

FILOZOFICZNE I TEORETYCZNE ZAGADNIENIA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWA

REDAKCJA NAUKOWA

MARTA ANDRUSZKIEWICZ

ANETTA BRECZKO

SŁAWOMIR OLIWNIAK



Temida2

Białystok 2015

© Copyright by Temida 2
Białystok 2015

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Rada Naukowa Wydawnictwa Temida 2:

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sannetra, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Świączkowska, Jaroslav Volkonovskii, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), Jose Luis Iriarte Angél (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Petr Mrkyvka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Narodowy Handlowo-Ekonomiczny Uniwersytet, Ukraina)

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

ISBN 978-83-62813-71-1

Recenzent: *Prof. Stanisław Kaźmierczak*

Opracowanie graficzne i typograficzne: *Anna Tomczyk, Jerzy Banasiuk*

Projekt okładki: *Jerzy Banasiuk*

Redakcja techniczna: *Jerzy Banasiuk*

Korekta: *Bogumiła Mancewicz*

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

Spis treści

Przedmowa	9
-----------------	---

Część pierwsza
FILOZOFICZNE ASPEKTY
DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWA

MARTA ANDRUSZKIEWICZ

Problemy etyki słowa w państwie prawa	15
---	----

ANETTA BRECZKO

Wielokulturowość jako źródło dylematów moralnoprawnych w demokratycznym państwie prawa	29
---	----

KAROL DOBRZENIECKI

Nadzwyczajne zagrożenia publiczne a praworządność. Koncepcje filozoficznoprawne i praktyka w XXI wieku.....	45
--	----

WALDEMAR HOFF

Kosmopolityzm prawny a demokracja	57
---	----

MACIEJ JUZASZEK

Retributywizm a problem trafu prawnego	69
--	----

ANNA KRYNIECKA

Kantowska idea prawa	79
----------------------------	----

KALIKST NAGEL

Przyrodzona godność człowieka fundamentem państwa prawa	91
---	----

SŁAWOMIR OLIWNIAK

Giorgio Agamben o prawach człowieka we współczesnym demokratycznym państwie prawa 101

MICHAŁ PENO

Odpowiedzialność karna i postulat minimalizmu penalnego w kwestiach moralnych..... 115

MARCIN PIENIĄŻEK

Teoria dyskursu prawniczego na tle stanowiska Paula Ricoeura 127

JACEK SROKOSZ

Komunitariańska wizja prawa responsywnego a koncepcja państwa prawa 137

MARIA SZYSZKOWSKA

Marginalizowanie filozofii prawa w Polsce a jej znaczenie dla tworzenia demokracji..... 149

WOJCIECH ZAŁUSKI

Antropologiczne podstawy demokracji..... 159

ADAM ZIENKIEWICZ

Therapeutic iurisprudence..... 173

Część druga

TEORETYCZNE PROBLEMY DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWA

AGNIESZKA BIELSKA-BRODZIAK

Argumenty interpretacyjne w kontekście wartości państwa prawa..... 183

PAWEŁ CHMIELNICKI

Identyfikacja celów i funkcji jako efekt rekonstrukcji schematu działania obejmującego rozwiązanie sformalizowane prawnie..... 193

ADAM DYRDA

Zasada rządów prawa: zasada z zasady sporna? 207

WOJCIECH DZIEDZIAK

Aksjologiczny model stosowania prawa
– perspektywa decyzji słusznej 217

KATARZYNA GROTKOWSKA

Paternalizm jako jedna z reguł ingerencji w wolność
– problemy definicyjne i klasyfikacyjne 227

JERZY JASKIERNIA

Spór o rozumienie klauzuli generalnej demokratycznego państwa
prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 239

MILENA KORYCKA-ZIRK

Rządy prawa a idea konstytucjonalizmu w ramach
wykładni konstytucji 263

Część trzecia

INSTYTUCJONALNE ZAGADNIENIA DEMOKRACJI.
KONTEKST KRAJOWY I MIĘDZYNARODOWY

MACIEJ ALEKSANDROWICZ

Dopuszczalność ingerencji w sferę prywatności ze względu
na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Kilka uwag
o rozwiązaniach szwajcarskich 279

