

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (zmiana)**

**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2016/C 389/05)

**Sprawozdawca: Antonio LONGO**

Dnia 21 stycznia 2016 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*europejskiej inicjatywy obywatelskiej (zmiana).*

(opinia z inicjatywy własnej).

Podkomitet, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię w dniu 17 maja 2016 r.

Na 518. sesji plenarnej w dniach 13–14 lipca 2016 r. (posiedzenie z dnia 13 lipca 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 107 do 1 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), cztery lata od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, potwierdza centralną pozycję obywateli w projekcie europejskim oraz zdolność wspomnianego narzędzia do zmniejszenia deficytu demokratycznego poprzez wsparcie aktywnego obywatelstwa i demokracji uczestniczącej.

1.2. Komitet, dzieląc stanowisko przyjęte przez Parlament Europejski, Komitet Regionów i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, uważa, że europejska inicjatywa obywatelska nie wykorzystała całego swojego potencjału z powodu rozporządzenia, o którego zmianę wnioskuje.

1.3. EKES stwierdził poważne problemy natury technicznej, prawnej i biurokratycznej oraz wyraźnie zbyt szerokie kompetencje Komisji Europejskiej, które uniemożliwiają pełne rozpowszechnienie, wdrożenie i działania następcze – w przypadku inicjatyw zakończonych powodzeniem.

1.4. Komitet, w perspektywie zmiany rozporządzenia, proponuje następujące działania:

1.4.1. Zezwolić komitetom obywatelskim na rozpoczęcie zbierania deklaracji poparcia w terminie przez nich wybranym.

1.4.2. Zapewnić uznanie prawne komitetom obywatelskim, tak aby ograniczyć odpowiedzialność karną organizatorów do poważnych oszustw i przestępstw, zgodnie z modelem dyrektywy 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.

1.4.3. Utworzyć punkt kompleksowej obsługi, fizyczny i internetowy, gdzie obywatele mogliby otrzymywać informacje i wskazówki dotyczące przedstawiania inicjatyw.

1.4.4. Rozważyć propozycje mające na celu obniżenie minimalnego wieku, od którego można poprzeć europejską inicjatywę obywatelską i uczestniczyć w niej, tak jak postulowały Parlament i Komitet Regionów.

1.4.5. Rozwiązać oczywisty konflikt interesów wewnątrz Komisji, rozdzielając role „zarządcy instytucjonalnego” i „sędziego”. Z tego punktu widzenia EKES, przypominając o swojej gotowości do dalszego zaangażowania w już podjęte inicjatywy, może być również naturalnym kandydatem do roli podmiotu wspomagającego i zarządcy instytucjonalnego.

1.4.6. Zagwarantować odpowiednie działania następcze w wypadku udanych inicjatyw, wzywając Komisję do opracowania wniosku ustawodawczego w ciągu 12 miesięcy od zakończenia kampanii lub do odpowiedniego umotywowania decyzji o nieprzedkładaniu żadnego wniosku. W razie braku propozycji Komitet żywi nadzieję, że Parlament Europejski wywrze nacisk na Komisję zgodnie z art. 225 TFUE.

1.5. EKES podkreśla, że niektóre problemy nie wymagają nowelizacji rozporządzenia, a więc należy je niezwłocznie rozwiązać, aby nie zniechęcać potencjalnych inicjatorów. Aby narzędzie to było skuteczniejsze i bardziej przyjazne użytkownikowi, Komitet ma nadzieję na wdrożenie następujących inicjatyw:

1.5.1. Aby proces rejestracji był bardziej transparentny, Komisja powinna zastosować jasne i proste procedury oraz dostarczyć szczegółowych odpowiedzi i możliwych rozwiązań w przypadku inicjatyw ocenionych jako niekwalifikujące się do przyjęcia, tak aby komitety mogły je dostosować i przedstawić ponownie.

1.5.2. Komisja powinna kontynuować negocjacje z państwami członkowskimi w celu uproszczenia, zredukowania i ujednoczenia systemu przepisów krajowych dotyczących zbierania danych. Proponuje się ograniczenie konieczności przedstawiania dokumentów tożsamości i umożliwienie wszystkim obywatelom podpisywania inicjatyw w krajach zamieszkania.

