



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**



Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej

**Przewodnik po zasadach pierwszego
ponadnarodowego narzędzia demokracji
bezpośredniej na świecie**

Green European Foundation (Zielona Fundacja Europejska) jest fundacją polityczną na szczeblu europejskim, której misja polega na usprawnianiu żywej, europejskiej debaty oraz promowaniu większego zaangażowania obywateli w politykę. GEF stara się, aby debata o polityce europejskiej znalazła się w centrum zainteresowania zielonej rodziny politycznej, jak i poza nią. Fundacja stanowi laboratorium nowych idei, oferuje ponadnarodową edukację polityczną oraz stanowi platformę współpracy i wymiany na szczeblu europejskim.

Wydawca: Green European Foundation
Wydrukowano w Belgii, listopad 2010

© Initiative and Referendum Institute Europe
i Green European Foundation asbl
Wszelkie prawa zastrzeżone.

We współpracy z Zielonym Instytutem

Redakcja i koordynacja: Leonore Gewessler i Marina Barbalata
Przekład z angielskiego:
Behlert & Behlert | Tłumaczenia i Konferencje
Redakcja wersji polskiej:
Liliana Religa, Zielony Instytut
Łamanie: Micheline Gutman

Wydrukowano na papierze wyprodukowanym w 100% z makulatury

Ilustracja na obwolucie: © FDFA, Presence Switzerland

Wyłącznie odpowiedzialność za poglądy wyrażane w niniejszej publikacji ponoszą jej autorzy. Poglądy te nie muszą odzwierciedlać stanowiska Zielonej Fundacji Europejskiej.



Publikację zrealizowano przy wsparciu finansowym Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski nie odpowiada za zawartość tego projektu.

Niniejszą publikację zamówić można w:
The Green European Foundation – Brussels Office:
15 Rue d'Arlon – B-1050 Brussels – Belgium
Tel: +32 2 234 65 70 Fax: +32 2 234 65 79
E-mail: info@gef.eu Web: www.gef.eu

oraz

Zielony Instytut
Piękna 64a/11, 00-672 Warszawa
E-Mail: biuro@zielonyinstytut.pl
www.zielonyinstytut.pl

Green European Foundation asbl – 1 Rue du Fort Elisabeth – 1463 Luxembourg

Podręcznik europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Przewodnik po zasadach pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej na świecie

Wyprodukowano przy współpracy z

IRI Initiative and
Referendum
Institute Europe

Autor główny: Bruno Kaufmann

Publikacja zlecona i
wydana przez



GREEN EUROPEAN
FOUNDATION

 **ZIELONY INSTYTUT**
FUNDACJA ZIELONEJ POLITYKI

Spis treści

Podziękowania	4
Wstęp – Heidi Hautala	5
Legislacja „od kuchni” – Gerald Häfner	6
1. Wstęp: ku przyszłości	15
1.1 Jak samotna matka dwójki dzieci będzie mogła wkrótce zmienić Europę	15
2. Kontekst: prawdziwie nowoczesna demokracja przedstawicielska	21
2.1 Dlaczego Komisja Europejska chce „nagle” promować demokrację bezpośrednią	21
2.2 Nauka przez praktykę – „Zanim demokracja będzie mogła się dalej rozprzestrzeniać, musi się najpierw lepiej zakorzenić tam, gdzie zaczęła kiełkować”	23
2.3 O przyspieszeniu i hamulcach: doświadczenia Szwajcarii	26
2.4 Perspektywa globalna: mało pomocne konteksty i nieprzyjazne projekty wciąż dużym problemem	40
2.5 Częste problemy, nowe rozwiązania: zielone priorytety i znaczenie zaangażowania	44
3. Przegląd: Angażowanie Europejczyków	47
3.1 Bruksela: słoneczny, czerwcowy czwartek 2003 roku	47
3.2 Amsterdam nocą: pierwszy rządowy wkład w europejską inicjatywę obywatelską	49
3.3 Inicjatywa pośrednia: ambitna droga do zwiększenia demokracji	56
3.4 Yes, we can! Historia 25 pilotażowych europejskich inicjatyw obywatelskich	60
3.5 Odliczanie do europejskiej inicjatywy obywatelskiej: pozytywne nastawienie, trudna walka	66
4. Perspektywy: wreszcie pole position	75
4.1 Kiedy “New York Times” zaczyna przyglądać się Europie	75
4.2 Na nowej drodze: jak rozpocząć własną europejską inicjatywę obywatelską w dziesięciu krokach	77
4.3 Narzędzie tylko dla potężnych? Niekoniecznie!	86
5. Materiały:	89
5.1 Glosariusz Nowoczesnej Demokracji Bezpośredniej oraz Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej	89
5.2 Plac budowy: Linki i inne...	97
5.3 Dokumentacja: Stanowisko obywateli i Zielonych w sprawie legislacji europejskiej inicjatywy obywatelskiej	99
Indeks	108

Źródła

1) Glosariusz	89
2) Linki i bibliografia	97
3) Dokumenty:	99
a) Manifest Salzburski 2009	99
b) Manifest Salzburski 2010	100
c) Stanowisko Grupy Zielonych/WPE w Parlamencie Europejskim	102
d) Stanowisko Europejskiej Partii Zielonych	106
4) O organizacji Initiative and Referendum Institute Europe oraz o autorze	112

Lista „Dodatków specjalnych”

1 – Stany Zjednoczone Ameryki – od petycji do inicjatywy	24
2 – Elektroniczne głosowanie w Szwajcarii	28
3 – Ogólna typologia nowoczesnej demokracji bezpośredniej	31
4 – Nowoczesna demokracja bezpośrednia w Niemczech	38
5 – Think-tanki demokracji bezpośredniej	43
6 – Eurotopia – kiedy obywatele kreślą przyszłość	50
7 – 51 europejskich głosowań powszechnych nad Europą	52
8 – Łatwych rozwiązań brak: jak Europejskie Forum Niepełnosprawności podeszło do nowej szansy	61
9 – Zielona demokracja: ponadnarodowa i bezpośrednia	72
10 – Prawo do składania petycji	77
11 – Wyzwanie 23 języków urzędowych w procesie inicjatywy	80
12 – Sen o elektronicznym podpisie?	82
13 – Centrum informacyjne europejskiej inicjatywy obywatelskiej	86
14 – Inicjatywa salzburska na rzecz infrastruktury wspierającej EIO	88

Podziękowania

Podręcznik jest pierwszą publikacją dotyczącą europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Jego zawartość i oceny oparte są na kilku dekadach praktycznych doświadczeń, dziennikarskich obserwacji i działalności badawczej. Choć ja, jako autor, ponoszę wyłączną odpowiedzialność za dokładność faktów oraz opinie wyrażone w tym podręczniku, wnioski i wiele jego części przedstawiają zbiorowy wysiłek moich kolegów, partnerów i przyjaciół. Chciałbym wyrazić szczególne podziękowania dla następujących osób: Rolf Büchi, Paul Carline, Theo Schiller, Heidi Hautala, Andi Gross, Adrian Schmid, Diana Wallis, Martin Bühler, Anne-Marie Sigmund, Gerald Häfner, Carsten Berg, Johannes Pichler, Zoë Felder, Daniel Schily, Christian Weger i Joe Mathews. Wszyscy oni w bardzo istotny sposób przyczynili się do stworzenia procesu europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz tego podręcznika. Chciałbym również podziękować Zielonej Fundacji Europejskiej, a w szczególności Leonorze Gewessler i Marinie Barbalata za wspieranie i umożliwienie jego powstania. Chciałbym wreszcie wyrazić wdzięczność dla mojej rodziny, Elisabeth, Wanji i Niny, za ich hojność i cierpliwość, kiedy tyle czasu poświęcałem na pracę nad tym długoterminowym projektem: europejską inicjatywą obywatelską.

