

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 11.11.2009
KOM(2009)622 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej

SPIS TREŚCI

I.	WPROWADZENIE	2
II.	ZAGADNIENIA BĘDĄCE PRZEDMIOTEM KONSULTACJI.....	3
1.	Minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele	3
2.	Minimalna liczba podpisów przypadających na jedno państwo członkowskie	5
3.	Kwalifikacja do wspierania inicjatywy obywatelskiej – minimalny wiek.....	6
4.	Forma i brzmienie inicjatywy obywatelskiej	6
5.	Wymogi odnośnie do zbierania, kontroli i potwierdzania autentyczności podpisów ..	7
6.	Termin zbierania podpisów.....	10
7.	Rejestracja proponowanych inicjatyw	10
8.	Wymogi w stosunku do organizatorów: przejrzystość i finansowanie.....	11
9.	Badanie inicjatyw obywatelskich przez Komisję	12
10.	Inicjatywy dotyczące tej samej kwestii.....	13
III	SPOSÓB NADSYŁANIA ODPOWIEDZI	14

I. WPROWADZENIE

Celem Traktatu z Lizbony, podpisanego w dniu 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, jest przede wszystkim wzmocnienie demokratycznej struktury Unii Europejskiej. Jedną z jego najważniejszych innowacji polega na wprowadzeniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Traktat stanowi, że „obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”¹.

Stanowi on także, że procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy, w tym minimalną liczbę państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, określa Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzenia na wniosek Komisji Europejskiej.

¹ Art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

Komisja Europejska z zadowoleniem przyjmuje fakt wprowadzenia inicjatywy obywatelskiej, która stanie się wyrazem większego zaangażowania obywateli Unii Europejskiej, dając im prawo bezpośredniego zwracania się do Komisji z wnioskami w sprawie nowych inicjatyw politycznych. Nada ona demokracji europejskiej nowy wymiar i uzupełni zasób praw związanych z obywatelstwem Unii, a także rozszerzy zakres dyskusji społecznych wokół polityki europejskiej, co przyczyni się do tworzenia prawdziwej europejskiej przestrzeni publicznej. Jej wdrożenie wzmocni zaangażowanie obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces kształtowania polityki UE.

Komisja jest zdania, że obywatele europejscy powinni móc korzystać z tego nowego prawa możliwie jak najprędzej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Ambicją Komisji byłoby zatem doprowadzenie do tego, aby rozporządzenie w sprawie inicjatywy obywatelskiej zostało przyjęte przed upływem pierwszego roku od wejścia w życie Traktatu. Komisja jest przekonana, że Parlament Europejski i Rada podzielają to dążenie. Zważywszy na znaczenie, jakie przyszły wniosek będzie miał dla obywateli, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zainteresowanych podmiotów i organów władz w państwach członkowskich, obywatele i wszystkie zainteresowane strony powinni mieć także możliwość wyrażenia swojego zdania w kwestii sposobu funkcjonowania inicjatywy obywatelskiej.

Dlatego też celem niniejszej zielonej księgi jest zebranie od zainteresowanych stron opinii na temat kluczowych kwestii, które będą wywierać wpływ na kształt przyszłego rozporządzenia. Komisja ma nadzieję, że te konsultacje społeczne spotkają się z szerokim odzewem.

W ich kontekście szczególnie cenne byłyby doświadczenia obywateli, zainteresowanych podmiotów i organów władz w odniesieniu do podobnych inicjatyw funkcjonujących w państwach członkowskich.

Komisja z zadowoleniem odnotowuje również rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie inicjatywy obywatelskiej, przyjętą w maju 2009 r.² i stanowiącą ważny wkład w tę debatę.

II. ZAGADNIENIA BĘDĄCE PRZEDMIOTEM KONSULTACJI

O ile sama zasada i podstawowe cechy charakterystyczne inicjatywy obywatelskiej zostały ujęte w nowym Traktacie, o tyle z procedurą i praktycznymi ustaleniami koniecznymi w przypadku tego nowego instrumentu prawnego wiążą się pewne problemy natury prawno-administracyjnej i praktycznej. Zostały one przedstawione w dalszej części wraz z szeregiem pytań skierowanych do obywateli i zainteresowanych podmiotów.

1. Minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele

Traktat przewiduje, że sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej muszą pochodzić ze „znaczej liczby Państw Członkowskich”, i stanowi, że minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele zostanie określona w drodze rozporządzenia.

Aby określić odpowiedni próg, należy przeanalizować szereg kwestii.

² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. wzywająca Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie realizacji inicjatywy obywatelskiej P6_TA(2009)0389.

Po pierwsze, powodem postawienia wymogu, aby sygnatariusze pochodzili ze „znaczej liczby państw członkowskich” jest chęć zagwarantowania, że inicjatywa ta będzie w wystarczającym stopniu reprezentatywna, jeśli chodzi o interes Unii. Wysoki próg dawałby wprawdzie gwarancję odpowiedniej reprezentatywności inicjatywy, zwiększałby też jednak uciążliwość procedury. Z drugiej strony niski próg czyniłby inicjatywę bardziej dostępną, ale mniej reprezentatywną. Dlatego też oba te względy należy odpowiednio wyważyć.