1.5.3. Udostępnienie na stałe bezpłatnego narzędzia do zbierania deklaracji poparcia (OCS)<sup>(1)</sup> dla ułatwienia zbierania i katalogowania deklaracji poparcia oraz ich weryfikacji przez organy krajowe. Ponadto oczekuje się, że takie narzędzie zostanie udostępnione również osobom niepełnosprawnym.

1.6. W ogólnej perspektywie rozpowszechniania i utrwalania europejskiej inicjatywy obywatelskiej Komitet zaleca:

1.6.1. Wzmocnienie informowania i uwrażliwiania obywateli w kwestii narzędzia europejskiej inicjatywy obywatelskiej poprzez kampanie *ad hoc*, umożliwiając komitetom obywatelskim informowanie sygnatariuszy o osiągniętych rezultatach, a przede wszystkim poprzez większe zaangażowanie Komisji w publikowanie informacji o działaniach następczych w wypadku udanych inicjatyw.

1.6.2. Zagwarantowanie wielojęzyczności i znalezienie nowych sposobów łączenia zbierania podpisów online z mediami społecznościowymi i cyfrowymi w celu dotarcia do szerszego grona osób.

1.6.3. Umożliwienie zasadniczo każdemu obywatelowi Unii Europejskiej promowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej, z zapewnieniem pokrycia podstawowych kosztów kampanii, w wypadku gdy inicjatywa została formalnie zarejestrowana.

1.7. EKES proponuje utworzenie forum instytucjonalnego na temat uczestnictwa obywateli europejskich, które stałoby się stałym miejscem dyskusji i debaty przy Komitecie na wzór Europejskiego Forum Migracji, z wykorzystaniem działań podjętych w ramach Dnia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. Komitet mógłby omówić tę kwestię w ramach bardziej szczegółowej i złożonej propozycji przedstawionej w opinii z inicjatywy własnej *ad hoc*.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Europejska inicjatywa obywatelska została wprowadzona na mocy traktatu lizbońskiego<sup>(2)</sup> jako innowacyjne narzędzie ponadnarodowej demokracji uczestniczącej. Umożliwia ona milionowi obywateli europejskich z co najmniej siedmiu państw członkowskich zwrócić się do Komisji Europejskiej o przygotowanie wniosków legislacyjnych dotyczących kwestii leżących w kompetencji Unii Europejskiej. W ten sposób pragnie się aktywnie włączyć obywateli w europejskie procesy decyzyjne poprzez pośrednią formę inicjatywy ustawodawczej.

2.2. Przepisy i procedury regulujące europejską inicjatywę obywatelską (EIO) znajdują się w rozporządzeniu Unii Europejskiej przyjętym w dniu 16 lutego 2011 r., obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2012 r.<sup>(3)</sup>

2.3. Europejska inicjatywa obywatelska może być organizowana i podpisywana przez wszystkich obywateli europejskich, którzy osiągnęli wiek dający prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>(4)</sup>. Inicjatywy nie mogą być zarządzane przez organizacje, które mogą jednak promować je lub wspierać, pod warunkiem że robią to z zachowaniem pełnej transparentności.

<sup>(1)</sup> OCS jest skrótem od Online Collection Software – nazwy narzędzia do zbierania danych online udostępnianego bezpłatnie przez Komisję Europejską. Narzędzie to ułatwia zarówno zbieranie danych, jak również ich weryfikowanie przez organy krajowe. Ponadto OCS jest zgodne z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 oraz rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1179/2011. <https://joinup.ec.europa.eu/software/ocs/description>

<sup>(2)</sup> Art. 11 ust. 4 TUE i art. 24 ust. 1 TFUE.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>.

<sup>(4)</sup> Zazwyczaj trzeba mieć ukończone 18 lat, aby głosować, z wyjątkiem Austrii, gdzie wystarczy mieć 16 lat.

2.4. Procedurę przewidzianą dla europejskiej inicjatywy obywatelskiej można podzielić na trzy fazy:

2.4.1. Faza rozpoczęcia przewiduje utworzenie komitetu obywateli<sup>(5)</sup>, formalne zarejestrowanie inicjatywy<sup>(6)</sup> uzależnione od oceny kwalifikowalności przez Komisję<sup>(7)</sup> oraz certyfikację systemu zbierania podpisów online<sup>(8)</sup>.

