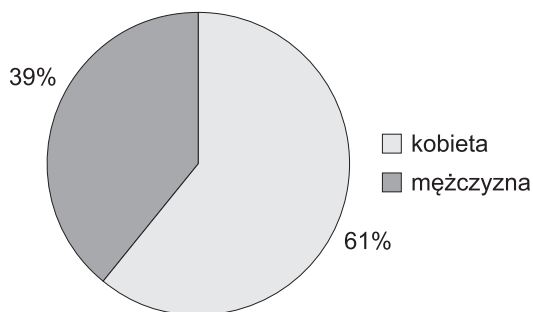
Badania ankietowe przeprowadzono w okresie od 8 października 2018 roku do 10 czerwca 2019 roku. W badaniu wzięło udział 266 respondentów, przy czym 127 osób wypełniło kwestionariusz przygotowany w wersji elektronicznej, a 139 w tradycyjnej wersji papierowej. Badanie przeprowadzono na terenie całego kraju (poza województwami świętokrzyskim i lubelskim). Mógł w nim wziąć udział każdy chętny pełnoletni. Autorski kwestionariusz składał się z pytań metryczkowych badających wiedzę oraz opinię Polaków z zakresu europejskiej inicjatywy ustawodawczej. Respondenci odpowiadali na jedenaście pytań zamkniętych oraz jedno pytanie otwarte. Badaniem objęto 163 kobiety (61% respondentów) oraz 103 mężczyzn (wykres 1).

²² P. Wąglowski, *Elektroniczne poparcie inicjatyw obywatelskich*, Łódź 2015, s. 16.

²³ M. Witkowska, *op. cit.*, s. 38.

²⁴ Biuletyn 2017, nr 8, s. 4.

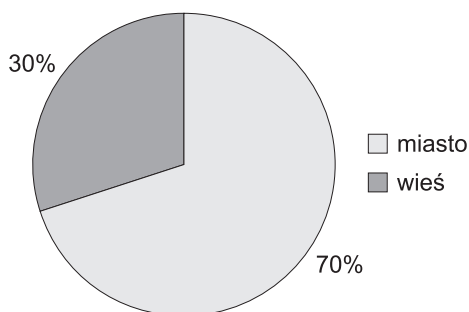
²⁵ Komisja Europejska, *op. cit.*, s. 26.



Wykres 1. Płeć respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W badaniach wzięło udział ponad dwukrotnie więcej osób zamieszkujących miasta (187 ankietowanych — 70%) niż wieś (79 osób — 30%). Wynika to z faktu, że w miastach są większe skupiska ludzi, do których łatwiej dotrzeć. Mieszkańcy wsi natomiast korzystali najczęściej z formularza w wersji elektronicznej (wykres 2).

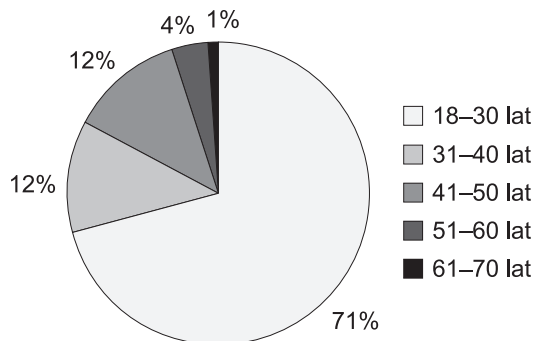


Wykres 2. Miejsce zamieszkania respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