Po drugie, próg powinno się określić w oparciu o obiektywne kryteria, a w szczególności zgodnie z innymi postanowieniami Traktatu, tak aby uniknąć sprzecznych interpretacji.

Jednym z rozwiązań byłoby określenie progu jako większości państw członkowskich. Przy 27 państwach członkowskich UE większość stanowiłoby obecnie 14 państw. Takie podejście nie jest sprzeczne z Traktatem. Jednak użycie sformułowania „znaczną liczbą” wskazuje na to, że nie chodziło o większość. Większość wydaje się także liczbą nieproporcjonalnie wysoką.

Innym rozwiązaniem, na przeciwnym końcu skali, byłoby ustanowienie progu na poziomie jednej czwartej państw członkowskich. Osiągałoby się go obecnie przy liczbie siedmiu państw członkowskich. Jest to próg, który zaproponował Parlament Europejski w rezolucji w sprawie inicjatywy obywatelskiej, poprzez analogię do art. 76 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowiącego, że akty dotyczące współpracy sądowej w sprawach karnych lub współpracy policyjnej mogą być przyjęte z inicjatywy jednej czwartej państw członkowskich. Komisja Europejska uważa jednak, że podobieństwo między tą ostatnią inicjatywą a inicjatywą obywatelską nie jest duże. Jest ona bardzo specyficzna dla swojego sektora, a jej logika odbiega od logiki inicjatywy obywatelskiej. Komisja uważa ponadto, że jedna czwarta państw członkowskich stanowiłaby zbyt niski próg, aby zagwarantować odpowiednie odzwierciedlenie interesu Unii.

Trzecim rozwiązaniem byłoby określenie progu na poziomie jednej trzeciej państw członkowskich. Osiągałoby się go obecnie przy liczbie dziewięciu państw członkowskich. Odpowiadałoby to szeregowi postanowień Traktatu o ogólniejszym charakterze. Próg taki stosowany jest w przypadku postanowień dotyczących „wzmocnionej współpracy”, które stanowią, że uczestniczyć w niej musi „co najmniej dziewięć państw członkowskich”³. Udział jednej trzeciej państw jest również stosowany jako próg w przypadku liczby parlamentów narodowych koniecznych do rozpoczęcia procedury pomocniczości, o której mowa w art. 7 ust. 2 dołączonego do Traktatów protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Proporcja w wysokości jednej trzeciej ma także duże znaczenie w niektórych systemach krajowych. Austriacka konstytucja federalna stanowi, że inicjatywy obywatelskie muszą być poparte liczbą 100 000 podpisów lub przez jedną szóstą osób uprawnionych do głosowania w co najmniej trzech krajach związkowych, co odpowiada jednej trzeciej z dziewięciu austriackich krajów związkowych. Poza UE, w Szwajcarii, próg liczby kantonów koniecznych w przypadku referendum nieobowiązkowych jest także bliski jednej trzeciej.

Komisja uważa, że próg w wysokości jednej trzeciej pozwoliłby pogodzić konieczność zapewnienia odpowiedniej reprezentatywności omawianego instrumentu z dążeniem do jego łatwiejszego stosowania.

³ Artykuł 20 Traktatu o Unii Europejskiej.

Pytania:

Czy Pani/Pana zdaniem jedna trzecia łącznej liczby państw członkowskich stanowiłaby wymaganą Traktatem „znaczną liczbę państw członkowskich”?

Jeżeli nie, to jaki próg byłby Pani/Pana zdaniem odpowiedni i dlaczego?

2. Minimalna liczba podpisów przypadających na jedno państwo członkowskie

Ze względu na fakt, iż zgodnie z Traktatem inicjatywa obywatelska musi być poparta przez co najmniej jeden milion obywateli pochodzących ze znacznej liczby państw członkowskich, Komisja uważa, że należy określić minimalną liczbę obywateli, którzy muszą poprzeć inicjatywę w każdym z państw członkowskich włączonych w ten proces. Odniesienie do „znaczej liczby państw członkowskich” wprowadzono, aby zapewnić prawdziwie europejski charakter europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Wiąże się z tym konieczność uczestnictwa pewnej minimalnej liczby obywateli z pewnej minimalnej liczby państw członkowskich, która gwarantowałaby, że wynik dotyczący rozpowszechnienia opinii będzie miarodajny. Możliwość wysuwania inicjatywy przez dużą grupę obywateli z jednego państwa członkowskiego oraz tylko symboliczną liczbę obywateli z innych państw członkowskich byłaby sprzeczna z duchem Traktatu.

Wymóg minimalnej liczby obywateli przypadającej na jedno państwo członkowskie dotyczyłby oczywiście jedynie minimalnej liczby państw członkowskich, z których mają pochodzić obywatele występujący z inicjatywą obywatelską.

