

Funkcjonowanie europejskiej inicjatywy obywatelskiej na przykładzie *Minority SafePack*

1. Unia Europejska jest specyficzną organizacją międzynarodową, w której od lat podejmowane są wysiłki na rzecz zwiększenia demokratyzacji procesu podejmowania decyzji oraz maksymalnego włączenia obywateli do dyskusji na temat kierunku prowadzenia wspólnych polityk. W aspekcie obywateli kluczowym instrumentem wpływu na procesy polityczno-prawne na szczeblu unijnym miała być europejska inicjatywa obywatelska (EIO)¹. W sposób ramowy instrument ten określono w art. 11 ust. 4 TUE, zaś szczegółowe wymogi proceduralne zostały doprecyzowane w aktach prawa wtórnego. Obecnie podstawowe znaczenie ma rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) nr 2019/788 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej², które z dniem 1 stycznia 2020 r. zastąpiło poprzednio obowiązujące rozporządzenie w tej sprawie (tj. rozporządzenie 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r.).

Europejska inicjatywa obywatelska w założeniu miała być innowacyjnym sposobem kształtowania sposobu funkcjonowania Unii Europejskiej przez obywateli państw członkowskich. Stanowi ona formę wezwania Komisji Europejskiej (dalej KE) do przedstawienia wniosku legislacyjnego, przy czym to KE decyduje ostatecznie o podjęciu (lub nie) dalszych działań w przedmiocie przygotowania projektu legislacyjnego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie funkcjonowania instrumentu europejskiej inicjatywy obywatelskiej na przykładzie inicjatywy *Minority SafePack*.

* Dr hab. Mieczysława Zdanowicz, prof. Uniwersytetu w Białymstoku, Wydział Prawa, ORCID: [0000-0003-2028-7152](https://orcid.org/0000-0003-2028-7152).

** Dr hab. Anna Doliwa-Klepacka, prof. Uniwersytetu w Białymstoku, Wydział Prawa, ORCID: [0000-0002-1452-3668](https://orcid.org/0000-0002-1452-3668).

¹ A. Doliwa-Klepacka, *Stanowienie aktów ustawodawczych w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa-Białystok 2014, s. 135; J.W. Pichler, B. Kaufmann, *It's the practice, stupid!*, [w:] J.W. Pichler, B. Kaufmann (red.), *The Next Big Thing. Making Europe ready for the Citizen's Initiative*, Intersentia Publishers, Wien-Graz 2011, s. 10; E. Kuźelewska, *Europejska inicjatywa obywatelska skutecznym narzędziem legitymizacji władzy w Unii Europejskiej?*, [w:] M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.), *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, Temida 2, Białystok 2015, s. 336.

² Zob. szerzej uzasadnienie modyfikacji rozporządzenia EIO – A. Doliwa-Klepacka, *Zmiany proceduralne w zakresie wykorzystania instrumentu europejskiej inicjatywy obywatelskiej*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, J. Nowakowska-Małusecka, W.Sz. Staszewski (red.), *W jakiej Unii Europejskiej Polska – jaka Polska w Unii Europejskiej: instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 157-167.

Inicjatywa ta została złożona w okresie obowiązywania poprzedniego rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, stąd odniesienia proceduralne dotyczą uchylonego obecnie rozporządzenia 211/2011.