RYSZARD M. CZARNY

Rozważania o modelu społeczeństwa obywatelskiego
w państwach nordyckich 295

JOANNA HELIOS

Prawo prywatne Unii Europejskiej a państwo narodowe.
Szkic problemu 315

WIOLETTA JEDLECKA

Problemy i wyzwania demokracji w kontekście integracji europejskiej..... 323

ELŻBIETA KUŹELEWSKA

Europejska inicjatywa obywatelska skutecznym narzędziem legitymizacji władzy w Unii Europejskiej?..... 333

BARTOSZ LIŻEWSKI

Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w porządku krajowym jako realizacja zasady demokratycznego państwa prawa 343

SŁAWOMIR PILIPIEC

Prawo wewnętrznie obowiązujące stanowiące przez organy prawniczych samorządów zawodowych 355

SŁAWOMIR PRESNAROWICZ

Zaskarżanie decyzji podatkowych jako konstytucyjny środek ochrony wolności i praw obywatelskich podatnika 371

KRZYSZTOF PROKOP

„Stan wyjątkowy” Giorgio Agambena a konstytucyjnoprawna instytucja stanu nadzwyczajnego 387

TOMASZ WOŚ

Kilka uwag na temat najnowszych zmian w zasadach odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego w Polsce 399

IWONA WROŃSKA

Szczególny charakter normatywny konstytucji kanadyjskiej..... 411

Europejska inicjatywa obywatelska skutecznym narzędziem legitymizacji władzy w Unii Europejskiej?

1. Uwagi wprowadzające

Twórcy modelu demokratycznego państwa prawa wiązali je z demokratycznym trybem tworzenia prawa i demokratyczną legitymizacją władzy państwowej, z uwzględnieniem katalogu wartości, których państwo powinno być nosicielem.² Współczesne demokratyczne państwo prawa opiera swe funkcjonowanie na uznanych standardach, takich jak: zasada suwerenności narodu, podziału władz, pluralizmu politycznego czy zasada konstytucjonalizmu. Owe rozwiązania są coraz częściej odnoszone do Unii Europejskiej (UE), która mimo iż nie jest państwem, to wykazuje wiele cech mu podobnych. Zasada suwerenności narodu traktowana jest jako podstawa demokratycznej legitymizacji władzy i demokratycznego systemu tworzenia prawa. W UE narzędziem legitymizującym władzę wydaje się być europejska inicjatywa obywatelska oraz Parlament Europejski. W demokratycznym państwie prawa organy ustawodawcze wyłaniane są w wyniku wyborów powszechnych. Przedstawiciele organu ustawodawczego UE – Parlamentu Europejskiego (PE) – wybierani są w wyborach powszechnych od 1979 r.

UE jest specyficzną organizacją międzynarodową o wyjątkowej strukturze polityczno-prawnej. Zasadne jest twierdzenie, iż z chwilą pierwszych

1 Dr hab. Elżbieta Kuźelewska, Uniwersytet w Białymstoku.

2 M. Pietrzak, *Demokratyczne, świeckie państwo prawne*, Warszawa 1999, s. 30.

bezpośrednich wyborów do PE w 1979 r. Unia jest legitymizowana jako wspólnota polityczna w kontekście legitymizacji społeczno-politycznej.³ Zwiększająca się aktywność legislacyjna PE i szeroki zakres regulacji prawodawstwa unijnego w coraz większym stopniu współdecyduje o kształcie krajowych porządków prawnych. Owa specyficzna dwubiegunowość ośrodków władzy (na poziomie krajowym i unijnym) wymaga, by w obu przypadkach zachowane zostały legitymizujące je standardy demokratyczne. Biorąc pod uwagę fakt, że coraz większa część władzy decyzyjnej jest przenoszona na szczebel europejski, zatem obywatele powinni mieć możliwość istotnego uczestnictwa także na tym szczeblu.⁴ Na poziomie europejskim trudno jest znaleźć źródło legitymizacji. Obywatele UE w dalszym ciągu mają raczej ograniczone możliwości współudziału w podejmowaniu decyzji – w drodze wyborów powszechnych do PE, poprzez bezpośrednie głosowanie w referendum krajowym, którego przedmiot głosowania dotyczy spraw z zakresu integracji europejskiej, a także korzystając z nowego instrumentu, którym jest europejska inicjatywa obywatelska. Europejska inicjatywa obywatelska to transnarodowy instrument umożliwiający obywatelom UE wpływanie na procesy polityczne na poziomie europejskim. Pierwotnie została ona wprowadzona do traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.⁵ Jednakże z uwagi na odrzucenie tego traktatu w referendum przez Francuzów i Holendrów w 2005 r.⁶ nie weszła ona w życie. Niemniej główne postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy stały się podstawą kompromisu znajdującego swe odzwierciedlenie w Traktacie z Lizbony.⁷