Jednym ze sposobów ustalenia, jaka powinna być minimalna liczba obywateli przypadających na jedno państwo członkowskie, byłoby określenie stałej liczby uczestniczących obywateli dla wszystkich państw członkowskich. Zaletą tego sposobu jest fakt, że jest on przejrzysty i prosty. Zważywszy jednak na ogromne różnice w liczbie ludności między poszczególnymi państwami członkowskimi, które wahają się od 410 000 na Malcie do 82 milionów w Niemczech, taka stała liczba byłaby krzywdząca dla obywateli pochodzących z mniejszych państw.

Innym, bardziej sprawiedliwym sposobem byłoby określenie progu jako odsetka łącznej liczby ludności państwa członkowskiego. Próg ten można by ustalić analogicznie do udziału obywateli Unii koniecznego do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej. Liczba ludności Unii wynosi obecnie nieco poniżej 500 milionów obywateli. Stąd też jeden milion z 500 milionów stanowi 0,2 % ludności Unii. 0,2 % ludności poszczególnych państw członkowskich, w których zbierane są podpisy, mogłoby być zatem uznane za minimalną liczbę obywateli wymaganą w przypadku takiego państwa⁴. Oznaczałoby to obecnie około 160 000 mieszkańców w przypadku takiego państwa jak Niemcy oraz 20 000 w przypadku państwa wielkości Belgii.

Warto zauważyć, że udział obywateli wymagany do poparcia inicjatywy w większości państw członkowskich, w których stosuje się taki instrument, jest znacznie wyższy niż 0,2 %. Jest tak na przykład w Austrii czy Hiszpanii, gdzie udział ten wynosi około 1,2 % ludności, na Litwie, gdzie wynosi on niemal 1,5 % ludności, czy wreszcie na Łotwie, gdzie ustalono go na 10 % ludności. Także w Polsce, Portugalii, Słowenii i na Węgrzech progi te znajdują się powyżej 0,2 % ludności.

Pytania:

⁴ Jest to opcja preferowana przez Parlament Europejski w rezolucji w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

Czy Pani/Pana zdaniem udział w wysokości 0,2 % łącznej liczby ludności w poszczególnych państwach członkowskich stanowi odpowiedni próg?

Jeżeli nie, to czy ma Pani/Pan inne propozycje w tym względzie, pozwalające osiągnąć cel, jakim jest zapewnienie pełnej reprezentatywności inicjatywy obywatelskiej pod kątem interesu Unii?

3. Kwalifikacja do wspierania inicjatywy obywatelskiej – minimalny wiek

Postanowienia Traktatu odnoszą się do wszystkich obywateli Unii. Wydaje się jednak słuszne, aby określić minimalny wiek, który należy osiągnąć, aby móc poprzeć inicjatywę obywatelską. Jest tak w przypadku wszystkich państw członkowskich, w których istnieje prawo inicjatywy obywatelskiej.

Można w tym zakresie wyróżnić dwa podejścia.

W ramach pierwszego, aby móc poprzeć europejską inicjatywę obywatelską, trzeba osiągnąć wiek uprawniający do głosowania w wyborach europejskich w państwie członkowskim pobytu⁵. Taka też jest powszechna praktyka w państwach członkowskich: aby móc poprzeć inicjatywę europejską, obywatele muszą się kwalifikować do głosowania. Wiek uprawniający do głosowania we wszystkich państwach członkowskich – z wyjątkiem Austrii, gdzie jest on ustalony na 16 lat – wynosi 18 lat.

Oznaczałoby to wprawdzie, że obywatele austriaccy mogliby wcześniej korzystać z prawa do wspierania inicjatywy obywatelskiej, byłoby jednak odzwierciedleniem istniejącej praktyki w przypadku wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego.

Drugie podejście polegałoby na określeniu minimalnego wieku wymaganego do poparcia inicjatywy w tekście rozporządzenia, np. na 16 lub 18 lat. Ustalenie minimalnego wieku na 18 lat odpowiadałoby wiekowi uprawniającemu do głosowania we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego. Wykluczałoby to jednak tych obywateli Austrii, którzy są już uprawnieni do głosowania w wieku lat 16. Ustalenie minimalnego wieku na 16 lat spowodowałoby natomiast znaczne obciążenie administracyjne wskutek odejścia od istniejących systemów rejestracji głosujących.

Pytania:

Czy minimalna granica wieku, jaki trzeba osiągnąć, aby móc poprzeć europejską inicjatywę obywatelską, powinna być związana z wiekiem uprawniającym do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich?

Jeżeli nie, to jakie rozwiązanie byłoby Pani/Pana zdaniem odpowiednie i dlaczego?

4. Forma i brzmienie inicjatywy obywatelskiej

Tekst Traktatu nie określa, jaką formę powinna mieć inicjatywa europejska. Stanowi, tylko że obywatele powinni zwrócić się „do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej

⁵ Jest to opcja zaproponowana przez Parlament Europejski w rezolucji w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”⁶.