2.4.2. W fazie zbierania należy uzyskać 1 milion deklaracji poparcia (podpisów) w okresie maksymalnie 12 miesięcy, w co najmniej 7 państwach Unii Europejskiej<sup>(9)</sup>. Wynik ten musi zostać potwierdzony przez właściwe organy krajowe<sup>(10)</sup>.

2.4.3. W fazie przedkładania inicjatywa jest oceniana przez Komisję po uprzednim spotkaniu z organizatorami i wysłuchaniu publicznym w Parlamencie Europejskim. Komisja ma trzy miesiące na odpowiedź z informacją *ad hoc* i podjęcie decyzji, czy przyjąć propozycję, dając tym samym początek procedurze legislacyjnej.

### 3. Pierwsze cztery lata europejskiej inicjatywy obywatelskiej

3.1. Do dziś ponad 6 milionów obywateli europejskich podpisało jakąś europejską inicjatywę obywatelską. Chociaż przedstawiono 56 inicjatyw, Komisja zarejestrowała tylko 36, z których jedynie 3 uzyskały przynajmniej 1 milion podpisów<sup>(11)</sup>. Żadna z udanych inicjatyw nie skutkowało opracowaniem nowego wniosku ustawodawczego, chociaż w niektórych wypadkach Komisja Europejska uwzględniła stanowisko opinii publicznej w różnych kwestiach.

3.2. Znaczące problemy natury technicznej, prawnej i biurokratycznej, jakie napotkali organizatorzy, oraz niewielki wpływ na decyzje ustawodawcze, jaki mają udane inicjatywy, już u podstaw zagroziły wiarygodności narzędzia europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Zjawisko to widać wyraźnie w drastycznym spadku liczby rejestrowanych inicjatyw – z 16 w 2012 r. do 5 w 2015 r.<sup>(12)</sup> – oraz w zebranych deklaracjach poparcia, których liczba spadła z ponad 5 milionów w 2012 r. do kilku tysięcy w 2015 r.<sup>(13)</sup>

3.3. Na przestrzeni tych czterech lat wielu organizatorów i przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego<sup>(14)</sup> zwracało uwagę na wady i rygorystyczne zasady narzędzia, które w swoim założeniu miało być proste, nieskomplikowane i przyjazne użytkownikowi. Zostało to potwierdzone na publicznym przesłuchaniu zorganizowanym przez EKES w dniu 22 lutego 2016 r.

<sup>(5)</sup> Komitet obywatelski powinien składać się z co najmniej siedmiu obywateli zamieszkałych w takiej samej liczbie państw członkowskich Unii Europejskiej.

<sup>(6)</sup> Inicjatywę należy opisać w maksymalnie 800 znakach (100 znaków na tytuł, 200 na opis i 500 na szczegóły celów).

<sup>(7)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 211/2011, art. 4, ust. 2. Przed oficjalnym zarejestrowaniem inicjatywy i jej umieszczeniem na stronie internetowej Komisji ta ostatnia ma dwa miesiące na sprawdzenie, czy: 1) utworzono komitet obywatelski i wyznaczono osoby kontaktowe; 2) inicjatywa w sposób oczywisty nie wykracza poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku ustawodawczego w celu wprowadzenia w życie Traktatów; 3) inicjatywa nie jest w sposób oczywisty obraźliwa, niepoważna lub dokuczliwa; 4) inicjatywa nie jest w sposób oczywisty sprzeczna z wartościami określonymi w traktatach Unii Europejskiej. Decyzja o zarejestrowaniu lub nie propozycji inicjatywy zależy od kwestii prawnych i w związku z tym może być kwestionowana. Jeśli Komisja odmawia rejestracji, informuje organizatorów o przyczynie odmowy oraz wszelkich odwoławczych środkach prawnych i pozaprawnych będących do ich dyspozycji. Wśród nich jest możliwość wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (zarzut niewłaściwego administrowania).

<sup>(8)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 211/2011, art. 6. Rozporządzenie przewiduje, iż postępowanie to leży w gestii właściwych organów w poszczególnych państwach członkowskich, w których będą zbierane deklaracje poparcia.

<sup>(9)</sup> Rozporządzenie przewiduje obowiązek uzyskania minimalnej liczby podpisów na państwo, proporcjonalnie do liczby mieszkańców <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/signatories>.

