

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wdrażanie Traktatu z Lizbony: demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska (art. 11)” (opinia z inicjatywy własnej)

(2010/C 354/10)

Sprawozdawca: **Anne-Marie SIGMUND**

Dnia 16 lipca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Wdrażanie traktatu z Lizbony: demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska (art. 11 TUE)”.

Podkomitet, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię 11 lutego 2010 r.

Na 461. sesji plenarnej w dniach 17-18 marca 2010 r. (posiedzenie z 17 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zdaniem Komitetu postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczące demokratycznych zasad Unii, w szczególności art. 11 TUE, są kamieniem milowym na drodze do Europy obywateli, którą oni faktycznie odczuwają jako taką, która przynosi im praktyczne korzyści i na której kształt mogą wpływać. Konieczne jest jednak bardziej wiążące zdefiniowanie poszczególnych procesów demokratycznych oraz opracowanie dla nich niezbędnych struktur.

1.2 Komitet zwraca się o jasne zdefiniowanie instrumentu, jakim jest horyzontalny dialog obywatelski (art. 11 ust. 1 TUE) oraz wertykalny dialog obywatelski (art. 11 ust. 2 TUE), jak również o określenie zasad dotyczących jego procedur i uczestników. Zachęca, aby Komisja – analogicznie do postępowania w przypadku art. 11 ust. 4 TUE – zainicjowała proces konsultacji poprzez przedłożenie zielonej księgi w sprawie dialogu obywatelskiego oraz zaproponowała niezbędne uregulowania na podstawie wyników tego procesu.

1.3 Komitet podkreśla wyrażaną już przez siebie wielokrotnie gotowość do wniesienia, jako partner i pośrednik w dialogu obywatelskim, konstruktywnego wkładu do rozwoju tego dialogu oraz wzmocnienia swojej roli jako miejsca spotkań. Komitet oferuje wszystkim organom Unii swoją sieć i infrastrukturę jako konkretną pomoc w dialogu obywatelskim ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

1.4 Art. 11 ust. 3 TUE umieszcza stosowaną już przez Komisję w szerokim zakresie praktykę konsultacji w kontekście wzmocnionego obecnie, opartego na uczestnictwie filara europejskiego modelu demokracji. Również w odniesieniu do tego instrumentu Komitet wzywa do ustanowienia jaśniejszych procedur postępowania, zgodnych z zasadami przejrzystości, otwartości i reprezentatywności.

1.5 Europejska inicjatywa obywatelska, wprowadzona art. 11 ust. 4 TUE, stanowi pierwszy w historii przypadek zawarcia w traktacie konkretnych postanowień dotyczących procedury demokracji bezpośredniej na transgranicznym, ponadnarodowym szczeblu. Komitet z dużym zadowoleniem przyjmuje tę nową możliwość i pragnie wnieść konkretny wkład do tego historycznego novum. Komitet precyzuje swoje stanowisko w odniesieniu do poszczególnych przepisów wykonawczych, które powinny zostać przyjęte w 2010 r. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, aby:

- nie tworzyć żadnych zbędnych przeszkód dla korzystania przez obywateli z ich możliwości udziału, ponieważ mamy do czynienia wyłącznie z „inicjatywą programową”;
- za pomocą jasnych zasad i postanowień ułatwić inicjatorom organizację inicjatyw w 27 państwach członkowskich, bez ryzyka natknięcia się na niespodziewane przeszkody na szczeblu krajowym;
- zapewnić inicjatorom, o ile to konieczne, wsparcie finansowe po osiągnięciu pewnego progu.

1.6 Komitet deklaruje się jako centralny element ponadnarodowej infrastruktury demokratycznej w Europie i będzie wykonywał swoje zadania w ramach art. 11 TUE w sposób ukierunkowany i skuteczny. Ponadto Komitet proponuje, że może służyć jako punkt informacyjny, wspierać, o ile to konieczne, inicjatywy obywatelskie za pomocą towarzyszącej im opinii z inicjatywy własnej, organizować wysłuchania w przypadku skutecznych inicjatyw oraz ewentualnie wspierać również za pomocą opinii przeprowadzaną przez Komisję ocenę.

2. Kontekst

2.1 W grudniu 2001 r. szefowie państw i rządów uzgodnili na szczycie w Laeken nową metodę służącą opracowaniu traktatów europejskich i podjęli decyzję o powołaniu „Konwentu o przyszłości Europy”, który osiągnął znaczną dynamikę demokratyczną dzięki swojemu składowi⁽¹⁾ i w czerwcu 2003 r. wreszcie przedłożył tekst, który zawierał innowacyjne propozycje służące zwiększeniu przejrzystości i udziału.