Wydaje się jednak, że konieczne jest ustalenie pewnych wymogów w zakresie formy inicjatywy obywatelskiej, zwłaszcza jeśli chodzi o umożliwienie obywatelom i Komisji jasnego określenia jej przedmiotu i celów.

Jedną opcją byłoby postawienie wymogu nadania inicjatywie obywatelskiej formy projektu aktu prawnego, zawierającego jednoznacznie określone przepisy prawne. Projekty ustaw są także wymagane w przypadku inicjatyw w niektórych państwach członkowskich (Austrii, Hiszpanii, Polsce i Włoszech). Wymóg ten wydaje się jednak nadmiernie ograniczający i obciążający. Ponadto sformułowanie zawarte w Traktacie nie wskazuje na to, że konieczną formą jest projekt aktu prawnego.

Z drugiej strony tekst niejasny lub nie dość szczegółowy mógłby wprowadzić sygnatariuszy w błąd, a także utrudnić Komisji sformułowanie precyzyjnej i uzasadnionej odpowiedzi. Innym rozwiązaniem mogłoby być postawienie wymogu, aby inicjatywa jasno określała przedmiot i cele wniosku, na podstawie którego Komisja miałaby podjąć działanie. Rozwiązanie to nie wykluczałoby możliwości załączenia przez obywateli - dla ułatwienia - projektu aktu prawnego.

Pytania:

Czy postawienie wymogu, aby inicjatywa jasno określała przedmiot i cele wniosku, na podstawie którego Komisja miałaby podjąć działanie, byłoby wystarczające i właściwe?

Jakie inne wymogi należałoby ewentualnie postawić w odniesieniu do formy i treści inicjatywy obywatelskiej?

5. Wymogi odnośnie do zbierania, kontroli i potwierdzania autentyczności podpisów

Aby zagwarantować legitymację i wiarygodność inicjatyw obywatelskich, należy stworzyć przepisy zapewniające dostateczny stopień kontroli i potwierdzenia autentyczności podpisów zgodnie z odpowiednią legislacją krajową, europejską i międzynarodową w zakresie praw podstawowych, praw człowieka i ochrony danych osobowych. Ze względu na to, że na szczeblu UE nie istnieje organ posiadający uprawnienia czy też niezbędne informacje, umożliwiające mu kontrolowanie ważności podpisów oraz sprawdzenie, czy dany obywatel Unii kwalifikuje się w danym momencie do poparcia inicjatywy obywatelskiej, zadanie to musiałyby być wykonywane przez organy krajowe państw członkowskich⁷. Organы krajowe byłyby zatem odpowiedzialne za kontrolę i poświadczenie autentyczności podpisów zebranych w ich państwie.

Jest jednak szereg kwestii, które należałoby rozważyć w odniesieniu do sposobu przeprowadzania kontroli w danym państwie członkowskim i zakresu wspólnych wymogów określonych na szczeblu UE.

⁶ Artykuł 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁷ Potwierdza to także Parlament Europejski w rezolucji w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

Wszystkie państwa członkowskie posiadają procedury i mechanizmy kontroli uprawnień wyborców, zaś wiele państw dysponuje też procedurami kontroli i potwierdzenia autentyczności podpisów w odniesieniu do krajowych inicjatyw obywatelskich. Procedury te w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się jednak między sobą różnią: w niektórych państwach wymogi dotyczące procedur w zakresie zbierania podpisów są dosyć rygorystyczne. Dotyczy to na przykład wymogu, aby składanie podpisów pod inicjatywą odbywało się wyłącznie w oficjalnie do tego celu wyznaczonych lokalach, wymogu obecności urzędnika lub notariusza w celu potwierdzenia autentyczności wszystkich podpisów podczas ich składania, czy też wymogu wystawienia dla każdego podpisującego potwierdzenia, że jest on zarejestrowany jako głosujący. Natomiast przepisy w innych państwach członkowskich są w tym względzie mniej restrykcyjne, nie nakładają żadnych konkretnych wymogów w zakresie zbierania podpisów, jedynie końcową kontrolę zebranych podpisów przez władze publiczne w celu skontrolowania ich ważności i przeliczenia oddanych głosów.

Wydaje się oczywiste, że ostatecznym celem przepisów wspólnotowych w tym względzie powinno być zapewnienie państwom członkowskim możliwości zagwarantowania odpowiedniego poziomu kontroli co do kwalifikowalności podpisów w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej zebranych w danym państwie, bez nakładania na obywateli nadmiernie restrykcyjnych wymagań ani stwarzania niepotrzebnych obciążeń administracyjnych.