<sup>(10)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 211/2011, art. 15.

<sup>(11)</sup> Udane inicjatywy to „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”, „Stop wivisekcji”, „Jeden z nas”: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful>.

<sup>(12)</sup> Liczba rejestrowanych inicjatyw w ciągu lat stopniowo spada. W 2012 r. było ich 16, w 2013 – 9, w 2014 – 5 i w 2015 – 5.

<sup>(13)</sup> Dane dotyczące zebranych podpisów poparcia europejskiej inicjatywy obywatelskiej w ciągu ostatnich trzech lat wyraźnie pokazują spadek zainteresowania ze strony obywateli. W 2013 r. zebrano 5 402 174 podpisy, w 2014 – 628 865, a w 2015 już tylko 8 500.

<sup>(14)</sup> C. Berg, J. Tomson, *An ECI that works! Learning from the first two years of the European Citizens' Initiative*, 2014, <http://ecithatworks.org/>.

3.4. W lutym 2015 r., trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia, Parlament Europejski przedstawił badanie<sup>(15)</sup> na temat stanu jego wdrożenia, żądając wprowadzenia w nim zmian. Wnioski z tego badania zostały ujęte w październiku 2015 r. w rezolucji<sup>(16)</sup>, w której Parlament formalnie zwrócił się do Komisji z wyraźnymi i szczegółowymi propozycjami.

3.5. Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich, w dochodzeniu mającym na celu ocenę faktycznego funkcjonowania procedury dotyczącej europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz roli i obowiązków Komisji, w marcu 2015 r. opracowała 11 wytycznych dla ulepszenia inicjatywy<sup>(17)</sup>.

3.6. W październiku 2015 r. Komitet Regionów również przyjął opinię wzywającą do szybkiej i zasadniczej zmiany rozporządzenia<sup>(18)</sup>.

3.7. W odpowiedzi na liczne wnioski o zmianę rozporządzenia Komisja opublikowała w kwietniu 2015 r., jak przewiduje rozporządzenie, sprawozdanie<sup>(19)</sup> z uzyskanych dotąd rezultatów, a następnie, w lutym 2016 r., stanowisko<sup>(20)</sup> odnośnie do propozycji przedstawionych przez Parlament. W obu przypadkach Komisja, pomimo uznania wielu trudności napotykanym przez promotorów europejskiej inicjatywy obywatelskiej i dopuszczając możliwość wprowadzenia poprawek we wdrażaniu obowiązujących ram prawnych, kilkakrotnie odrzuciła jakąkolwiek możliwość zmiany aktualnego rozporządzenia w krótkim czasie.

3.8. Powszechna jest już opinia wśród instytucji europejskich, organizatorów i przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, że pomimo uzyskania pewnych pozytywnych rezultatów, europejska inicjatywa obywatelska jest jeszcze daleka od wykorzystania całego swojego potencjału w zakresie rozwiązań politycznych i aktywnego udziału obywateli.

3.9. Główne uwagi krytyczne, zgłaszane jednomyślnie przez instytucje i zainteresowane strony, to:

3.9.1. Niewielka wiedza i świadomość istnienia narzędzia europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>(21)</sup> ze strony obywateli i instytucji krajowych.

3.9.2. Komitety obywateli napotkały liczne przeszkody natury technicznej, prawnej i biurokratycznej w fazie rejestracji i zbierania deklaracji poparcia, które zagroziły wynikowi samej inicjatywy.

3.9.3. Obywatele, którzy zamierzali podpisać inicjatywę napotkali wiele trudności związanych z poszczególnymi przepisami krajowymi dotyczącymi przetwarzania danych.

3.9.4. Kilka udanych inicjatyw nie zostało wziętych pod uwagę przez Komisję w celu opracowania nowych wniosków ustawodawczych. Uwzględnione zostały jedynie w ramach pośrednio z nimi związanych inicjatyw ustawodawczych.

3.10. Wśród głównych trudności napotkanych przez komitety wyróżniają się:

3.10.1. Brak uznania prawnego dla komitetów obywatelskich. Ten aspekt negatywnie wpływa na ważne aspekty praktyczne europejskiej inicjatywy obywatelskiej, takie jak zbieranie funduszy czy zwykłe otwarcie rachunku bankowego. Ponadto fakt, iż podmioty będące promotorami są osobiście odpowiedzialne „za każdą szkodę wywołaną w organizacji”<sup>(22)</sup> europejskiej inicjatywy obywatelskiej, działa odstrasza.