Celem artykułu jest analiza europejskiej inicjatywy obywatelskiej, wskazanie jej słabości oraz nakreślenie ewentualnych perspektyw dla jej sprawnego funkcjonowania w kontekście wypełniania przez UE standardów charakterystycznych dla demokratycznego państwa prawa. Zasadne jest także podjęcie próby wyjaśnienia, dlaczego wobec UE stosuje się owe standardy, choć Unia jako taka państwem nie jest.

3 S. Weatheril, *Competence and Legitimacy*, [w:] C. Barnard, O. Odudu (red.), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford-Portland 2009, s. 17.

4 B. Kaufmann, *Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie*, Green European Foundation 2010, s. 8.

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

6 Zob. szerzej: M. Carbone, *From Paris to Dublin: Domestic Politics and the Treaty of Lisbon*, „*Journal of Contemporary European Research*” 2009, nr 1, s. 43-60; J. Robert, *Le référendum constitutionnel*, „*European Journal of Comparative Law*” 2007, nr 3; B. Crum, *EU Referendum Tests the Dutch Political Establishment*, „*European Union Politics*” 2007, nr 8.

7 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. C 326 z 26 października 2012 r.), Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. C 306 z 17 grudnia 2007 r.

2. Demokratyczny charakter Unii Europejskiej?

Artykuł 2 Traktatu o UE stanowi, że Unia opiera się na wartościach „poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.⁸ Owe wartości charakteryzują współczesne państwa demokratyczne i w zasadzie stanowią powtórzenie tych, które są wyrażone w rozwiązaniach krajowych. Określenie podstaw stanowiących podstawę funkcjonowania UE w odniesieniu do wartości ma charakter wtórny, bowiem ich źródłem jest wola państw, która te wartości czyni fundamentem swego działania.⁹

Proces integracji europejskiej nie kształtował się na fundamentach demokratycznych. Odbywał się poprzez podejmowanie decyzji drogą międzyrządową, często bez aktywnego uczestnictwa obywateli UE. Taki typ odgórnej polityki wobec narastającej fali eurosceptycyzmu rodził wyraźną potrzebę dalszej demokratyzacji porządku europejskiego.¹⁰ Aktywizacja obywateli Unii w ramach instytucji europejskich społecznie legitymizowałaby kompetencje posiadane przez UE. Prawno-polityczna specyfika Unii powoduje, że mimo iż nie jest ona państwem, to przejawia wiele z jego cech i boryka się jednocześnie z wieloma swoistymi dla państwa problemami. Wykazuje kilka podobieństw do funkcjonowania typowego państwa. Przede wszystkim jej organ legislacyjny (Parlament Europejski) pochodzi z wyborów powszechnych. Ponadto istnieje system kontroli i związany z nim system odpowiedzialności za wykonywanie władzy przez odpowiednie organy. Demokratyczne państwo prawa charakteryzuje się m.in. tym, że posiada instytucje kontrolujące zgodność zachowań jego organów z prawem obowiązującym.¹¹ W odniesieniu do UE istnieją parlamentarne środki kontroli Parlamentu Europejskiego wobec Komisji Europejskiej (np. wnioski o wotum nieufności), przyjmując, że Komisja jest organem wykonawczym UE. Jednym z głównych obowiązków demokratycznego państwa prawa jest ochrona jednostki dokonywana poprzez ustawy rozumiane jako wyraz woli

8 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

9 M. Jabłoński, Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 107-108.

10 K. Pachnik, J. Krajewski, Dopuszczalność okręgów jednomandatowych w ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6, s. 44.