Jednym sposobem osiągnięcia tego celu byłoby nałożenie na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia odpowiednich środków w tym względzie, pozostawiając w ich gestii decyzję co do poziomu uregulowania tych procedur, w tym możliwości skorzystania z obowiązujących przepisów w zakresie inicjatyw obywatelskich. Rozwiązanie to miałyby tę zaletę, że pozostawiałoby państwom członkowskim znaczną swobodę co do sposobu wdrożenia omawianego przepisu. Znacznie ułatwiłoby też proces wdrożenia w państwach członkowskich, które posiadają już odpowiednie procedury w zakresie inicjatyw obywatelskich. Z drugiej strony mogłoby to oznaczać, że ta sama inicjatywa podlegałaby bardzo różnym zasadom proceduralnym w poszczególnych państwach członkowskich, w wyniku czego zbieranie podpisów w jednych państwach członkowskich byłoby łatwiejsze, a w innych trudniejsze. Niezamierzonym skutkiem tego rozwiązania mogłoby być to, że obywatelom niektórych państw członkowskich byłoby łatwiej wyrazić swoją opinię niż obywatelom innych państw członkowskich.

Można by także wziąć pod uwagę zupełnie inne rozwiązanie, przewidujące pełną harmonizację wymogów proceduralnych na szczeblu UE. Oznaczałoby to w praktyce, że rozporządzenie UE określałoby wszystkie stosowne wymogi proceduralne i państwa członkowskie nie mogłyby ani od nich odbiegać, ani nakładać dodatkowych wymogów krajowych. Miałoby to tę zaletę, że zapewniałoby w całej UE jednolitą sytuację w odniesieniu do procedur, których należy przestrzegać, przygotowując inicjatywę obywatelską. Nakładałoby jednak znaczny dodatkowy ciężar administracyjny i regulacyjny w przypadku tych państw członkowskich, które posiadają już własne procedury. Krajowe systemy i procedury mają ponadto specyficzne cechy, których rozporządzenie UE najprawdopodobniej nie mogłoby w pełni uwzględnić.

Bardziej racjonalnym wyjściem mogłoby być określenie szeregu podstawowych przepisów na szczeblu UE, zawierających pewne minimalne wymogi w zakresie kontroli i potwierdzenia

autentyczności podpisów oraz wymóg, aby państwa członkowskie uczyniły proces zbierania podpisów możliwie łatwym i pozbawionym nadmiernie restrykcyjnych wymogów.

Zgodnie z tym podejściem państwa członkowskie mogłyby przyjmować dodatkowe środki jedynie w zakresie wymogów określonych na szczeblu UE. Zaletą tej opcji byłoby zapewnienie państwom członkowskim swego rodzaju elastyczności przy jednoczesnym zagwarantowaniu wspólnych cech procedur na przestrzeni całej UE.

Podejście takie pozwoliłoby zachować ogólnoeuropejski charakter inicjatywy obywatelskiej poprzez ułatwienie zbierania podpisów w kilku państwach członkowskich jednocześnie. Należałoby w tym celu przeanalizować możliwość wykorzystania bezpiecznych i posiadających odpowiedni certyfikat narzędzi *on-line*.

Wybrane podejście powinno także umożliwiać wspieranie inicjatyw obywatelskich obywatelom UE zamieszkującym poza swoim krajem pochodzenia. Państwa członkowskie mogą wykorzystać swoje doświadczenia w regulowaniu prawa takich obywateli do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Należy rozważyć szereg ważnych kwestii odnoszących się do stopnia uregulowania procesu zbierania podpisów i charakteru wymogów w zakresie kontroli i potwierdzania autentyczności. Kwestie te są następujące:

- czy należy narzucić warunki co do miejsca i sposobu zbierania podpisów: np. poprzez wpisywanie się na listę i podpisywanie jej, drogą pocztową, w oficjalnie do tego celu wyznaczonych lokalach itd.;
- jakie szczególne wymogi w zakresie kontroli i potwierdzania autentyczności i jakie środki zabezpieczające byłyby konieczne w przypadku zbierania podpisów *on-line*;
- czy oświadczenie poparcia danej inicjatywy przez obywatela należałoby sprawdzać w państwie członkowskim, którego jest on obywatelem, czy też w państwie pobytu;
- jakie zabezpieczenia w ramach ochrony danych osobowych należałoby wprowadzić w przypadku zbierania i przetwarzania danych.

Pytania:

Czy Pani/Pana zdaniem powinno się wprowadzić na szczeblu UE zbiór wspólnych wymogów proceduralnych w zakresie zbierania, kontroli i potwierdzania autentyczności podpisów przez organy władz państw członkowskich?

W jakim zakresie państwa członkowskie powinny mieć możliwość opracowania szczególnych przepisów na szczeblu krajowym?

Czy konieczne są specjalne procedury do zapewnienia obywatelom UE możliwości wspierania inicjatyw obywatelskich niezależnie od kraju pobytu?

Czy obywatele powinni mieć możliwość wyrażenia swojego poparcia dla inicjatywy drogą internetową? Jeżeli tak, to jakie środki zabezpieczające i potwierdzające autentyczność należałoby przewidzieć?