2.2 Po fiasku opracowanego przez Konwent „Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy”, które spowodowane zostało negatywnym wynikiem referendum we Francji i Holandii, 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie podpisano zmieniony traktat UE, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

3. Wprowadzenie

3.1 Wejście w życie traktatu z Lizbony upraszcza wiele procedur i zwiększa ich przejrzystość, wprowadza jaśniejszy podział kompetencji, rozszerza uprawnienia Parlamentu Europejskiego oraz wzmacnia zewnętrzną i wewnętrzną reprezentację Unii Europejskiej.

3.2 Obok form demokracji parlamentarnej (pośredniej)⁽²⁾, umocowanie demokracji uczestniczącej (bezpośredniej) w TUE oznacza rozszerzenie i wzmocnienie europejskiego modelu demokracji, ale w żadnym razie nie służy jego zastąpieniu.

3.3 Konkretnie postanowienia dotyczące demokracji uczestniczącej obejmują:

- horyzontalny dialog obywatelski,
- wertykalny dialog obywatelski,
- już funkcjonującą praktykę konsultacji Komisji oraz
- nową europejską inicjatywę obywatelską.

3.4 Zgodnie z charakterem traktatu UE postanowienia art. 11 TUE stanowią jedynie ramy, które następnie należy określić, ukształtować i zrealizować za pomocą odpowiednich regulacji prawnych oraz tchnąć w nie życie poprzez działania zainteresowanych podmiotów.

⁽¹⁾ Oprócz przewodniczącego Valéry'ego GISCARDA D'ESTAINGA i jego obu zastępców, Giuliana AMATO i Jeana Luca DEHAENGO, w skład Konwentu wchodziły następujące członkowie:

- 15 przedstawicieli szefów państw i rządów państw członkowskich,
- 13 przedstawicieli szefów państw i rządów państw kandydujących,
- 30 przedstawicieli parlamentów krajowych państw członkowskich,
- 26 przedstawicieli parlamentów krajowych państw kandydujących,
- 16 przedstawicieli spośród posłów do Parlamentu Europejskiego,
- 2 przedstawicieli Komisji Europejskiej.

Do tego dochodziło 13 obserwatorów, reprezentujących EKES, KR, partnerów społecznych oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Obserwatorami z ramienia EKES-u byli Göke FRERICHES, Roger BRIESCH i Anne-Marie SIGMUND.

⁽²⁾ Zgodnie z art. 10 TUE „funkcjonowanie Unii” opiera się na „demokracji przedstawicielskiej”.

3.5 Komisja podjęła już przemyślaną inicjatywę w odniesieniu do europejskiej inicjatywy obywatelskiej i opublikowała zieloną księgę⁽³⁾; po przeprowadzeniu procedury konsultacji Komisja przedłożyła wniosek dotyczący rozporządzenia, służący realizacji art. 11 ust. 4 TUE. W ten sposób Komisja przesłała wyraźny sygnał dialogu w procesie przygotowywania się do wdrożenia tego nowego instrumentu, a jednocześnie bierze pod uwagę w szczególności te podmioty zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz zainteresowanych obywateli z całej Unii, którzy w późniejszym okresie będą realizatorami tych inicjatyw.

4. Traktat z Lizbony – art. 11 TUE

4.1 Horyzontalny dialog obywatelski

Artykuł 11 ust. 1 TUE: „Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”.

4.1.1 To postanowienie stanowi podstawę prawną dla horyzontalnego dialogu obywatelskiego, jednak bez bliższego go definiowania. Komitet opracował już wiele opinii w sprawie dialogu obywatelskiego⁽⁴⁾ i uznał go za jeden z najważniejszych elementów uczestnictwa w europejskim modelu demokracji. Komitet podkreślał również wielokrotnie, że jest gotów podjąć się roli platformy i promotora tego dialogu oraz przyczynić się do powstania europejskiej opinii publicznej. W tym kontekście Komitet podkreślał również wielokrotnie, że jako partner i pośrednik w dialogu obywatelskim chce i będzie konstruktywnie przyczyniać się do jego rozwoju. W związku z tym Komitet jest gotów do rozbudowania swojej funkcji miejsca spotkań i do udzielenia również wsparcia praktycznego, na przykład poprzez udostępnienie swojej infrastruktury. Komitet przywiązuje ogromną wagę do tego, aby przyczynić się do przyciągnięcia przez dialog obywatelski niezbędnej uwagi (europejskiej) opinii publicznej i przekształcenia go w prawdziwie interaktywną dyskusję.

4.1.2 Komitet ponownie podkreśla, że ten instrument demokracji uczestniczącej wymaga jasnego zdefiniowania i konieczne jest ustanowienie konkretnego trybu jego funkcjonowania. Na przykład należy wyjaśnić, jakie kryteria reprezentatywności muszą spełnić wymienione w tym ustępie stowarzyszenia, aby móc uczestniczyć w dialogu. Również w odniesieniu do zagadnienia reprezentatywności podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Komitet zwracał już uwagę⁽⁵⁾, jak istotne jest dokonanie rozróżnienia między reprezentatywnością ilościową (pełnoprawne reprezentowanie większości zainteresowanych podmiotów) a jakościową (potwierdzenie odpowiedniej wiedzy eksperckiej). Zdaniem Komitetu stowarzyszenia, które mają zostać włączone w dialog, powinny być reprezentatywne zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym.

