

JOANNA KIELIN-MAZIARZ

Efektywność Europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Europejska inicjatywa obywatelska (EIO) jest nową formą demokracji przedstawicielskiej – uczestniczącej, która posiada własne rozwiązania nieznanne dotąd ani na poziomie narodowym, ani ponadnarodowym¹. Europejska inicjatywa obywatelska w założeniach miała na celu „przełożenie sfery społecznej ukształtowanej przez obywateli korzystających z ich praw i wolności (...) w wolę polityczną”². Miała ożywić europejską sferę publiczną, która istnieje zarówno w obrębie granic państwowych, jak i ponad nimi³, stać się środkiem szczególnego rodzaju demokracji, odpowiedniego do sprawowania rządów w UE⁴, a także przywrócić zaufanie wśród obywateli UE do jej instytucji oraz zmienić poczucie braku obywatelskiego wpływu na unijne procesy polityczne.

¹ Można się zastanawiać, czy EIO stanowi instrument demokracji bezpośredniej na szczeblu ponadnarodowym. Pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans (posiadający instytucjonalną odpowiedzialność za Europejską inicjatywę obywatelską) zapewnił w 2017 r. w rozmowach z PE, że Europejska inicjatywa obywatelska nie jest instrumentem demokracji bezpośredniej (ECI Watch 2017). Jest raczej jednym z wielu instrumentów demokracji uczestniczącej stosowanych przez Komisję Europejską, obok środków takich jak konsultacje społeczne i nawiązany dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz wymienione w art. 11 TUE.

² M. Peters, *The Democratic...*, s. 678. Jeśli nie zaznaczono inaczej tłumaczenie własne – K.M.

³ J. Habermas, J. Derrida, *February 15...*, s. 291.

⁴ E. Longo, *The European...*, s. 183.

Celem EIO było wzmocnienie legitymacji demokratycznej UE i znaczenia jej instytucji, która od pierwszej połowy lat 90. XX w. oceniana jest jako słaba, chociaż, na co wskazuje Tomasz Kubin, warunkiem członkostwa w UE jest funkcjonowanie w danym państwie demokratycznego systemu politycznego. Sama demokracja zaś, zgodnie z art. 2 TUE⁵, jest jedną z wartości, na których opiera się UE⁶. W piśmiennictwie⁷ pojawia się stwierdzenie, że art. 2 TUE zawiera załączek EIO, zgodnie z którym Unia opiera się na wartościach „poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Demokracja partycypacyjna, w której „obecne są demokratyczne procedury i instytucje umożliwiające obywatelom czynny i bezpośredni udział w procesach inicjowania i kreacji różnych decyzji o charakterze publicznym, ma poważne znaczenie dla funkcjonowania Unii Europejskiej”⁸.

Art. 10 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) nadaje obywatelom ogólne prawo do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii. Samo obywatelstwo unijne ustanowione zostało przez Traktat z Maastricht z 1990 r., co miało przyczynić się do wzmocnienia pozycji jednostki poprzez przyznanie jej praw politycznych, zwłaszcza że integracja uzyskała charakter instytucjonalny. Znacznie wcześniejsze utworzenie PE oraz zapewnienie obywatelom udziału w wyborach wymagało, na co zwraca uwagę Paweł Kuczma⁹, przyznania suwerenowi katalogu uprawnień o *stricte* politycznym charakterze. Do praw tych należało prawo do zwracania się do instytucji UE na piśmie – prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego i skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁰, jak również czynne

⁵ Dz.Urz. UE z 2016 r., C 202.

⁶ T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 108.

⁷ P. Kuczma, *Prawo...*, s. 209.

⁸ P. Kuczma, *Prawo...*, s. 209.

⁹ P. Kuczma, *Prawo...*, s. 209.

¹⁰ J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 25. Obecnie prócz EIO obywatele mają prawo do uczestnictwa obywateli państw UE w jej życiu demokratycznym, zgodnie z art. 10(3) TUE, które realizuje się poprzez prawo do głosowania i do kandydowania w wyborach do PE (art. 14 TUE oraz art. 39 Karty Praw Podstawowych – KPP), prawo do składania petycji do PE (zgodnie z art. 24 TFUE i art. 44 KPP, w trybie art. 227 TFUE), prawo do zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich UE (w trybie art. 228 TFUE; prawo to powtórzono w art. 43 KPP), prawo do pisemnego zwracania się do każdej instytucji i organu UE określonego w art. 24 TFUE lub w art. 13 TUE w jednym z języków urzędowych UE i otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku.

i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych w dowolnym państwie UE. Przyjęcie EIO było więc naturalną konsekwencją tego procesu, a obywatelstwo unijne stanowi kanwę do rozbudowywania i precyzowania katalogu uprawnień obywatelskich¹¹. Należy podkreślić, że EIO nie jest przewidziana przez Kartę Praw Podstawowych¹² w jej Tytule V jako jedno z praw obywatelskich, inaczej aniżeli prawo petycji, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w wyborach lokalnych.

W ujęciu modelowym obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest praniem obywateli, realizowanym grupowo, do przedkładania właściwemu organowi państwowemu (parlamentowi) projektu ustawy z określonymi prawnie skutkami dokonania tej czynności¹³. W przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej skutkiem prawnym wystąpienia z inicjatywą jest wszczęcie postępowania ustawodawczego¹⁴. EIO takiego skutku nie wywołuje, ponieważ nie jest czystą formą instrumentu demokracji bezpośredniej na szczeblu ponadnarodowym. Specyfika tego procesu wpływa zarówno na jego charakter prawny, jak i funkcjonowanie¹⁵. EIO daje grupie obywateli państw członkowskich UE możliwość zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie wniosku dotyczącego aktu prawnego, który ma jednak dla niej charakter niewiążący i nie daje bezpośredniego prawa do stanowienia regulacji na poziomie unijnym. Jest swego rodzaju „inspiracją prawodawczą”¹⁶.

Patrząc na jej teoretyczną konstrukcję, stwierdza się, że EIO jest jedną z instytucji demokracji uczestniczącej. W doktrynie wskazuje się, że jedynie bezpośrednia inicjatywa ludowa jest instytucją demokracji bezpośredniej, natomiast EIO jest już inicjatywą pośrednią, będącą mechanizmem demokracji semibezpośredniej¹⁷. EIO to jedna z dwóch instytucji demokracji uczestniczącej, które zawiera art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustanowionym przez Traktat z Lizbony. Drugą z nich jest dialog

Na podstawie art. 42 KPP obywatele UE mają również prawo do dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE.

¹¹ P. Kuczma, *Prawo...*, s. 207.

¹² Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326/391.

¹³ Por. A. Szmyt, *Obywatelska...*, s. 143.

¹⁴ A. Szmyt, *Prawo...*, s. 17.

¹⁵ A. Auer, *European...*, s. 79–86.

¹⁶ M. Szewczyk, *Kilka uwag...*, s. 108.

¹⁷ Por. P. Uziębło, *Demokracja...*, s. 38. Zdaniem M. Szewczyka nie jest to jednak nawet inicjatywa *stricto* pośrednia, ponieważ projekt inicjatywy nie jest składany do organu prawodawczego UE (Parlamentu Europejskiego lub Rady), lecz do organu mającego prawo inicjatywy prawodawczej, tj. do Komisji; M. Szewczyk, *Kilka uwag...*, s. 109.

obywatelski, uregulowany w art. 11 ust. 1–3 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁸. Systemowo EIO może być traktowana jako jeden z przejawów instytucjonalnych „inicjatywy ludowej”, stanowiąc jej podkategorię¹⁹. Zdaniem Macieja Pisz EIO jest przykładem „zapożyczenia” klasycznych rozwiązań instytucjonalnych dotyczących inicjatywy ludowej przez prawo unijne, przy czym w UE jej rola jest szersza aniżeli w wielu państwach członkowskich. Jako nowy środek prawny miała stać się wyrazem wzmocnionej legitymacji demokratycznej UE²⁰. EIO należy więc, patrząc na formę jej przedstawienia, do inicjatyw niesformułowanych, w których uprawniona grupa obywateli występuje jedynie z wnioskiem o dokonanie odpowiednich regulacji, a dalsze prowadzenie procedury prawodawczej pozostawione jest właściwym organom prawodawczym²¹.

Europejska inicjatywa obywatelska²² jest promowana jako kluczowa innowacja traktatu lizbońskiego, która ma pomóc w demokratyzacji Unii Europejskiej²³, przybliżyć ideologię Unii jej obywatelom i wzmocnić ich pozycję²⁴. Miała stać się narzędziem skuteczniejszym niż prawo petycji do PE czy też prawo zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich²⁵.

Rozporządzenie w sprawie EIO zostało przyjęte w 2011 r. przez Parlament i Radę na wniosek Komisji Europejskiej²⁶ i określało zasady i procedury dotyczące jej stosowania. Weszło w życie rok później i zostało następnie uzupełnione rozporządzeniem wykonawczym²⁷. Zgodnie z ich postanowieniami funkcjonowanie EIO podlega okresowemu przeglądowi, co doprowadziło do reformy, która weszła w życie w 2020 r.