6. Termin zbierania podpisów

Traktat nie przewiduje ograniczenia terminu zbierania podpisów. Jednak w krajach europejskich, w których funkcjonuje model inicjatywy obywatelskiej, termin zbierania podpisów jest na ogół określony. Terminy te wahają się od kilkudziesięciu dni (np. trzydziestu dni na Litwie czy sześćdziesięciu dni w Słowenii) do kilku lub kilkunastu miesięcy (np. sześciu miesięcy w Hiszpanii czy osiemnastu miesięcy w Szwajcarii).

Kilka argumentów najwyraźniej przemawia także za wprowadzeniem w przypadku europejskiej inicjatywy obywatelskiej pewnego ograniczenia terminu: inicjatywy takie są często związane z kwestiami szczególnie aktualnymi i mogą odnosić się do problemów, które w przypadku braku jakiegokolwiek terminu lub w przypadku terminu zbyt długiego tracąby w ogóle znaczenie; kontekst złożenia podpisu może ulec zmianie, jeśli okres ten jest zbyt długi (np. jeśli w międzyczasie zostanie zmieniony lub przyjęty europejski akt prawny dotyczący tego tematu).

Jeżeli jednak narzuca się termin, musi on być rozsądny i odpowiednio długi, aby umożliwić przeprowadzenie kampanii odzwierciedlającej złożoność prowadzenia prac ponad granicami państw Unii Europejskiej. Można to osiągnąć, przyjmując określony termin, na przykład jednego roku⁸.

Pytania:

Czy należy określić termin ograniczający czas zbierania podpisów?

Jeżeli tak, to czy sądzi Pani/Pan, że termin jednego roku jest odpowiedni?

7. Rejestracja proponowanych inicjatyw

Poza kwestią długości okresu należy rozważyć też sposób określenia, kiedy termin zaczyna i kiedy kończy swój bieg. W większości państw członkowskich termin na ogół zaczyna biec z chwilą spełnienia wymogów związanych z publikacją lub rejestracją; istnieją jednak przypadki, w których termin określany jest przez daty złożenia podpisów.

Komisja jest zdania, że jeśli dojdzie do określenia terminu, trzeba będzie postawić wymóg dokonania w pewnej formie rejestracji proponowanej inicjatywy przed rozpoczęciem zbierania podpisów. Rejestracja taka mogłaby zostać dokonana przez organizatorów inicjatywy na specjalnej stronie internetowej udostępnionej do tego celu przez Komisję. Do organizatorów należałoby umieszczenie na stronie internetowej wszystkich istotnych informacji dotyczących proponowanej inicjatywy (tj. tytułu, przedmiotu, celów, kontekstu itd.), które byłyby tam ogólnodostępne. System udzielałby następnie organizatorom potwierdzenia rejestracji, jej daty i numeru, na podstawie których można by rozpocząć kampanię.

Rejestracja taka służyłaby za zegar odmierzający czas, zapewniając jednocześnie wgląd w proponowane inicjatywy obywatelskie, w odniesieniu do których prowadzone są kampanie.

⁸ Termin jednego roku został zaproponowany przez Parlament Europejski w rezolucji w sprawie inicjatywy obywatelskiej.

Komisja nie uważa jednak, że opisany proces rejestracji powinien wymagać jakiegokolwiek decyzji Komisji w zakresie dopuszczalności proponowanej inicjatywy. Komisja nie uważa bowiem za właściwe, aby miała kontrolować dopuszczalność proponowanej inicjatywy pod kątem formalnym, zanim zostaną zebrane jakiegokolwiek podpisy⁹. Podejście takie mogłoby wprowadzać w błąd, stwarzając wrażenie, że Komisja dała proponowanym inicjatywom zielone światło nie tylko na podstawie przesłanek czysto proceduralnych. Wymagałoby to przeprowadzenia kontroli, co opóźniłoby moment rozpoczęcia zbierania podpisów. Ponadto dopuszczalność i treść inicjatyw nie mogą być rozpatrywane oddzielnie i dlatego przeprowadzenie kontroli na tak wczesnym etapie, jakim jest rejestracja, nie byłoby wskazane.

Komisja rozumie ewentualną niechęć związaną z rozpoczęciem kampanii dotyczącej ogólnoeuropejskiej inicjatywy, która mogłaby ostatecznie zostać odrzucona ze względu na jej niedopuszczalność. Należy jednak zauważyć, że kryterium dopuszczalności wniosku, na podstawie którego Komisja jest proszona o podjęcie działań w ramach swoich uprawnień, jest wystarczająco jasne i znane na płaszczyźnie UE. W każdym razie można w zasadzie oczekiwać, że organizatorzy jeszcze przed rozpoczęciem kampanii związanej z inicjatywą w pełni oceniają, czy inicjatywa mieści się pod względem prawnym w uprawnieniach Komisji czy nie.

Pytania:

Czy Pani/Pana zdaniem obowiązkowy system rejestracji proponowanych inicjatyw jest konieczny?

Jeżeli tak, to czy zgadza się Pani/Pan, że można by dokonywać tego na specjalnej stronie internetowej udostępnionej przez Komisję Europejską?