⁽³⁾ COM(2009) 622 wersja ostateczna z 11 listopada 2009 r.

⁽⁴⁾ Opinia w sprawie: „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w tworzenie białej księgi” z 25 kwietnia 2001 r. (Dz.U. C 193 z 10.7.2001). Opinia w sprawie reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego z 14 lutego 2006 r. (Dz.U. C 88 z 11.4.2006). Opinia w sprawie nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej z 9 lipca 2008 r. (Dz.U. C 27 z 3.2.2009), pkt 7.6 i 7.7.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 4, akapit 2.

4.1.3 Ponadto konieczne będzie bliższe określenie przez prawodawcę, jakie konkretne działania ze strony uznaje za konieczne, aby spełnić wymóg „odpowiednich środków” (patrz art. 11 ust. 1 TUE).

4.1.4 W tym kontekście Komitet uznaje, że należy zwrócić uwagę na różnicę pomiędzy europejskim dialogiem obywatelskim a europejskim dialogiem społecznym oraz ostrzec przed mieszanym pojęciem. W oczywisty sposób europejski dialog społeczny jest również jednym z głównych filarów kwalifikowanego uczestnictwa, jednak podlega on szczególnym zasadom pod względem zakresu, uczestnictwa, procedur i efektów. Jego prawne umocowanie w traktacie odzwierciedla jego znaczenie.

4.2 Wertykalny dialog obywatelski

Artykuł 11 ust. 2 TUE: „Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”.

4.2.1 Ustęp ten dotyczy wertykalnego dialogu obywatelskiego; zobowiązano w nim instytucje Unii do jego regularnego prowadzenia. Komitet wyrażał swoje stanowisko⁽⁶⁾ również w odniesieniu do tej formy dialogu obywatelskiego i także w niniejszej opinii wzywa Komisję do ustanowienia bardziej szczegółowych warunków zarówno co do treści, jak i trybu postępowania.

4.2.2 Antycypując powyższe postanowienie traktatu, już pewien czas temu Parlament Europejski ustanowił tak zwaną „Agorę”, tworząc w ten sposób instrument wertykalnego dialogu obywatelskiego.

4.2.3 Ponieważ w art. 11 ust. 2 TUE zobowiązano wszystkie instytucje Unii do utrzymywania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, Komitet wzywa wszystkie pozostałe instytucje, w szczególności jednak Radę, do możliwie jak najszybszego przedstawienia swoich zamierzeń w zakresie realizacji tego artykułu traktatu.

4.2.4 Komitet oferuje wszystkim instytucjom Unii swoją sieć i infrastrukturę w celu nawiązania tego wertykalnego dialogu ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim oraz konstruktywnego go prowadzenia.

4.3 Konsultacje Komisji Europejskiej

Artykuł 11 ust. 3 TUE: „Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii”.

4.3.1 Powyższe postanowienie włącza praktykę konsultacji Komisji, realizowaną już dotychczas w szerokim zakresie, w kontekst wzmocnionego opartego na uczestnictwie filaru

europejskiego modelu demokracji. Komitet przypomina⁽⁷⁾, że taka praktyka konsultacji jest zasadniczo istotnym elementem wprowadzonej przez Komisję w 2001 r. koncepcji „rządów europejskich”⁽⁸⁾ i jako działanie odgórne jedynie pośrednio umożliwia działanie społeczeństwa obywatelskiego. Zwraca też ponownie uwagę na konieczność rozróżnienia między „konsultacją” jako działaniem odgórnym a „uczestnictwem” jako prawem obywateli. Omawiany środek nie dotyczy aspektu aktywnego włączenia się zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w dany proces z własnej inicjatywy („bottom up”).

4.3.2 Komitet jest gotów wesprzeć w ramach swojego mandatu Komisję Europejską w tych przypadkach, w których chce ona wyjść poza zwykle stosowane ramy konsultacji za pośrednictwem internetu, na przykład poprzez organizację wspólnych wysłuchań w specyficznych kwestiach lub prowadzenie otwartych konsultacji w ramach forum zainteresowanych stron zgodnie z metodą „open space”.