2. Rozporządzenie w sprawie EIO określa kluczowe wymogi formalne do zarejestrowania inicjatywy³. Europejska inicjatywa obywatelska może dotyczyć każdej dziedziny, w której Komisja Europejska ma uprawnienia do przedłożenia wniosku legislacyjnego. Jednym z kluczowych warunków rejestracji inicjatywy jest zatem wskazanie konkretnego postanowienia Traktatów, które stanowi podstawę kompetencyjną do działania na poziomie UE i przedłożenia przez KE projektu nowego aktu prawnego. W pierwszym okresie funkcjonowania EIO Komisja rygorystycznie podchodziła do tej kwestii i odmawiała rejestracji inicjatywy, nawet jeśli tylko częściowo wykraczałaby ona poza kompetencje UE. Po 2015 r. podejście to zostało w praktyce złagodzone. Przede wszystkim zmieniono praktykę indywidualnego podejmowania decyzji przez komisarzy w przedmiocie rejestracji proponowanych inicjatyw obywatelskich na podejmowanie decyzji w gronie kolegium KE, z obowiązkiem publikacji stosownych komunikatów prasowych (co zwiększa przejrzystość i poziom wysłuchania głosu obywateli na etapie rejestracji). Po drugie Komisja wprowadziła praktykę częściowej rejestracji inicjatyw – w odniesieniu tylko do tych postulatów, które nie wykraczają poza kompetencje KE do przygotowania projektu aktu ustawodawczego UE. Ostatecznie praktyka ta została usankcjonowana w nowym rozporządzeniu 2019/788, które wprost dopuszcza możliwość częściowej rejestracji inicjatywy.

Kolejnym niezbędnym wymogiem jest powołanie w odpowiednim składzie komitetu obywatelskiego (minimum siedem osób z różnych państw członkowskich w wieku uprawniającym do popierania inicjatywy obywatelskiej, tj. posiadania czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego). W rozporządzeniu 211/2011 nie przewidziano jednak nadania temu komitetowi osobowości prawnej – jego członkowie ponoszą osobistą odpowiedzialność za podejmowane działania, co może być czynnikiem zniechęcającym do angażowania się w taką aktywność.

Warunkiem rejestracji inicjatywy przez Komisję jest dostarczenie przez organizatorów (w jednym z języków urzędowych UE) następujących danych⁴:

- tytuł proponowanej inicjatywy obywatelskiej,
- przedmiot inicjatywy,
- opis celów proponowanej inicjatywy obywatelskiej, w odniesieniu do której wzywa się KE do działania,
- wskazanie postanowień Traktatów uznanych przez organizatorów za istotne dla proponowanych działań,

³ Zob. szerzej analiza wymogów proceduralnych EIO: A. Doliwa-Klepacka, *Uwarunkowania prawne europejskiej inicjatywy obywatelskiej: od pierwotnych założeń do postulowanych zmian*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 87-103.

⁴ Rozporządzenie 211/2011, załącznik II.

- imiona i nazwiska, adresy pocztowe, obywatelstwa i daty urodzenia siedmiu członków komitetu obywatelskiego, ze wskazaniem przedstawiciela i zastępcy oraz ich adresów e-mail,
- wszystkie źródła wsparcia i finansowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej w momencie rejestracji o wartości od 500 EUR rocznie na jednego sponsora,
- oraz ewentualnie dodatkowo – projekt postulowanego aktu prawnego.

W ciągu dwóch miesięcy od otrzymania spełniającego ww. wymogi wniosku o rejestrację Komisja Europejska podejmuje decyzję o zarejestrowaniu danej inicjatywy (nadając indywidualny numer rejestracyjny) lub o odmowie rejestracji.

Komisja może odmówić rejestracji (stosownie do postanowień art. 4 ust. 2 rozporządzenia 211/2011), jeżeli zaistniałby którykolwiek z następujących przypadków:

- wadliwe utworzenie komitetu obywatelskiego lub niewyznaczenie osoby upoważnionej do kontaktu,
- oczywiste wykroczenie proponowanej inicjatywy poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów,
- oczywiście niepoważny lub dokuczliwy charakter (ewentualnie oczywiste nadużycie) proponowanej inicjatywy obywatelskiej,
- oczywista sprzeczność proponowanej inicjatywy z wartościami UE określonymi w art. 2 TFUE.