8. Wymogi w stosunku do organizatorów: przejrzystość i finansowanie

Rozpoczęcie i zorganizowanie kampanii na rzecz proponowanej inicjatywy obywatelskiej będzie w większości przypadków wymagać wsparcia ze strony organizacji lub finansowania.

Komisja jest zdania, że ze względu na przejrzystość i demokratyczną odpowiedzialność, organizatorzy inicjatyw powinni być zobowiązani do przedstawienia pewnych podstawowych informacji, w szczególności co do organizacji wspierających inicjatywę i sposobu, w jaki jest lub będzie ona finansowana. Byłoby to w interesie obywateli rozważających podpisanie inicjatywy i byłoby to zgodne z realizowaną przez Komisję europejską inicjatywą na rzecz przejrzystości¹⁰.

Gdyby przewidziano rejestrację, informacje te mogłyby znajdować się w rejestrze udostępnianym przez Komisję. Rozporządzenie mogłoby nakładać na organizatorów także wymóg publicznego udostępniania wszelkich istotnych informacji na temat finansowania i wsparcia udzielonego w trakcie kampanii.

⁹ W swojej rezolucji Parlament Europejski był zdania, że należałoby przeprowadzić kontrolę dopuszczalności w trybie *ex ante*.

¹⁰ Parlament Europejski w swojej rezolucji stwierdza, że organizatorzy inicjatywy obywatelskiej powinni – w imię przejrzystości – publicznie wziąć odpowiedzialność za jej finansowanie, w tym za źródła tego finansowania.

Odnosnie do kwestii finansowania należy odnotować, że – bez uszczerbku dla innych form współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i wsparcia dla nich – nie przewiduje się żadnych szczególnych form finansowania inicjatyw obywatelskich ze środków publicznych. Jest to także kierowane interesem zachowania niezależności inicjatyw i ich obywatelskiego charakteru.

Poza wymogami wobec organizatorów dotyczącymi przejrzystości należy zauważyć, że wiele krajowych systemów zawiera przepisy określające, kto może pełnić rolę organizatora inicjatywy. Wymagają one na ogół, żeby inicjatywy były wysuwane przez obywateli lub komitety składające się z pewnej liczby obywateli. Komisja uważa, że taki wymóg może być zbyt dużym obciążeniem na szczeblu UE, i wolałaby nie nakładać żadnych ograniczeń co do tego, kto może przedstawić inicjatywę, tzn. organizatorami mogliby być albo pojedynczy obywatele, albo organizacje. Przydatną analogię stanowi w tym kontekście przypadek petycji do Parlamentu Europejskiego. Traktat stanowi, że wszyscy obywatele Unii Europejskiej, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego¹¹.

Organizatorzy powinni ponadto – zgodnie z odpowiednią ustawą krajową wdrażającą prawodawstwo UE w sprawie ochrony danych osobowych – spełnić wymogi odnoszące się do ochrony tych danych.

Pytania:

Jakie szczególne wymogi powinno się nałożyć na organizatorów inicjatywy, aby zapewnić jej przejrzystość i demokratyczną odpowiedzialność?

Czy zgadza się Pani/Pan z tym, że należałoby wymagać od organizatorów dostarczenia informacji na temat wsparcia i finansowania, jakie otrzymali w związku z inicjatywą?

9. Badanie inicjatyw obywatelskich przez Komisję

Po zebraniu wymaganej liczby podpisów w odniesieniu do inicjatywy obywatelskiej i po poświadczeniu ich ważności przez właściwe organy władzy państwa członkowskiego, organizator inicjatywy może formalnie przedłożyć inicjatywę Komisji.

Traktat lizboński nie określa terminu, w jakim Komisja powinna zająć się inicjatywą obywatelską od momentu jej właściwego złożenia. Mogłoby to być uzależnione częściowo od tego, na ile złożone są kwestie, których dotyczy inicjatywa, i jak dużo czasu Komisja potrzebowałaby, aby móc właściwie zbadać inicjatywę, zanim zdecyduje, jakie kroki zamierza podjąć; w niektórych przypadkach mogłoby to wymagać przeprowadzenia analizy mocnych i słabych stron proponowanej inicjatywy politycznej. Należy zauważyć, że także w przypadku badania petycji przez Parlament Europejski nie przewidziano żadnego konkretnego terminu.

Uzasadnione wydaje się jednak ustalenie takiego terminu zgodnie z dobrą praktyką administracyjną, a także w taki sposób, aby nie pozostawiać zbyt długiego okresu niepewności co do odpowiedzi Komisji. Jeśli termin zostanie określony, to powinien on być

¹¹ Artykuł 227 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

na tyle długi, aby umożliwić Komisji dokładne zbadanie treści przedłożonej inicjatywy. Z drugiej strony powinien on gwarantować, że osoby popierające inicjatywę zostaną poinformowane o zamierzonych działaniach Komisji w rozsądnym terminie.

W systemach krajowych podejścia odnośnie do terminów rozpatrywania inicjatyw obywatelskich są różne. Niektóre systemy przewidują terminy wahające się od kilku tygodni do kilkunastu miesięcy, inne nie nakładają na władze żadnych ograniczeń w tym względzie.