Mam nadzieję, że moje dzieci i ich dzieci będą mogły we wspólny sposób skorzystać z tego nowego narzędzia.

Bruno Kaufmann, listopad 2010

Wstęp

Heidi Hautala

Wiele państw na całym świecie cierpi pod rządami autorytarnych reżimów uniemożliwiających rozwój konkurencji politycznej, miażdżących opozycję i fałszujących wybory. Jednocześnie jednak nawet w tak zwanych „dojrzałych demokracjach” wyzwanie stanowią granice pośredniej demokracji przedstawicielskiej. Coraz więcej ludzi chce brać udział w procesach decyzyjnych toczących się pomiędzy wyborami, wykorzystując narzędzia nowoczesnej demokracji bezpośredniej. Brak tego typu praw politycznych może w tych krajach tłumaczyć częściowo spadek zainteresowania demokratycznymi wyborami. Wiele dojrzałych demokracji popadło w stan osłabienia i pilnie potrzebuje odnowy.

Unia Europejska jest unikatowym eksperymentem demokratycznym, jako pierwszy posiadającym parlament wybierany w sposób bezpośredni oraz kompetencje ponadnarodowych i quasi-federalnych struktur decyzyjnych. Jednak dystans między obywatelami UE a instytucjami europejskimi stał się poważnym problemem dla samej zasadności istnienia Unii Europejskiej. Było to jedna z przyczyn zorganizowania w 2001 roku Konwentu Konstytucyjnego, którego celem była rewizja traktatów o Unii Europejskiej.

Plan pracy Konwencji zawierał dwa niewinne słowa: „demokracja uczestnicząca”. Nie uszły one uwadze niektórych ruchów i grup, które opracowały daleko idące idee demokracji uczestniczącej na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji, w tym na poziomie Unii Europejskiej. Dzięki ciężkiej pracy zjednoczonych przyjaciół nowoczesnej demokracji bezpośredniej końcowy wynik prac Konwentu zawierał również nowy artykuł traktatu mówiący o europejskiej inicjatywie obywatelskiej.

Minęły lata, a stworzenie nowego traktatu ustanawiającego Unię Europejską, znanego obecnie jako traktat lizboński, nie odbyło się bez incydentów. Jednak artykuł o inicjatywie obywatelskiej zachowano w traktacie, mimo sceptycznego podejścia wielu rządów do tej idei. Europejska inicjatywa obywatelska stała się jedyną prawdziwą innowacją demokratyczną traktatu.

Niniejszy podręcznik jest ściśle związany z wieloletnimi staraniami w kierunku zrealizowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej, gdyż jego autor – Bruno Kaufmann – był jedną z osób, które odegrały w nich kluczową rolę. Jako przewodniczący Initiative and Referendum Institute Europe prowadzi wykłady zachęcające obywateli na całym świecie oraz ich rządy do wprowadzania nowoczesnych praw demokracji bezpośredniej.

Gerald Häfner, autor rozdziału wprowadzającego do tego podręcznika i ważna figura niemieckiej NGO *Mehr Demokratie* (Więcej Demokracji), przyczynił się do przekonania niemieckich krajów związkowych do wprowadzenia praw o referendum i inicjatywach. Został wybrany do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku jako członek Grupy Zielonych/WPE. Obecnie ciężko pracuje, aby prawo inicjatywy wdrożono bez naruszenia istotnych szczegółów oraz faktycznie stanowiło instrument służący pobudzeniu ciągle ewoluującej demokracji UE.

Europejscy Zieloni w sposób naturalny od samego początku zaangażowali się w kampanię na rzecz prawa do inicjatywy obywatelskiej. Pierwsze wydanie tego podręcznika ukazuje się w przelotowym momencie: Parlament Europejski i Rada Europejska kończą właśnie pracę nad szczegółami norm wdrażania, które rządzić będą w przyszłości prawem do inicjatywy. Jednocześnie, gdy czytają Państwo te słowa, powstają już pierwsze Europejskie inicjatywy obywatelskie.

Zielona Fundacja Europejska z dumą przedstawia niniejszy pierwszy przewodnik użytkownika po tym właśnie instrumencie, przeznaczony dla wszystkich zainteresowanych jego procesami, bądź tych, którzy już przygotowują swoje pomysły na Europę. Obecne pierwsze wydanie będzie w przyszłości uzupełniane.

Heidi Hautala

Współprzewodnicząca
Green European Foundation

Stambuł, 1 listopada, 2010

Legislacja „od kuchni”

Gerald Häfner

Europejska inicjatywa obywatelska – bezzębny tygrys czy efektywny instrument uczestnictwa obywatelskiego?

Pod koniec prac redakcyjnych nad pierwszym wydaniem podręcznika europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO) negocjacje w jej sprawie znajdowały się w końcowej fazie. Prawie codziennie uczestniczyłem w spotkaniach w celu negocjowania optymalnej struktury EIO: z kolegami z innych klubów parlamentarnych, z przedstawicielami Rady i Komisji, z przedstawicielami NGO i rządów narodowych, a także z naukowcami, specjalistami itd. W toku tego burzliwego etapu negocjacji EIO, autor i redaktor tej publikacji poprosił mnie o napisanie wstępnego tekstu, który miałby nie tylko przedstawić książkę, ale jednocześnie pełnić rolę raportu dotyczącego prac nad EIO. W rezultacie powstał tekst, który jednocześnie stanowi wstęp, spojrzenie „od kuchni”, a miejscami również moją osobistą interpretację. Zapewni Państwu bezpośredni i autentyczny wgląd w pracę prawodawczą, a tym samym w rozwój przepisów dotyczących EIO.

Stoimy na progu przelotu. Europejska inicjatywa obywatelska jest unikalna: to pierwszy na świecie instrument ponadnarodowego uczestnictwa obywatelskiego.

Znaczenie polityczne Europy wzrasta, coraz istotniejsza jest więc również jej organizacja – politycznie perspektywy politycznej – odpowiednia, nowoczesna, wydajna, demokratyczna i zorientowana na obywatela.