Komisja zobowiązana jest szczegółowo uzasadnić decyzję o odmowie rejestracji europejskiej inicjatywy obywatelskiej ze wskazaniem organizatorom wszystkich dostępnych sądowych i pozasądowych środków odwoławczych. Jest to w szczególności wniesienie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE lub złożenie skargi (dotyczącej niewłaściwego administrowania) do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

3. Inicjatywa *Minority SafePack* od samego początku wzbudzała duże emocje i zróżnicowane podejście do kwestii przez nią proponowanych. Komisja w dniu 13 września 2013 r. odmówiła rejestracji inicjatywy⁵. Jako powód odmowy podano, iż inicjatywa wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów. W krótkim wyjaśnieniu wskazano, iż poszanowanie praw osób należących do mniejszości jest jedną z wartości Unii Europejskiej, o których mowa w art. 2 TUE, jednak ani Traktat o Unii Europejskiej, ani Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie upoważnia do przyjęcia aktów prawnych mających na celu promowanie praw osób należących do mniejszości. Podobnie, niezależnie od obszaru działania, instytucje Unii są zobowiązane do przestrzegania „różnorodności

⁵ European Commission Secretariat General C(2013) 5969 final, Brussels, 13.09.2013.

kulturowej i językowej” (art. 3 ust. 3 TUE) oraz powstrzymywania się od dyskryminacji opartej na „przynależności do mniejszości narodowej” (art. 21 ust. 1 Karty). Jednak żadne przepisy nie dają podstawy prawnej takich działań instytucji. Komisja co prawda przyznała, że niektóre z przedstawionych propozycji mogą wchodzić w zakres uprawnień Komisji do przedłożenia wniosku aktu prawnego Unii w celu wykonania Traktatów, jednakże rozporządzenie w sprawie inicjatywy obywatelskiej nie przewiduje rejestracji części proponowanej inicjatywy.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że kryterium wskazane w tym wypadku przez Komisję jako podstawa odmowy rejestracji jest często wykorzystywane przez Komisję⁶. Jak podkreśla A. Śledzińska-Simon, jest to najtrudniejsze do spełnienia kryterium⁷. M. Marczevska-Rytka⁸ stwierdza, iż kryterium to jest ograniczeniem dla europejskiej inicjatywy obywatelskiej⁹. J. Barcz wskazuje, że zakres dziedzin, w których możliwe jest podejmowanie inicjatywy obywatelskiej, jest węższy niż zakres kompetencji Unii Europejskiej. Może dotyczyć jedynie tych dziedzin, w których Komisja ma inicjatywę legislacyjną i jest wątpliwe, czy inicjatywa obywatelska będzie mogła dotyczyć obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa¹⁰.

Zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 211/2011¹¹ Komisja poinformowała organizatorów o możliwych dostępnych dla nich sądowych i pozasądowych środkach prawnych, wskazując na postępowanie wynikające z art. 263 TFUE oraz 228 TFUE. W konsekwencji jeden z organizatorów inicjatywy dnia 25 listopada 2013 r. wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji odmawiającej rejestracji inicjatywy. Skarżący podniósł dwa zarzuty: pierwszy dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia decyzji określonego w art. 296 akapit drugi TFUE oraz w art. 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 211/2011, drugi zaś – naruszenia art. 11 TUE, art. 24 akapit pierwszy TFUE i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011. Skarżący wspierany przez Węgry zauważył, że Komisja powinna wskazać, które konkretne propozycje wymienione w załączniku do proponowanej inicjatywy wykraczają w sposób oczywisty poza jej kompetencje, oraz powinna podać powody, dla których doszła do takich ustaleń. Sąd w wyroku z dnia 3 lutego 2017 r. stwierdził nieważność

⁶ M. Zdanowicz, *Europejska inicjatywa obywatelska. Nieefektywnie wykorzystane pokłady społecznej aktywności*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 107-112.

⁷ A. Śledzińska-Simon, *Europejska inicjatywa obywatelska, czyli fiasko demokratycznego telos?*, [w:] A. Gliszczyńska-Grabias, G. Baranowska, A. Bodnar (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 56.

⁸ M. Marczevska-Rytka, *Europejska inicjatywa obywatelska jako wyraz implementacji instytucji demokracji bezpośredniej na poziomie Unii Europejskiej*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2013, s. 406.

⁹ Szerzej o zagrożeniach i ograniczeniach demokracji bezpośredniej w: W. Kulesza, *Instytucje demokracji bezpośredniej w państwach autorytarnych w międzywojennej Europie*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2017, t. 15 (2), s. 127-141.