<sup>(15)</sup> Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*, 2015, [www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank).

<sup>(16)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 października 2015 r. w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej [2014/2257 (INI)]. Sprawozdawca: Schöpflin.

<sup>(17)</sup> Sprawa: OI/9/2013/TN. Otwarcie procedury: 18.12.2013; decyzja: 4.3.2015. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/it/59205/html.bookmark>

<sup>(18)</sup> Komitet Regionów. Opinia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. C 423 z 17.12.2015, s. 1).

<sup>(19)</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące stosowania rozporządzenia (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej (COM(2015) 145 final).

<sup>(20)</sup> *Follow up to the European Parliament resolution on the European Citizens' Initiative*, przyjęty przez Komisję w dniu 2 lutego 2016 r.

<sup>(21)</sup> Badanie Eurobarometru „The Promise of EU”, wrzesień 2014 r., s. 51.

<sup>(22)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 211/2011, art. 13. Istnieje ryzyko błędów w zarządzaniu danymi osobowymi.

3.10.2. Nadmiernie rygorystyczne stosowanie kryteriów kwalifikowalności europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Około 40 % inicjatyw nie zostało zakwalifikowanych przez Komisję Europejską jako dopuszczalne w pierwszej fazie procesu, czyli rejestracji inicjatywy<sup>(23)</sup>. Według Parlamentu Europejskiego należy bliżej przyjrzeć się wewnętrznemu konfliktowi interesów Komisji, która z jednej strony ma obowiązek informowania organizatorów i oceniania kwalifikowalności inicjatywy, a z drugiej strony jest adresatem teje inicjatywy<sup>(24)</sup>.

3.10.3. Pokrywanie się działań w kalendarzu europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Czas potrzebny w każdym państwie członkowskim do uzyskania autoryzacji systemu zbierania deklaracji drogą elektroniczną skraca krótki sam w sobie okres 12 miesięcy na zebranie deklaracji poparcia.

3.10.4. Brak odpowiedniego wsparcia ze strony Komisji w fazach rozpoczęcia inicjatywy i zarządzania nią. Szczególnej uwagi wymaga usługa hostingu i OCS oferowanych bezpłatnie przez Komisję oraz trudności organizatorów w opracowywaniu i rozpowszechnianiu dokumentacji w wielu językach.

3.10.5. Zarządzanie europejską inicjatywą obywatelską jest kosztownym procesem. Obrazuje to fakt, iż trzy udane inicjatywy miały za sobą poparcie wielkich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wspierały ich działania od strony technicznej, organizacyjnej i finansowej. Aby nie przeinaczyć podstawowych zasad europejskiej inicjatywy obywatelskiej, wielu organizatorów podkreślało konieczność uzyskania większego poparcia na szczeblu UE w celu rozpoczęcia kampanii.

3.10.6. Nadmierna surowość w kwestii zbierania danych osobowych i zarządzania nimi. W niektórych państwach członkowskich przepisy w tej materii zniechęciły do organizowania i promowania nowych inicjatyw. Ponadto w niektórych państwach przepisy dotyczące zbierania danych przewidują branie pod uwagę tylko podpisów złożonych przez obywateli mieszkających na terenie swojego państwa, co *de facto* pozbawia możliwości uczestnictwa 11 milionów osób<sup>(25)</sup>

3.10.7. Niewielkie zaangażowanie promotorów w działania następcze. Spotkania i wysłuchania, zważywszy na niewielkie skutki udanych inicjatyw, wydają się niewystarczające do zapoczątkowania działań ustawowych ze strony Komisji.

3.11. Rok 2016 jest decydujący dla europejskiej inicjatywy obywatelskiej w procesie, który może doprowadzić do jej zmiany. Niniejsza opinia z inicjatywy własnej ma na celu przedstawienie wkładu EKES-u w ten proces, z zachowaniem świadomości olbrzymiego niewykorzystanego potencjału tak ważnego i innowacyjnego narzędzia w europejskich procesach decyzyjnych i w perspektywie faktycznego obywatelstwa europejskiego.