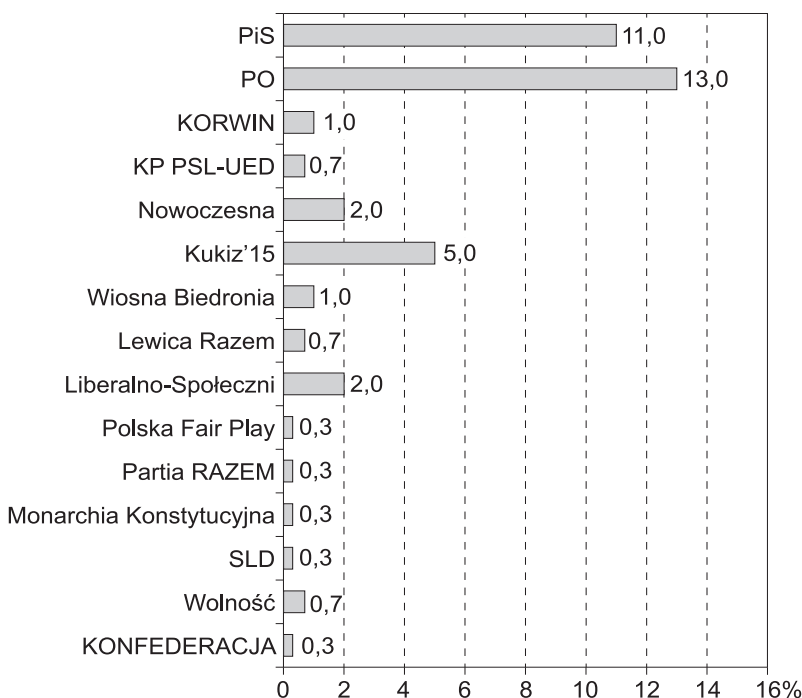
W badaniu mógł wziąć udział każdy chętny pełnoletni. Najwięcej ankietowanych to ludzie młodzi, do trzydziestego roku życia (aż 71%). Kolejnymi co do wielkości grupami były osoby w wieku 31–40 lat (12%) oraz 41–50 lat (też 12%), co przedstawia wykres 3.

Ankietowanych w kolejnym kroku poproszono o wskazanie swych preferencji politycznych. Zdecydowana większość (163 osoby — 61%) uważa, że jest bezpartyjna. Spośród partii politycznych największym poparciem cieszy się PO (13%), PiS (11%) oraz Kukiz'15 (5%). Wskazania pozostałych kół/partii są nieliczne (mimo możliwości wpisania swojej propozycji). Porównywanie pozostałych odpowiedzi wyborców w korelacji z ich preferencjami politycznymi przy takich wynikach jest więc bezcelowe (wykres 4).



Wykres 3. Wiek respondentów

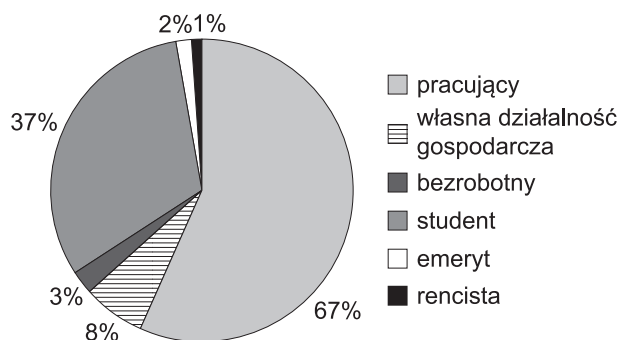
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 4. Preferencje polityczne respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

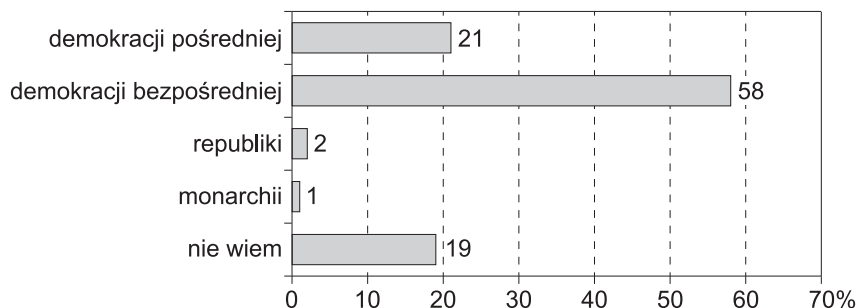
Kolejne pytanie dotyczyło statusu zawodowego respondentów. Mieli oni możliwość zaznaczenia kilku odpowiedzi, ponieważ w ocenie autorki kwestionariusza polskie społeczeństwo bardzo często łączy pracę z kształceniem zawodowym. Aż 67% respondentów to osoby pracujące, natomiast 8% prowadzi własną działalność gospodarczą. Ponadto co trzeci badany (37%) studiuje (wykres 5).