¹⁰ J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 20-21.

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz. Urz. UE L 65/1 z 11.03.2011 r.

decyzji Komisji odmawiającej rejestracji inicjatywy *Minority SafePack*. W uzasadnieniu Sąd wyjaśnił, iż zaskarżona decyzja nie zawiera wystarczającej argumentacji umożliwiającej skarżącemu poznanie uzasadnienia odmowy rejestracji¹².

Komisja zobowiązana była do wykonania wyroku Sądu i w tym celu w dniu 29 marca 2017 r. podjęła nową decyzję, dokonując rejestracji wniosku¹³. W uzasadnieniu decyzji Komisja (stosownie do uwag zawartych w wyroku Sądu) wskazała, iż art. 25 i art. 20 ust. 2 TFUE nie mogą stanowić podstawy prawnej dla przyjęcia aktu prawnego „w celu wzmocnienia w Unii miejsca obywateli należących do mniejszości narodowej w zamiarze zadbania o to, by zostały uwzględnione ich uzasadnione obawy przy wyborach posłów do Parlamentu Europejskiego” (motyw 7). Podobnie Komisja podkreśliła, że art. 19 TFUE stanowi podstawę prawną do przyjęcia środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji. Lista przyczyn dyskryminacji zawarta w tym artkule jest wyczerpująca i nie obejmuje przynależności do mniejszości narodowej (motyw 8). W związku z powyższym Komisja nie jest upoważniona do przedkładania w tych kwestiach wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie Traktatów.

Zgodnie z art. 1 ust. 1: Można zbierać deklaracje poparcia dla proponowanej inicjatywy obywatelskiej w oparciu o założenie, że celem inicjatywy jest wniosek Komisji dotyczący:

- zalecenia Rady „w sprawie ochrony i wzmocnienia różnorodności kulturowej i językowej w Unii”;
- decyzji lub rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, mającego za przedmiot dostosowanie „programów finansowania w celu ułatwienia dostępu do nich dla małych języków regionalnych i mniejszościowych”;
- decyzji lub rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, mającego za przedmiot stworzenie ośrodka różnorodności językowej, który przyczyni się do wzmocnienia świadomości znaczenia języków regionalnych i mniejszościowych, a także będzie wspierać różnorodność na wszystkich poziomach oraz zasadniczo będzie finansowany przez Unię;
- rozporządzenia dostosowującego zasady ogólne mające zastosowanie do zadań, celów priorytetowych i organizacji funduszy strukturalnych w taki sposób, by wzięta została pod uwagę ochrona mniejszości oraz wspieranie różnorodności kulturowej i językowej, pod warunkiem że finansowane działania prowadzą do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii;
- rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, mającego za przedmiot zmianę rozporządzenia dotyczącego programu „Horyzont 2020” dla celów

¹² Wyrok Sądu (pierwsza izba) z 3 lutego 2017 r., *Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe p. Komisji Europejskiej*, T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59.

¹³ Decyzja Komisji (UE) 2017/652 z dnia 29 marca 2017 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”, Dz. Urz. UE L 92/100 z 6.04.2017 r.

- usprawnienia badań nad wartością dodaną, do której mogą przyczyniać się mniejszości narodowe oraz różnorodność kulturowa i językowa w odniesieniu do rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach Unii;
- zmiany ustawodawstwa Unii w celu zagwarantowania równego traktowania obywateli Unii;
 - rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w celu wprowadzenia jednolitego prawa autorskiego, które pozwoliłoby uznać całą Unię za rynek wewnętrzny w dziedzinie praw autorskich;
 - zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE w celu zapewnienia swobody świadczenia usług i odbioru treści audiowizualnych w regionach, w których zamieszkują mniejszości narodowe;
 - rozporządzenia lub decyzji Rady w celu objęcia wyłączeniem kategorii projektów wspierających mniejszości narodowe i ich kulturę z procedury przewidzianej w art. 108 ust. 2 TFUE.

Zatem Komisja dokonała, wbrew wcześniejszemu stanowisku, częściowej rejestracji inicjatywy.