4.3.3 Same konsultacje nie stanowią jednak jeszcze rzeczywistego dialogu ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Z tego względu Komitet wzywa Komisję do przeglądu i uporządkowania dotychczasowej praktyki konsultacji. Z jednej strony konieczne jest zapewnienie odpowiednich ram czasowych konsultacji, aby zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i poszczególni obywatele faktycznie mieli czas na opracowanie swoich odpowiedzi, a konsultacje nie odbywały się jedynie dla formalności. Z drugiej strony konieczne jest nadanie procesowi oceny bardziej przejrzystego charakteru. Aby podjąć rzeczywisty dialog, Komisja powinna odpowiadać na zgłaszane wnioski i przedstawiać swoje stanowisko, dlaczego ta czy inna propozycja została przyjęta bądź odrzucona. Komisja powinna możliwie szczegółowo omówić te i inne usprawnienia ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

4.4 Europejska inicjatywa obywatelska

Artykuł 11 ust. 4 TUE: „Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”.

4.4.1 Komitet podziela opinię, że ta nowa europejska inicjatywa obywatelska ma dla integracji europejskiej znaczenie, które daleko wykracza poza aspekt prawny, i należy ją uznać za pierwszy element demokracji bezpośredniej na szczeblu ponadnarodowym, który jednak – zgodnie z treścią postanowienia – jest ograniczony do obywateli Unii. Komitet przyjąłby z zadowoleniem, gdyby przy zmianie traktatów stale uwzględniano także obywateli państw trzecich zamieszkałych na terytorium Unii.

⁽⁶⁾ Opinia w sprawie rozwoju partnerskiej współpracy między Komisją a organizacjami pozarządowymi z 13 lipca 2000 r. (Dz.U. C 268 z 19.9.2000) oraz opinia z 24 września 1999 r. w sprawie roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji europejskiej oraz jego wkładu w ten proces (Dz.U. C 329 z 17.11.1999).

⁽⁷⁾ Opinia w sprawie: „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w tworzenie białej księgi” z 25 kwietnia 2001 r. – (Dz.U. C 193 z 10.7.2001). Opinia w sprawie: „Rządy europejskie – biała księga” z 20 kwietnia 2002 r. (Dz.U. C 125 z 27.5.2002).

⁽⁸⁾ COM(2001) 428 wersja ostateczna z 25 lipca 2001 r.

4.4.2 Należy podkreślić, że nowa europejska inicjatywa obywatelska nie stanowi „inicjatywy ludowej”, która funkcjonuje w wielu państwach członkowskich i w związku z którą inicjuje się wiążące referendum, lecz raczej „inicjatywę programową”, za pomocą której wzywa się Komisję do podjęcia działań prawodawczych. To instrument mniejszości, pozwalający jedynie uzyskać wpływ na kształt programu politycznego. Prawo inicjatywy prawodawczej pozostaje w rękach Komisji, a ewentualnie rozpoczęty w ten sposób proces prawodawczy przebiega w ramach określonych procedur.

4.4.3 Omawiany instrument wymaga oczywiście określonych zasad i standardów. Jednak z uwagi na to, że instrumenty demokracji bezpośredniej na szczeblu europejskim wymagają dopiero opracowania, konieczne jest zapewnienie europejskiej inicjatywie obywatelskiej ram dalszego rozwoju. W rozporządzeniu w sprawie realizacji art. 11 ust. 4 TUE należy ustanowić możliwie jak najniższe standardy minimalne i jakościowe, a w dziedzinach, w których na szczeblu wspólnotowym brak jest danych opartych na doświadczeniu, konieczne jest pozostawienie marginesu swobody decyzyjnej i interpretacyjnej, ponieważ skutkiem europejskiej inicjatywy obywatelskiej może być jedynie uwzględnienie konkretnego zagadnienia w programie działań Komisji.

4.4.4 Komitet w żadnym razie nie podziela jednak stanowiska Parlamentu Europejskiego⁽⁹⁾, „że monitoring przebiegu inicjatywy obywatelskiej jest politycznym zadaniem Parlamentu”, i wypowiada się przeciwko monitorowaniu procesu z zakresu przedlegislacyjnego przez prawodawcę. Taki „monitoring” stanowiłby naruszenie zasady podziału władzy; z tego względu Komitet opowiada się za ustanowieniem niezależnej „instytucji doradczej” bądź „punktu informacyjnego”, który wspierałby inicjatorów na etapie przygotowywania i startu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, aby można było zasadniczo unikać oczywistych konfliktów z przepisami w zakresie dopuszczalności i wykonania, skoro nie da się ich wykluczyć.

4.4.5 Całkowicie słusznie Parlament zwraca w tym zakresie uwagę na konieczność dokonania rozróżnienia między petycjami, które kieruje się do Parlamentu, a inicjatywami obywatelskimi, które mają stanowić wezwanie skierowane do Komisji. W tym kontekście konieczne jest opracowanie całkowicie odmiennych procedur i wymogów w odniesieniu do obu tych instrumentów współuczestnictwa obywateli.