Wykres 5. Status zawodowy respondentów

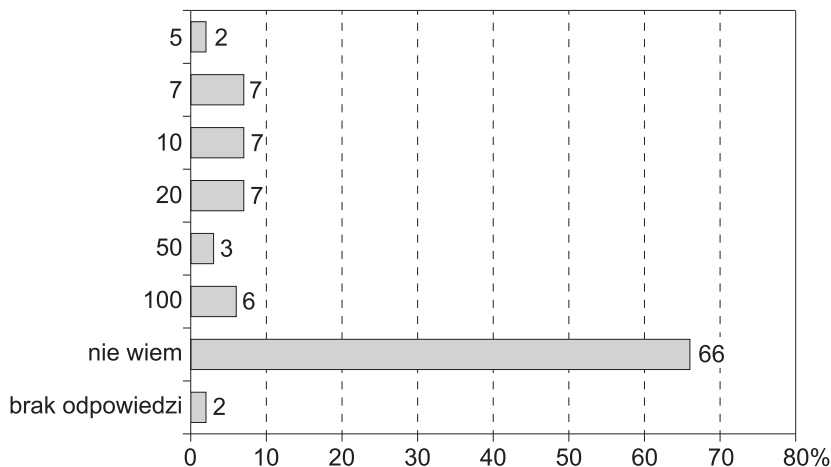
Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Sprawdzeniu wiedzy Polaków z zakresu demokracji dotyczyło następne pytanie. Ankietowanych zapytano, do którego ze wskazanych ustrojów politycznych przynależy obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Ponad połowa (58%) wskazała poprawną odpowiedź — demokrację bezpośrednią. Co piąty respondent uważa, że nie zna odpowiedzi na to pytanie, natomiast pozostałe 24% wskazało odpowiedzi błędne, mimo możliwości wyboru wariantu „nie wiem” (wykres 6).

Wykres 6. Odpowiedź na pytanie *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest narzędziem...*

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

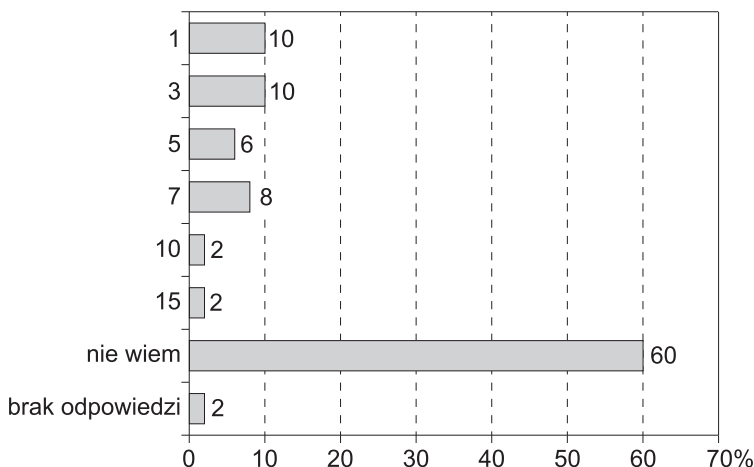
Następne trzy pytania sprawdzały wiedzę Polaków z zakresu europejskiej inicjatywy ustawodawczej. Zaledwie 7% respondentów wskazało poprawną liczbę osób (7) wymaganą do założenia komitetu europejskiej inicjatywy ustawodawczej. Co drugi badany uznał, że nie zna odpowiedzi na to pytanie, natomiast co czwarty zaznaczył jedną z błędnych odpowiedzi (wykres 7).



Wykres 7. Odpowiedź na pytanie o wymaganą liczbę osób do założenia komitetu europejskiej inicjatywy ustawodawczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

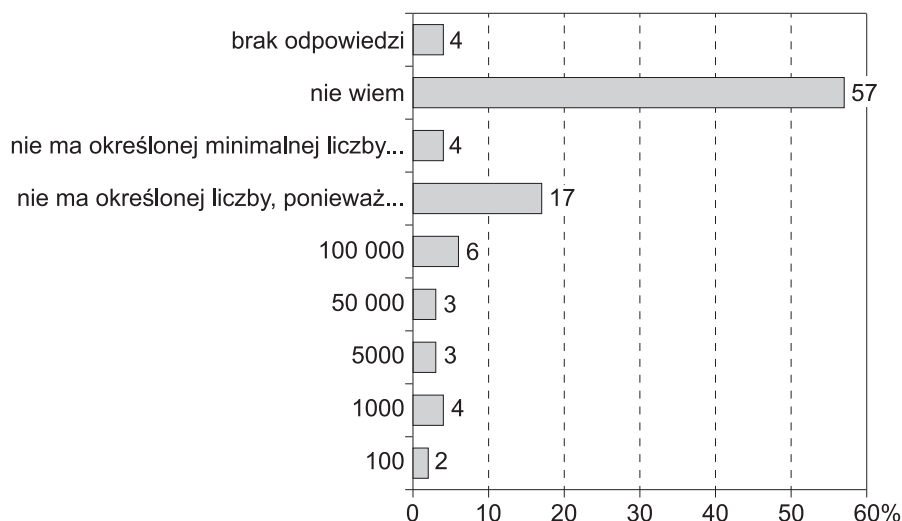
Ankietowani zostali też poproszeni o wskazanie wymaganej liczby krajów, z których pochodzą osoby zakładające komitet europejskiej inicjatywy ustawodawczej. Tym razem poprawną odpowiedź wskazało 8% badanych. Podobnie jak w poprzednim pytaniu 60% uważa, iż nie zna poprawnej odpowiedzi (7 krajów), a 30% wskazuje błędną odpowiedź (wykres 8).