Można by zatem przewidzieć obowiązek zbadania przez Komisję inicjatywy obywatelskiej w rozsądnym terminie, nieprzekraczającym sześciu miesięcy. Podejście takie określałoby pewien termin, przewidując jednocześnie wystarczająco dużo czasu, aby Komisja mogła poświęcić inicjatywom odpowiednią uwagę, przy uwzględnieniu ich ewentualnej złożoności.

Okres badania rozpoczynałby się z dniem formalnego przedłożenia inicjatywy Komisji. Fakt ten mógłby być ogłaszany na specjalnej stronie internetowej, o której mowa w pkt 7.

W tym okresie Komisja oceniałaby zarówno dopuszczalność inicjatywy, tj. czy inicjatywa wchodzi w zakres jej uprawnień, jak i to, czy treść inicjatywy zasługuje na dalsze działania z jej strony¹². Po zbadaniu inicjatywy Komisja formułowałaby wnioski dotyczące przewidywanych działań w komunikacie, który byłby udostępniany szerokiej publiczności i jednocześnie kierowany do Parlamentu Europejskiego i Rady. Przewidywane działania ujęte w komunikacie mogłyby obejmować, stosownie do potrzeb, konieczność przeprowadzenia analiz i ocen wpływu w kontekście ewentualnych wniosków dotyczących polityki.

Pytania:

Czy należy przewidzieć termin zbadania przez Komisję inicjatywy obywatelskiej?

10. Inicjatywy dotyczące tej samej kwestii

Nie można w zasadzie wykluczyć, że złożonych zostałoby kilka inicjatyw dotyczących tej samej kwestii. Jeśli jednak powstanie system rejestracji, umożliwi on przejrzystość pozwalającą uniknąć powielania tematów.

Pozostaje jednak problem składania kilka razy tego samego wniosku, co stanowiłoby niepotrzebne obciążenie dla systemu i mogłoby na dłuższą metę podważyć wizerunek inicjatywy jako poważnego instrumentu demokratycznego wyrażania opinii. Należałoby zatem rozważyć ewentualnie wprowadzenie pewnego rodzaju hamulca lub ograniczeń czasowych w celu ograniczenia możliwości ponownego przedstawiania inicjatywy (np. odrzucona inicjatywa obywatelska nie mogłaby zostać ponownie przedstawiona przed upływem określonego czasu).

Należy jednak pamiętać o tym, że fakt, iż niektóre inicjatywy dotyczą tego samego tematu i posiadają podobne elementy, nie oznacza wcale, że są one identyczne. Ponadto zasoby operacyjne i finansowe konieczne do rozpoczęcia ogólnoeuropejskiej inicjatywy będą najprawdopodobniej stanowiły hamulec ograniczający przypadki powtórzeń i powielania.

¹² W rezolucji w sprawie inicjatywy obywatelskiej Parlament Europejski zaproponował dwustopniowe podejście, w ramach którego Komisja miałaby najpierw dwa miesiące na sprawdzenie reprezentatywności inicjatywy, a następnie kolejne trzy miesiące na zbadanie treści inicjatywy i podjęcie decyzji w tym względzie.

Pytania:

Czy stosowne byłoby wprowadzenie zasad uniemożliwiających wielokrotne wnoszenie inicjatywy obywatelskiej w tej samej sprawie?

Jeżeli tak, to czy najlepszym sposobem zrealizowania tego celu byłoby wprowadzenie pewnego rodzaju hamulca lub ograniczenia czasowego?

III SPOSÓB NADSYŁANIA ODPOWIEDZI

Uwagi dotyczące przedmiotu niniejszej konsultacji należy przesłać do Komisji do dnia 31 stycznia 2010 r., drogą elektroniczną na adres ECI-Consultation@ec.europa.eu lub listownie na następujący adres Dyrekcji „Doskonalenie Uregulowań Prawnych i Zagadnienia Instytucjonalne”:

European Commission
Secretariat General
Directorate E „Better Regulation and Institutional Issues”
Unit E.1 „Institutional Issues”
B - 1049 Brussels

Otrzymane uwagi zostaną opublikowane w Internecie, chyba że ich autorzy zastrzegą publikację danych osobowych, uzasadniając, że mogłaby ona zaszkodzić ich uzasadnionym interesom. W takiej sytuacji uwagi i komentarze mogą zostać opublikowane anonimowo.

Organizacje zawodowe zgłaszające uwagi do niniejszej zielonej księgi zachęca się, jeśli nie zrobiły tego wcześniej, o zarejestrowanie się w rejestrze grup interesu Komisji (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin/>). Rejestr ten ustanowiono w ramach europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości w celu przedstawiania Komisji i opinii publicznej informacji o celach, finansowaniu i strukturach grup interesu.

Komisja wystąpi ewentualnie do biorących udział w konsultacjach z zaproszeniem do udziału w otwartym posiedzeniu na temat poruszony w niniejszej zielonej księdze.