4.4.6 Będąca elementem demokracji bezpośredniej europejska inicjatywa obywatelska stanowi również skuteczny sposób inicjowania ponadnarodowych procesów debaty. Dzięki temu obywatele, obecnie raczej zdystansowani wobec „politycznej Europy”, mogą zaproponować konkretne inicjatywy i cele. Im aktywniej się ich zaprosi i zachęci do udziału w inicjatywach, bez stawiania przed nimi zbędnych przeszkód administracyjnych, tym szybciej przestaną się uważać za widzów niezrozumiałego procesu decyzyjnego i przekształcą się z przedmiotu w podmiot europejskiej wspólnotowości. Taki realizowany etapami proces, wymagający zmierzenia się z problemami istotnymi dla Europy, musi przyczynić się do stworzenia europejskiej świadomości i europejskiej opinii publicznej.

4.4.7 Pod względem merytorycznym należy zwrócić uwagę, że europejska inicjatywa obywatelska oczywiście nie może być sprzeczna z traktatami ani z europejską kartą praw podstawowych. Podobnie jak w przypadku procesu pośredniego / parlamentarnego, również w przypadku bezpośredniego / obywatelskiego procesu wypracowywania opinii może się jednak zdarzyć, że ugrupowania ekstremistyczne będą chciały wykorzystać istniejące kanały kształtowania opinii i (nad)użyć ich do swoich celów. To jedno z wielkich, zasadniczych wyzwań stojących przed każdą demokracją, ale jednocześnie największa zaleta systemów demokratycznych w porównaniu z systemami niedemokratycznymi. Nowoczesna demokracja przedstawicielska, opierająca się na filarach zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich, musi polegać na możliwości otwartego i przejrzystego dyskusowania nad zagadnieniami niewygodnymi, a nawet ekstremistycznymi.

4.5 *Zielona księga Komisji Europejskiej w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej*

4.5.1 Chociaż Komitet nie był bezpośrednim adresatem zakończonego procesu konsultacji, to uprzedzając zbliżające się prace w Parlamencie i Radzie nad wnioskami dotyczącymi rozporządzeń, chciałby wnieść ekspercki wkład w kształtowanie opinii i przedstawić poniżej swoje stanowisko w odniesieniu do kwestii poruszonych w zielonej księdze.

4.6 *Minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele*

4.6.1 Komitet podziela zdanie Komisji, że wartość minimalna powinna być ustalona w oparciu o obiektywne kryteria. Nie zgadza się jednak ze stanowiskiem Komisji, że dopiero jedna trzecia państw członkowskich, a więc 9 państw, gwarantuje reprezentatywność interesów Unii, ale z drugiej strony nie podziela również opinii niektórych organizacji, że już 4 państwa członkowskie stanowią wystarczającą znaczną liczbę.

4.6.2 Komitet zgadza się raczej z opinią Parlamentu Europejskiego, że jedna czwarta państw członkowskich, a więc obecnie 7 państw, stanowi odpowiednią wartość minimalną. Ta wartość opiera się na art. 76 TFUE, dotyczącym możliwości przyjęcia z inicjatywy jednej czwartej państw członkowskich aktów prawnych dotyczących współpracy administracyjnej w ramach współpracy sądowniczej i policyjnej lub w sprawach karnych. Zdaniem Komitetu to odpowiedni punkt odniesienia dla zapewnienia prawdziwego wymiaru europejskiego inicjatywy obywatelskiej.

4.7 *Minimalna liczba podpisów przypadających na jedno państwo członkowskie*

4.7.1 Ponieważ w traktacie z Lizbony wspomina się jedynie o „znaczej liczbie państw członkowskich”, pojawiła się również możliwość, aby nie określać minimalnej liczby uczestników z danego państwa. Z uwagi na przywoływany kilkakrotnie w traktacie wymóg podwójnej większości Komitet podziela jednak opinię Komisji, że rezygnacja z minimalnej liczby uczestników z danego państwa członkowskiego byłaby sprzeczna z duchem traktatu.

⁽⁹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 maja 2009 r., sprawozdawca: Sylvia-Yvonne KAUFMANN (T6-0389/2009).

4.7.2 Zamiast sztywnego, liczbowego określenia udziału procentowego w wysokości 0,2 % dla każdego państwa członkowskiego Komitet opowiada się raczej za systemem ruchomym, który pozwoliłby na wypracowanie rozsądnej równowagi między państwami. Na przykład możliwy byłby wymóg minimalnej wartości w wysokości 0,08 %⁽¹⁰⁾, aby można było uwzględnić podpisy pochodzące z danego państwa członkowskiego. Ogólnie inicjatywa obywatelska musi oczywiście uzyskać milion podpisów. Z połączenia obu tych kryteriów powstaje automatyczne wyrównanie, które jest zgodne z zawartym w traktacie dążeniem do reprezentatywności oraz z faktycznym interesem ogólnoeuropejskim.