Wykres 8. Odpowiedź na pytanie o wymaganą liczbę krajów, z których pochodzą osoby zakładające komitet europejskiej inicjatywy ustawodawczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ostatnie pytanie sprawdzające wiedzę o europejskiej inicjatywie ustawodawczej dotyczyło wskazania minimalnej liczby obywateli z każdego państwa członkowskiego popierających europejską inicjatywę ustawodawczą. Ponad połowa badanych (57%) nie znała odpowiedzi na to pytanie, natomiast aż 17% wskazało poprawną odpowiedź (liczba jest uzależniona od liczby posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich, pomnożonej przez 750). Co piąty ankietowany odpowiedział na pytanie błędnie (wykres 9).

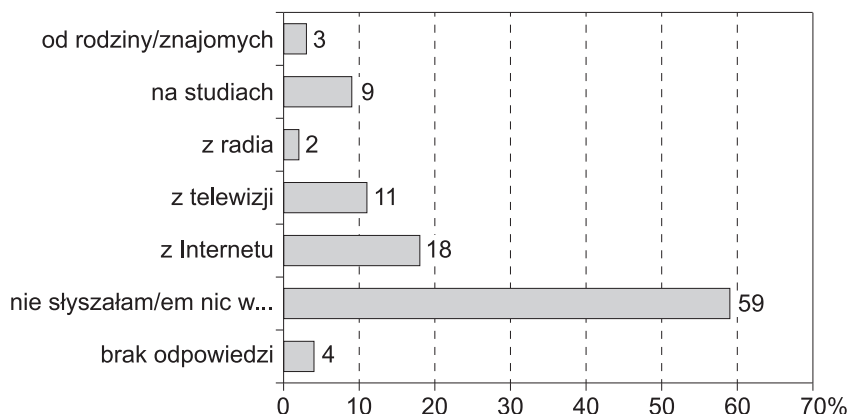


Wykres 9. Odpowiedź na pytanie o minimalną liczbę obywateli z każdego państwa członkowskiego popierających europejską inicjatywę ustawodawczą

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

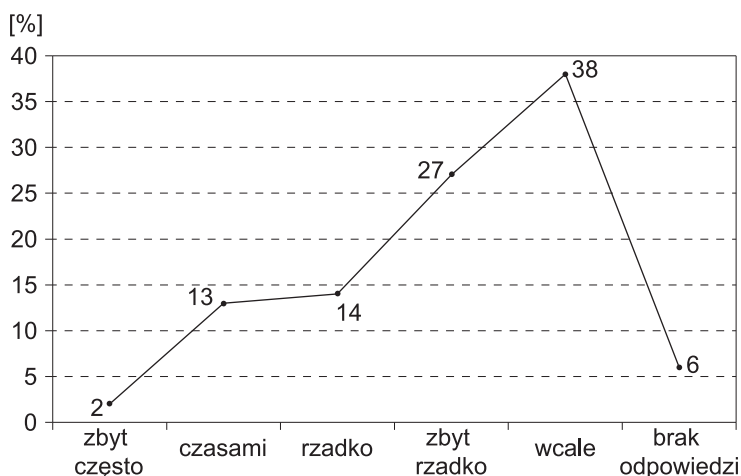
Następnie badanych zapytano o źródła, z jakich dowiedzieli się o europejskiej inicjatywie ustawodawczej. Można było wskazać kilka odpowiedzi. Niestety aż co drugi ankietowany nie słyszał nic na ten temat (59%), dla pozostałych zaś najczęstszymi źródłami informacji są internet (18%), telewizja (11%) i radio (9%), co obrazuje wykres 10.

