

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej

COM(2010) 119 wersja ostateczna – 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Sprawozdawca generalny: **Anne-Marie SIGMUND**

Rada, w dniu 27 kwietnia 2010 r., i Parlament Europejski, w dniu 19 maja 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 ust. 1 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej

COM(2010) 119 wersja ostateczna – 2010/0074 (COD).

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Anne-Marie SIGMUND na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 155 do 4 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje podstawowe zasady wniosku Komisji, a w szczególności trzyetapową formalną rejestrację, merytoryczną ocenę dopuszczalności i ocenę polityczną.

1.2 Komitet postrzega swoją rolę na dwa sposoby: po pierwsze, jako pomocy ułatwiającej wyłanianie się inicjatyw obywatelskich, która umożliwia tworzenie sieci, ewentualne organizowanie spotkań itp., a po drugie, jako instytucjonalne wsparcie dzięki przeprowadzanej ocenie udanych inicjatyw Komisji poprzez wydawane opinie, organizowane wysłuchania itd. Ponadto EKES weźmie również udział w kampaniach komunikacyjnych

1.3 Niemniej Komitet sugeruje m.in. następujące ulepszenia:

- jasne wskazanie, że także niezgodność z wartościami UE może stanowić przyczynę odrzucenia rejestracji;
- zrezygnowanie z różnych numerów identyfikacyjnych przy podpisywaniu inicjatywy;
- miejsce zamieszkania jako kryterium klasyfikacji osób popierających inicjatywę;
- wydłużenie czasu trwania inicjatywy do 18 miesięcy;
- rozwinięcie oprogramowania typu „open source” w celu zbierania deklaracji poparcia on-line;
- zmniejszenie minimalnej liczby państw członkowskich do ¼;
- zmniejszenie do 50 tys. liczby wymaganych podpisów w celu dopuszczenia inicjatywy;

— przegląd rozporządzenia po upływie 3 lat;

— ustanowienie współpracy międzyinstytucjonalnej.

2. Wprowadzenie

2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje podstawowe zasady wniosku Komisji w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Niniejsza opinia stanowi uzupełnienie opinii z 17 marca 2010 r. „Wdrażanie traktatu z Lizbony: demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska (art. 11)”⁽¹⁾ i zajmuje się wyłącznie aspektami, które zdaniem EKES-u można by poprawić.

2.2 Komitet wskazuje szczególnie na stanowisko Konwentu Europejskiego, który wyraźnie opowiada się za utworzeniem w ramach „życia demokratycznego UE” instrumentu podejmowania inicjatyw przez obywateli na równi z Parlamentem i Radą.

3. Propozycje zmian do wniosku

3.1 *Rejestracja proponowanej inicjatywy obywatelskiej (art. 4)*

3.1.1 *Podejście trzyetapowe*

Komitet zdecydowanie popiera następujące trzyetapowe działania zaproponowane przez Komisję, przewidujące:

— formalną rejestrację inicjatywy;

— prawną ocenę dopuszczalności po osiągnięciu minimalnej liczby podpisów;

— polityczną ocenę udanej inicjatywy.

⁽¹⁾ Opinia nieopublikowana jeszcze w Dz.U.

Proponowana przez wiele stron ocena dopuszczalności w momencie rejestracji nie wydaje się stosowna, gdyż opóźniłaby lub uniemożliwiła przedstawienie niektórych inicjatyw. Ponadto dzięki temu Komisja uniknie zarzutu wcześniejszej oceny lub nawet cenzury.

Komitet podkreśla w tym kontekście, że inicjatywa obywatelska jest nie tylko innowacyjnym, transeuropejskim elementem demokracji bezpośredniej, lecz również istotnym narzędziem komunikacji służącym ożywieniu politycznej debaty w Europie. Tylko w ten sposób możliwe staje się uwzględnienie w dyskursie europejskim najróżniejszych propozycji i koncepcji, które w innym wypadku nigdy nie osiągnęłyby stadium zbierania podpisów. Już samo w sobie stanowi to o wartości inicjatywy.

3.1.2 Wymagane informacje

Komitet popiera wniosek Komisji odnośnie do wymaganych informacji (załącznik II). Leży to w interesie jak największej przejrzystości i służy akceptacji planowanej inicjatywy. Wskazanie konkretnej podstawy prawnej nie powinno być absolutnie obowiązkowe; decyzję w tej sprawie należy zostawić organizatorom.