Europejska inicjatywa obywatelska oznacza inicjatywę co najmniej miliona obywateli UE pochodzących przynajmniej z jednej czwartej państw

¹⁸ Szerzej na ten temat: M. Pisz, *Inicjatywa...*, s. 184–212.

¹⁹ M. Pisz, *Inicjatywa...*

²⁰ M. Pisz, *Inicjatywa...*, s. 201.

²¹ Por. B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 224.

²² Art. 11 ust. 4 TUE.

²³ J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...* Należy jednak wskazać, że EIO zyskała przychylność dopiero po wystąpieniu Przewodniczącego Valéry'ego Giscarda d'Estaing, który zapewnił, że nie będzie miała wpływu na monopol ustawodawczy Komisji Europejskiej; P. Kuczma, *Prawo...*, s. 209.

²⁴ J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 25.

²⁵ P. Kuczma, *Prawo...*, s. 208 i nast.

²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dn. 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz.Urz. UE z 2011 r., L 65, s. 1.

²⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1179/2011 z dn. 17 listopada 2011 r. ustanawiające specyfikacje techniczne dla systemów zbierania on-line zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej, Dz.Urz. UE z 2011 r.

członkowskich przedłożoną Komisji, wzywającą ten organ do wystąpienia z wnioskiem w sprawach, w których stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii.

Jak określa preambuła rozporządzenia, aby osiągnąć cele Europejskiej inicjatywy obywatelskiej, wymagane dla niej procedury i warunki powinny być skuteczne, przejrzyste, jasne, proste, przyjazne dla użytkownika, dostępne dla osób z odmiennymi zasadami i proporcjonalne do charakteru tego instrumentu. Zgodnie zaś z art. 11 TUE europejska inicjatywa powinna być rozpatrywana w kontekście innych środków, za pomocą których obywatele mogą zwracać uwagę instytucji Unii na wybrane kwestie i które obejmują w szczególności: dialog z przedstawicielskimi stowarzyszeniami i społeczeństwem obywatelskim, konsultacje z zainteresowanymi stronami, petycje i wnioski do Rzecznika Praw Obywatelskich. Celem EIO jest nadanie obywatelom Unii prawa do składania wniosków do Komisji Europejskiej, co jest porównywalne z prawem do pośredniej inicjatywy ustawodawczej Parlamentu Europejskiego i Rady²⁸.

Aby móc mówić o efektywności EIO, wydaje się, że należy rozpatrzyć to zagadnienie w dwóch aspektach. Po pierwsze należy odpowiedzieć na pytanie, czy faktycznie jest tak, że jej wprowadzenie przyczyniło się do zmniejszenia deficytu demokracji w UE, oraz po drugie, co jest z tym związane, czy EIO stworzyła wspólną przestrzeń współpracy pomiędzy obywatelami UE, przyczyniając się do większej skuteczności tego środka.

1.

Na Europejską inicjatywę ustawodawczą składają się następujące elementy: podmiotowy, ilościowy i terytorialny. Podmiotowy – EIO przysługuje obywatelom UE, czyli obywatelom państw członkowskich, a inicjatywę mogą podpisać obywatele Unii zamieszkujący w którymkolwiek z państw członkowskich. Element ilościowy – aby EIO była ważna, musi być podpisana przez co najmniej milion obywateli, co stanowi około 0,3% obywateli Unii. Element terytorialny – sygnatariusze muszą „pochodzić ze znacznej liczby państw członkowskich”. Zasadniczo demokratyczny zakres i charakter

²⁸ A. Parol, *The European...*, s. 77; Patrick Gregor Puppink et al. v. European Commission, Orzeczenie C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113. Wyrok ten podaje za A. Parol, *The European...*, s. 72.

Europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest zatem łagodzony względami terytorialnymi, odnoszącymi się bezpośrednio do państw członkowskich²⁹.

EIO ma cel normatywny, którym jest przyjęcie przez właściwe organy aktu prawnego. Przyjęcie może mieć pozytywny lub negatywny skutek: wypromować nowy akt prawny, zmienić istniejący lub znieść inny, przy czym zakres EIO nie może wykraczać poza uprawnienia prawodawcze Komisji. Oznacza to, że przedmiot EIO jest węższy aniżeli zakres kompetencji UE, dotyczyć może bowiem jedynie tych kwestii, w których Komisja ma inicjatywę legislacyjną³⁰. Wobec tego nie obejmuje np. spraw z obszaru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa³¹, czyli z obszarów zdominowanych przez Radę.

Ważne jest ustalenie, kto może określić odpowiedni poziom prawodawstwa dla realizacji inicjatywy: komitet inicjujący czy Komisja? Co się stanie, jeśli zaistnieje rozbieżność pomiędzy intencją inicjatorów a wolą Komisji? Generalnie można by oczekiwać, że decyzję co do odpowiedniej formy realizacji EIO może podjąć jedynie organ, który ma wyłączną kompetencję do inicjowania czynności prawnych. Jeśli jednak Komisja dokona zmiany w formie wykonawczej, powinna podać powody, dla których to robi³².

Bez wątpienia projekt przyjęty w następstwie Europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie może być sprzeczny z prawem pierwotnym UE. Oznacza to, że musi być przyjęty w ramach kompetencji przyznanych Unii (może więc dotyczyć dowolnej jej dziedziny, w której ma kompetencje wyłączne, wspólne lub inne, o ile pozostają w zakresie jej kompetencji ustawodawczych, obejmując zarówno działania wewnętrzne, jak i zewnętrzne)³³, jak również być zgodny z jej prawami podstawowymi (można zadać pytanie, czy w ogóle samo zaproszenie do promowania aktu prawnego mogłoby stanowić formę naruszenia prawa podstawowego). EIO musi ponadto przestrzegać wewnętrznej hierarchii aktów prawnych Unii. Odpowiedzialność za jej wdrażanie w sposób, który nie jest sprzeczny z prawami podstawowymi, spoczywa na Komisji, Radzie i PE.

²⁹ A. Auer, *European...*, s. 81.

³⁰ Por. J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 20.

³¹ J. Barcz, *Traktat...*, s. 191.

³² A. Auer, *European...*, s. 82.

³³ Ten zakres dziedzin jest bardzo szeroki i obejmuje np. wspólną politykę handlową, współpracę na rzecz rozwoju, pomoc humanitarną.

2.

„Demokratyczny deficyt” Unii Europejskiej jest niezaprzeczalny, a badania nad jego istnieniem szeroko publikowane³⁴. Stanowisko to nie oznacza jednakże, że był on obecny od początku zawiązania się UE, a raczej wynika z rosnących oczekiwań demokratycznych wobec Unii (w tym oczekiwań wynikających z roli Parlamentu Europejskiego).

„Deficyt demokracji” oznacza wadę legitymizacji, która wpływa na UE (wcześniej na WE) i wynika z braków niektórych podstawowych cech, które posiada każda demokracja parlamentarna lub przedstawicielska³⁵. Deficyt ten często uważany jest za przeszkodę do osiągnięcia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy (*an ever-closer Union*)³⁶, przy czym zauważalna jest obecnie coraz mniejsza akceptacja dla nie do końca demokratycznej Europy. Obecna sytuacja w Unii i liczba eurosceptycznie nastawionych przywódców państw członkowskich powinny stanowić impuls do naprawienia niektórych „błędów konstytucyjnych”³⁷. Unia powinna być wyposażona w efektywne narzędzia demokratyczne, jak również stworzyć niejako nową dodatkową sferę publiczną, poza krajową i unijną, składającą się z obywateli UE, co przyczyniłoby się do zwiększenia jej demokratyzacji, a tym samym stałaby się dla jej obywateli bardziej zrozumiała i pluralistyczna³⁸.

Istniejący w UE deficyt demokracji przyczynił się do podjęcia prac nad jej wzmocnieniem, których rezultatem stały się najpierw nieprzyjęta Konstytucja dla Europy³⁹, a następnie Traktat z Lizbony⁴⁰, który wprowadził Europejską inicjatywę ustawodawczą (powtarzając jej treść). Bez wątpienia sukcesem UE jest to, że stworzono transnarodową inicjatywę obywatelską, z aspiracjami do budowy ogólnounijnej sfery publicznej⁴¹. EIO stanowi bezprecedensowy środek demokracji ponadnarodowej, ponieważ dąży do stworzenia warunków dla dodatkowego bezpośredniego połączenia między obywatelami europejskimi i instytucjami UE. EIO jest szczególnieym narzędziem,

³⁴ M.E. Warren, *Citizen...*; a także np.: G. De Burca, *The Quest...*, s. 349; J.H.H. Weiler et al., *European...*

³⁵ M. Longo, P. Murray, *Europe's...*

³⁶ E. Longo, *The European...*, s. 181.

³⁷ E. Longo, *The European...*, s. 182; A Wilkinson, *The Specter...*, s. 530.

³⁸ P.C. Schmitter, *Revising...*, s. 95.