4.7.3 Zdaniem Komitetu takie elastyczne uregulowanie na rzecz ułatwienia realizacji wydaje się uzasadnione, także dlatego że efektem europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie jest wiążąca decyzja, lecz jedynie wezwanie skierowane do Komisji.

4.8 Kwalifikacja do wspierania inicjatywy obywatelskiej

4.8.1 Komitet podziela opinię Komisji, aby – dla uniknięcia zbędnego obciążenia administracyjnego – ogólnym warunkiem uczestnictwa było czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego w kraju zamieszkania uczestnika. Mimo całej sympatii dla włączenia młodzieży (na przykład poprzez obniżenie granicy wiekowej do 16 lat) takie odstępstwo od czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego w nieproporcjonalnym stopniu utrudniłoby kontrolę podpisów, ponieważ prawie wszystkie kraje byłyby zmuszone do stworzenia podwójnego rejestru wyborców.

4.9 Forma i brzmienie inicjatywy obywatelskiej

4.9.1 Również w tym przypadku Komitet uważa zbyt sztywne uregulowania formalne za niewskazane; powinny obowiązywać niezbędne wymogi formalne stosowane w odniesieniu do oficjalnych petycji oraz należy określić pewne minimalne warunki (patrz również pkt 4.13). Treść inicjatywy i postulowanej decyzji powinny być określone w sposób zwięzły i jednoznaczny. Musi być zawsze jasno określone, co popiera dana osoba, która podpisuje się pod europejską inicjatywą obywatelską.

4.10 Wymogi odnośnie do zbierania, kontroli i potwierdzania autentyczności podpisów

4.10.1 Nic nie stoi na przeszkodzie, aby w drodze odstępstwa od właściwego ustawodawstwa krajowego ustanowić na szczeblu wspólnotowym wspólne procedury postępowania lub standardy dotyczące zbierania, kontroli i potwierdzania autentyczności podpisów, ponieważ europejska inicjatywa obywatelska jest (nowym) ponadnarodowym instrumentem uczestnictwa.

4.10.2 Należy dopuścić wszelkie formy zbierania podpisów, które umożliwiają kontrolę tożsamości, a zbieranie podpisów za pomocą strony internetowej powinno być tak samo dopuszczalne jak publiczne zbieranie podpisów wśród obywateli. Zdaniem Komitetu takie wymogi, jak potwierdzenie autentyczności podpisu przez władze krajowe czy przez notariusza, stanowią zniechęcającą przeszkodę. Jednak obok kontroli tożsamości należy również zagwarantować dobrowolność

i niezależność poparcia dla inicjatywy wyrażanego przez obywateli. W tym celu konieczne jest określenie specjalnych warunków, w szczególności w przypadku elektronicznego zbierania podpisów.

4.10.3 Nazwisko, adres, data urodzenia oraz adres elektroniczny w celu weryfikacji w przypadku zbierania podpisów za pośrednictwem internetu stanowią wystarczające gwarancje bezpieczeństwa i autentyczności. Należy dopilnować, aby w przypadku każdej inicjatywy, w odniesieniu do której przestrzega się określonych w rozporządzeniu wymogów minimalnych w zakresie zbierania podpisów, istniała pewność, że nie napotka ona żadnych zaskakujących, dodatkowych przeszkód w którymkolwiek państwie członkowskim. W przypadku Europejczyków mieszkających za granicą w celu przyporządkowania ich głosu stosuje się miejsce zamieszkania uczestnika.

4.10.4 Państwa członkowskie powinny dokonywać weryfikacji zebranych podpisów, przede wszystkim w ramach sprawdzonych w wielu państwach członkowskich systemów kontroli weryfikacyjnych.

4.11 Termin zbierania podpisów

4.11.1 Doświadczenia z inicjatywami obywatelskimi przed wejściem w życie traktatu z Lizbony pokazały, że wiele czasu zabrać może w szczególności faza rozruchu inicjatywy; z tego względu Komitet uważa zaproponowany przez Komisję termin jednego roku za zbyt krótki i opowiada się za terminem 18 miesięcy. Uwzględniając wcześniejszą uwagę, że inicjatywa rozpoczyna przecież proces dochodzenia do prawdziwie europejskiej opinii publicznej, wykraczający poza konkretny cel, zdaniem Komitetu godne ubolewania byłoby, gdyby z uwagi na stosunkowo krótki okres jednego roku pod znakiem zapytania stałyby korzystne efekty takiego procesu, wraz ze wszystkimi skutkami towarzyszącymi w zakresie polityki prawnej i społecznej.