3.1.3 Formalna rejestracja

Zdaniem Komitetu kryteria odrzucenia rejestracji podane we wniosku (wnioski nieodpowiednie, niestosowne lub pozbawione poważnego charakteru) nie znajdują uzasadnienia. Pozostawiają one zbyt duże pole do interpretacji.

Dlatego też EKES proponuje, by na etapie formalnej rejestracji w drodze administracyjnej sprawdzano jedynie następujące elementy:

- czy treść proponowanej inicjatywy jest jednolita, tzn. nie próbuje się przemycić w niej innych kwestii;
- czy nie zawiera ona sformułowań oszczerczych wobec innych grup lub osób;
- czy nie narusza ona Karty praw podstawowych i wartości Unii Europejskiej (art. 2 TUE).

3.1.4 Odwołanie

Naturalnie zasadniczo należy zagwarantować prawo obywateli do dobrej administracji (art. 41 Karty praw podstawowych). W związku z tym w wypadku odrzucenia rejestracji organizatorzy mogą skontaktować się z rzecznikiem praw obywatelskich lub, w ostateczności, sami podjąć działania prawne.

Komitet jest zdania, że ze względu na przejrzystość kwestię tę należy wyjaśnić choćby w uzasadnieniu rozporządzenia.

3.1.5 Kontrola zasady pomocniczości

Powiązanie z zasadą pomocniczości, którego domaga się wiele podmiotów, wydaje się Komitetowi zbędne. Komisja i tak przeprowadzi taką kontrolę, jeśli na wniosek inicjatywy obywatelskiej zdecyduje się przedłożyć projekt legislacyjny.

3.2 Zbieranie deklaracji poparcia (art. 5)

3.2.1 Numery identyfikacyjne

Zdaniem Komitetu w proponowanym formularzu (załącznik III) wymagane jest podanie nieproporcjonalnie dużej ilości danych osobowych, co z pewnością zmniejszy gotowość do podpisania deklaracji poparcia. Dlatego EKES sprzeciwia się wymogowi podania numeru identyfikacyjnego. Jest mało prawdopodobne, by przechodnie na ulicy, których udałoby się przekonać do danej inicjatywy, zaraz sięgali po paszport lub pamiętali swój numer identyfikacyjny. Komitet powołuje się tu na negatywne stanowisko w tej sprawie Europejskiego Inspektora Ochrony Danych⁽²⁾.

Ponieważ nie we wszystkich państwach członkowskich się ich wymaga i nie wszystkie państwa taki system numerów wprowadziły oraz z uwagi na to, że w poszczególnych państwach członkowskich potrzebne są różne dokumenty⁽³⁾, wymóg ten prowadziłby do przemieszania rozmaitych ważnych informacji. W efekcie warunki zbierania podpisów przestałyby być jednakoowe. Byłoby to sprzeczne z zasadą równego traktowania obywateli europejskich, a przecież celem musi być jednolita procedura.

Tak więc Komitet uważa, że pojedyncze informacje niezbędne do stwierdzenia czyjejs tożsamości, takie jak nazwisko, adres, data urodzenia i obywatelstwo, są wystarczające. Do tego dochodzi oświadczenie honorowe, że inicjatywa została podpisana tylko raz.

3.2.2 Kryterium miejsca zamieszkania

Ogólnie obywatele UE powinni zostać zaklasyfikowani do państwa, w którym mieszkają, według kryterium miejsca zamieszkania niezależnie od narodowości.

Obywatele UE, którzy mieszkają w kraju trzecim, zostaną zaklasyfikowani według podanej przez siebie narodowości.

3.2.3 Czas trwania

Zdaniem EKES-u proponowany przez Komisję okres 12 miesięcy jest zbyt krótki, by doprowadzić do końca ogólnoeuropejską inicjatywę, i dlatego obstaje przy swojej sugestii przedłużenia go do 18 miesięcy.

3.3 Systemy zbierania deklaracji on-line (art. 6)

EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje również możliwość zbierania deklaracji drogą elektroniczną i podziela zdanie Komisji, iż zapewnienie tej możliwości wymaga drobiazgowych przygotowań. Ze względu na to, że na świecie nie istnieją jeszcze żadne porównywalne systemy zbierania podpisów w ramach inicjatywy obywatelskiej (w przeciwieństwie do petycji grupowych, które są o wiele mniej wiążące prawnie), EKES apeluje o rozpatrzenie następujących aspektów:

⁽²⁾ Opinia z 21 kwietnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (źródło: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>).

⁽³⁾ Ogólne wytyczne w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (10626/2/10 REV 2).