11 W. Zamkowski, Wprowadzenie do zagadnień społecznego, demokratycznego, republikańskiego państwa prawnego, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1994, nr 1457, s. 21.

powszechnej.¹² Zwrócić zatem należy uwagę na rozbudowany katalog praw i wolności obywatelskich ujęty w ramach Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej,¹³ mającej rangę traktatów.

Od wielu lat UE zmagą się z zarzutami o niedostatecznym poziomie legitymizacji decyzji podejmowanych na szczeblu społecznym oraz wąskim udziale obywateli państw członkowskich w procesie decyzyjnym.¹⁴ Krąg uczestników procesów decyzyjnych był sukcesywnie rozszerzany. Obecnie obejmuje państwa członkowskie UE, główne jej instytucje, instytucje konsultacyjne i doradcze. Równoległe pojawiały się zarzuty dotyczące braku wystarczających gwarancji dla bezpośredniego udziału obywateli państw członkowskich w procesie integracji europejskiej.

Spór o demokratyczny charakter UE wynika przede wszystkim z różnicy w rozumieniu ewolucji procesu integracji europejskiej. Zauważyć należy, iż nie ma powszechnej zgody co do twierdzenia o istnieniu deficytu demokracji w UE. A. Moravcsik uznał, że mamy do czynienia z mitem deficytu demokracji, nieprawdziwym problemem.¹⁵ Przede wszystkim UE nie jest państwem, lecz organizacją międzynarodową, która wyróżnia się spośród innych. Parlamente narodowe są zaangażowane w proces tworzenia prawa w UE, obywatele europejscy w wyborach bezpośrednich wybierają swoich przedstawicieli do PE, wprowadzono ponadnarodową instytucję – europejską inicjatywę obywatelską. Dla potrzeb funkcjonowania organizacji międzynarodowej są to zaawansowane i w pełni wystarczające rozwiązania.

Różnice w podejściach do UE, jej postrzegania i przyszłego kształtu są przedmiotem wielu zachodnioeuropejskich prac naukowych.¹⁶ Dominuje w nich wszak stanowisko przychylające się do twierdzenia o istnieniu deficytu standardów demokratycznych w Unii. Stanowisko to wynika z faktu, iż UE w wielu aspektach wykazuje funkcjonalne podobieństwo do państwa i na wielu różnych płaszczyznach działa wspólnie z państwami członkowskimi.¹⁷ Różnica polega na tym, że instytucje UE nie powstały oddolnie – jak to się działo w przypadku państw – lecz na poziomie międzyrządowym. Za-

12 M. Kordela, *Formalne państwo prawne*, [w:] M. Aleksandrowicz, A. Jamróz, L. Jamróz (red.), *Demokratyczne państwo prawa*, Białystok 2014, s. 84.

13 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2010/C 83/02.

14 M. Efler, *European Citizens' Initiative. Legal options for implementation below the constitutional level*, 2006, s. 5 (<http://eu-buergerbegehren.org/download/2006-12-eci-studie-englisch.pdf>).

15 A. Moravcsik, *In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, „*Journal of Common Market Studies*” 2002, t. 40(4), s. 603-624.

16 Przykładowo: G. Majone, *Europe's Democratic Deficit*, „*European Law Journal*” 1998, t. 4(1), s. 5-28; J.H.H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999; G. de Búrca, *The EU Constitution: in Search of Europe's International Identity*, Groningen 2005; A. Moravcsik, *Despotism in Brussels? Misreading the European Union*, „*Foreign Affairs*” 2001, s. 114-123; P.C. Schmitter, *How to Democratize the European Union – and why Bother?*, Oxford 2000.

17 Zob. S. Bartolini, *Restructuring Europe: Centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union*, Oxford 2005.

tem wchodząc w obszar państw członkowskich, UE wymaga legitymizacji swych działań. Szeroko zakrojona dyskusja na temat deficytu demokracji w UE¹⁸ skutkowałą próbą podejmowania rozwiązań mających na celu zainteresowanie, zbliżenie i w efekcie aktywne zaangażowanie obywateli w proces integracji europejskiej.