#### 4. EKES a europejska inicjatywa obywatelska

4.1. EKES, jako podmiot łączący instytucje europejskie i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, od samego początku został włączony w debatę na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Pokazują to już przyjęte opinie<sup>(26)</sup> i powołanie grupy *ad hoc*, która stale śledzi zmiany i wdrażanie tego prawa<sup>(27)</sup>.

4.2. Ponadto Komitet jest aktywnie zaangażowany w proces europejskiej inicjatywy obywatelskiej<sup>(28)</sup> w podwójnej roli podmiotu wspomagającego inicjatywę oraz zarządcy instytucjonalnego. Wśród inicjatyw i kompetencji EKES-u warto wymienić:

4.2.1. Coroczny „Dzień Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej”, w czasie którego ocenia się razem ze wszystkimi zaangażowanymi podmiotami stan wprowadzania w życie i skuteczność europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Ponadto wydarzenie to ułatwia wymianę dobrych praktyk oraz tworzenie sieci kontaktów między wnioskodawcami a innymi zainteresowanymi stronami.

<sup>(23)</sup> Szczególnie restrykcyjna wydała się interpretacja zapisu: „propozycja inicjatywy nie może wykraczać w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów”. W ten sposób systematycznie były odrzucane wszystkie inicjatywy mające na celu poprawianie traktatów. Jedynym wyjątkiem jest inicjatywa „Let me vote”, która miała na celu uzupełnienie praw obywateli europejskich wymienionych w art. 20 ust. 2 TFUE o prawo udziału we wszystkich wyborach odbywających się w państwie członkowskim zamieszkania na tych samych warunkach co obywatele tego państwa.

<sup>(24)</sup> EPRS, *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*, 2015, pkt 3.1.4.

<sup>(25)</sup> EPRS, *Implementation of the European Citizens' Initiative. The experience of the first three years*, 2015, rozdz. 6. EPRS, *Disenfranchisement of EU citizens resident abroad*, Executive Summary.

<sup>(26)</sup> Opinia EKES-u w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 182).

Opinia EKES-u w sprawie Wdrażanie traktatu z Lizbony: *demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska (artykuł 11 TUE)* (Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 59).

<sup>(27)</sup> Grupa *ad hoc* ds. europejskiej inicjatywy obywatelskiej powstała w październiku 2013 r., a jej mandat odnowiono w 2015 r.

<sup>(28)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.members-former-eesc-presidents-henri-malosse-speeches-statements&itemCode=35383>



4.2.2. Utworzenie osobnego biura, „punktu informacyjnego” europejskiej inicjatywy obywatelskiej, który oferuje między innymi tłumaczenia na języki urzędowe Unii Europejskiej opisów inicjatyw zweryfikowanych przez Komisję.

4.2.3. Udostępnienie pomieszczeń w celu ułatwienia rozpowszechniania kampanii.

4.2.4. Opracowanie praktycznego przewodnika, dołączonego do trzeciego wydania, w celu umożliwienia zapoznania się z europejską inicjatywą obywatelską i jej promowania<sup>(29)</sup>. Ponadto w publikacji zatytułowanej *Europejski paszport aktywnego obywatelstwa*<sup>(30)</sup>, której celem jest informowanie obywateli europejskich oraz stymulowanie ponadnarodowej demokracji uczestniczącej, Komitet przyznaje kluczową rolę europejskiej inicjatywie obywatelskiej.

4.2.5. Utworzenie w 2016 r. publicznego archiwum dokumentacji akademicko-naukowej dotyczącej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, otwartego bezpłatnie dla wszystkich obywateli.

4.2.6. Przedstawienie na sesji plenarnej lub na posiedzeniu sekcji wszystkich najbardziej udanych, zarejestrowanych inicjatyw, które nie są sprzeczne z oficjalną polityką Komitetu odzwierciedloną w jego opiniach, co umożliwi EKES-owi ich odpowiednie wyeksponowanie, przy jednoczesnym zachowaniu neutralnego stanowiska.

4.2.7. EKES uczestniczy, w osobach swoich delegatów, w wysłuchaniach organizowanych w Parlamencie Europejskim, których tematem są udane inicjatywy, uczestnicząc w procesie ich analizowania i zgłębiania przez Komisję.