³⁹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.Urz. UE C 310, z 16 grudnia 2004 r.

⁴⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 306, z 17 grudnia 2007 r.

⁴¹ J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*

nieobecnym w modelach krajowych ze względu na to, że żaden z nich nie mógłby być wykorzystywany jako model wdrażania EIO⁴². Jest więc narzędziem hybrydowym, łączącym cechy demokracji bezpośredniej – obywatele uruchamiają procedury stanowienia prawa i inicjują ogólnounijną debatę – oraz demokracji pośredniej – ponieważ Komisja utrzymuje ostatecznie prawo inicjatywy prawodawczej⁴³.

W założeniu więc EIO miała wzmocnić legitymację funkcjonowania UE, przyczyniając się do redukcji deficytu demokracji, a także pogłębić wśród obywateli poczucie ich osobistego wpływu na funkcjonowanie UE oraz, jak wspomniano powyżej, uzupełnić katalog praw obywatelskich związanych z obywatelstwem UE⁴⁴.

Stworzenie unijnego społeczeństwa obywatelskiego, wykorzystującego narzędzie w postaci EIO miało stać się zatem odpowiedzią na kryzys demokracji w UE. Dzięki EIO obywatele mieli uzyskać wpływ na tworzenie prawa unijnego, które bezsprzecznie powstaje i jest stosowane przez organy i instytucje UE w oderwaniu od publicznej debaty prowadzonej w kręgach społecznych, zupełnie inaczej aniżeli w państwach członkowskich, gdzie obywatele są informowani oraz faktycznie zaangażowani w stanowienie prawa⁴⁵. EIO miała więc szansę stać się „demokratyczną przestrzenią, w której państwa członkowskie, obywatele o różnym pochodzeniu kulturowym, politycznym i historycznym oraz tożsamości mogą widzieć siebie jako część tej samej ponadnarodowej demokracji”⁴⁶.

Akcentowanie szczególnej roli mechanizmów demokracji w UE, w tym EIO jako jednego z jej przejawów, wiąże się więc w moim przekonaniu z faktem, że Unia na pewnym etapie swojego rozwoju instytucjonalnego została postawiona przed znaczącym problemem deficytu demokracji oraz braku realnej możliwości angażowania się obywateli państw członkowskich w unijny proces legislacyjny. Problem ten okazuje się szczególnie znaczący, jeśli weźmie się pod uwagę okoliczność, że zapewnienie obywatelom UE możliwości współuczestniczenia w procesach decyzyjnych na płaszczyźnie ponadnarodowej – w tym współuczestniczenia w procesie legislacyjnym – staje się istotnym elementem determinującym byt takiej wspólnoty na płaszczyźnie podstawowej. Odpowiedzią na ten rodzaj problemów stało

⁴² P. Głogowski, A. Maurer, *The European...*, s. 23.

⁴³ D. Szeligowska, E. Mincheva, *The European...*, s. 270–284.

⁴⁴ T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 110–111.

⁴⁵ P. Kuczma, *Prawo...*, s. 208.

⁴⁶ M. Peters, *The Democratic...*, s. 678.

się wprowadzenie w prawie unijnym mechanizmów demokracji uczestniczącej (partycypacyjnej). Demokracja uczestnicząca stała się zatem – jak należy uznać – podłożem do przeprowadzenia reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej. Reforma ta została dokonana na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustanowionym przez Traktat z Lizbony. Można w konsekwencji wywnioskować, że demokracja bezpośrednia została w sposób wyraźny umocowana instytucjonalnie w UE – w swej szczególnej odmianie określanej jako „demokracja uczestnicząca”. Trzeba przy tym podkreślić, że art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustanowionym przez Traktat z Lizbony powołał na poziom unijnym dwie instytucje demokracji uczestniczącej, o czym wspomniano już wyżej – jedną z nich stała się Europejska inicjatywa obywatelska, którą należy traktować jako inicjatywę ludową *sui generis* i jedną z podkategorii w ramach szerokiej kategorii „inicjatywa ludowa”⁴⁷.

Można więc zastanowić się, czy w sposób faktycznie zgodny z oczekiwaniami EIO przybliżyła koncepcję „demokratycznej Europy”.

EIO ma w założeniu bardziej nieformalny niż formalny charakter, w takim też zakresie może wpływać na prawodawstwo unijne, będąc uzupełnieniem uczestnictwa formalnego w jego tworzeniu. Na początku EIO oceniana była bardzo entuzjastycznie, jako środek umożliwiający obywatelom wpływ na instytucje UE i przybliżający UE. Obywatele zaś mieli stać się nowym „oddolnym” podmiotem politycznym, który posiadałby uprawnienie „podmiotu” politycznego i uprawnienia do wpływania na tworzenie ustawodawstwa unijnego⁴⁸.

Rezultaty okazały się jednak dalekie od założeń. Dotychczas jedynie pięć wniosków z siedemdziesięciu złożonych spełniło próg wymaganych podpisów i mogło stać się przedmiotem dalszych prac, natomiast tylko dwa z nich stały się podstawą do przygotowania i przyjęcia wniosków ustawodawczych. To z pewnością nie pozwala na mówienie o stworzeniu sprawnie funkcjonującego i skutecznego „oddolnego” procesu legislacyjnego.

Z powodu braku przyjęcia EIO (przede wszystkim braku przyjęcia) osiem komitetów obywatelskich wszczęło postępowania przed Sądem przeciwko decyzjom Komisji⁴⁹ i wniesiono cztery odwołania do TSUE. W większości

⁴⁷ W ten sposób jej charakter określa: A. Pisz, *Inicjatywa...*, s. 201.

⁴⁸ E. Longo, *The European...*, s. 188; M. Thiel, O. Petrescu, *Institutional...*

⁴⁹ Podają za A. Parol, *The European...*, s. 72; Michael Efler et al. przeciwko Komisji Europejskiej, T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323; HB et al. przeciwko Komisji Europejskiej, T-361/14, ECLI:EU:T:2017:252; Bruno Costantini et al. przeciwko Komisji Europejskiej, T-44/14, ECLI:EU:T:2016:223; Balizs-Arpídlzsk and Attila Dabis przeciwko Komisji Europejskiej, T-529/13,

przypadków Sąd i Trybunał przychyliły się do stanowiska Komisji Europejskiej.

Patrząc na tematykę składanych inicjatyw, można zauważyć, że nie odnoszą się one do problemów będących w głównym nurcie działań Unii. Są to pewne szczegółowe aspekty, bez wątplenia wzbudzające emocje w opinii publicznej, natomiast niemające szerszego przełożenia na kluczowe problemy Unii.

Poniżej omówione zostały inicjatywy, które zebrały wymaganą liczbę podpisów. Pierwsza z nich dotyczyła problemu dostępu do wody: „Dostęp do wody i urządzeń sanitarnych jako prawo człowieka. Woda jest dobrem publicznym, a nie towarem” (Right2water). Zgodnie z inicjatywą instytucje UE i państwa członkowskie powinny być zobowiązane do zapewnienia wszystkim mieszkańcom prawa do wody i środków sanitarnych. W 2015 r. przyjęto zmiany do dyrektywy ramowej w sprawie wody pitnej⁵⁰, których celem jest lepsze monitorowanie zużycia wody pitnej w całej Europie.

Druga z inicjatyw nosiła nazwę „Jeden z nas”. Jej przedmiotem była ochrona godności ludzkiej, prawa do życia i integralności każdej istoty ludzkiej od momentu poczęcia, w obszarach kompetencji UE. Komitet wskazał, że UE powinna zakończyć finansowanie działań, które zakładają niszczenie embrionów ludzkich, w szczególności w obszarze badań, rozwoju i zdrowia publicznego. Komisja postanowiła nie przedstawiać wniosku ustawodawczego w tej sprawie, ponieważ był on już przedmiotem debaty w państwach członkowskich i Parlamencie Europejskim, która określiła kierunek działań. Spowodowało to wniesienie skargi do Sądu⁵¹, a następnie odwołania do TSUE⁵². Zarówno Sąd, jak i TSUE poparły stanowisko Komisji Europejskiej.

Trzecia z inicjatyw dotyczyła propozycji stworzenia regulacji na poziomie unijnym, której celem miało być stopniowe wycofywanie eksperymentów przeprowadzanych na zwierzętach. Proponowano uchylene 2010/63/UE w sprawie przeznaczenia zwierząt do celów naukowych, Komisja wskazała

ECLI:EU:T:2016:282; Alexios Anagnostakis przeciwko Komisji Europejskiej, T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739; Bürgerausschuss für die Bürgerinitiative Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe przeciwko Komisji Europejskiej Commission, T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59; Romania przeciwko Komisji Europejskiej, T391/17, ECLI:EU:T:2019:672; European Citizens’ Initiative One of Us et al. przeciwko Komisji Europejskiej, T-561/14, ECLI:EU:T:2018:210.

⁵⁰ Dostępne na: < <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003> >, dostęp: 15 grudnia 2021 r.

⁵¹ Wyrok w sprawie T561/14.