Nie znaczy to jednak, jak sądzą niektórzy że państwa narodowe już wkrótce staną się zbędne. Podobnie prowincje, regiony i samorządy miejskie nie tak szybko staną się przeżytkami. W świecie połączonym w globalną sieć szczególnie ważne jest, aby – o ile to tylko możliwe – decyzje wpływające na życie i pracę ludzi podejmowane były bezpośrednio i tak blisko nich jak to możliwe, przy coraz większym wpływie obywateli. Wszystko, co może być regulowane lokalnie, powinno podlegać decyzjom na poziomie lokalnym.

Jednocześnie wzrasta dziś liczba kwestii, które rozwiązać można wyłącznie na poziomie między-narodowym lub ponadnarodowym. Stały wzrost liczby decyzji podejmowanych na szczeblu Unii Europejskiej odzwierciedla ten proces: być może nawet dwie trzecie aktów prawnych (istnieją różnice w szacunkach) dotyczących obywateli państw członkowskich UE nie powstaje już w organach i instytucjach narodowych, lecz europejskich.

W świetle tych faktów, do demokracji europejskiej przywiązuje się więcej uwagi niż miało to miejsce kiedykolwiek wcześniej. Bez inteligentnych, postępowych rozwiązań tego poważnego problemu w obrębie UE, coraz większa grupa ludzi odwracać się będzie z frustracją od europejskiego szczebla administracji, zamiast zwracać się ku niemu.

Przecież w oczach obywateli instytucje europejskie są bardzo odległe, a procesom decyzyjnym wciąż brakuje przejrzystości. Nie wiedzą oni, jak mogą się zaangażować oraz aktywnie wpływać na europejską debatę i decyzje. Oprócz tego w Europie nadal prawie nie istnieje ponadnarodowa debata. Mamy tendencje do prowadzenia debat narodowych zamiast europejskich, nawet w kwestiach dotyczących całej Europy.

Jednak Europa, która próbuje regulować coraz większe obszary życia codziennego mieszkańców, musi zmienić swoje procesy decyzyjne oraz sposób patrzenia na siebie. Musi przeistoczyć się z Europy władzy wykonawczej, którą była na początku, w Europę obywateli. Tylko demokratyczna Europa będzie w stanie przetrwać; Europa, której obywatele widzieć się będą nie tylko jako przedmiot podejmowanych decyzji, ale również, a może przede wszystkim, jako ich podmiot. Dla zasiadającej w Parlamencie Europejskim Partii Zielonych, a zwłaszcza dla mnie samego, wprowadzenie i dalszy rozwój demokracji i uczestnictwa obywateli na poziomie europejskim jest więc absolutnie centralnym i najwyższym politycznym priorytetem.

Otwórzcie drzwi obywatelom!

Potrzeby i szanse europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Europejska inicjatywa obywatelska (EIO) – przedłożona przez przedstawicieli europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, zaakceptowana przez Konwencję do przyszłej konstytucji europejskiej i zapisana w Artykule 11. zmienionego traktatu UE, czyli Traktatu z Lizbony, da w przyszłości obywatelom Unii Europejskiej możliwość bezpośredniego zaangażowania się po raz pierwszy w politykę UE. Po zebraniu przynajmniej miliona podpisów na rzecz takiej inicjatywy w znacznej liczbie państw członkowskich, Komisja Europejska będzie musiała zająć się wnioskiem złożonym przez obywateli i będzie mogła opracować stosowny wniosek ustawodawczy.

Europejska inicjatywa obywatelska nie daje jednak obywatelom żadnej bezpośredniej mocy decyzyjnej. Potrzeba jeszcze nieco czasu oraz sporo argumentacji i wysiłku politycznego, zanim możliwe będą referenda i plebiscyty na szczeblu europejskim. Instrument ten będzie potrzebny, aby obywatele Unii Europejskiej faktycznie poczuili się suwerenni oraz aby mieli szansę podejmować decyzje w istotnych kwestiach po odbyciu stosownej debaty.

EIO może bezpośrednio zwrócić uwagę Komisji na problemy, wnioski i sugestie obywateli. Co więcej, może i musi zobligować Komisję do zajęcia się ich żądaniami.

Jej najistotniejszym skutkiem będzie więc otwarcie instytucji europejskich na wnioski i życzenia obywateli. Powinni oni mieć szansę włączenia się do dyskusji w sprawach, które ich dotyczą. Bruksela, ze swoją tendencją do obracania się wokół samej siebie, musi otworzyć się na kłopoty i pragnienia Europejczyków.

W ten sposób europejska inicjatywa obywatelska może przybliżyć Europę do jej mieszkańców, a mieszkańców do Europy. Będzie to istotny wkład w zainicjowanie debaty na skalę europejską, a tym samym w stworzenie europejskiej sfery publicznej, której do tej pory brakowało, mimo pilnego zapotrzebowania ze strony zjednoczonej Europy.

Prawa nie biorą się z powietrza

Starania o włączenie EIO w traktat konstytucyjny

Podobnie jak inne rzeczy w świecie prawa, polityki i społeczeństwa, EIO nie wzięła się z powietrza. Kryje się za nią cała historia.

Zazwyczaj nie dowiadujemy się o prawach, dopóki nie pojawią się w dzienniku urzędowym. Sprawia to, że proces ich powstawania jest nieczytelny. Byłoby dobrze poznać historię stojącą za, przynajmniej niektórymi, przepisami. Rzucenie światła na ten problem ujawniłoby nieco zaskakujących i pouczających faktów. Dotyczy to przepisów tworzonych przez zarządy niektórych przedsiębiorstw i ich lobbystów oraz praw pochodzących ze świata biurokracji i sugerowanych przez zaangażowanych obywateli, czy ogół populacji. Historia powstawania danego przepisu wiele mówi jego duchu, celach i pochodzeniu.

Jak widać, historia to nie tylko konsekwencje działań anonimowych instytucji, ale również suma idei, interwencji i działań podjętych przez konkretne osoby. Możemy się z tego wiele nauczyć o możliwościach (i realiach) zaangażowania pojedynczych ludzi, oraz późniejszych tego efektach.

W tym ujęciu, wiele można by powiedzieć o koncepcji i rozwoju EIO. Część z tych informacji zapisał w tej pouczającej książeczce Bruno Kaufmann, który sam jest jednym z jej najważniejszych bohaterów. Skoro historię tworzą przede wszystkim ludzie, nie należy o tych ludziach zapominać. Nie powinno się o nich zapominać szczególnie dziś, kiedy tworzymy strukturę EIO, ani z pewnością nie później, kiedy ten instrument stanowić będzie fakt dokonany, a niezliczone inicjatywy i miliony Europejczyków będą z niego korzystały, aby umieścić istotne kwestie w programie politycznej.