## 5. Uwagi ogólne

5.1. EKES z całą mocą ponownie podkreśla swoje poparcie dla europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Cztery lata po wejściu w życie rozporządzenia dotyczącego europejskiej inicjatywy obywatelskiej podkreśla się zachęcające dane w kwestii uczestnictwa, ale również olbrzymi niewykorzystany potencjał. Komitet wierzy, że prawidłowe i pełne wdrożenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej może przyczynić się do zmniejszenia dystansu pomiędzy obywatelami a Unią Europejską.

5.2. EKES podziela opinie wyrażone przez Parlament Europejski, Komitet Regionów i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich co do tego, iż częściowe i ograniczone wdrażanie europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest spowodowane wieloma czynnikami. Napotyka się ograniczenia natury technicznej, prawnej i biurokratycznej, ale także wyraźne kolizje instytucjonalne wynikające z wyraźnego przeciążenia w kompetencjach i obowiązkach w Komisji Europejskiej.

5.3. EKES uważa również, że Komisja pomyślnie rozwiązała niektóre z tych problemów, jak w przypadku dostarczenia bezpłatnego systemu OCS, podczas gdy innych niestety nie można rozwiązać bez wprowadzania zmian w samym rozporządzeniu.

5.4. Komitet zachęca więc Komisję do aktywnego działania na dwóch frontach: okresowego interweniowania w celu rozwiązania lub uproszczenia mniej skomplikowanych i oczywistych problemów technicznych i biurokratycznych oraz jak najszybszego przedstawienia propozycji zmiany wspomnianego rozporządzenia w celu stawienia czoła bardziej złożonym problemom instytucjonalnym, prawnym i organizacyjnym.

## 6. Uwagi szczegółowe

6.1. EKES, w celu uproszczenia i zwiększenia wydajności narzędzia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, wysuwa następujące propozycje zmian w rozporządzeniu:

6.1.1. Zapewnienie komitetom obywatelskim możliwości rozpoczęcia zbierania deklaracji poparcia w wybranym przez nich terminie. Jest to konieczne do efektywnego wykorzystania 12 miesięcy na zebranie podpisów.

6.1.2. Zapewnienie uznania prawnego komitetom obywatelskim, z przydzieleniem im w razie konieczności specjalnego statusu, tak aby ograniczyć odpowiedzialność karną organizatorów do poważnych oszustw i przestępstw, na wzór dyrektywy 2008/99/WE w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne.

<sup>(29)</sup> [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/it\\_15\\_438-citizens-initiative.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/it_15_438-citizens-initiative.pdf)

<sup>(30)</sup> [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/15\\_85-citizenship-passport-it.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/15_85-citizenship-passport-it.pdf)

6.1.3. Utworzenie punktu kompleksowej obsługi, fizycznego i internetowego, gdzie obywatele mogliby otrzymywać informacje i wskazówki dotyczące przedstawiania inicjatyw. Kluczowe jest zapewnienie komitetom obywatelskim odpowiedniego wsparcia techniczno-prawnego w celu ułatwienia przedstawiania inicjatyw i zwiększenia liczby dopuszczalnych inicjatyw.

6.1.4. Rozważenie propozycji mających na celu obniżenie minimalnego wieku, od którego można poprzeć europejską inicjatywę obywatelską i uczestniczyć w niej, tak jak postulowały Parlament i Komitet Regionów, by zaoferować młodym szansę aktywnego uczestnictwa w procesie tworzenia Unii Europejskiej.

6.1.5. Rozdzielenie funkcji „zarządcy instytucjonalnego” i „sędziego”, które aktualnie pełni Komisja. Jest to niezbędne, aby rozwiązać ewidentny wewnętrzny konflikt interesów Komisji oraz ułatwić pełne i skuteczne wdrożenie narzędzia europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

6.1.5.1. EKES, potwierdzając swoją gotowość do dalszego zaangażowania w już podjęte inicjatywy, może być również naturalnym kandydatem do roli podmiotu wspomagającego i zarządcy instytucjonalnego.