Dnia 28 czerwca 2017 r. Rumunia wniosła do Sądu skargę o unieważnienie Decyzji Komisji 2017/652, na podstawie której dokonano rejestracji europejskiej inicjatywy obywatelskiej *Minority SafePack*. Komisja podważyła dopuszczalność skargi, wskazując, że została ona wniesiona po terminie, a ponadto zaskarżona decyzja nie podlega, zdaniem Komisji, zaskarżeniu. W wyroku z dnia 24 września 2019 r.¹⁴ Sąd zdecydował (ze względów ekonomii procesowej) od razu zbadać zarzuty podniesione przez Rumunię, bez uprzedniego orzekania o dopuszczalności tej skargi. Stwierdził bowiem na wstępie, iż skarga jest w każdym wypadku bezzasadna (motyw 20). Rumunia zarzuciła naruszenie przez Komisję zasady przyznania kompetencji (czyli art. 5 ust. 2 TUE i art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 211/2011) oraz naruszenie obowiązku uzasadnienia określonego w traktacie (czyli art. 296 ust. 2 TFUE).

Sąd oddalił oba zarzuty, a tym samym oddalił skargę w całości. W uzasadnieniu wyroku Sąd wskazał, iż zgodnie z celami europejskiej inicjatywy obywatelskiej, które polegają na zachęcaniu obywateli do udziału w życiu demokratycznym, dokonana przez Komisję wykładnia warunku rejestracji inicjatywy powinna ułatwiać obywatelom takie projekty (motyw 39). Zdaniem Sądu z brzmienia art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 wynika, że przed rejestracją Komisja powinna dokonać wstępnego i pierwszego zbadania przedmiotu i celu proponowanej inicjatywy. Na podstawie informacji przesłanych przez organizatorów ma jedynie upewnić się, że środki przewidziane w propozycji EIO nie wykraczają w sposób oczywisty poza jej kompetencje. Natomiast dogłębna analiza propozycji zawartych w inicjatywie zostanie przeprowadzona po rejestracji propozycji. W związku z powyższym Sąd przypomniał, że decyzja Komisji o zarejestrowaniu propozycji EIO, która wymaga

¹⁴ Wyrok Sądu (druga izba) z 24 września 2019 r., *Rumunia p. Komisji Europejskiej*, T-391/17, ECLI:EU:T:2019:672.

pierwszej oceny tej inicjatywy pod kątem prawnym, nie przesądza o treści komunikatu, jaki przyjmie Komisja na podstawie art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 211/2011 i który określi ostateczne stanowisko tej instytucji o przedstawieniu bądź nieprzedstawianiu wniosku dotyczącego aktu prawnego w odpowiedzi na EIO (motyw 41).

W uzasadnieniu Sąd wskazał, że akty prawne wymienione w załączniku do propozycji EIO zmiierają w sposób oczywisty, z jednej strony, do realizacji ogólnego celu Unii polegającego na zapewnieniu przestrzegania praw osób należących do mniejszości, a z drugiej strony, w sposób bezpośredni, do realizacji ogólnego celu zapewnienia poszanowania i wspierania różnorodności kulturowej i językowej w Unii (motyw 46, 50).

W tym względzie Sąd uściślił, że z decyzji Komisji nie wynika, aby Komisja uznała ogólną kompetencję prawodawczą Unii w dziedzinie ochrony praw osób należących do mniejszości narodowych, lecz jedynie to, że poszanowanie praw mniejszości oraz wzmocnienie różnorodności kulturowej i językowej, jako wartości i cele Unii, należy uwzględniać w ramach działań Unii w dziedzinach, których dotyczy propozycja EIO. W tym zakresie Sąd zauważył, że nic nie powinno stać na przeszkodzie Komisji w przedstawianiu wniosków dotyczących konkretnych aktów, które – jak ma to miejsce w niniejszym przypadku – mają uzupełniać działania Unii w zakresie jej kompetencji, aby zapewnić poszanowanie wartości określonych w art. 2 TUE oraz bogatej różnorodności kulturowej i językowej, o której mowa w art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE (motyw 50-53).