Wiele osób zaangażowało się w tworzenie EIO, ale kilka chciałbym wymienić z imienia i nazwiska. Obok *Bruno Kaufmanna*, kluczowymi postaciami byli *Michael Efler*, *Carsten Berg* i *Arjen Nijeboer*. Stały za nimi takie inicjatywy jak *Mehr Demokratie* [D], *Referendum Platform* [NL], *WIT* [B] oraz *Initiative and Referendum Institute Europe* [IRI Europe] – już od jakiegoś czasu pracują one nad rozwojem możliwości demokratycznego uczestnictwa, a w szczególności nad wprowadzeniem na wszystkich szczeblach petycji publicznych, decyzji obywatelskich, petycji w sprawie referendów oraz samych referendów. Na przykład *Mehr Demokratie*, największa i najbardziej wpływowa z tych inicjatyw, walczy przyczyniła się do stworzenia możliwości bezpośredniego uczestnictwa obywateli na poziomie państwa związkowego oraz samorządu miejskiego, istnieją do dziś we wszystkich krajach związkowych Niemiec.

Stopniowo stawano się jednak coraz bardziej oczywiste, że wprowadzanie i konsolidacja bezpośredniego uczestnictwa obywateli na szczeblu lokalnym, regionalnym, ponadregionalnym i narodowym w obrębie Europy korporacyjnej nie wystarczy. Skoro coraz większa część władzy decyzyjnej jest przenoszona na szczebel europejski, obywatele potrzebują możliwości istotnego uczestnictwa również na tym szczeblu. Opracowano więc koncepcje wzmocnienia bezpośredniego uczestnictwa obywateli również na szczeblu europejskim.

Kolejnym krokiem było propagowanie tych wniosków wśród członków Konwentu pracujących nad konstytucją europejską. Członkowie inicjatywy uczestniczyli więc w prawie każdym spotkaniu Konwentu. Z upływem czasu udało się im rozmawiać o wnioskach z każdym członkiem, bez wyjątku. W ten sposób poddali swoje wnioski pod debatę. Dopiero po tych rozmowach poparcie dla bardziej bezpośredniego uczestnictwa obywatelskiego na szczeblu europejskim pojawiło się i z czasem wzrosło wśród członków Konwentu.

Jednak spośród wszystkich wniosków przedstawionych w taki sposób, tylko europejska inicjatywa obywatelska przetrwała w końcowym dokumencie Konwentu. Na tym etapie było jeszcze zbyt wcześnie na wprowadzanie dalszych, bardziej wiążących praw do uczestnictwa, choć było to sugerowane. Niewiążące prawo inicjatywy obywatelskiej uzyskało jednak wreszcie poparcie większościowe, nie tylko w Konwencie i jego Komitecie (faktycznego organu decyzyjnego), ale również w Radzie Europejskiej, wśród głów państw i szefów rządów.

Od tego dnia europejska inicjatywa obywatelska drzemie w tekście traktatu europejskiego. Niczym Śpiąca Królewna, czeka, aż wreszcie ktoś obudzi ją pocałunkiem. W przeciwieństwie do bajki, nie powinno to zająć sto lat. Czekają już jednak całą dekadę, a wraz z nią czekają obywatele Europy. Więc już najwyższy czas na pocałunek i pobudkę.

Budzenie Śpiącej Królewny *Walka o formę prawną EIO*

Tu również potrzebujemy ludzi, którzy pilnie zajmą się tą kwestią. W końcu pytanie o sposób wdrażania EIO nie jest bynajmniej bez znaczenia. Traktat Lizboński pozostawia prawie wszystkie ważne pytania bez odpowiedzi – można na nie odpowiedzieć zgodnie z interesem obywateli lub w sposób biurokratyczny, który nie jest dla nich przyjazny. Dalsze losy EIO są więc nadal wielką niewiadomą:

będzie to sprawny instrument uczestnictwa obywateli, czy pusta obietnica, która przyniesie tylko rozczarowanie? Pozostawienie wdrażania EIO w rękach świata administracji i biurokracji byłoby jasną decyzją prowadzącą do urzeczywistnienia drugiej opcji.

W końcu, jeśli przeszkody byłyby zbyt wielkie, procesy zbyt biurokratyczne, a konsekwencje prawne nieistotne, ta obietnica byłaby w rzeczywistości niewiele warta. Dlaczego bowiem, na przykład, obywatele mieliby zbierać milion podpisów w kilku państwach członkowskich, jeśli ostatecznym tego efektem byłby otrzymany kilka miesięcy później list od Komisji UE wyrażający podziękowanie za podpisy i grzecznie informujący, że Komisja, niestety, nie jest skłonna podjąć działań w tej kwestii?

Z tego właśnie powodu zdecydowałem się startować do Parlamentu Europejskiego w 2009 roku, aby zaangażować się aktywnie w przyszłe wdrażanie tego pierwszego ponadnarodowego prawa do inicjatywy obywatelskiej. Wcześniej przez prawie trzy dekady wkładałem wiele wysiłku w organizowanie demokracji bezpośredniej i uczestnictwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym, ponadregionalnym i narodowym, jako współzałożyciel niemieckiej Partii Zielonych i jej rzecznik w sprawach polityki prawnej i demokratycznej w niemieckim Bundestagu. Jednocześnie, jako założyciel i rzecznik zarządu *Mehr Demokratie* oraz jako współinicjator i współpracownik Europejskiej Kampanii Referendalnej, kampanii na rzecz europejskiej inicjatywy obywatelskiej i Democracy International, zajmowałem się na różne sposoby rozwojem i umacnianiem demokracji w okresie przejściowym (zwłaszcza na szczeblu europejskim), oraz odgrywałem istotną rolę we wnioskowaniu i wdrażaniu EIO.

Szczególnie bliska mojemu sercu była więc bardziej demokratyczna struktura UE i EIO. Sądziłem, że do podejmowania decyzji w kwestiach administracyjnych potrzebować będziemy nie tylko ludzi z doświadczeniem w administracji, lecz także osób, które będą umiały zadbać o strukturę z punktu widzenia samych obywateli, posiadających szczegółową wiedzę oraz teoretyczne i praktyczne doświadczenie z wszelkiego rodzaju systemami i procesami uczestnictwa obywatelskiego w wielu krajach. Z tego również powodu, mając na celu kampanię na rzecz silniejszego, sprawnego uczestnictwa obywatelskiego na szczeblu europejskim, postanowiłem wystartować w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

EIO – sprawa zbyt istotna dla Zielonych *Bitwa o sprawozdawczość w Parlamencie*

Od czerwca 2009 roku, dzięki wsparciu Zielonych w Parlamencie Europejskim, mogę się obecnie zajmować tą kwestią oraz wieloma innymi sprawami dotyczącymi większego uczestnictwa obywatelskiego i wzrostem przejrzystości i demokratyczności w Unii Europejskiej. Jako że zasiadam w Komisji Spraw Konstytucyjnych, Komisji Prawnej i Komisji Petycji i jestem koordynatorem partii Zielonych w Komisji Spraw Konstytucyjnych, mam ku temu optymalne warunki.

Jednak wysiłki w kierunku efektywnej EIO nie przychodzą bynajmniej łatwo. Sprzeciw wobec niej był i częściowo nadal jest olbrzymi. Początkowo jego odzwierciedleniem była nadzwyczaj długa i zażarta dysputa odnośnie kwestii sprawozdawczości.

W Parlamencie Europejskim do każdego wniosku legislacyjnego wyznaczany jest sprawozdawca. Zadaniem sprawozdawcy jest, między innymi, uprzednie strukturyzowanie debat o konkretnych wnioskach, przygotowanie projektu opinii Parlamentu, oraz omówienie go i osiągnięcie porozumienia ze wszystkimi, których dotyczy – zarówno w Parlamencie, jak i poza nim (NGO, zainteresowane strony, parlamentarzyści, grupy polityczne, Komisja, Rada, itd.). Formułują oni potem wniosek, który następnie poddawany jest głosowaniu.

Jak sobie Państwo zapewne wyobrażacie, moją kandydaturę na stanowisko sprawozdawcy w sprawie EIO próbowano od samego początku udaremnić. Na szczęście nie zajmowały się tym osoby, które mnie znaty, czy zasiadały w tych samych komisjach, lecz raczej urzędnicy na wyższych, wpływowych stanowiskach, którzy byli dzięki temu jeszcze bardziej skuteczni. Twierdzono na przykład, że Gerald Häfner jest zdecydowanie zbyt przyjaźnie nastawiony do obywateli, żeby można było pozwolić mu na tworzenie sprawozdania w kwestii EIO. Albo posługiwano się prostym wyjaśnieniem, że sprawozdanie to jest zbyt istotne dla Parlamentu, Rady i Komisji, żeby zostawić je Zielonemu. Sprawa utknęła w rozgrywkach politycznych; jako dopiero czwarte co do wielkości koło parlamentarne, Zieloni nie mieli w tym starciu realnych szans, mimo tego, że posiadali najwyższe kompetencje (a może właśnie z tego powodu?). Po kilku miesiącach próżnych starań, byłem zmuszony przyznać, że w ten sposób nie wygramy tej bitwy, nawet przy olbrzymim wsparciu wielu kolegów.

W tej chwili EIO jest największym i najistotniejszym projektem w jurysdykcji Komisji Spraw Konstytucyjnych tej kadencji parlamentu. Co za tym idzie, duże koła parlamentarne nie były skłonne zrzec się możliwości decydowania w tej kwestii. Po interwencjach z góry szybko stało się dla mnie jasne, że tylko jeden z dwóch największych klubów miał realne szanse na przydzielenie tego sprawozdania. Konieczne było więc opracowanie nowej strategii. Zamiast walczyć o stanowisko jedynego sprawozdawcy, zacząłem ubiegać się o wspólne sprawozdanie, które byłoby przygotowywane razem przez kilku sprawozdawców. Jest to możliwe w wyjątkowych przypadkach, po zatwierdzeniu przez Konferencję Przewodniczących. Następnie raport dzieli się między dwóch różnych sprawozdawców z różnych komisji. Choć ten zabieg się udał, okazał się być niezbyt skuteczny, ponieważ w efekcie dwa duże kluby parlamentarne uzgodniły, że podzielą sprawozdanie między sobą – wyznaczono po jednym sprawozdawcy ze strony Konserwatystów i Socjaldemokratów.

Szukać sprawozdawcy – znaleźć listek koniczyny *Narodziny „gangu czterech”*

W takiej sytuacji tylko inna, wysoce nietypowa metoda mogła ocalić naszą szansę na udział w sprawozdaniu, a tym samym na pożądany wpływ na jego zawartość. Metoda, której nigdy wcześniej nie stosowano, nie objęta przepisami (ani, na szczęście, zakazami) regulaminu wewnętrznego. Prowadziłem w tym celu wielomiesięczną kampanię. Metoda okazała się sukcesem – może teraz być wykorzystywana jako model dla przyszłych dużych sprawozdań legislacyjnych: podzieliłiśmy sprawozdanie dotyczące EIO (za zgodą Konferencji Przewodniczących) najpierw między dwie komisje, a potem jeszcze raz, między dwóch różnych parlamentarzystów w obrębie każdej z nich. W efekcie mieliśmy więc czterech sprawozdawców. Pochodzimy z czterech różnych państw, a jednocześnie reprezentujemy cztery największe koła parlamentarne w Parlamencie Europejskim. Sprawozdawcy (według kół parlamentarnych poczynając od największego): *Alain Lamassoure* (EPP, Francja, Komisja Spraw Konstytucyjnych), *Zita Gurmai* (S&D, Węgry, Komisja Spraw Konstytucyjnych), *Diana Wallis* (ALDE, Zjednoczone Królestwo, Komisja Petycji) i *Gerald Häfner* (Zieloni/EFA, Niemcy, Komisja Petycji).

Ten nietypowy sposób działania był nie tylko jedynym sposobem na włączenie Zielonych – a więc i mnie – w prace nad projektem, lecz również ostatecznie odzwierciedlał szczególną wagę, jaką moi koledzy przywiązują do tematu EIO. Ponadto, moim zdaniem, jest to doskonały przykład ponadnarodowej, ponadpartyjnej, obiektywnej współpracy w PE, warty naśladowania również w innych przypadkach. Co więcej, zaangażowanie wszystkich czterech dużych grup politycznych w tworzenie tego sprawozdania od samego początku nie tylko nadaje mu szczególne znaczenie (co będzie ważne, kiedy dojdzie do negocjacji z Komisją i Radą), lecz także, jak mam nadzieję, zwiększa szansę na uzyskanie poparcia całego Parlamentu. A przecież tego właśnie potrzebujemy.

Z prawnego i politycznego punktu widzenia takie podejście do sprawy możliwe było wyłącznie dzięki uruchomieniu przez Parlament dwóch różnych sprawozdań: jednego od Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO) i jednego od Komisji Petycji (PETI). Dodatkowo kilka innych komisji zaangażowało się wyrażając „opinie” na temat tego sprawozdania. Regularnie spotykamy się z nimi i z tzw. „cieniami” (koordynatorami), aby wysłuchać ich punktu widzenia i uwzględnić go.

Jednak, jeśli chodzi o naszą pracę nad dwoma (teoretycznie) sprawozdaniami, Diana Wallis, Zita Gurmani, Allan Lamassoure i ja od samego początku postawiliśmy sobie ambitne cele: naszą intencją jest osiągnięcie konsensusu w takim stopniu, aby na końcu można było przedłożyć jedno, wspólne sprawozdanie. Choć, zgodnie z przepisami, każde z dwóch sprawozdań wydrukowane być musi na oficjalnym papierze do korespondencji odpowiedniej komisji, naszym wspólnym celem jest przedłożenie plenum jednego, jednolitego sprawozdania o jednakowej zawartości. Tak więc, jeśli wszystko zadziała, efektem końcowym będą dwa sprawozdania *de iure*, ale jedno, wspólnie stworzone i popierane sprawozdanie *de facto*. W praktyce oznacza to, że będziemy musieli regularnie spotykać się nie w dwu-, a w czteroosobowych grupach i starać się wspólnie znaleźć optymalne sformułowania.

Prawdę mówiąc, dysputa na temat kształtu sprawozdania kosztowała nas ponad sześć miesięcy. Rozgrywała się przede wszystkim na poziomie polityki sity i polityki personalnej, praktycznie z pominięciem obiektywnej argumentacji. Satysfakcjonujący wszystkich kompromis w tej sprawie osiągnęliśmy dopiero po sugestii, aby wbrew dotychczasowym zwyczajowym procedurom podzielić sprawozdanie

tak, żeby wszystkie cztery z wymienionych partii mogły brać udział w jego tworzeniu.

Kiedy wreszcie mogliśmy zabrać się do pracy, okoliczności były już inne – od tej chwili nie była to już przede wszystkim kwestia roszczeń siłowych. Zamiast tego możliwe i konieczne stało się omówienie opracowywanej kwestii. W praktyce walka o rozwiązania i poszukiwania optymalnych procedur to elementy charakteryzujące negocjacje między sprawozdawcami. Kiedy dyskusje te wreszcie zaczęły obracać się wokół omawianej kwestii, atmosfera i nastroje poprawiały się ze spotkania na spotkanie. „Koniczyna”, jak czasem sami się nazywamy (lub „gang czworga”, jak Allain Lamassoure lubi określać tę niekonwencjonalną jak na PE zgraję), pracuje razem konstruktywnie i z pozytywnym nastawieniem. Kiedy tylko zamkną się drzwi i siadamy razem przy stole, znikają kwestie partii, grup, roszczeń siłowych i manewrów ukierunkowanych na wyeliminowanie opozycji, a pojawiają się argumenty związane z omawianym problemem i sugestie co do formy słownej. Zazwyczaj, choć nie zawsze, zwyciężają lepsze argumenty. Nie tylko nasze zadanie staje się coraz przyjemniejsze, ale i projekt raportu z upływem czasu staje się coraz cieńszy, przyjaźniejszy dla obywateli i skuteczniejszy.

Negocjacje we wszystkich kierunkach *Prawodawstwo „od kuchni”*

W chwili, kiedy piszę ten wstęp, nasze negocjacje są wciąż w toku. Innymi słowy, dotychczas nie osiągnęliśmy jeszcze efektu końcowego. Ale taki stan rzeczy pozwala spojrzeć „od kuchni” i zerknąć do garnka, a nie jedynie oczekiwać na gotowe danie podane pięknie na talerzu. Jest to szczególnie ekscytujące i autentyczne, ale jednocześnie niesie ze sobą pewne ryzyko. Nawet przy najlepszej woli, nie byłbym w stanie przedstawić Państwu w tym tekście, Drodzy Czytelnicy, prognozy co do efektu końcowego całej sprawy: tego jeszcze nie ustalono.

Przyznać jednak trzeba, że wiele kwestii już się klaruje. Niestety nawet w sprawach, w których my, sprawozdawcy, przyjęliśmy już wspólny, konkretny kurs, nie wiadomo, czy nasze komisje, grupy polityczne, a wreszcie plenum Parlamentu zastosują się do naszych wniosków. Nawet gdyby tak się stało, wciąż poczekać trzeba będzie na to, jak na wnioski zareaguje Komisja i Rada. W końcu ostateczna decyzja nie leży wyłącznie w rękach Parlamentu. Ostateczny kształt rozporządzenia będzie negocjowany między Radą, Komisją

i Parlamentem, na podstawie wniosku Komisji i sprawozdania Parlamentu Europejskiego, które jest aktualnie kompilowane.

Dyskusje te mogą się oficjalnie rozpocząć dopiero wtedy, gdy Parlament Europejski ukończy sprawozdanie i przekaże je Radzie i Komisji. Jednak nieformalnie, ma się rozumieć, jesteśmy już w kontakcie z obiema tymi instytucjami i próbujemy wysondować, gdzie występują jeszcze bariery nie do przekroczenia, a gdzie możliwe jest pójście drugiej stronie na rękę. Być może uda nam się nawet to, o co aktualnie się staramy, czyli osiągnięcie „porozumienia w pierwszym czytaniu”: kompromisu uzyskanego poprzez jednoczesne wypracowanie konsensusu z Radą i Komisją i natychmiastowe poddanie go pod głosowanie w Parlamencie Europejskim.

Jakkolwiek posuwać się będą te końcowe negocjacje, stanowią one materiał doprawdy wybuchowy. Ich przebieg i ostateczny efekt mogą okazać się bardzo różne, w zależności od tego, czy odbywać się będą w trakcie obecnej, belgijskiej prezydencji w Radzie, czy w trakcie kolejnej, węgierskiej, ponieważ sposób prowadzenia negocjacji z ramienia Rady oraz w jej obrębie zależy właśnie od aktualnej prezydencji. Ma to więc decydujący wpływ na to, czy pojawią się korzystne rezultaty, oraz jak ten proces będzie wyglądał. Jeśli negocjacje zostaną poprowadzone źle, lub choćby nieumiejętnie, projekt wciąż teoretycznie może upaść. Tylko jedno państwo wystarczyłoby, aby zablokować projekt, bądź przy najmniej sabotować go przez dłuższy czas.

Jeśli jednak sprawy przebiegać będą optymalnie, może okazać się, że jeszcze w 2010 odbędzie się ostateczne głosowanie nad sprawozdaniem parlamentarnym, a dialog z udziałem Rady i Komisji zakończy się pomyślnie. W takim wypadku, w dobry rok po wprowadzeniu w życie Traktatu z Lizbony, Europa wreszcie dotrzymałaby obietnicy: obywatele zyskaliby możliwość większego bezpośredniego wpływu.

Czas drzeć z powodu 300.000 podpisów *Niepraktyczne pomysły na „warunki oceny formalnej”*

Czas na obiecane spojrzenie „od kuchni”. Trudno by było o lepszy na to moment – wszystkie naczynia stoją na gazie, ktoś ciągle coś miesza. Jednocześnie daje się już do pewnego stopnia przewidzieć efekt końcowy.

Wciąż nie wiadomo, jaki będzie ostateczny los EIO. Może stać się wydajnym instrumentem uczestnictwa obywatelskiego lub bezużyteczną, niespełnioną obietnicą. Może popchnąć do przodu europejską debatę polityczną i zachęcić obywateli do aktywnego uczestnictwa albo, przeciwnie, rozczarować tych, którzy są już zainteresowani i na dłuższą metę zwiększyć jedynie ich frustrację. Wpłynie na to ostateczna struktura EIO. Będąc częścią europejskiego procesu legislacyjnego mamy możliwość wpływania na to, czy będzie ona efektywnym instrumentem czy bezżębnym tygrysem.

Przed opracowaniem jakiegokolwiek rozporządzenia dotyczącego EIO, należałoby najpierw przede wszystkim zdecydować, pod jakim kątem do niego podejść. Komisja i Rada przyjęły podejście względnie zachowawcze. Ich wnioski zawierają liczne zastrzeżenia, które w poważnym stopniu ograniczają możliwości stosowania EIO. Niektóre z nich mogą wręcz całkowicie zniechęcić obywateli do korzystania z tego instrumentu.