6.1.6. Zapewnienie odpowiednich działań następczych udanym inicjatywom. Z poszanowaniem prawa inicjatywy Komisji Europejskiej Komitet zwraca się do niej o opracowanie wniosku ustawodawczego w ciągu 12 miesięcy od zakończenia kampanii lub o odpowiednie uzasadnienie decyzji o nieprzedkładaniu żadnego wniosku. W razie braku wniosku w ustalonym terminie Komitet ma nadzieję, że Parlament Europejski wywrze nacisk na Komisję zgodnie z art. 225 TFUE. Ponadto Komisja powinna nawiązać bliższe stosunki z osobami przedstawiającymi inicjatywy, wychodząc poza zwykłe wysłuchania w Parlamencie Europejskim, aby zagwarantować, że opracowany wniosek będzie odpowiadał oczekiwaniom tych, którzy go wsparli.

6.2. Komitet uważa ponadto, że Komisja powinna:

6.2.1. Zadać, by proces rejestracji był bardziej transparentny i skuteczniejszy. Komisja powinna być bardziej proaktywna, dostarczając szczegółowych odpowiedzi i możliwych rozwiązań, w przypadku gdy inicjatywa została odrzucona, umożliwiając komitetom jej zmodyfikowanie, tak by była zgodna z kryteriami ustanowionymi obowiązującym prawem.

6.2.2. Kontynuować negocjacje z państwami członkowskimi w celu uproszczenia, zredukowania i ujednoczenia systemu przepisów krajowych dotyczących gromadzenia danych, co jest niezbędne do podpisania deklaracji poparcia. Proponuje się zwłaszcza jak najdalej idące ograniczenie konieczności przedstawiania dokumentów tożsamości i umożliwienie wszystkim obywatelom podpisywanie inicjatyw w państwach zamieszkania<sup>(31)</sup>.

6.2.3. Udostępnić na stałe bezpłatne narzędzie do zbierania deklaracji poparcia OCS dla ułatwienia zbierania i katalogowania deklaracji poparcia oraz ich weryfikacji przez organy krajowe. Ponadto mamy nadzieję, że takie narzędzie zostanie udostępnione również osobom niepełnosprawnym.

6.3. Zaleca się w szczególności:

6.3.1. Wzmocnienie procesów informowania i uwrażliwiania na europejską inicjatywę obywatelską. Powinno się to odbywać przede wszystkim poprzez kampanie *ad hoc* promowane przez Komisję i państwa członkowskie. W tej perspektywie proponujemy umożliwienie komitetom obywatelskim informowania zainteresowanych osób udzielających wsparcia o rozwoju i rezultatach kampanii (po uprzednim uzyskaniu ich zgody). Ma to również zastosowanie w przypadku Komisji, która powinna lepiej promować działania następcze dotyczące udanych inicjatyw, informując o nich przede wszystkim komitety obywatelskie.

6.3.2. Zagwarantowanie wielojęzyczności jako niezbędnego warunku osiągnięcia wysokiego wskaźnika uczestnictwa oraz znalezienie nowych sposobów łączenia zbierania podpisów online z mediami społecznościowymi i cyfrowymi w celu dotarcia do szerszego grona osób.

6.3.3. Umożliwienie zasadniczo każdemu obywatelowi Unii Europejskiej promowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej, z zapewnieniem pokrycia podstawowych kosztów kampanii, w wypadku gdy inicjatywa została formalnie zarejestrowana.

---

<sup>(31)</sup> Obywatele brytyjscy i irlandzcy zamieszkali w Bułgarii, we Francji, w Austrii, Republice Czeskiej i Portugalii są dziś pozbawieni tego prawa.

6.4. EKES proponuje utworzenie forum instytucjonalnego na temat uczestnictwa obywateli europejskich, które stałoby się stałym miejscem dyskusji i debaty przy Komitecie na wzór Europejskiego Forum Migracji, wykorzystując działania podjęte w ramach Dnia Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej. W tym kontekście, w celu zagwarantowania jakości dyskusji, EKES zaprosiłby między innymi przedstawicieli odpowiednich instytucji, po jednym przedstawicielu każdego komitetu obywatelskiego, którego inicjatywa została formalnie zarejestrowana, jak również wszystkie zainteresowane strony. Komitet mógłby omówić tę kwestię w ramach bardziej szczegółowej i złożonej propozycji przedstawionej w opinii z inicjatywy własnej *ad hoc*.

Bruksela, dnia 13 lipca 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---