4. Po zarejestrowaniu inicjatywy rozpoczyna się okres zbierania deklaracji poparcia – w formie papierowej lub *online*. Ten etap trwa 12 miesięcy od potwierdzenia rejestracji inicjatywy. W przypadku zbierania deklaracji poparcia w formie *online* przed rozpoczęciem tego etapu organizatorzy zobowiązani są stworzyć i udostępnić za pośrednictwem swojej strony internetowej system gromadzenia danych, który będzie spełniał odpowiednie wymogi techniczne oraz wymogi w zakresie bezpieczeństwa danych. Konieczne jest tutaj uzyskanie certyfikacji systemu gromadzenia danych *online* ze strony właściwych organów krajowych. Organizatorzy mogą otrzymać ten certyfikat zarówno przed zarejestrowaniem inicjatywy, jak i po rejestracji, jednak musi to nastąpić przed rozpoczęciem zbierania deklaracji poparcia *online*¹⁵.

Warunkiem przedłożenia inicjatywy do rozpatrzenia Komisji jest zebranie co najmniej miliona deklaracji poparcia od obywateli UE (z minimum siedmiu państw członkowskich), przy czym liczba sygnatariuszy z poszczególnych państw musi spełniać wymogi minimalne określone w Załączniku I do rozporządzenia 211/2011 (od minimum 4500 sygnatariuszy na Maltę i Cyprze, do minimum 74 250 sygnatariuszy w Niemczech). Warunki te są bardzo trudne do spełnienia, a praktyka pokazuje, że szansę na powodzenie mają tylko takie projekty, których przedmiot jest odpowiednio

¹⁵ Szerzej o głosowaniu elektronicznym (*e-voting*) w: E. Kuzelewska, *Partycypacja w wyborach do Parlamentu Europejskiego: od bezpośredniej do głosowania elektronicznego*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2013, t. 12, s. 381-398.

uniwersalny i ważny dla szerokiego kręgu osób oraz które są popierane przez zorganizowane struktury społeczeństwa obywatelskiego, np. organizacje pozarządowe.

Po zakończeniu 12-miesięcznego okresu zbierania deklaracji poparcia organizatorzy zobowiązani są do ich przedłożenia odpowiednim władzom krajowym celem ich zweryfikowania i certyfikacji. Poszczególne państwa członkowskie określają dane, które będą konieczne do późniejszej weryfikacji i poświadczenia ważności deklaracji poparcia oraz potwierdzenia liczby ważnych deklaracji złożonych w każdym państwie¹⁶. Ten etap może trwać maksymalnie do trzech miesięcy. Po weryfikacji deklaracji poparcia sprawdza się, czy wszystkie wymogi odnośnie do minimalnych progów poparcia zostały osiągnięte.

Jeśli inicjatywa obywatelska uzyskała wymagany poziom poparcia, organizatorzy przedkładają ją Komisji Europejskiej wraz z certyfikatami uzyskanymi od właściwych organów krajowych (poświadczającymi osiągnięcie wymaganej liczby deklaracji poparcia). W dalszej części procedury przeprowadzane jest spotkanie organizatorów ze służbami Komisji Europejskiej odpowiedniego szczebla dla szczegółowego wyjaśnienia i uzasadnienia zgłaszanych postulatów oraz wysłuchanie publiczne w Parlamencie Europejskim.

Następnie (w ciągu 3 miesięcy od przedłożenia EIO) Komisja przyjmuje stanowisko w sprawie działań następnych. Stanowisko to ma postać specjalnego komunikatu, który zawiera wszelkie prawne i polityczne wnioski Komisji w sprawie przedłożonej inicjatywy obywatelskiej wraz z uzasadnieniem. Komunikat podlega obowiązkowej publikacji, a jednocześnie jest przesyłany organizatorom inicjatywy, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. W przeciwieństwie do decyzji dotyczącej rejestracji inicjatywy decyzja w sprawie działań następnych nie podlega procedurze odwoławczej. Komisja ma obowiązek rozważenia propozycji obywateli, co nie oznacza bezwzględnej konieczności wypełnienia ich postulatów¹⁷.