⁵² Wyrok w sprawie C-418/18.

jednak, że stosowanie tej dyrektywy jest konieczne w celu utrzymania dobrostanu zwierząt, podkreślając, że dla proponowanego celu wystarczające będą miękkie środki, w tym organizacja konferencji naukowej. Ta reakcja Komisji stała się przedmiotem skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, która została odrzucona.

Czwarta inicjatywa dotyczyła zakazu stosowania pestycydów (glifosatu), reformy procedury ich zatwierdzania oraz ustanowienia ogólnounijnego obowiązku redukcji ich zużycia. Komisja podważyła ustalenia wnioskodawców, wskazując na brak odpowiednich badań, dlatego nie przedstawiła wniosku ustawodawczego w tym względzie, uznając, że istniejące rozporządzenie w tej sprawie jest wystarczające. Ostatnia z inicjatyw, która zebrала wymaganą liczbę podpisów, wzywała do ochrony mniejszości narodowych i językowych oraz do wzmocnienia różnorodności kulturowej i językowej w Unii⁵³.

Jak dotąd tylko dwie inicjatywy zakończyły się przedstawieniem propozycji legislacyjnych. Patrząc na dziesięcioletni okres od momentu wejścia w życie pierwszego rozporządzenia, wnioski nasuwają się same: obserwacja efektów funkcjonowania EIO i liczby zrealizowanych inicjatyw nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że EIO w sposób znaczący wpłynęła na wzmocnienie demokracji w UE⁵⁴.

3.

W założeniach EIO miała przyczynić się ponadto do wzmocnienia poczucia tożsamości obywateli UE oraz stać się narzędziem służącym do zwiększenia partycypacji politycznej obywateli dzięki włączeniu ich w proces podejmowania decyzji i docelowo wzmocnić w ten sposób zaangażowanie obywateli UE w funkcjonowanie tej organizacji. Miała również doprowadzić do wzmocnienia działania społeczeństwa obywatelskiego, przestrzeni (sceny) publicznej (politycznej) na poziomie UE i unijnego „ryнку politycznego” a także przyczynić się do integracji obywateli państw UE współpracujących na rzecz EIO oraz do wzrostu poziomu wiedzy mieszkańców państw UE na temat Unii i mechanizmów jej funkcjonowania⁵⁵. Można spróbować dokonać oceny, czy EIO faktycznie dała obywatelom możliwość wzięcia szerszego udziału w unijnej debacie politycznej.

⁵³ A. Parol, *The European...*, s. 72 i nast.

⁵⁴ T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 117; V. Cuesta López, *A Preliminary...*

⁵⁵ A. Auer, *European...*, s. 81 i nast.

Rozpatrując wskazane wyżej elementy z punktu widzenia efektywności Europejskiej inicjatywy obywatelskiej, należy się zastanowić, który z nich udało się zrealizować. Patrząc na ilość i zakres przyjętych regulacji EIO nie może być uznana za narzędzie, które znacząco przyczyniło się do redukcji deficytu demokracji w UE. Sama jej forma, która – jak wskazano – nie jest czystej postaci instrumentem demokracji bezpośredniej, nie pozwala na ocenienie EIO jako metody redukcji tego deficytu. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że nawet Parlament Europejski nie ma prawa bezpośredniej inicjatywy prawodawczej, a przyznanie jej obywatelom ograniczyłoby monopol, jaki w tym względzie ma Komisja i oznaczałoby znaczącą zmianę ustrojową⁵⁶. Obywatele uzyskali możliwość, której dotychczas nie mieli, i chociaż w mniejszym stopniu, niż wynikało to z założeń przy jej tworzeniu, to jednak EIO bywa wykorzystywana i nawet samo istnienie możliwości jej zastosowania ma znaczenie dla obywatelskiego poczucia zaangażowania w mechanizmy działania Unii Europejskiej. Ważne jest też to, że komitet może być tworzony jedynie przez osoby fizyczne, co oznacza, że EIO pozostaje teoretycznie wolna od woli politycznej, tym samym dając obywatelom Unii poczucie wpływu na funkcjonowanie formalnie bez udziału politycznych i społecznych grup nacisku⁵⁷, chociaż w rzeczywistości trudno sobie taką sytuację wyobrazić, zwłaszcza przy przedsięwzięciu wymagającym tak szerokiego poparcia obywateli wielu państw członkowskich. Przy czym należy podkreślić znaczenie konieczności zapewnienia przejrzystości finansowania dla projektów EIO.

Jeżeli spojrzymy na liczbę inicjatyw i sumaryczną liczbę podpisów pod nimi złożonych, można powiedzieć, że EIO przyczynia się do zwiększenia poczucia tożsamości obywateli z UE, a dzięki temu zauważalne jest zwiększenie partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji, w który wcześniej nie byli zaangażowani. Jednocześnie przeciwstawny skutek wywołuje znikomość efektów prawotwórczych inicjatyw. Wiadomym jest, że nie wszystkie wnioski mogą zostać przyjęte – z pewnością nie zostaną przyjęte te, które wykraczają poza uprawnienia prawodawcze Komisji, czy też niemające możliwości finansowych ich realizacji. W pozostałych przypadkach wydaje się, że ostrożność Komisji w akceptowaniu wniosków EIO jest nadmierna, a tym samym nie przyczynia się do zapewnienia efektywności EIO. Komisja jednak nie jest w tym podejściu osamotniona, również Trybunał, rozpatrując odwołania od jej decyzji, zazwyczaj przychyła się do pierwotnych decyzji. Skargę

⁵⁶ T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 114.

⁵⁷ L. Bouza Garcia, J. Greenwood, *Introduction...*, s. 251–252; J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative and EU Civil...*, s. 325–336.

dotyczącą odmowy rejestracji EIO przez KE lub komunikat Komisji ws. EIO w odpowiedzi na odmowę rozpatrzenia wniosku przez Komisję rozpatruje bowiem Trybunał Sprawiedliwości UE, a niekiedy Rzecznik Praw Obywatelskich. Nie ma natomiast możliwości wystąpienia na drogę sądową, jeśli KE odmawia wystąpienia z inicjatywą legislacyjną zaproponowaną w ramach EIO. Nie ulega jednak wątpliwości, że sama konstrukcja, polegająca na nadaniu Komisji kompetencji dotyczących kontroli i przeprowadzania EIO, jest zasadna – mając na względzie charakter ustrojowy Komisji.

Wydaje się, że na poczucie możliwości wpływania przez obywateli na funkcjonowanie Unii nie oddziałuje dobrze również fakt, że waga podpisów nie jest taka sama. Określenie liczby sygnatariuszy z danego państwa przez iloczyn liczby posłów do PE i liczby 750 przy zastosowaniu zasady degresywnej proporcjonalności powoduje różnice w znaczeniu podpisów obywateli pochodzących z różnych państw członkowskich.

4.

Omawiając efektywność EIO, należy przyjrzeć się roli Komisji w jej realizacji. EIO w założeniu miała stać się innowacyjnym narzędziem służącym obywatelom do włączenia się w unijną debatę polityczną oraz w stanowienie prawa poprzez przedkładanie wniosków o inicjatywę ustawodawczą do Komisji Europejskiej. EIO nie jest jednak inicjatywą ustawodawczą w jej klasycznej postaci, a raczej środkiem do ustalania programu dla KE. Nie zmienia ona także zasady demokracji przedstawicielskiej oraz nie umniejsza roli Komisji w zakresie inicjowania aktów prawnych.

Jeżeli europejska inicjatywa ustawodawcza ma być efektywna, Komisja, przyjmując EIO, nie może ani być nadmiernie uległa, ani przejmować pełnej kontroli. Gdyby pozostawała całkowicie uległa, oznaczałoby to nadanie Europejskiej inicjatywie ustawodawczej mocy wiążącej, co zobowiązywałoby Komisję do zainicjowania wymaganego procesu stanowienia prawa bez względu na jej własną ocenę polityczną. Innymi słowy, Komisja byłaby jedynie łącznikiem między obywatelami, którzy podpisali inicjatywę, a Radą, która musiałaby ją wdrożyć. Całkowita kontrola oznaczałaby, że Komisja byłaby w stanie zablokować EIO pomimo spełnienia przez nią wszystkich wymogów formalnych⁵⁸. Rola Komisji nie powinna jednak być nadmierna,

⁵⁸ A. Auer, *European...*, s. 83.

wówczas bowiem oznaczałoby to degradację europejskiej inicjatywy jedynie do rangi zwykłej petycji, jeżeli Komisja mogłaby odmówić jej nadania jakiegokolwiek skutku prawnego.