- Komisja musi wspierać rozwój oprogramowania typu „open source” dla inicjatyw on-line i udostępniać je;
- inicjatorzy powinni uzyskać potwierdzenie autentyczności tego oprogramowania w państwie członkowskim, w którym przechowuje się dane zebrane elektronicznie;
- dodatkowe elektroniczne elementy identyfikacyjne, np. za pośrednictwem poświadczenia mailowego, powinny umożliwiać prawidłową kontrolę;
- osoba podpisująca, zaznaczając odpowiednie okienko, poświadczałaby, że złożyła podpis tylko raz.

3.4 Minimalna liczba sygnatariuszy przypadających na państwo członkowskie (art. 7)

3.4.1 Liczba państw członkowskich

EKES obstaje przy swojej propozycji zmniejszenia liczby państw członkowskich do $\frac{1}{4}$. Dzięki temu zastosowano by tę samą zasadę, która obowiązuje przy tworzeniu europejskich partii⁽⁴⁾, a tym samym zapewniono równe zasady dla Parlamentu i dla ogółu obywateli. Przy rejestracji europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie można stawiać większych wymogów niż przy rejestracji partii europejskiej.

3.4.2 Liczba sygnatariuszy w rozbiciu na państwa członkowskie

Komitet z dużym zadowoleniem podchodzi do zaproponowanego systemu minimalnej liczby sygnatariuszy (załącznik I) opartego na podejściu degresywnie proporcjonalnym.

Zgodnie z kryterium miejsca zamieszkania (patrz punkt 3.2.2) należy przypisać osoby o podwójnym obywatelstwie lub osoby przebywające w innym państwie UE do kraju, które podały one jako miejsce zamieszkania. Ewentualność złożenia podwójnego podpisu powinna być w rzeczywistości bardzo mała i nie powinna podważać wiarygodności instrumentu jako całości.

3.5 Decyzja w sprawie dopuszczalności proponowanej inicjatywy obywatelskiej (art. 8)

3.5.1 Liczba wymaganych podpisów

Komitet popiera zaproponowane przez Komisję podejście trzyetapowe. Niemniej próg 300 tys. podpisów dla zbadania dopuszczalności jest zdecydowanie zbyt wysoki. Stanowi to znaczne obciążenie dla organizatorów. Frustracja sygnatariuszy byłaby równie duża w chwili, gdy dowiedzieliby się o negatywnej ocenie w sprawie dopuszczalności inicjatywy.

Decyzja w sprawie dopuszczalności powinna zostać podjęta po zebraniu 50 tys. podpisów z trzech państw członkowskich (bez

poświadczenia) i zatwierdzona najpóźniej po upływie dwóch miesięcy. W tym czasie organizatorzy mogliby kontynuować zbieranie podpisów.

3.6 Przepisy dotyczące kontroli i potwierdzania autentyczności deklaracji poparcia przez państwa członkowskie (art. 9)

EKES popiera możliwość przeprowadzenia prób losowych w wypadku oceny.

3.7 Przedłożenie inicjatywy obywatelskiej Komisji (art. 10)

Dla jak największej przejrzystości każda osoba podpisująca powinna mieć możliwość uzyskania informacji na temat tego, kto organizował i finansował inicjatywę. Komitet powtarza więc sugestię, by organizator, przekazując podpisy, informował również o rodzajach finansowania i poparcia inicjatywy obywatelskiej.

3.8 Badanie inicjatywy obywatelskiej przez Komisję (art. 11)

3.8.1 Zrównanie z procedurą obowiązującą w wypadku inicjatyw Parlamentu lub Rady

Komitet domaga się, by Komisja zajmowała się inicjatywami obywatelskimi na tych samych zasadach, które stosuje w odniesieniu do inicjatyw wysuniętych przez Parlament lub Radę na mocy odpowiednio art. 225 TFUE i art. 241 TFUE. Powinny one mieć ten sam status.

3.8.2 Prawo do publicznego wysłuchania

Ponieważ inicjatywa obywatelska stanowi także środek komunikacji służący promowaniu dialogu między obywatelami a Komisją Europejską, po udanym przedłożeniu inicjatywy należy zorganizować wysłuchanie publiczne. EKES wyraża gotowość do pomocy lub wręcz zorganizowania takiego wysłuchania, wypełniając swoją rolę pomostu między UE a obywatelami.

3.8.3 Informowanie organów doradczych

Komunikat Komisji w sprawie dalszych działań powinien zostać skierowany zarówno do EKES-u, jak i KR-u.