Próba zwiększenia demokratyzacji procesu decyzyjnego oraz zwiększenia udziału obywateli w sprawach europejskich jest systematycznie podejmowana. Na gruncie europejskim są to bezpośrednie wybory do PE i europejska inicjatywa obywatelska.¹⁹

3. Europejska inicjatywa obywatelska jako transnarodowy instrument pozwalający na wywieranie wpływu na podejmowane decyzje polityczne w Unii Europejskiej

Już w latach 80. i 90. XX w. pojawiły się pomysły wprowadzenia europejskiej inicjatywy powszechnej.²⁰ Jednak została ona wdrożona dopiero w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Umieszczenie w procesie decyzyjnym UE prawa inicjatywy obywatelskiej było zaiste nowatorskim rozwiązaniem. Po wstrzymaniu procedury ratyfikacji tego traktatu, przepisy ustanawiające europejską inicjatywę obywatelską włączono do treści traktatu lizbońskiego. Inicjatywa obowiązuje od dnia 1 kwietnia 2012 r.

Artykuł 11 ust. 4 Traktatu o UE stanowi, że obywatele UE w liczbie nie mniejszej niż jeden 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 odpowiedniego aktu prawnego Unii.

Europejska inicjatywa obywatelska może dotyczyć każdej z dziedzin, w których Komisja Europejska ma uprawnienia do przedkładania wniosków legislacyjnych.

Inicjatywę obywatelską proponuje komitet obywatelski składający się z co najmniej siedmiu obywateli UE, którzy mają czynne prawo wyborcze do PE oraz którzy mieszkają w przynajmniej siedmiu różnych państwach członkowskich. Komitet obywatelski zwraca się z wnioskiem o rejestrację

18 Zob. szerzej: E. Kuźlewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 14.

19 E. Kuźlewska, *Demokracja bezpośrednia w Unii Europejskiej (ze szczególnym uwzględnieniem Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej)*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2, s. 49.

20 M. Musiał-Karg, *Europejska inicjatywa obywatelska – uwagi na temat roli obywateli w procesie integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2014, nr 8, s. 85.

proponowanej przez siebie inicjatywy na portalu Komisji Europejskiej.²¹ Aby zarejestrować inicjatywę, należy podać jej tytuł, przedmiot, cele, postanowienia traktatów uznane przez organizatorów za istotne dla proponowanych działań, dane osobowe członków komitetu, dokumenty je potwierdzające oraz źródła finansowania i wsparcia owej inicjatywy.

Następnie organizatorzy, którzy chcą gromadzić deklaracje poparcia *on-line*, muszą stworzyć i udostępnić za pośrednictwem swojej strony internetowej system gromadzenia danych *on-line*, spełniający wymogi w zakresie bezpieczeństwa i wymogi techniczne ustanowione w rozporządzeniu w sprawie inicjatywy obywatelskiej.²²

Po stworzeniu systemu gromadzenia danych organizatorzy zwracają się do właściwego organu krajowego państwa UE, w którym przechowywane będą dane, o certyfikację systemu. Po potwierdzeniu zarejestrowania inicjatywy rozpoczyna się etap gromadzenia deklaracji poparcia. Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem nr 211/2011 organizatorzy mają dwanaście miesięcy na zebranie deklaracji poparcia. Wymagana liczba to jeden milion ogółem, przy czym sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej muszą pochodzić z co najmniej jednej czwartej państw członkowskich UE (czyli siedmiu państw). Co więcej, w co najmniej jednej czwartej państw członkowskich liczba sygnatariuszy obejmuje co najmniej minimalną liczbę obywateli określoną w chwili rejestracji inicjatywy. Odpowiada to liczbie posłów do PE, wybranych w każdym z państw członkowskich i pomnożonej przez 750.²³ Blisko trzyletnie doświadczenie istnienia inicjatywy europejskiej dowodzi, że termin dwunastu miesięcy na zebranie podpisów poparcia jest stanowczo za krótki, zwłaszcza przy zbieraniu – choćby częściowo – nie elektronicznie, lecz na prawdziwym papierze w dwudziestu ośmiu państwach członkowskich i potencjalnie w dwudziestu czterech językach (tyle bowiem jest języków urzędowych UE).²⁴