EIO jest rozwiązaniem właściwym UE, równocześnie nie będąc kalką rozwiązań przyjętych w państwach członkowskich (przykładem może być próg miliona podpisów, które należy zebrać w nie mniej niż siedmiu państwach, co stanowi więcej niż jakikolwiek podobny instrument demokracji bezpośredniej). Nie jest też, jak w wielu krajach, prawem do bezpośredniego przedłożenia projektu legislacyjnego organom ustawodawczym. Obywatele nie mogą nic więcej, aniżeli zaproponować włączenie tematu do porządku obrad Komisji⁵⁹. Właściwa UE jest w tym przypadku rola Komisji, która bada zarówno dopuszczalność złożenia inicjatywy, jak i możliwość jej realizacji – zazwyczaj funkcję tę pełnią różne podmioty, np. Sąd Najwyższy i komisje parlamentarne. Przyjęcie, że jest to jeden podmiot, może być mylące, nie wiadomo bowiem, na jakim etapie znajduje się projekt; nie ma również wyłączenia, co nie może stanowić przedmiotu EIO.

Obecna sytuacja, w której rola Komisji jest decydująca, nie przyczynia się do przysporzenia efektywności EIO.

Jak wskazano wyżej, EIO jest środkiem mało efektywnym. Liczba przyjętych i zarejestrowanych wniosków oraz fakt, że jedynie dwa z nich doprowadziły do wyników legislacyjnych, ukazuje, jak trudny i mało dostępny jest ten środek⁶⁰. Wynika to również z monopolu, jaki w zakresie inicjatywy ustawodawczej posiada Komisja Europejska. Uprzednio częstą przyczyną odmowy rejestracji były kwestie natury proceduralnej, co stało się głównym przedmiotem reformy EIO⁶¹. Na podstawie wprowadzonych zmian EIO ma stać się bardziej dostępna i łatwiejsza do zastosowania, co ma zostać osiągnięte przez szczegółowe rozwiązania. Należą do nich m.in.: uznanie za organizatora inicjatywy podmiotu prawnego utworzonego zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego, aby ułatwić pozyskiwanie środków finansowych na wsparcie kampanii⁶², oraz dokonanie zmian zasad rejestracji. Obecnie grupa organizatorów ma możliwość dokonywania zmian w inicjatywie, jeśli nie spełnia ona kryteriów określonych w obowiązującym rozporządzeniu, a KE może również dokonać

⁵⁹ V. Cuesta López, *A Comparative...*, s. 257–260.

⁶⁰ P. Głogowski, *European...*, s. 190.

⁶¹ Szerzej na temat reformy: A. Parol, *The European...*

⁶² Art. 6(7) rozporządzenia 2019/788.

częściowej rejestracji inicjatywy. KE dopuszcza, aby proces rejestracji był dwuetapowy⁶³. Gdy w opinii Komisji inicjatywa w oczywisty sposób wykracza poza kompetencje Komisji do przedstawienia wniosku w sprawie aktu prawnego Unii⁶⁴, grupa organizatorów ma następnie dwa miesiące na przedstawienie poprawek do inicjatywy w celu uwzględnienia oceny Komisji, utrzymanie lub wycofanie początkowej inicjatywy. Jeżeli po wprowadzeniu zmian Komisja nadal uzna, że inicjatywa wykracza poza jej uprawnienia, może zostać zarejestrowana częściowo. Wśród pozostałych zmian należy wskazać uproszczenie wymagań w zakresie danych sygnatariuszy. Sygnatariusze będą liczeni w państwie członkowskim, którego są obywatelami⁶⁵. Ta ostatnia ze zmian wynikała z występowania trudności z liczeniem podpisów osób mieszkających poza krajem swojej narodowości. Wprowadzono również ułatwienia w korzystaniu przez EIO z Internetu i elektronicznych środków porozumiewania się przy zbieraniu podpisów. Po zmianie KE została zobowiązana do zbudowania własnego centralnego internetowego systemu ułatwiającego zbieranie deklaracji poparcia⁶⁶. Równocześnie organizatorzy inicjatywy zachowują prawo do korzystania z innych systemów, co sprawia, że obecnie możliwe jest stosowanie szybko rozwijających się systemów zbierania deklaracji on-line dających możliwość wzięcia udziału w głosowaniu.

Ważne jest też to, że oceny EIO dokonuje większa liczba instytucji i organów Unii⁶⁷. Komisja Europejska jest zobowiązana do niezwłocznego opublikowania stosownego zawiadomienia w rejestrze i przekazania inicjatywy Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów, czyli wszystkim instytucjom biorącym udział w procedurze legislacyjnej jako prawodawcy lub opiniujący. Mogą oni wziąć udział w wysłuchaniu publicznym, które tak jak dotychczas organizuje Parlament Europejski⁶⁸. Po zmianie PE przyznano rolę mediatora między organizatorami inicjatywy a Komisją Europejską, co zapewnia wyważoną reprezentację interesu publicznego i prywatnego⁶⁹.

⁶³ Art. 6(4) rozporządzenia 2019/788.

⁶⁴ Art. 6(4) rozporządzenia 2019/788.

⁶⁵ Art. 3(2) rozporządzenia 2019/788.

⁶⁶ Art. 10 rozporządzenia 2019/788.

⁶⁷ Art. 14 rozporządzenia 2019/788.

⁶⁸ Art. 14(2) rozporządzenia 2019/788.

⁶⁹ Art. 14(2) rozporządzenia 2019/788.

Ponadto PE został wyposażony w kompetencje do oceny zarówno poparcia politycznego dla inicjatywy⁷⁰, jak i działań następczych KE⁷¹.

Te zmiany natury proceduralnej są bez wątpienia ważne, zwłaszcza udział w opisanym procesie pozostałych instytucji unijnych, jednakże w dalszym ciągu wiodącą pozostaje rola Komisji. Można zadać pytanie, czy faktycznie jest tak, że zmiany były potrzebne tylko we wskazanym zakresie i czy zatem przyczyną niskiej efektywności tego środka są trudności natury proceduralnej, czy też raczej niska świadomość istnienia EIO wśród obywateli UE. Czy więc faktycznie jest tak, że to trudności natury proceduralnej ograniczają wykorzystanie tego narzędzia przez obywateli?

Bez wątpienia przyczyniają się one do niskiej efektywności EIO. Zdaniem Tomasza Kubina podstawowym problemem jest uzyskanie odpowiedniego poparcia obywateli państw UE dla EIO⁷². Kubin wskazuje, że przyczynami takiego stanu rzeczy mogą być: wymogi „techniczne” związane z udzieleniem poparcia EIO drogą elektroniczną, co może stanowić przeszkodę, a także bariera językowa, brak paneuropejskich mediów oraz „rynku politycznego” obejmującego całą UE, a w konsekwencji trudności w informowaniu o EIO w państwach UE i w mobilizowaniu do jej poparcia⁷³.

Problemem jest także to, że procedura jest bardzo rozłożona w czasie. Okres od momentu jej zainicjowania, poprzez składanie podpisów, aż do ewentualnego uchwalenia może trwać nawet kilka lat, co nie zachęca do korzystania z tego narzędzia, a z pewnością do traktowania go jako środka efektywnego. Projekt, który uzyskał wymaganą liczbę podpisów i został zarejestrowany, odrywa się zupełnie od obywateli w toku dalszych prac legislacyjnych, nie mają oni żadnego wpływu na jego ostateczny kształt, nie mogą go również wycofać⁷⁴.

Co zaskakujące, porównując efektywność EIO i prawa petycji do PE (art. 24 TFUE), wydaje się, że prawo petycji wypada lepiej. Jak słusznie zauważa T. Kubin, prawo petycji jest instrumentem efektywniejszym w kontekście redukcji deficytu demokracji. Złożenie petycji, co podkreśla wspomniany autor, jest mniej sformalizowane, łatwiejsze i szybsze do przeprowadzenia. Porównanie koniecznych do zaangażowania sił i środków z potencjalnymi efektami petycji oraz EIO wypada raczej na korzyść tej pierwszej⁷⁵.

⁷⁰ Art. 14(3) rozporządzenia 2019/788.

⁷¹ Art. 16 rozporządzenia 2019/788.

⁷² T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 118.

⁷³ T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 118.

⁷⁴ M. Szewczyk, *Kilka uwag...*, s. 106.

⁷⁵ T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 117.

Przyczyna słabej efektywności EIO może także tkwić wprost w błędnym założeniu leżącym u jej podstaw. Instrumenty demokracji bezpośredniej działają efektywniej przede wszystkim w małych homogenicznych wspólnotach⁷⁶, co mogłoby prowadzić do stwierdzenia, że Unia mogła popełnić błąd metodologiczny, przyjmując EIO. Moim zdaniem tak jednak nie jest. Przyczyna słabej efektywności EIO tkwi przede wszystkim w braku ogólnounijnej sfery publicznej, a więc w braku poczucia przynależności obywateli do Wspólnoty, w której można zawalczyć o realizację wspólnych interesów. Do efektywności tego narzędzia potrzebne są zatem poczucie tożsamości z UE oraz wspólne poglądy polityczne istniejące ponad państwami.

5.

Kluczowe dla oceny efektywności Europejskiej inicjatywy obywatelskiej są więc: udział społeczeństwa UE oraz świadomość obywateli, że mogą dzięki EIO tworzyć ogólnounijną sferę publiczną.

Jednakże sama formuła EIO wydaje się ograniczać jej wykorzystanie, a rola Komisji nie pozwala obywatelom użyć EIO jako środka sprzeciwu wobec polityki UE⁷⁷. Zakres zarejestrowanych wniosków ogranicza się do wezwań do zainicjowania przez KE działań legislacyjnych mających na celu wdrożenie proponowanych traktatów. Ponadto zakłada się, że Europejska inicjatywa obywatelska mogłaby aktywować udział „zwykłych” obywateli w procesach politycznych UE, jednak wydaje się ona bardziej atrakcyjna dla obywateli, którzy mają pozytywne poglądy na temat integracji europejskiej i demokracji⁷⁸. Z drugiej strony, EIO może także stać się interesującym środkiem dla tych, którzy sprzeciwiają się integracji z UE i wysuwają radykalne twierdzenia mające na celu przyciągnięcie uwagi opinii publicznej. Instytucje takie jak EIO, czyli sprzyjające wzrostowi poziomu świadomej demokracji w UE, miałyby możliwość przeciwstawienia się głosom populistów czy eurosceptyków przy założeniu ich efektywnego działania. Integracja europejska musi ewoluować, jeżeli w dalszym ciągu ma mieć poparcie społeczne, także poprzez przyznanie obywatelom możliwości uczestnictwa w jej działaniach (w tym poprzez tworzenie opozycji), jak i podtrzymywanie ich chęci do czynienia tego. W przeciwnym razie Unia będzie stawiała się

⁷⁶ V. Cuesta López, *A Comparative...*, s. 267; T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 118.

⁷⁷ C. Raffenne, *The European...*, s. 154–167.

⁷⁸ A. Kandyla, S. Gherghina, *What Triggers...*, s. 1223.

dla nich coraz bardziej odległa, a podejmowane przez nią kroki – obojętne. Dlatego też wydaje się, że podstawową przyczyną niskiej efektywności EIO jest, oprócz dominującej roli Komisji i kwestii natury proceduralnej, to, że nie stworzyła ona rzeczywistych podstaw do budowania wśród obywateli świadomości ich realnego wpływu na UE.

EIO nie jest zwykłym wnioskiem obywateli, a wymagania geograficzne oraz dotyczące liczby sygnatariuszy utrudniają obywatelom samodzielne działanie. Ta forma dialogu z instytucjami UE nadal wymaga wsparcia profesjonalnych organizacji pozarządowych, ponieważ bez ich udziału niezwykle trudno o zebranie wymaganej liczby podpisów⁷⁹, co z kolei może sugerować, że rzeczywistymi beneficjentami EIO są duże grupy nacisku już obecne na poziomie UE⁸⁰. Potwierdza to analiza wniosków, którym udało się zgromadzić wymagana liczbę podpisów. Sukces odniosły bowiem tylko te, które miały wsparcie znanych organizacji pozarządowych lub stowarzyszeń. Co ciekawe, dotychczas złożone wnioski w ramach EIO w zaskakująco liczny sposób składane były przez komitety obywatelskie grupy wiekowej 21–30 lat (często studentów bądź byłych studentów nauk politycznych)⁸¹, której udział jest około dwa razy większy niż w każdej z kolejnych najbliższych grup: 31–40 i 41–50 lat⁸². Wynika to m.in. z faktu, że uniwersytety skupiają obywateli różnych narodowości, co ułatwia utworzenie Komitetu Obywatelskiego, a studenci, szczególnie ci, którzy uczestniczyli w wymianie Erasmus, chętnie „eksperymentują z tym, co Europa może zaoferować”⁸³.

Sam zakres przedmiotowy wniosku, a więc to, że musi mieścić się on w zakresie uprawnień Komisji, świadczy o tym, że ów wniosek wymaga profesjonalnego wsparcia ze strony np. organizacji pozarządowych nie tylko przy zbieraniu wymaganej liczby podpisów, ponieważ ustalenie zakresu

⁷⁹ W przypadku braku wystarczającej liczby podpisów Komisja Petycji (PETI) PE zasygnalizowała swoją gotowość do traktowania osób poniżej progu podpisu w taki sam sposób, w jaki rozpatrywałaby zwykłą petycję obywatelską, z możliwością zalecenia, aby PE skorzystał ze swoich uprawnień, aby zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedstawienie inicjatywy ustawodawczej, tj. z efektem podobnym do skuteczności udanej Europejskiej inicjatywy obywatelskiej (Vogiatzis 2017).

⁸⁰ A. Simoncini, *Beyond...*, s. 52.

⁸¹ Część wniosków EIO, które pojawiły się na wczesnym etapie działania, zostały zarejestrowane w ramach zajęć na kursie magisterskim z integracji europejskiej w Sciences Po Paris; J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*, s. 948.

⁸² S. Gherghina, A. Groh, *A Poor...*, s. 373–387; Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego 2015.

⁸³ Ostatnio jednak składane wnioski mają mniej eksperymentalny charakter, dotyczą bowiem kwestii takich jak obywatelstwo czy różnice gospodarcze w UE, J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*, s. 948.

przedmiotowego wniosku bez profesjonalnego wsparcia może stwarzać trudności. Komisja nie rejestruje bowiem inicjatywy, która w sposób oczywisty wykracza poza jej zakres uprawnień, do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego. Inicjatywa nie może też być ewidentnie obraźliwa, niepoważna lub dokuczliwa, ani też sprzeczna z wartościami UE. Mimo powyższych, uznaje się jednak, że Komisja ma zbyt szeroką władzę w zakresie możliwości odrzucenia wniosku (często przyczyną jest sam brak właściwej podstawy prawnej wniosku), co skutkuje ograniczeniem uprawnień obywateli w zakresie EIO⁸⁴.

W jednym z orzeczeń Sąd, stwierdzając nieważność odrzucenia wniosku przez Komisję, przyjął bardzo interesującą definicję zakresu EIO i powiązał to z zasadą demokracji. Odrzucając argument Komisji, która odmówiła rejestracji inicjatywy, jako mającej na celu zakłócenie procesu stanowienia prawa, Sąd stwierdził, że „w art. 11 ust. 4 TUE lub art. 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie Europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie ma nic wskazującego, że obywatele nie mogą działać za pośrednictwem EIO w celu zapobieżenia przyjęciu aktu prawnego”⁸⁵. Decyzje te, chociaż ważne jako ograniczające niejako dyskrecyjną władzę Komisji w odniesieniu do EIO, nie wykorzystano zdaniem Erika Longo odpowiedniego momentu, aby jasno zdefiniować swobodę Komisji jako demokratycznie podlegającej rozliczeniu władzy administracyjnej⁸⁶. W tym sensie Sąd i Trybunał Sprawiedliwości straciły okazję, by „posunąć dalej integrację” i przedstawić argumentację, która mogłaby zostać wykorzystana w reformowaniu demokracji uczestniczącej w UE⁸⁷.

Po zebraniu podpisów Komisja, zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia, ma jedynie obowiązek poinformowania opinii publicznej o „działaniach, które zamierza podjąć, jeśli takie istnieją, oraz o powodach podjęcia lub niepodjęcia działania”. Decyzje Komisji, takie jak ta dotycząca inicjatywy w sprawie wody pitnej, która zebrała wymaganą liczbę podpisów, pokazują, jak iluzorycznym narzędziem jest EIO. Komisja pomimo słuszności

⁸⁴ Trybunał uznał, że „zapewnienie dobrostanu zwierząt nie stanowi części celów Traktatu, w rozumieniu art. 2 WE, oraz że taki wymóg nie jest wymieniony w art. 33 WE, który określa: określenia celów wspólnej polityki rolnej”, wyrok w sprawie: Case C 198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) przeciwko Autoritt Garante della Concorrenza e del Mercato, < <http://curia.europa.eu> >. „In this sense, the abolition of ‘corridas’ represents an aim that falls outside the purpose of the Treaties and in particular of that situation in which the welfare of animals could be regulated at European level (e.g. Agriculture)”.

⁸⁵ Wyrok C 754/14 par. 37–38.

⁸⁶ E. Longo, *The European...*, s. 195.

⁸⁷ E. Longo, *The European...*, s. 195.

inicjatywy i jej szerokiego poparcia nie podjęła bowiem żadnych działań legislacyjnych – oświadczyła jedynie, że „przygotuje przegląd ramowej dyrektywy wodnej i proponuje wszelkie niezbędne zmiany do niej” oraz „uruchomi ogólnounijne konsultacje społeczne w sprawie dyrektywy w sprawie wody pitnej, w szczególności w celu poprawy dostępu do wody wysokiej jakości w UE”. Pokazuje to, jak realnie niewielki wpływ na prawodawstwo unijne ma EIO, a tym samym, jak odległe jest budowanie ogólnounijnej sfery publicznej przez jej obywateli przy pomocy UE.