5. W dniu 24 marca 2021 r. Komitet obywatelski europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie” wniósł do Sądu skargę¹⁸ o stwierdzenie nieważności komunikatu Komisji z dnia 14 stycznia 2021 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie”, C(2021)171 final. Wnoszący skargę wskazują dwa zarzuty: po pierwsze – naruszenia przez Komisję Europejską obowiązku uzasadnienia zgodnie z art. 296 ust. 2 TFUE; po drugie – popełnienia przez Komisję Europejską oczywistego błędu w ocenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie”. Błąd miał polegać na odmowie przyjęcia wniosku ustawodawczego w następstwie

¹⁶ M. Góra, W. Burek, P. Filipek, *Europejska inicjatywa obywatelska*, MSZ, Warszawa 2011, s. 15.

¹⁷ M. Zdanowicz, *Europejska inicjatywa obywatelska...*, s. 105-122.

¹⁸ Sprawa T-158/21, *Komitet obywatelski europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie” p. komisji Europejskiej*.

skutecznego przedstawienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Na obecnym etapie postępowanie w tej sprawie nie zostało jeszcze zakończone.

6. Wprowadzenie do prawa Unii Europejskiej instrumentu europejskiej inicjatywy obywatelskiej było uzasadniane koniecznością wzmocnienia demokratyzacji procesu tworzenia unijnego prawa oraz poziomu włączenia obywateli do tego procesu. Europejska inicjatywa obywatelska wpisywała się także w dotychczasowe standardy dialogu instytucji i organów unijnych z obywatelami państw członkowskich (realizowane dotychczas poprzez np. Komitet Regionów UE)¹⁹. Bezspornie EIO pobudziło transgraniczną debatę na temat zagadnień dotyczących różnych obszarów polityki UE, jednak praktyka pokazuje niewielki realny wpływ tego instrumentu na unijne regulacje²⁰. Oczywiście istotną rolę odgrywają takie czynniki, jak chęć zaangażowania się obywateli Unii Europejskiej w sprawy europejskie czy też stopień mobilizacji²¹. Jednak równie ważnym problemem wydaje się bardzo duża swoboda Komisji w zakresie działań następczych w przypadku inicjatyw, którym udało się uzyskać wymagany poziom obywatelskiego poparcia²². Skutki inicjatywy *Minority SafePack* (a raczej ich brak) są tego wyraźnym przykładem. Wydaje się, że dopóki nie zostaną zmienione przepisy w kierunku zobowiązania Komisji do przedłożenia wniosku legislacyjnego w przypadku zebrania dostatecznej liczby deklaracji poparcia dla danej inicjatywy, rola tego instrumentu nie tylko nie wzrośnie, ale wręcz zmaleje²³. Ogromny wysiłek organizatorów włożony w mobilizację obywateli i „sukces” zebrania deklaracji poparcia, który nie przekłada się nawet na wszczęcie postępowania ustawodawczego, jest długofalowo demotywujący.

¹⁹ T. Truskolaski, K. Waligóra, *Komitet Regionów Unii Europejskiej. Instytucjonalizacja międzynarodowej aktywności samorządów*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 23.

²⁰ A. Doliwa-Klepacka, *Praktyka wykorzystania Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej jako instrumentu demokracji przedstawicielskiej w Unii Europejskiej*, „Acta Scientifica Academiae Ostroviensis, Sectio A: Nauki humanistyczne, społeczne i techniczne” 2018, nr 2(12), s. 220-221.

²¹ D. Ashiagbor, N. Countouris, I. Lianos, *The European Union after the Treaty of Lisbon*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s. 142.

²² M. Zdanowicz, *The European citizens' initiative: over one million support, and what next?*, „Przegląd Europejski” 2019, nr 4, s. 33-44.

²³ Zob. też E. Kuźelewska, *Europejska inicjatywa obywatelska: wyzwanie czy zmarnowana szansa?*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2020, nr 14, s. 249-257.