Po zgromadzeniu wymaganych deklaracji poparcia organizatorzy inicjatywy muszą zwrócić się do właściwych organów krajowych w każdym państwie członkowskim, w którym zbierali deklaracje, o potwierdzenie liczby ważnych deklaracji poparcia w nim zebranych. Deklaracje poparcia mogą być wysłane w wersji papierowej lub elektronicznej.²⁵ Organy krajowe mają trzy miesiące na poświadczenie liczby ważnych deklaracji poparcia. Następnie organizatorzy otrzymują od właściwych organów krajowych

21 www.ec.europa.eu/citizens-initiative

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

23 Art. 7 rozporządzenia 211/2011.

24 Council Regulation 1/58, OJ L17, 1958.

25 M. Góra, W. Burek, P. Filipek, Europejska inicjatywa obywatelska, Warszawa 2011, s. 15.

stosowne certyfikaty (co najmniej siedem), poświadczające liczbę ważnych deklaracji poparcia (co najmniej 1 mln oraz wymogi zapisane w rozporządzeniu 211/2011). Wówczas organizatorzy mogą przedłożyć swoją inicjatywę Komisji Europejskiej.

Następnie Komisja publikuje ją w rejestrze, przedstawiciele Komisji spotykają się z organizatorami inicjatywy celem umożliwienia im wyjaśnienia szczegółowych kwestii dotyczących inicjatywy. W ciągu trzech miesięcy od jej przedłożenia Komisja wydaje komunikat zawierający prawne i polityczne wnioski dotyczące tej inicjatywy, informacje na temat podjęcia (lub nie) planowanych działań i uzasadnienie swego stanowiska.²⁶ Ponadto organizatorom inicjatywy umożliwia się tzw. *public hearing*, czyli wysłuchanie publiczne w PE.²⁷ Ostateczna decyzja należy do Komisji, a jej odpowiedź ma formę oficjalnego dokumentu opublikowanego we wszystkich językach urzędowych UE. Zaznaczyć należy, że Komisja nie ma obowiązku wystąpienia z wnioskiem ustawodawczym. Jeżeli natomiast zdecyduje się na taki krok, wniosek zostaje przedłożony PE i Radzie i rozpoczyna się proces ustawodawczy.

Zaledwie siedemnaście inicjatyw zostało zarejestrowanych (w tym cztery inicjatywy są zakończone). Komisja odmówiła rejestracji 40% zgłoszonych inicjatyw.²⁸ W chwili obecnej (stan na luty 2015 r.) tylko trzy inicjatywy zbierają deklaracje poparcia.²⁹ Głównym powodem odmowy rejestracji inicjatywy przez Komisję jest wykraczanie inicjatywy poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów.

Jedynie dwie inicjatywy spełniły wymogi rozporządzenia 211/2011 („Prawo do wody”³⁰ oraz „Jeden z nas”³¹). Tylko tym dwóm inicjatywom udało się zebrać wymaganą liczbę deklaracji poparcia i zostały one rozpatrzone przez Komisję Europejską. Sygnatariusze pierwszej inicjatywy zwracali się do Komisji Europejskiej z propozycją aktów prawnych implementujących prawo człowieka do wody pitnej i urządzeń sanitarnych, zgodnie z wytycznymi Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz przyczyniających się do zapewnienia dostępu do wody i kanalizacji jako podstawowych usług publicznych dla wszystkich. Przedmiotem inicjatywy „Jeden z nas” była prawna ochrona godności, prawa do życia i integralności każdej istoty ludzkiej od poczęcia w obszarach kompetencji UE, w których taka

26 Art. 10 rozporządzenia 211/2011.

27 Art. 11 rozporządzenia 211/2011.

28 Wykaz odrzuconych przez Komisję inicjatyw obywatelskich: <http://www.citizens-initiative.eu/eci/rejected/>

29 Wykaz otwartych inicjatyw: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

30 Szerzej o inicjatywie „Prawo do wody”: <http://www.right2water.eu/>

31 Szerzej o inicjatywie „Jeden z nas”: <http://www.oneofus.eu/pl/>

ochrona jest szczególnie istotna. Sygnatariusze zwracali szczególną uwagę na podjęcie przez Unię kroków mających na celu zakazanie i zakończenie finansowania aktywności implikujących niszczenie ludzkich embrionów, w szczególności w obszarach badań, rozwoju i zdrowia publicznego.