Większa efektywność EIO mogłaby zatem zostać osiągnięta poprzez jej odłączenie od Komisji i przyznanie w fazie politycznej (następującej po 12 miesiącach od jej podpisania) uprawnień Parlamentowi⁸⁸ oraz TSUE podczas rejestracji inicjatyw, co, jak wskazuje E. Longo, przybliżyłoby ją bardziej do „inicjatyw ludowych” oraz wzmocniło demokratyzację całej procedury i umożliwiło jej ewolucję w kierunku, który projektodawcy tego mechanizmu przewidzieli na samym początku podczas prac nad „Konstytucją Europejską”⁸⁹. Jak podkreśla badacz, konieczne jest oczywiście równoczesne uproszczenie procedury, niezbędne, ażeby można było mówić o demokratycznym uczestnictwie w UE.

Większy udział obywateli i tworzenie obywatelskiej przestrzeni dialogu mogą dać szersze poparcie dla samej Unii. Jeżeli obywatele będą mieli zapewnione instrumenty dialogu w instytucjach europejskich, takie jak efektywnie działająca EIO, dzięki którym będą mogli wyrażać zarówno swoje potrzeby, jak i dezaprobatę względem działań Unii, wtedy stanie się ona im bliższa, a tym samym zyska szerszą, demokratyczną legitymację. W celu realizacji tego założenia należy wzmocnić demokratyczne procesy rządzenia w Europie, tak ażeby ich skala nie była mniejsza niż na poziomach krajowych⁹⁰.

Patrząc na EIO bardziej optymistycznie, można przywołać stwierdzenie Justina Greenwooda⁹¹, który uważa, że EIO nie jest w zupełności instrumentem pozbawionym znaczenia. Istnieją bowiem dowody na to, że inicjatywy obywatelskie poszerzyły ustalanie agendy UE, przyciągnęły nowych działaczy i przybliżyły tematy nowym odbiorcom. Niemniej jednak zauważyć należy, że zinstytucjonalizowanie sporu w sprawach unijnych oraz przybliżenie

⁸⁸ M. Shackleton, *Transforming...*

⁸⁹ J. Mendes, *Participation...*, s. 1854.

⁹⁰ C. Pinelli, *The Populist...*; E. Longo, *The European...*, s. 200.

⁹¹ J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*, s. 941.

UE do jej obywateli jest trudne do oceny⁹². Pokrewną kwestią jest to, czy kampanie Europejskiej inicjatywy obywatelskiej, które są bardzo krytyczne wobec UE, mogą ostatecznie otworzyć drogę do legitymizacji UE; trudno sobie wyobrazić, jak populistyczne eurosceptyczne żądania mogą przynieść taki efekt.

EIO jest w stanie poszerzyć „przestrzeń publiczną” UE, chociaż sposób, w jaki może to zrobić, był dotychczas nieprawidłowo zdefiniowany. Czas po przyjęciu reformy EIO pokaże, jaki jest jej wkład w osiągnięcie tego celu. Pozwoli również odpowiedzieć na pytanie, czy poszerzona przestrzeń publiczna jest zasadniczo przestrzenią polityczną otaczającą UE i czy w rzeczywistości EIO stwarza przestrzeń dla szerszej debaty publicznej.

6.

Podsumowując, można się zgodzić z ogólnym stwierdzeniem, że pomimo ograniczeń projektowych i słabego potencjału ustawodawczego Europejska inicjatywa obywatelska mogłaby sprzyjać szerszemu zaangażowaniu obywatelskiemu w sprawy UE; osiągnęłaby taki potencjał, jeżeli angażowałaby w szerszej mierze społeczeństwo, a to zaangażowanie nie byłoby ograniczone przez Komisję Europejską poprzez dyskrecjonalne decyzje w sprawie odmowy rejestracji wniosków.

Można też zadać pytanie, czy narzędzia takie jak EIO – „partycypacyjne zarządzanie” ustanowione na poziomie UE, na podstawie którego profesjonalizowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego wnoszą wkład w kształtowanie polityki UE – mogą w ogóle przynieść demokratyczne efekty. Beate Kohler-Koch⁹³ i Amandine Crespy⁹⁴ są sceptyczne i uważają, że takie formy uczestnictwa są zupełnie odmienne od prawdziwego systemu demokracji uczestniczącej, który doprowadziłby do „demokratycznego upodmiotowienia obywateli i (...) ich równego i skutecznego udziału”⁹⁵. Z tym stwierdzeniem można jednak polemizować. Rzeczywiście, słaba efektywność EIO z pewnością nie sprzyja zmniejszeniu deficytu demokratycznego w UE, jednak w samym założeniu tworzy możliwość dyskusji, publicznej debaty, „im zaś więcej debatujemy nad kwestiami, im bardziej angażujemy się

⁹² J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*, s. 941.

⁹³ B. Kohler-Koch, *Post-Maastricht...*, s. 809–824.

⁹⁴ A. Crespy, *Deliberative...*, s. 81–98.

⁹⁵ A. Crespy, *Deliberative...*

nawzajem w nasze dyskursy publiczne, tym bardziej faktycznie tworzymy wspólnoty polityczne⁹⁶. Dlatego też myślę, że nie można podzielić zdania B. Kohler-Koch i A. Crespy. Nie jest tak, że sama natura UE jako organizacji międzynarodowej, która zajmuje się jedynie regulacjami technicznymi, kłóci się z ideą demokracji⁹⁷. Takie podejście jest też sprzeczne ze stanowiskiem Jürgena Habermasa, który mówiąc o politycznej sferze publicznej, określa ją jako „umożliwiająca obywatelom zajmowanie stanowisk w tym samym czasie w tych samych tematach o tym samym znaczeniu”⁹⁸. Jeżeli istnieje podstawa do wyrażenia swoich stanowisk politycznych, a takie ramy tworzy EIO, to daje to dowody na to, że europejskie sfery publiczne rzeczywiście istnieją⁹⁹. Dzięki EIO obywatele różnych państw członkowskich mogą podejmować wspólną debatę, przez co kwestie europejskie trafiają do państw członkowskich zupełnie inną ścieżką¹⁰⁰. Europejska inicjatywa obywatelska jest zatem bliska warunkom stawianym przez J. Habermasa dla ustanowienia politycznej sfery publicznej. Koncepcja Europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest zgodna z kluczowym kryterium przedstawionym przez Thomasa Risse dla europeizacji sfer publicznych, w którym „Europejczycy są obecni w różnych krajowych i specyficznych dla danego zagadnienia sferach publicznych zarówno jako mówcy, jak i słuchacze”¹⁰¹.

EIO może rozczarowywać, jednakże pomimo jej nie zawsze dającej się pozytywnie ocenić efektywności, propozycje wniosków, które zostały zgłoszone do rejestracji, wskazują, że przyczyniła się ona jednak, jak twierdzi również J. Greenwood, do poszerzenia agendy politycznej UE i zinstytucjonalizowała sferę dla ogólnoeuropejskiej debaty¹⁰².

Uznając taki charakter Europejskiej inicjatywy obywatelskiej, Komisja uważa, że sukcesem EIO samym w sobie jest fakt, że dzięki promowaniu debaty publicznej, a tym samym szerszego udziału w niej obywateli, wzmocniony jest mandat demokratyczny UE¹⁰³. Tak niewątpliwie jest, jednak nie można stwierdzić, że ów szerszy udział obywateli w ogólnounijnej debacie

⁹⁶ M. Van de Steeg, *Theoretical...*, s. 32; J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*, s. 950.

⁹⁷ B. Kohler-Koch, *Post-Maastricht...*; A. Crespy, *Deliberative...*

⁹⁸ J. Habermas, *Comment...*, s. 306.

⁹⁹ A. Follesdal, *Democracy...*, s. 261; J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*, s. 952.

¹⁰⁰ J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*

¹⁰¹ T. Risse, *Introduction...*, s. 1–28.

¹⁰² J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative: Bringing...*, s. 952.

¹⁰³ J.-C. Juncker, *A New Start...*

oznacza już jej sukces. Komisja wyraża zadowolenie z tego, że dzięki EIO obywatele mogą zbliżyć się do UE, przedstawiając kwestie, które są dla nich ważne (nawet jeżeli wychodzą poza kompetencje Komisji). Równocześnie jednak nie chce oddać swojej prerogatywy, pozostając wyłącznym podmiotem posiadającym inicjatywę prawodawczą. Jak słusznie zauważa Agnieszka Parol, EIO nie ma wpływu na prawo Komisji do zgłaszania własnych inicjatyw, ale zobowiązuje Komisję jako kolegium do poważnego rozpatrywania wniosków składanych przez inicjatywy obywatelskie¹⁰⁴. Komisja ma szeroki zakres uznania, działając na rzecz ogólnego interesu Unii przy podejmowaniu decyzji o podjęciu działania w następstwie Europejskiej inicjatywy obywatelskiej¹⁰⁵. Samo jednak uznanie przez Komisję, że EIO jest skuteczna, ponieważ pozwala obywatelom na wypowiedzenie się w danej sprawie, a także ocenianie jako udane inicjatyw, które osiągnęły próg miliona podpisów, bez ich akceptacji do dalszego procedowania, uważam za błędne. Jeżeli wnioskowi nie jest nadawany dalszy bieg pomimo zebrania wystarczającej liczby podpisów ze względu na dyskrecjonalną decyzję Komisji, to nie można takiej sytuacji oceniać jako skutecznej realizacji EIO. Jak słusznie zauważa A. Parol, w organizacji opartej na takiej wartości jak demokracja w trosce o szacunek dla organizatorów EIO i jej sygnatariuszy dialog ze społeczeństwem obywatelskim powinien skutkować odpowiednimi rezultatami, w tym właśnie propozycjami legislacyjnymi¹⁰⁶. EIO jest instrumentem, który Komisja Europejska powinna traktować nie tylko jako „zaproszenie” dla obywateli do wystąpienia z propozycją aktu prawnego, lecz także jako instrument, któremu trudno odmówić, lub przynajmniej który powinien być poważnie rozważony¹⁰⁷.