3.9 Klauzula przeglądu (art. 21)

Z uwagi na brak doświadczenia z tym nowym ponadnarodowym instrumentem Komitet zaleca dokonanie przeglądu rozporządzenia już po trzech latach. Komisja powinna skonsultować się w tej kwestii także z Komitetem.

3.10 Wejście w życie rozporządzenia (art. 22)

Komitet popiera zaproponowane przez Komisję terminy wejścia w życie rozporządzenia, nawet jeśli nie będą jeszcze znane np. wszystkie szczegóły gromadzenia podpisów w drodze elektronicznej. Oczekiwania obywateli w związku z nowym instrumentem są tak wysokie, że należy go wprowadzić jak najszybciej.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (Dz.U. L 297 z 15.11.2003).

3.11 Inne nierozstrzygnięte kwestie

3.11.1 Wsparcie finansowe

EKES przypomina, że inicjatywa, która przeszła kontrolę dopuszczalności po zebraniu 50 tys. podpisów, powinna otrzymać wsparcie finansowe od Komisji.

3.11.2 Tłumaczenia

Zdaniem Komitetu już w momencie rejestracji inicjatywy służby Komisji powinny przetłumaczyć na wszystkie języki urzędowe krótkie jej streszczenie (wg zał. II zaledwie 800 znaków).

Po osiągnięciu progu 50 tys. podpisów i formalnym dopuszczeniu inicjatywy Komisja powinna zobowiązać się do przetłumaczenia pełnego tekstu na języki urzędowe Unii.

4. Uwagi szczegółowe

EKES kieruje uwagę na propozycje poczynione w wyżej przytoczonej opinii z 17 marca 2010 r., które zostaną doprecyzowane:

4.1 Komunikacja i informowanie

Komitet podkreśla konieczność przeprowadzenia szeroko zakrojonej kampanii komunikacyjnej zaraz po wejściu w życie rozporządzenia. Instytucje UE powinny współpracować ze sobą w tym zakresie i uzgadniać swoje działania. Komitet pracuje już nad broszurą informacyjną, w której wyjaśnia i przybliża obywatelom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego nowe możliwości związane z inicjatywą obywatelską, a także porusza kwestie konsultacji i dialogu obywatelskiego. Ponadto Komitet planuje konferencję dla zainteresowanych podmiotów, jak tylko rozporządzenie wejdzie w życie. Takie akcje można przeprowadzić również w szkołach, aby już teraz uświadamiać młode pokolenie.

4.2 Współpraca międzyinstytucjonalna

Ważne jest, by pracownicy instytucji i organów doradczych UE, którzy zajmują się inicjatywą obywatelską, działali w sposób harmonijny i skoordynowany, by skutecznie odpowiedzieć na zapotrzebowanie obywateli na informacje. Synergia taka jest rzeczywiście konieczna, z pełnym poszanowaniem kompetencji każdego z nich, jeśli chcemy, by inicjatywa obywatelska była skutecznym narzędziem służącym za europejski model nowoczesnej demokracji.

4.3 Udział Komitetu

Komitet postrzega swoją rolę na dwa sposoby:

4.3.1 Etap 1: EKES jako pomocnik

Komitet jest gotów służyć za platformę dialogu i informacji, pełniąc rolę pomocnika podczas przygotowywania inicjatywy lub jej realizacji i ułatwiając tworzenie sieci, ewentualne organizowanie spotkań itp., co nie powinno mieć wpływu na stanowisko Komitetu co do merytorycznej zawartości inicjatywy.

4.3.2 Etap 2: EKES jako instytucjonalne wsparcie

Wypełniając swoją podstawową funkcję – doradzania Komisji, Parlamentowi i Radzie – Komitet może stanowić instytucjonalne wsparcie w pracach nad inicjatywą obywatelską.

Tak więc na etapie wewnętrznych debat i formułowania stanowiska Komisji na temat pomyślnie przeprowadzonej inicjatywy obywatelskiej Komitet wniesie swój wkład, opracowując opinię w tej sprawie. Jest on także gotów udostępnić swoją infrastrukturę dla zorganizowania wysłuchań związanych z taką inicjatywą.

4.3.3 Wzmocnienie istniejących struktur

Propozycje te, jak i propozycje zawarte w opinii z 17 marca 2010 r., wymagają wzmocnienia istniejących struktur w Komitecie i mogą wymagać dodatkowych zasobów, by w odpowiedni sposób sprostać sytuacji.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI