



UNIWERSYTET OPOLSKI

Wydział Prawa i Administracji

STRESZCZENIE PRACY DOKTORSKIEJ

Marek Danikowski

Instytucja Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej
– szczególna prawotwórcza kompetencja obywateli Unii
Europejskiej

The Institution of European Citizens' Initiative
– specific legislative competence of European Union citizens

Praca doktorska napisana pod kierunkiem
prof. UO dr hab. Stefana Marka Grochalskiego

Opole, 2020

Celem głównym niniejszej pracy doktorskiej, było przede wszystkim rozważenie, czy Europejska Inicjatywa Obywatelska (EIO) faktycznie spełnia rolę szczególnego, prawotwórczego instrumentu partycypacji obywatelskiej. Zagadnienie to musiało zostać poddane analizie, w której istotne było także postawienie pytań pomocniczych. Jednym z nich jest to, czy skuteczność podjętych dotąd inicjatyw decyduje o prawotwórczym charakterze EIO, a jeśli tak, to na czym polega owa skuteczność? Ponieważ cechą EIO jest zarówno możliwość przedstawienia Komisji Europejskiej wniosku dotyczącego aktu prawnego, jak i status instrumentu demokracji uczestniczącej, kolejnym pytaniem było, czy o skuteczności inicjatywy decyduje już samo jej podjęcie, czy też dopiero wszczęcie procesu legislacyjnego przez Komisję w następstwie EIO.

Odpowiedzi na wskazane pytania były możliwe dopiero poprzez wszechstronne przedstawienie instytucji EIO i procesu jej powstawania. Dlatego w niniejszej pracy zdecydowano się również na ukazanie kontekstu historycznego. Powodem jest fakt, iż utworzenie EIO, wyjątkowego instrumentu partycypacji obywatelskiej, w skali nie tylko europejskiej ale i globalnej, było możliwe dzięki zapoczątkowanym po II wojnie światowej procesom integracyjnym.

Współpraca państw w ramach Wspólnot Europejskich, podpisanie Traktatu paryskiego i Traktatów rzymskich oraz powstanie Unii Europejskiej, pozwoliło na rozwój gospodarczy krajów członkowskich. Rozwój ekonomiczny i stabilizacja gospodarcza wymagały jednak nie tylko zaangażowania państw, ale także udziału jednostek. Utworzenie rynku wewnętrznego zdeterminowało wzrost znaczenia tych jednostek, które mogły wnieść wkład w jego rozwój, a więc przede wszystkim pracowników. Dotyczyło to jednak osób pochodzących z państw członkowskich Wspólnot. Tym samym na znaczeniu zyskiwała kwestia przynależności państwowej wskazująca status prawny jednostek. Dlatego też w niniejszej pracy konieczne było również podjęcie analizy prawnej i doktrynalnej kwestii obywatelstwa, które stało się elementem decydującym o pozycji prawnej obywateli Unii Europejskiej.

Przyjęta hipoteza główna, iż EIO spełnia rolę szczególnej, prawotwórczej kompetencji jednostek posiadających status obywateli Unii Europejskiej, wskazuje tym samym na ich wpływ na prawodawstwo unijne. Determinowało to również przyjęcie hipotez szczegółowych, według których jedynie obywatelstwo Unii pozwala na korzystanie z EIO, wpływając przy tym na aktywizację i partycypację obywateli różnych państw członkowskich w funkcjonowanie Unii Europejskiej. Skuteczność EIO wykazano tym samym poprzez znaczne zaangażowanie obywateli unijnych, doprowadzenie do publicznej dyskusji w odniesieniu do przedmiotu inicjatywy, jej zarejestrowanie, a także zobowiązanie lub faktycznie podjęte działania

następcze Komisji. Jednocześnie podkreślono, iż żaden z elementów decydujących o skuteczności inicjatywy, nie jest możliwy do osiągnięcia bez właściwego przygotowania merytorycznego i prawnego organizatorów.

Analizy zaprezentowane w niniejszej dysertacji zostały dokonane w pięciu rozdziałach uzupełnionych wstępem oraz zakończeniem. Zagadnienia, których nie ujęto szczegółowo, znalazły swoje odwołania w obszernych przypisach i bibliografii.

Rozdział pierwszy: „Ewolucja pozycji prawnej obywatela. Wspólnoty państw czy wspólnota obywateli?” rozpoczyna się od ukazania przedmiotowego zagadnienia w kontekście historycznym, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji obywatelstwa i jej ewolucji. Podjęte rozważania okazały się istotne zarówno ze względu na fakt zyskiwania na znaczeniu jednostki we Wspólnotach, jak i powstaniu obywatelstwa Unii Europejskiej wprowadzonego Traktatem z Maastricht. Dostrzeżono wagę akcydentalnego charakteru obywatelstwa unijnego, które chociaż następuje *ex lege*, to jednak uzależnione jest w pełni od faktu posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego. Ze względu na tę zależność, to właśnie państwo a nie Unia Europejska posiada kompetencję do pozbawienia obywatelstwa Unii.

Rozdział drugi: „W kierunku Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej – źródła praw obywatelskich w Unii Europejskiej” stanowi analizę uprawnień, jakie jednostka otrzymuje wraz z nabyciem obywatelstwa unijnego. Zauważono proporcjonalny wzrost znaczenia pozycji prawnej obywateli w stosunku do poszerzania zakresu przedmiotowego ich praw. Podkreślono, iż byłyby one niemożliwe do uzyskania na drodze innej niż poprzez obywatelstwo Unii. Państwa członkowskie posiadają pełną decyzyjność w zakresie przyznawania obywatelstwa krajowego, nie mogą jednak przyznać jednostce katalogu praw, które otrzymuje ona wraz z nabyciem obywatelstwa unijnego. Co istotne, katalog ten nie ma charakteru zamkniętego i ewoluuje podobnie jak samo obywatelstwo.

W rozdziale trzecim: „Europejska Inicjatywa Obywatelska jako odpowiedź na deficyt demokracji. Regulacje prawne wprowadzające instytucję Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej” omówiono takie zagadnienia jak demokracja, demokratyzacja oraz rola jednostki w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Unia będąc wtórnym podmiotem prawa międzynarodowego działa w oparciu o zasady rządów prawa. Pomimo tego, przypisywane jest jej zjawisko deficytu demokratycznego. Dynamika charakteryzująca rozwój integracji w ramach Wspólnot i Unii Europejskiej była jednak różna, w zależności od celów, dlatego też postawiona została teza, iż to co wydaje się być korzystne dla jednostek, niekoniecznie musi takie być dla większej społeczności. Rozwój Wspólnoty determinował jednak proces pogłębiania demokracji. Rozważono przy tym, czy EIO może stanowić odpowiedź na

włączenie jednostek w proces kształtowania rozwiązań legislacyjnych i jednocześnie zmniejszenie deficytu demokratycznego w Unii. Zwrócono uwagę, iż ważną rolę w tym procesie odgrywają Parlament Europejski i Komisja Europejska.

W rozdziale czwartym: „Europejska Inicjatywa Obywatelska. Wymogi formalnoprawne do jej podjęcia przez obywateli unijnych” analizie poddano zakres podmiotowy i przedmiotowy EIO. W tym celu szczegółowo odniesiono się do pierwszego rozporządzenia wykonawczego 211/2011 oraz aktualnie obowiązującego 2019/788 wraz z załącznikami, ustanawiających procedury i warunki odnoszące się do inicjatywy. Zwrócono ponadto uwagę na dyskrecjonalny charakter przepisów określających dopuszczalność przedłożenia wniosku w ramach EIO, jak również konieczne do spełnienia przez organizatorów inicjatywy aspekty formalnoprawne.

Za istotny uznano także fakt, iż pomimo szerokich kompetencji i kluczowej roli Komisji w zakresie rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej, decyzja odmowna może być przedmiotem skargi do TSUE. Rozważania te poparto przykładami konkretnych wyroków. Analizę dokonaną w rozdziale czwartym uzupełniono rozważaniami w zakresie wpływu podjętych dotąd EIO na działania legislacyjne w Unii Europejskiej.

Rozdział piąty: „Przykłady skutecznie podjętych inicjatyw” stanowi szczegółowe omówienie inicjatyw podjętych do tej pory. Zestawienie EIO, których skutek był pozytywny jak i negatywny pozwoliło na przedstawienie odpowiednich wniosków, co do powodu takich wyników. Zauważono, iż nie zawsze brak rejestracji inicjatywy lub podjęcia działań następczych przez Komisję jest wynikiem jej jednostronnej decyzji. Powodami są również m.in. niespełnione przez organizatorów wymagania formalne i prawne, czy ich słabe przygotowanie merytoryczne. Jednocześnie należało podkreślić, iż nawet spełnienie tych warunków, nie musi oznaczać podjęcia przez Komisję działań legislacyjnych zgodnych z wnioskiem rejestracyjnym organizatorów. Wskazano także na skutki EIO w postaci działań Parlamentu Europejskiego i Komisji i zwracając szczególną uwagę na to, czy wywołały one faktyczny wpływ na przepisy prawa unijnego.

Ostatni z podjętych aspektów dotyczył kwestii Brexitu, jako czynnika potencjalnie wpływającego na EIO podjęte dotychczas oraz determinującego ewentualne zmiany formalne w przepisach regulujących inicjatywę w przyszłości.

Konstrukcja prawna przepisów dotyczących EIO, jak i kilkuletnia praktyka wykorzystania tego instrumentu wskazują na to, iż jego szczególna prawotwórcza rola jest spełniania, chociaż nadal nie w stopniu, który może zostać uznany za w pełni zadowalający. Być może łączna liczba inicjatyw, które spełniły wymagania formalne nie jest imponująca, nie

można jednak zignorować kilkumilionowego poparcia sygnatariuszy i zwiększonej partycypacji obywatelskiej w funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Nie bez znaczenia są także faktyczne działania podjęte przez Komisję i Parlament Europejski w odpowiedzi na EIO, dążenie obu organów Unii do usprawnienia inicjatywy, czego efektem jest wejście w życie nowego rozporządzenia wykonawczego 2019/788.