Ostatnie dwa pytania wiązały się z opinią respondentów na temat częstotliwości ukazywania się informacji o europejskiej inicjatywie obywatelskiej w mediach oraz propozycji zmian. Najpierw poproszono o opinię dotyczącą częstotliwości pojawiania się informacji o europejskiej inicjatywie ustawodawczej w mediach (internet, radio, telewizja). Aż 101 osób (38%) uważa, że informacje takie nie są prezentowane wcale, 71 osób (27%) uważa, że są, lecz zbyt rzadko, natomiast 14% — rzadko (wykres 11).



Wykres 10. Odpowiedź na pytanie o źródła, z jakich respondenci dowiedzieli się o europejskiej inicjatywie ustawodawczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



Wykres 11. Odpowiedź na pytanie o opinię respondentów na temat częstotliwości pojawiania się informacji o europejskiej inicjatywie ustawodawczej w mediach (internet, radio, telewizja)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Spośród pytań sprawdzających najwięcej poprawnych odpowiedzi odnotowano w grupie wiekowej 31–40 lat (15% i 22%) oraz 61–70 lat (76% oraz 100%), natomiast najwięcej odpowiedzi błędnych u ankietowanych w wieku 51–60 lat. Należy jednak wskazać, że najlicniejszą grupę (dwukrotnie większą od wszystkich pozostałych łącznie) tworzą osoby w wieku 18–30 lat, wśród których jedynie co trzeci lub co czwarty badany zaznaczył błędną odpowiedź (tabela 1).

Tabela 1. Odpowiedzi poprawne oraz błędne na pytania sprawdzające według podziału na kategorie wiekowe [%]

Odpowiedź na pytanie, do którego ze wskazanych ustrojów politycznych przynależy obywatelska inicjatywa ustawodawcza (odpowiedź poprawna — demokracji bezpośredniej, odpowiedź błędna — demokracji pośredniej/monarchii/republiki)				
Wiek	Odpowiedź poprawna	Odpowiedź błędna	Nie wiem	Brak odpowiedzi
18–30 lat	55	24	39	21
31–40 lat	70	15	5	15
41–50 lat	58	24	6	18
51–60 lat	70	30	0	0
61–70 lat	100	0	0	0
Odpowiedź na pytanie o wymaganą liczbę osób do założenia komitetu europejskiej inicjatywy ustawodawczej (odpowiedź poprawna — 7 osób, odpowiedź błędna — 5 osób/10 osób/20 osób/50 osób/100 osób)				
18–30 lat	6	29	63	2
31–40 lat	15	19	66	0
41–50 lat	0	18	76	6
51–60 lat	10	30	60	0
61–70 lat	0	0	100	0
Odpowiedź na pytanie o wymaganą liczbę krajów, z jakich pochodzą osoby zakładające komitet europejskiej inicjatywy ustawodawczej (odpowiedź poprawna — 7 krajów, odpowiedź błędna — 1 kraj/3 kraje/5krajów/10 krajów/15 krajów)				
18–30 lat	6	31	61	2
31–40 lat	22	15	63	0
41–50 lat	9	30	55	6
51–60 lat	10	40	50	0
61–70 lat	0	0	100	0
Odpowiedź na pytanie o minimalną liczbę obywateli z każdego państwa członkowskiego popierających europejską inicjatywę ustawodawczą (odpowiedź poprawna — minimalna liczba podpisów powinna odpowiadać liczbie posłów do PE wybranych w każdym z państw członkowskich pomnożonej przez 750, odpowiedź błędna — 100 podpisów/1 tys. podpisów/5 tys. podpisów/50 tys. podpisów/100 tys. podpisów/nie ma określonej minimalnej liczby podpisów)				
18–30 lat	17	24	56	3
31–40 lat	19	21	69	0
41–50 lat	12	24	52	12
51–60 lat	20	50	10	20
61–70 lat	76	0	33	0

* Przedstawione procentowo dane odnoszą się bezpośrednio do każdej grupy wiekowej, a nie całości respondentów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Uwzględniając miejsce zamieszkania respondentów, więcej odpowiedzi poprawnych udzielili mieszkańcy miast (choć tworzą dwukrotnie większą grupę) niż mieszkańcy wsi. Różnice nie były jednak bardzo duże. Z kolei mieszkańcy i wsi, i miast mylili się niemal równie często. Odnośnie do trzech z czterech pytań ponad połowa badanych wskazywała, że nie zna odpowiedzi (tabela 2).

Tabela 2. Odpowiedzi poprawne oraz błędne na pytania sprawdzające według podziału na miejsce zamieszkanie [%]

Odpowiedź na pytanie, do którego ze wskazanych ustrojów politycznych przynależy obywatelska inicjatywa ustawodawcza				
Miejsce zamieszkania	Odpowiedź poprawna	Odpowiedź błędna	Nie wiem	Brak odpowiedzi
miasto	60	25	15	0
wieś	48	22	30	0
Odpowiedź na pytanie o wymaganą ilość osób do założenia komitetu europejskiej inicjatywy ustawodawczej				
miasto	7	26	66	1
wieś	6	24	65	5
odpowiedź na pytanie o wymaganą liczbę krajów, z jakich pochodzą osoby zakładające komitet europejskiej inicjatywy ustawodawczej				
miasto	10	29	60	1
wieś	5	32	59	4
Odpowiedź na pytanie o minimalną liczbę obywateli z każdego państwa członkowskiego popierających europejską inicjatywę ustawodawczą				
miasto	20	19	56	5
wieś	9	31	56	4

* Przedstawione procentowo dane odnoszą się bezpośrednio do każdej grupy wiekowej, a nie całości respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Na samym końcu ankietowanym zadano pytanie o charakterze otwartym o zmiany, które należałoby wprowadzić, aby Europejczycy częściej korzystali z europejskiej inicjatywy ustawodawczej. Aż 116 osób nie odpowiedziało na to pytanie, a 29 badanych napisało, że nie wie. Pozostałe 121 osób wskazywało najczęściej na zwiększenie świadomości społeczeństwa i edukację (47 odpowiedzi), jego informowanie (30), a także nagłośnienie sprawy z wykorzystaniem mediów (18). Wśród propozycji zmian pojawiały się także uproszczenie procedur (5), wzrost realnych szans powodzenia inicjatyw (3), stworzenie wykazu spraw, które można podjąć (1), czy wykazanie przez obywateli większej inicjatywy (1), co przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Odpowiedź na pytanie, co należałoby zmienić, żeby Europejczycy częściej korzystali z europejskiej inicjatywy ustawodawczej

Odpowiedź	Liczba wskazań
brak odpowiedzi	116
nie wiem	29
edukacja/zwiększenie świadomości społeczeństwa	47
informowanie	30
nagłośnienie sprawy w mediach	18
walka z biurokracją w UE	9
kampanie społeczne	7
uproszczenie procedur	6
zmiana mentalności obywateli na proeuropejską	5
wskazanie korzyści płynących z inicjatyw	3
wzrost realnych szans powodzenia inicjatyw	3
zmiana przepisów prawa	3
zachęcanie obywateli (propagowanie)	2
ulotki informacyjne	2
zwiększenie dostępności	2
zmiana polityki rządzących	2
stworzenie wykazu spraw, które można podjąć	1
wykazanie większej inicjatywy obywateli	1
łatwiejszy dostęp	1
stworzenie strony internetowej	1
ułatwienie współpracy między obywatelami UE	1
nic nie da się zrobić	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Podsumowanie

Obywatelskość mierzona jest poziomem zaangażowania się obywateli w sprawy wspólnoty, co z kolei uwarunkowane jest indywidualną aktywnością. Niemniej jednak wspólnota może tą aktywność stymulować i wspomagać przez zapewnienie odpowiednich warunków rozwoju tego typu aktywności społeczeństwa²⁶. W świetle przeprowadzonych badań wskazuje się na niski poziom wiedzy Polaków o europejskiej inicjatywie obywatelskiej (niecałe 10% badanych). Nie jest zatem możliwe angażowanie się i korzystanie z tego rodzaju rozwiązania, jeśli niespełniony pozostaje podstawowy jego warunek — świadomość znacznej czę-

²⁶ M. Poboży, *op. cit.*, s. 52.

ści społeczeństwa danego kraju. Każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo uczestniczenia w jej życiu demokratycznym między innymi poprzez inicjatywy obywatelskie. Europejska inicjatywa obywatelska daje możliwość przedstawienia propozycji zmian legislacyjnych, jednakże nie daje żadnych gwarancji (mimo spełnienia wymogów formalnych), że projekt zostanie przyjęty.

W okresie od kwietnia 2012 roku do czerwca 2018 roku zgłoszono sześćdziesiąt projektów, piętnaście z nich zostało wycofanych przez organizatorów, dwadzieścia siedem nie uzyskało wymaganej liczby podpisów, a jedynie czterem²⁷ udało się spełnić to kryterium (kolejne osiemnaście projektów jest na etapie zbierania głosów). Realia dowodzą więc, że jest to narzędzie wykorzystywane przez Europejczyków sporadycznie, gdyż statystycznie zgłaszany jest jeden projekt na półtora miesiąca, natomiast jedynie 6,5% inicjatyw dotarło do etapu sporządzenia przez Komisję komunikatu o podjęciu lub niepodjęciu dalszych działań²⁸.

Już w 2015 roku Filip Tereszkievicz wskazywał na złą konstrukcję tej instytucji. Ponadto już wtedy (zaledwie po trzech latach od wprowadzenia rozwiązania) nie dostrzeżono zapotrzebowania na europejską inicjatywę wśród obywateli. Ogromne trudności w zbieraniu wymaganych podpisów świadczą również o nieistnieniu potrzeby wpływania na instytucje unijne wśród Europejczyków. Zarówno w 2015 roku, jak i dziś przepisy proceduralne się nie zmieniły, co może tworzyć istotny problem, jednak ważniejszym jest chyba niechęć obywateli UE do partycypacji²⁹. Elżbieta Kuźelewska stwierdza, że „trudności w wypełnieniu przez organizatorów inicjatyw kryteriów wynikających z rozporządzenia 211/2011 nie pozwalają patrzeć optymistycznie w powodzenie tej formy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych Unii”³⁰. Unia Europejska też dostrzega problemy związane z funkcjonowaniem inicjatywy europejskiej. W opinii Komitetu Regionów wskazano, że „wobec utrzymującego się w UE kryzysu gospodarki i kryzysu zaufania, należy wykorzystać wszystkie szanse na otwarty dialog z obywatelami i zapobiegać pogłębianiu się rozczarowania projektem integracji europejskiej”. Zaproponowano wydłużenie okresu zbierania podpisów z dwunastu miesięcy do

²⁷ Inicjatywy, które zebrały wymaganą liczbę głosów to: *Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem*, zarejestrowana 10 maja 2012, z łączną liczbą podpisów 1 659 543 (liczba sygnatariuszy z Polski 3962), *Jeden z nas*, zarejestrowana 11 maja 2012, z łączną liczbą podpisów 1 721 626 (liczba sygnatariuszy z Polski 235 964), *Stop Wiwisekcji*, zarejestrowana 22 czerwca 2012, z łączną liczbą podpisów 1 173 130 (liczba sygnatariuszy z Polski 38 824) oraz *Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami*, zarejestrowana 25 stycznia 2017, z łączną liczbą podpisów 1 070 865 (liczba sygnatariuszy z Polski 7017), <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts?lg=pl> (dostęp: 29.06.2019).

²⁸ Inicjatywy trwające, zarchiwizowane oraz zakończone sukcesem, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts?lg=pl> (dostęp: 29.06.2019).

²⁹ F. Tereszkievicz, *Europejska inicjatywa obywatelska — dotychczasowe doświadczenia i wnioski na przyszłość*, [w:] *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji*, red. P. Zamełski, Opole 2015, s. 45.

³⁰ E. Kuźelewska, *op. cit.*, s. 341.

osiemnastu, jednak rozwiązanie to nie zostało wprowadzone. Stwierdzono również, że „potrzebne są szybkie i wyprzedzające interwencje w celu zapobieżenia odstraszeniu potencjalnych organizatorów europejskich inicjatyw obywatelskich”³¹.

Konkludując, europejska inicjatywa obywatelska jest instytucją ponadnarodowej demokracji bezpośredniej dającej obywatelom możliwość inicjowania zmian. Inicjatywa obywatelska (ze względu na między innymi niewielką wiedzę i świadomość o jej istnieniu wśród obywateli oraz instytucji krajowych) daleka jest od wykorzystania całego swego potencjału w zakresie rozwiązań politycznych, a także aktywnego udziału obywateli³². Być może ze względu na nieangażowanie się, różnice w mentalności narodów państw członkowskich, brak realnego wpływu na przyjęcie projektu inicjatywy lub problemy związane z finansowaniem instytucja ta nie jest nawet w połowie wykorzystywana przez Europejczyków (w Polsce jeszcze rzadziej), lecz sama możliwość skorzystania z takiego rozwiązania zasługuje na uznanie.