Abstract

Effectiveness of the European Citizens' Initiative

The European Citizens' Initiative is a means by which two goals could be achieved in the European Union. Firstly, thanks to it, the deficit existing in the EU could be eliminated, and secondly, the citizens of the Union would gain a tool to create an

¹⁰⁴ A. Parol, *The European...*, s. 78.

¹⁰⁵ A. Parol, *The European...*, s. 79.

¹⁰⁶ A. Parol, *The European...*, s. 79.

¹⁰⁷ A. Parol, *The European...*, s. 82.

EU-wide public sphere, within which they would have a real possibility of influencing the legislative actions taken by the EU. It formally happened. The European Citizens' Initiative, adopted over 10 years ago, potentially creates such an opportunity. However, looking at the effectiveness of its functioning, it cannot be concluded that the indicated goals have been achieved. The main problem is the too large role of the European Commission (slightly diminished by the recently introduced changes to the ECI regulation). The low efficiency of the ECI is not conducive to reducing the democratic deficit in the EU. However, the ECI creates an opportunity for discussion and public debate. It provides a basis for EU citizens to express their political positions, and the submitted initiative (albeit rarely successful) allow the conclusion that European public spheres do exist. The ECI creates a space for the citizens of different Member States to engage in a joint debate. However, this potential is not sufficiently exploited. It cannot be said that the EU's democratic mandate has been strengthened by wider participation of citizens in the public debate. Too broad discretion by the Commission has the effect of reducing the effectiveness of the ECI. Indeed, if the application is not processed further despite the collection of a sufficient number of signatures due to the discretionary decision of the Commission, such a situation cannot be regarded as an effective implementation of the ECI. The application submitted by EU citizens as part of the ECI should not only be treated as a signal from them, and the Commission should treat it as a clear need to regulate a given area.

Keywords: citizens' initiative, democratic deficit, the European Union

JOANNA KIELIN-MAZIARZ  <https://orcid.org/0000-0003-1728-3361>

Doktor habilitowany, profesor Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Kolegium Prawa ALK. Autorka publikacji naukowych dotyczących przede wszystkim zasad ustrojowych, sądownictwa, praw człowieka i zrównoważonego rozwoju. Adwokat Izby Warszawskiej.

Bibliografia

- Auer A., *European Citizens' Initiative*, „European Constitutional Law Review” 2005, nr 1.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Barcz J., *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10.

- Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.
- Bouza Garcia L., Greenwood J., *Introduction*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, t. 13, nr 3.
- Crespy A., *Deliberative Democracy and the Legitimation of the European Union: A Re-appraisal of Conflict*, „Political Studies” 2014, nr 62(1).
- Cuesta López V., *A Comparative Approach to the Regulation on the European Citizens’ Initiative*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, t. 13, nr 3.
- Cuesta López V., *A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens’ Initiative from Comparative Constitutional Law*, „Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges” 2012, nr 24, < <https://www.coleurope.eu> >, dostęp: 20 grudnia 2021 r.
- De Burca G., *The Quest for Legitimacy in the European Union*, „Modern Law Review” 1996, nr 59.
- Follesdal A., *Democracy, Identity and European Public Spheres*, w: *European Public Spheres: Politics is Back*, red. T. Risse, Cambridge 2015.
- Gherghina S., Groh A., *A Poor Sales Pitch? The European Citizens’ Initiative and Attitudes toward the EU in Germany and the UK*, „European Politics and Society” 2016, t. 17, nr 3.
- Głogowski P., *European Citizens’ Initiative in Central and Eastern European Countries – The Bumpy Road of Participatory Democracy in the EU*, „Studia Europejskie” 2017, nr 1.
- Głogowski P., Maurer A., *The European Citizens’ Initiative Chances, Constraints and Limits*, „IHS Political Science Series” 2013, t. 1, nr 11.
- Greenwood J., *The European Citizens’ Initiative and EU Civil Society Organisations*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, t. 13, nr 3.
- Greenwood J., *The European Citizens’ Initiative: Bringing the EU Closer to Its Citizens?*, „Comparative European Politics” 2019, t. 17, nr 6.
- Habermas J., *Comment on the Paper by Dieter Grimm, ‘Does Europe need a constitution?’*, „European Law Journal” 1995, nr 1(3).
- Habermas J., Derrida J., *February 15, or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe*, „Constellations” 2003, t. 10, nr 3.
- Juncker J.-C., *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission Opening Statement in the European Parliament Plenary Session Strasbourg, 15 July 2014*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf.
- Kandyla A., Gherghina S., *What Triggers the Intention to Use the European Citizens’ Initiative: The Role of Benefits, Values and Efficacy*, „Journal of Common Market Studies” 2018, nr 56.
- Kohler-Koch B., *Post-Maastricht Civil Society and Participatory Democracy*, „Journal of European Integration” 2012, nr 34(7).

- Kubin T., *Znaczenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Politeja” 2018, nr 54.
- Kuczma P., *Prawo obywatela Unii Europejskiej do wystąpienia z europejską inicjatywą obywatelską*, w: *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
- Longo E., *The European Citizens’ Initiative: Too Much Democracy for EU Polity*, „German Law Journal” 2019, nr 20.
- Longo M., Murray P., *Europe’s Legitimacy Crises: From Causes to Solutions*, Basingstoke 2015.
- Mendes J., *Participation and the Role of the Law after Lisbon: A Legal View on Article 11 TEU*, „Common Market Law Review” 2011, nr 48.
- Parol A., *The European Citizens’ Initiative Reform: Does It Matter?*, „Review of European and Comparative Law” 2020, nr 40.
- Peters M., *The Democratic Function of the Public Sphere in Europe*, „German Law Journal” 2013, nr 14.
- Pinelli C., *The Populist Challenge to Constitutional Democracy*, „European Constitutional Law Review” 2011, nr 7.
- Pisz M., *Inicjatywa ludowa jako jedna z instytucji demokracji bezpośredniej znanych współczesnemu prawu konstytucyjnemu*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10.
- Raffenne C., *The European Citizens’ Initiative: The Influence of Anglo-American Governance Ideology on Recent EU Institutional Reforms*, w: *Democracy, Participation and Contestation: Civil Society, Governance and the Future of Liberal Democracy*, red. E. Avril, J.N. Neem, New York 2015.
- Risse T., *Introduction*, w: *European Public Spheres: Politics Is Back*, red. T. Risse, Cambridge 2015.
- Schmitter P.C., *Revising Some ‘Modest Proposals’ for Making the European Union More Democratic*, w: *Institutional Challenges in Post Constitutional Europe*, red. C. Moury, L. de Sousa, New York 2009.
- Shackleton M., *Transforming Representative Democracy in the EU? The Role of the European Parliament*, < <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2016.1277713> >, dostęp: 20 grudnia 2021 r.
- Simoncini A., *Beyond Representative Democracy: The Challenge of Participatory Democracy and the Boundless Galaxy of Civil Society*, w: *Democracy and Subsidiarity in the EU: National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, red. M. Cartabia, Bologna 2013.

- Szeligowska D., Mincheva E., *The European Citizens' Initiative Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, t. 13, nr 3.
- Szewczyk M., *Kilka uwag na temat instytucji obywatelskiej inicjatywy prawodawczej Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 4.
- Szmyt A., *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. 3.
- Szmyt A., *Prawo inicjatywy ustawodawczej*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994.
- Thiel M., Petrescu O., *Institutional Instruments for Citizen Involvement and Participation: Their Impact on the EU's Political Processes and Institutional Legitimacy*, w: *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance: Building a European Demos*, red. B. Perez de las Heras, Cham 2016.
- Uziębło P., *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009.
- Van de Steeg M., *Theoretical Reflections on the Public Sphere in the European Union: A Network of Communication or a Political Community?*, w: *Mapping the European Public Sphere: Institutions, Media and Civil Society*, red. C. Bee, E. Bozzini, Farnham 2010.
- Warren M.E., *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*, w: *Activating the Citizen*, red. J. De Bardeleben, J.H. Pammett, London 2009.
- Weiler J.H.H. et al., *European Democracy and its Critique*, „West European Politics” 1995, t. 18, nr 3.
- Wilkinson A., *The Specter of Authoritarian Liberalism: Reflections on the Constitutional Crisis of the European Union*, „German Law Journal” 2013, nr 14.