W obu przypadkach Komisja nie podjęła dalszych kroków skutkujących rozpoczęciem procesu ustawodawczego. W pierwszym przypadku Komisja podzieliła troskę organizatorów w zakresie dostępu do wody i kanalizacji. Jednocześnie zobowiązała się do podjęcia konkretnych kroków i opracowania nowych działań w obszarach mających bezpośredni związek z inicjatywą i jej celami.³² Natomiast nie podzieliła stanowiska zawartego w inicjatywie „Jeden z nas”. W tym przypadku stwierdziła, iż „UE posiada obecnie ramy prawne niezbędne do skutecznego zarządzania unijnym finansowaniem rozwoju w sposób, który pozwala ograniczyć do minimum liczbę aborcji przeprowadzanych w krajach rozwijających się [...]. Komisja uważa, że zakaz finansowania ograniczyłby zdolność Unii do realizacji milenijnych celów rozwoju, w szczególności w zakresie zdrowia matek [...]”.³³

4. Uwagi końcowe

Niewątpliwie europejska inicjatywa obywatelska jest pierwszym na świecie instrumentem ponadnarodowego uczestnictwa obywatelskiego. Sukcesywnie wzrasta liczba kwestii mogących znaleźć rozwiązanie na poziomie międzynarodowym lub ponadnarodowym. Wzrost liczby decyzji podejmowanych na szczeblu UE odzwierciedla poniekąd proces demokratyzacji Europy i wzmacnianie demokratycznych standardów państwa prawnego.

Europejska inicjatywa obywatelska to instytucja zdecydowanie bardziej efektywna niż efektywna. Nie daje ona bowiem obywatelom UE żadnej bezpośredniej mocy decyzyjnej. Instytucja ta umożliwia jedynie zwrócenie się do Komisji o przedłożenie odpowiedniego projektu aktu prawnego. Nie gwarantuje natomiast skierowania inicjatywy na ścieżkę legislacyjną i doprowadzenia do przyjęcia wiążącego aktu prawnego Unii. Prawdą jest, że inicjatywa może skutkować otwarciem instytucji europejskich na wnioski i życzenia obywateli. Może przybliżyć UE do jej mieszkańców, zainicjować debatę europejską i wreszcie dać solidne fundamenty dla powstania europejskiej przestrzeni publicznej. Komisja Europejska po otrzymaniu stosownego wniosku wynikającego z inicjatywy będzie musiała zająć się nim

32 http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9bf48961-b030-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0004.01/DOC_1&format=PDF

33 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-355-PL-F1-1.Pdf>

i może opracować wnioski ustawodawczy. Pamiętać jednak należy o dużej uznaniowości Komisji.

Biorąc pod uwagę doświadczenia blisko trzyletniego okresu obowiązywania i fakt, że tylko dwie inicjatywy zakończyły się sukcesem zgromadzenia deklaracji poparcia (aczkolwiek żadna z nich nie skutkowało zainicjowaniem procesu ustawodawczego przez Komisję), zauważyć należy, że europejska inicjatywa obywatelska jest trudna do zrealizowania w praktyce. Ma ona fasadowy charakter narzędzia legitymizującego władzę UE. Trudności w wypełnieniu przez organizatorów inicjatyw kryteriów wynikających z rozporządzenia 211/2011 nie pozwalają patrzeć optymistycznie w powodzenie tej formy uczestnictwa obywateli w procesach decyzyjnych Unii. Europejska inicjatywa obywatelska pełnić będzie rolę instytucji umożliwiającej nie decydowanie, lecz ewentualnie inicjowanie zmian dotyczących mniej popularnych problemów, z którymi borykają się obywatele UE.