Bibliografia

- Biuletyn 2017, nr 8, <http://www.europe-direct.poznan.pl/joannafiles/Biuletyn2017/08.pdf> (dostęp: 29.06.2019).
- Capik A.B., Gniewek A., *Wprowadzenie do prawa europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, Kraków 2012.
- Europejska inicjatywa obywatelska*, red. M. Góra, W. Burek, P. Filipek, Warszawa 2011.
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- Grzeszczak R., *Model procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej, [w:] 15 lat funkcjonowania modelu rządowego procesu legislacyjnego a perspektywa porównawcza*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.
- Inicjatywy trwające, zarchiwizowane oraz zakończone sukcesem, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts?lg=pl> (dostęp: 29.06.2019).
- Kaufman B. et al., *Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie*, Bruksela 2010.
- Komisja Europejska, *Europejska inicjatywa obywatelska, przewodnik*, Luksemburg 2011.
- Kuczma P., *Prawo obywatela Unii Europejskiej do wystąpienia z europejską inicjatywą obywatelską, [w:] Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
- Kuźlewska E., *Europejska inicjatywa obywatelska skutecznym narzędziem legitymizacji władzy w Unii Europejskiej?, [w:] Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, red. M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak, Białystok 2015.
- Malec P., *Blaski i cienie inicjatywy obywatelskiej*, „Analiza UniaEuropejska.org” 2013, nr 1 (13).

³¹ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów — Europejska inicjatywa obywatelska, Dz. Urz. UE 2015/C 423/01.

³² Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE 2016/C 389/05, s. 4.

- Musiał-Krag M., *Europejska inicjatywa obywatelska — uwagi na temat roli obywateli w procesie integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 8, 2014.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE 2016/C 389/05, s. 4.
- Opinia Europejskiego Komitetu Regionów — Europejska inicjatywa obywatelska, Dz. Urz. UE 2015/C 423/01.
- Poboży M., *Obywatelstwo i obywatelskość w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2014, nr 1 (31).
- Ruszkowski J., *Demokracja ponadnarodowa w Unii Europejskiej. Wstępna analiza teoretyczna*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 9, 2015.
- Sprawozdanie na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej z dnia 17 kwietnia 2012 roku, nr 23/2012, Bruksela 2012.
- Szewczyk M., *Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Tereszkiewicz F., *Europejska inicjatywa obywatelska — dotychczasowe doświadczenia i wnioski na przyszłość*, [w:] *Partycypacja społeczna i ekonomiczna w administracji*, red. P. Zamelski, Opole 2015.
- Uziębło P., *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006.
- Wagłowski P., *Elektroniczne poparcie inicjatyw obywatelskich*, Łódź 2015.
- Witkowska M., *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej*, [w:] *Europa dla młodych — szansa ou d’illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamęcki, Warszawa 2013.
- Wójcik S., *Inicjatywy ustawodawcze obywateli. Analiza socjologiczna*, Warszawa 2017.

Akty prawne

- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202/01.
- Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 roku o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, Dz.U z 2015 r. poz. 2281.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE nr L 65/1.
- Załącznik I do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE nr L 65/1.

THE EUROPEAN CITIZENS’ INITIATIVE — UNTAPPED POTENTIAL IN POLAND?

Summary

The activity of citizens in the modern world goes far beyond the borders of nation-states. Decisions taken at other levels, e.g. in the European Union, are increasingly affecting the quality of life. The conviction about the imperfection of the functioning of democracy in the European Union was the main reason for starting the debate on the introduction of direct democracy instruments. The discussion on the role of the European Citizens’ Initiative indicated the possibility of increasing the level of participation in political life or building a conscious civil society. The citizens’ initiative was introduced by Article 11(4) of the Treaty on European Union, followed by the implementation of the European Parliament and Council Regulation on the Citizens’ Initiative of 16 February 2011. The implementation of the European Citizens’ Initiative was seen

as an opportunity to increase public acceptance of the process of further European integration. The lapse of seven years since the introduction of this solution seems to be a good opportunity to assess its effectiveness. The article points to the basic theoretical issues related to democracy. Subsequently, the procedure for conducting the European Citizens' Initiative is characterized. Another issue raised is the awareness of Poles about this issue — based on their own research. In the final part, the conclusions and basic problems in the functioning of this solution of direct democracy in Europe are indicated. These problems include little knowledge and awareness of the existence of European citizens' initiatives among citizens of the Member States and national institutions. It is far from using its full potential in terms of political solutions. Perhaps there is also a lack of involvement of citizens, or the lack of real influence on the adoption of the project discourages European society. In addition, there are differences in the mentality of the various nations of the Member States and problems related to financing. The mere fact of being able to use such a solution deserves recognition.

Keywords: European Citizens' Initiative, direct democracy, European Union, citizen has the voice, European consciousness of Poles.

Katarzyna Daniel
katarzyna.daniel@interia.pl