4.12 Rejestracja proponowanych inicjatyw

4.12.1 Komitet zgadza się z opinią Komisji, że uprzednie wyjaśnienie prawidłowości i dopuszczalności inicjatywy należy do jej organizatorów. Rejestracja powinna być możliwa za pośrednictwem udostępnionej przez Komisję strony internetowej, która będzie zawierać również informacje merytoryczne, umożliwiające wszystkim obywatelom zdobycie informacji w sprawie bieżących inicjatyw.

4.12.2 W tym kontekście Komitet zachęca również, aby w ramach tworzonej strony internetowej w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej Komisja udostępniła także narzędzie on-line, za pomocą którego możliwe byłoby zbieranie podpisów. Taka strona internetowa mogłaby ponadto stanowić forum dyskusji o różnych inicjatywach i w ten sposób przyczynić się do tworzenia europejskiej opinii publicznej.

4.12.3 Komitet uważa jednak, że inicjatorzy inicjatywy obywatelskiej powinni również dysponować punktem informacyjnym, który udzielałaby porad nie tylko w kwestiach proceduralnych, lecz także merytorycznych. Komitet wyraża gotowość pełnienia funkcji takiego punktu informacyjnego.

⁽¹⁰⁾ Ta wartość procentowa opiera się na wynoszącym 0,08 % wymogu minimalnym dla inicjatywy obywatelskiej we Włoszech.

4.12.4 Możliwe byłoby również rozważenie systemu żółtych / czerwonych kartek, za pomocą których dałoby się w miarę szybko zasygnalizować organizatorom inicjatywy obywatelskiej, że ich inicjatywa może nie być dopuszczalna, na przykład z uwagi na kryteria formalne lub brak właściwości Komisji w danej dziedzinie czy też wyraźne naruszanie praw podstawowych.

4.13 Wymogi w stosunku do organizatorów: przejrzystość i finansowanie

4.13.1 Zdaniem Komitetu organizatorzy inicjatywy powinni przedstawić następujące informacje:

- komitet inicjatywny i jego zewnętrzni przedstawiciele;
- możliwe podmioty wspierające;
- plan finansowania;
- ogólny obraz zasobów ludzkich i struktury.

4.13.2 Komitet nie może w żadnym razie zaakceptować zapowiedzi Komisji, że nie dopuszcza się żadnej formy publicznego wsparcia ani finansowania inicjatyw obywatelskich, oraz zwłaszcza jej uwagi, że jedynie w ten sposób można zagwarantować niezależność takich inicjatyw. Komisja Europejska wspiera finansowo struktury i działania wielu skutecznych organizacji pozarządowych i niedopuszczalne byłoby wyciąganie z tego wniosku, że współfinansowane przez Komisję podmioty społeczeństwa obywatelskiego są z tego względu od niej uzależnione. Ponadto w przypadku konsekwentnej realizacji założenia Komisji tylko duże organizacje mające zasobnych zwolenników byłyby w stanie doprowadzić do sukcesu europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

4.13.3 W tym celu Komitet proponuje przedyskutowanie możliwości udzielenia przez UE wsparcia finansowego po osiągnięciu pierwszego etapu, na przykład po zebraniu 50 tysięcy podpisów w trzech państwach członkowskich, aby wykluczyć pozbawione perspektyw i niepoważne kampanie. Również w tym przypadku pewną rolę mogłyby odegrać proponowany system żółtych i czerwonych kartek.

4.14 Badanie skutecznych inicjatyw obywatelskich przez Komisję

4.14.1 Zdaniem Komitetu zaproponowany przez Komisję okres 6 miesięcy stanowi maksymalny termin; Komitet popiera podejście dwustopniowe (2 miesiące na zbadanie kryteriów formalnych i 3 miesiące na podjęcie decyzji merytorycznej⁽¹¹⁾) zaproponowane przez Parlament Europejski w jego rezolucji. Komisja powinna zapewnić możliwie jak największą przejrzystość tego wewnętrznego procesu decyzyjnego.

4.14.2 Po przedłożeniu skutecznej inicjatywy obywatelskiej należy przeprowadzić ostateczną weryfikację dopuszczalności prawnej.

4.14.3 W trakcie oceny politycznej przez Komisję Komitet, włączając ewentualnie Parlament i prezydencję w Radzie, przeprowadzi wysłuchania, dające organizatorom szansę przedstawienia Komisji ich inicjatywy. O ile to konieczne, EKES mógłby uzupełnić ten proces opinią rozpoznawczą lub opinią z inicjatywy własnej w danej sprawie.

4.14.4 Decyzja dotycząca przyjęcia, częściowego przyjęcia lub odrzucenia inicjatywy przez Komisję powinna być szczegółowo i jawnie uzasadniona inicjatorom. W przypadku odrzucenia Komisja powinna wydać formalną decyzję, która może podlegać zaskarżeniu przed ETS.

4.15 Inicjatywy dotyczące tej samej kwestii

4.15.1 Zdaniem Komitetu do zakresu odpowiedzialności inicjatorów należy decyzja o rozpoczęciu mimo wszystko inicjatywy dotyczącej podobnego zakresu merytorycznego. Ponownie należy przypomnieć, że w przypadku europejskiej inicjatywy obywatelskiej mamy do czynienia z „inicjatywą programową”. Z tego względu Komitet nie widzi powodów, aby ustanawiać w tym zakresie jakiegokolwiek zakazy bądź przeszkody.

4.16 Uwagi uzupełniające

4.16.1 Komitet uważa, że Komisja powinna zapewnić tłumaczenie na wszystkie języki urzędowe inicjatywy obywatelskiej, której organizatorom udało się już zebrać 50 tysięcy podpisów z trzech państw członkowskich.

5. Uwagi końcowe

5.1 Zdaniem Komitetu postanowienia dotyczące zasad demokratycznych Unii, w szczególności art. 11 TUE, są kamieniem milowym na drodze do Europy obywateli, którą oni faktycznie odczuwają jako taką, która przynosi im praktyczne korzyści i na której kształt mogą wpływać. Konieczne jest jednak bardziej wiążące zdefiniowanie poszczególnych procesów demokratycznych oraz opracowanie dla nich niezbędnych struktur.

5.2 Z tego względu Komitet wzywa Komisję, aby po przedłożeniu zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej przedstawiła również zieloną księgę w sprawie dialogu obywatelskiego, dotyczącą konkretnego wdrożenia art. 11 ust. 1 i 2, w celu zastanowienia się nad już istniejącą praktyką, bardziej szczegółowego zdefiniowania procedur i zasad oraz dokonania ich oceny, jak również wprowadzenia usprawnień wspólnie ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, a w szczególności stworzenia jasnych struktur. Również w tym kontekście Komitet przypomina o swojej gotowości zaangażowania się w te działania w ramach swoich zadań.

5.3 Ponadto wzywa on pozostałe organy do wyjaśnienia, w jaki sposób mają zamiar w praktyce wdrożyć nowe postanowienia traktatu.

5.4 Art. 11 ust. 4 TUE stanowi demokratyczne novum nawet w skali światowej. Po raz pierwszy w historii demokracji obywatele wielu państw otrzymali wspólne ponadnarodowe prawo do współdecydowania.

⁽¹¹⁾ Powinno to przebiegać podobnie jak procedura inicjatywy Parlamentu Europejskiego zgodnie z art. 225 TFUE; zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie zmienionego porozumienia ramowego między Parlamentem Europejskim a Komisją na następną kadencję parlamentarną (P7_TA(2010)0009).

5.5 To nowe demokratyczne prawo obywatelskie ma ogromny potencjał. Jego celem jest wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej w Europie. W bezpośredni sposób umacnia ono oparty na uczestnictwie element europejskiego modelu demokracji. Pośrednio może się ono jednak przyczynić do integracji UE, jej wzmocnienia, powstania europejskiej opinii publicznej oraz silniejszej identyfikacji obywateli z UE. Szczególnie z uwagi na wielkość i różnorodność Europy należy zwrócić uwagę, aby wszyscy obywatele, również ci, którzy dysponują ograniczonymi środkami i nie należą do wpływowych organizacji, mogli skorzystać ze wszystkich narzędzi demokratycznych. Korzystanie z narzędzi demokratycznych nie może być uzależnione od dysponowania znacznymi środkami finansowymi.

5.6 Komitet, którego rola jako organu doradczego wspierającego Parlament Europejski, Radę i Komisję została potwierdzona w traktacie z Lizbony, będzie tak samo jak dotychczas realizował swoje najważniejsze zadania i wydawał opinie w ramach swoich obowiązków określonych w traktacie. Realizując swoją funkcję łącznika, będzie jeszcze bardziej niż dotąd starał się być filarem kompleksowej infrastruktury demokratycznej na szczeblu europejskim.

5.7 Dążąc do jak najlepszego wspierania wymienionych instytucji Unii swoimi działaniami oraz optymalizacji swoich metod pracy, Komitet proponuje dodatkowo w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej:

- opracowywanie opinii w sprawie zaakceptowanej formalnie przez Komisję inicjatywy obywatelskiej w okresie jej ewaluacji;
- ewentualne opracowywanie opinii w celu wsparcia trwającej inicjatywy obywatelskiej;
- organizację wysłuchań w odniesieniu do skutecznych inicjatyw (z udziałem organizatorów, Komisji, Parlamentu, Rady);
- ustanowienie punktu informacyjnego (jako punktu kontaktowego dla obywateli m.in. w kwestiach proceduralnych);
- zapewnianie informacji towarzyszących (opracowanie wytycznych „demokracji uczestniczącej”, konferencje w sprawie praktycznej realizacji itp.).

Bruksela, 17 marca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