Dobrym przykładem takiego zastrzeżenia są „warunki oceny formalnej”, które Komisja planuje wprowadzić jako wymagania obowiązkowe po zebraniu 300.000 podpisów. Znaczy to, że grupa inicjatorów może spędzić całe miesiące na przygotowywaniu kampanii, motywowaniu setek, a nawet tysięcy ochotników w znacznej liczbie państw członkowskich, aby dzięki znacznemu nakładowi czasu i energii zebrać 300.000 podpisów tylko po to, żeby w końcu zatrzymać wszystkich i wszystko w oczekiwaniu na odpowiedź Brukseli, czy cały ten proces jest w ogóle dopuszczalny. To niedorzeczny i nieżyciowy pomysł. Co by się stało, gdyby Komisja w końcu poinformowała wszystkich, że wniosek jest wprawdzie uzasadniony, ale w obecnej formie „niedopuszczalny”, więc inicjatywa zmuszona jest zmienić niektóre sformułowania? Czy zbieranie podpisów powinno zacząć się od nowa? Czy ci sami ludzie złożą swoje podpisy po raz drugi, jeśli zjawić się u nich z tym samym wnioskiem? Jak wyjaśnić 300.000 osób, którzy już złożyli swoje podpisy, że muszą to zrobić jeszcze raz? Kto z nich będzie pamiętał, którą wersję tekstu w ostatecznym rozrachunku podpisać? I jak właściwie odszukać wszystkie osoby, które podpisały się pod wnioskiem, żeby poprosić je o to powtórnie?

Najwyraźniej tego wszystkiego nie przemyślano. Cała kwestia jest dowodem na brak świadomości, żeby nie powiedzieć na ignorancję, w dziedzinie praktycznych warunków aktywnego uczestnictwa

obywatelskiego. Te klauzule spisały osoby, które prawdopodobnie nigdy nie organizowały zbierania podpisów.

W rzeczywistości nie ma obiektywnych powodów, dla których Komisja nie mogłaby na samym początku stwierdzić, czy uważa projekt za dopuszczalny, czy nie. Jedynym powodem, dla którego się tego unika, jest próba uniknięcia związanej z tym pracy. Nie można tego jednak uznać za kryterium. Unikanie odrabiania własnego zadania domowego poprzez zmuszanie 300.000 osób do dodatkowej pracy i traktowanie ich jak królików doświadczalnych nie jest rozsądne ani z ekonomicznego, ani z politycznego punktu widzenia. Wbrew temu, co w swojej opinii sugeruje Rada, sytuacji wcale nie poprawia domaganie się przed sprawdzeniem warunków prawnej dopuszczalności zebrania 100.000 zamiast 300.000 podpisów. Tego typu wnioski utrudnią EIO do tego stopnia, że niemożliwe stanie się jej funkcjonowanie.

Milion podpisów za list?

Lepsza regulacja prawnych i proceduralnych konsekwencji EIO

To samo odnosi się do pytania, co by się stało, gdyby złożono milion podpisów. Jest to kwestia kluczowa. To centralne kryterium decydujące o tym, czy są w ogóle wystarczające podstawy do uruchamiania uciążliwego procesu zbierania 100.000 podpisów. W końcu nawet dziś każdy Europejczyk może zwrócić się do Parlamentu Europejskiego z petycją. Potrzebny jest tylko jeden, jedyny podpis, nic więcej. Napisanie listu do Komisji również nie wymaga niczego więcej ponad jeden podpis. Więc na czym polegają korzyści płynące z EIO? Co zyskują w zamian obywatele, którzy zainwestują w zbieranie miliona podpisów?

Jeśli spojrzeć w projekt Komisji, odpowiedź brzmi po prostu: „list”. Komisja zbada wniosek i wyśle list informujący jego inicjatorów o tym, czy skłonna jest podjąć działanie, którego się domagają. To niewiele, jeśli wziąć pod uwagę, że w przedsięwzięcie włożono poświęcenie i zaangażowanie, nadzieje i oczekiwania milionów ludzi. Zarówno organizatorzy, jak i zwolennicy słusznie oczekują, że ich wniosek będzie traktowany poważnie. Nie jestem przekonany, czy poczują, że oni sami i ich starania zostały wystarczająco docenione, kiedy po wszystkich wysiłkach otrzymają jedynie grzeczny list od Komisji, wyrażający podziękowania za podpisy, a jednocześnie wyjaśniający brak chęci do podjęcia działań. Obawiam się, że jeśli kilkanaście pierw-

szych inicjatyw nie miałyby konsekwencji prawnych większych niż taka grzeczny odpowiedź, ludność Europy słusznie wydałaby następujący wyrok o EIO: „Nieefektywna!”, „Pic na wodę!”, „Pusta obietnica!”. Należy tego unikać – leży to w interesie obywateli, instytucji i samej Europy. Wszyscy oni potrzebują silnej, przyjaznej dla obywateli i wydajnej EIO.

W rozmowach między sprawozdawcami w tej kwestii coraz częściej pojawiają się zbieżne opinie. Początkowo dawało się wyczuć lęki, wyrozumiałość dla skomplikowanych, zbiurokratyzowanych przepisów. Jednak z czasem wytłamać zaczął się coraz wyraźniejszy cel polegający na ustrukturyzowaniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej w sposób prostszy, wydajniejszy i przyjaźniejszy dla obywateli niż ten, który dotychczas przedstawiała w swoim projekcie Komisja. Biorąc pod uwagę pierwsze komentarze i stanowiska, jest to niespodziewany i trudny do przecenienia sukces.

Mniej przeszkód, więcej czasu, udział młodzieży

Zdumiewające sukcesy Zielonych

Przypadek sprawił, że jest to sukces również z punktu widzenia Zielonych, jeśli wziąć pod uwagę mój pierwszy projekt dla partii Zielonych, przedyskutowany najpierw w obrębie partii, lecz w końcu ogólnie zaakceptowany po czterech dogłębnych, a niekiedy gorących dyskusjach. W toku tych intensywnych, fachowych debat między sprawozdawcami i koordynatorami, stopniowo podstawą naszej wspólnej pracy stały się najbardziej przyjazne dla obywateli stanowiska wybrane z całego spektrum propozycji prezentowanych przez zaangażowane partie. Żadna inna grupa polityczna nie okazała się w tych dyskusjach tak stanowcza jak Zieloni. Istnieją liczne dowody na ten zadowalający, choć z początku nieprzewidziany obrót spraw. Oto kilka przykładów:

Jak zdefiniować „znaczącą liczbę państw członkowskich”? Ilu należałoby w tym miejscu wymagać? Choć Parlament w swojej poprzedniej kadencji domagał się jednej czwartej państw członkowskich, Komisja i Rada sugerowały większą przeszkodę, w postaci jednej trzeciej. Z kolei Zieloni przyjęli zupełnie inne podejście. Wykorzystując do tego celu mnóstwo dobrych, praktycznych, empirycznych przykładów, domagali się obniżenia tej przeszkody do jednej piątej (czyli w tej chwili do siedmiu) państw członkowskich. I dokładnie tyle – jedna piąta – stanowi dziś wspólne stanowisko wszystkich czterech sprawozdawców.

To samo odnosi się do innej kwestii: podczas gdy Komisja i Rada twierdziły, że możliwość podpisywania EIO powinni mieć tylko obywatele posiadający prawo do głosowania w swoim państwie członkowskim (co generalnie oznaczałoby osoby w wieku 18 lub 21 lat), my od samego początku zasugerowaliśmy podejście alternatywne. Naszym centralnym argumentem był fakt, że EIO nie stanowi referendum. Nie podejmuje się w niej żadnych wiążących decyzji, które później znalazłyby się w Dzienniku Urzędowym UE. Oznacza to, że nie ma potrzeby wiązania uczestnictwa z wiekiem wyborczym. EIO stanowi raczej inicjatywę wpływającą na porządek obrad. Jej celem jest możliwość wprowadzenia do niej pewnych spraw. Młodzi ludzie powinni w sposób szczególnie mieć do tego prawo i szansę. Dlaczego mieliby zostać pozbawieni szansy na zaangażowanie się, wyrażenie swoich oczekiwań i życzeń względem polityki i przedstawienia tego wszystkiego Brukseli? Tak więc od samego początku domagaliśmy się, by wszyscy od szesnastego roku życia mogli poprzeć EIO. Również w tej kwestii Zieloni (na tę chwilę) znaleźli poparcie dla swoich idei.

To samo odnosi się do limitu czasowego przeznaczonego na zbieranie podpisów. Propozycja Komisji, dwanaście miesięcy, to o wiele za krótko. Być może byłoby to wykonalne przy internetowym zbieraniu podpisów. Lecz jeśli podpisy zbierane są, choćby częściowo, na prawdziwym papierze, w dwudziestu siedmiu państwach członkowskich i potencjalnie w dwudziestu trzech językach, zajmie to więcej czasu. Proces ten nie powinien odbywać się pod tak wielką presją czasu. Domagaliśmy się więc rozszerzenia limitu do osiemnastu miesięcy. Również ten wniosek zostanie przyjęty przez sprawozdawców wszystkich czterech kół parlamentarnych, a przynajmniej stanowi ich aktualne stanowisko w chwili, kiedy powstaje ten tekst (początek października 2010 roku).

Siedmiu sygnatariuszy zamiast 300.000 *Zmiana warunków dopuszczalności*

Idee zielonych spotkały się z akceptacją również w innych kwestiach. Udało nam się na przykład usunąć opisaną szczegółowo powyżej przeszkodę 300.000 podpisów. Jeśli zostanie przyjęty wniosek Parlamentu, Komisja będzie musiała zbadać wszystkie istotne kwestie na samym początku, przy rejestrowaniu EIO i, w odróżnieniu od przepisów zawartych w projekcie Komisji, będzie mogła odrzucić inicjatywę tylko, jeśli ta będzie niepoważna (...), będzie dotyczyć kwestii nie leżącej w jurysdykcji

Unii Europejskiej lub jeśli Komisja nie będzie posiadać prawa wnioskowania w danej sprawie, albo jeśli inicjatywa będzie stanowić poważne naruszenie wartości UE, wymienionych w Artykule 2 Traktatu UE. Prawdziwie wiążąca, ostateczna kontrola wniosku będzie się odbywać na końcu procesu, po złożeniu wszystkich zebranych podpisów.

Wprowadzimy jednak inny przepis, w kwestii obaw Komisji co do tego, że będzie ona zasypywana codziennie nowymi partiami niezliczonych wniosków EIO, których nie będzie w stanie stosownie rozpatrzyć. Komisja sama stworzyła podstawę do zaniepokojenia. Uznając za EIO każdą bez wyjątku wiadomość, nadesłaną elektronicznie czy pocztą, jeśli tylko autor życzy sobie zarejestrowania jej jako takiej, Komisja sama ryzykuje poddanie się napływowi wniosków (którego przecież można uniknąć).

EIO, stanowiąca kompetentnie skonstruowany instrument, powinna być również traktowana jako taki. Sprawozdawcy będą więc wnioskować o konieczność zebrania podpisów od przynajmniej siedmiu uprawnionych osób z różnych państw członkowskich w celu zarejestrowania EIO. Dzięki temu nie każdy spontanicznie lub bezkrytycznie wysłany świstek będzie mógł ubiegać się o status EIO. Zamiast tego, będziemy legitymizować jako EIO inicjatywy i przemyślane teksty sformułowane bądź popierane przez więcej niż jedną osobę i dopiero wtedy dopuszczać je do etapu przedłożenia i zbierania podpisów.

Makulatura czy uznanie dla poświęcenia obywateli? *Skutki EIO*

Najważniejszym punktem, wciąż czekającym na wyjaśnienie jest: co się stanie po udanym przeprowadzeniu EIO? Odpowiedź na to pytanie będzie wyznacznikiem sukcesu całego instrumentu.

Naturalnie Komisja ma wolny wybór w kwestii podjęcia działań w związku z problematyką przedstawioną w inicjatywie. Zapisano to w traktacie lizbońskim. Komisja nie ma jednak – i mieć nie może – wolnego wyboru co do tego czy i jak zająć się tego rodzaju wnioskiem, złożonym przez 1.000.000 obywateli. Grzeczny list dostarczony prędzej czy później bynajmniej nie jest w takiej sytuacji adekwatny. Musi istnieć przejrzysta i jawna procedura.

Z tego powodu sprawozdanie obejmie, między innymi, propozycję, aby Komisja była zobligowana

do zorganizowania wystuchania publicznego, podczas którego inicjatorzy każdej EIO zaprezentują swoje wnioski, racje i argumenty. Decyzja Komisji co do tego, czy taki wniosek zaakceptować czy odrzucić, podejmowana po wystuchaniu, musiałaby podawać precyzyjne i adekwatne przyczyny oraz zostać przedstawiona na piśmie. Jednocześnie Parlament miałby prawo interwencji w procedurę i np. zapraszania Komisji, inicjatorów i potencjalnie innych zainteresowanych stron, jak Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, do debaty na dany temat. (Również te wnioski można już znaleźć w dokumencie określającym stanowisko naszej partii Zielonych, stworzonym jeszcze przed pracą nad sprawozdaniem.)

Zaangażowanie w dobrą EIO *Krok w kierunku Europy obywateli*

EIO mogłaby stać się swego rodzaju językiem obywateli. Daje ona obywatelom skazanym na milczenie i niemoc szansę na wypowiedzenie się w sposób aktywny i pewny siebie, oraz możliwość wystuchania przez instytucje. Cały proces powinien być tak ukształtowany, by wzmacniać dialog między obywatelami a instytucjami, które działają w ich imieniu. Powinien również przyczyniać się do stopniowych przemian kulturalnych w kierunku większej otwartości brukselskich instytucji, procedur i sposobu myślenia na problemy obywateli.

Jeśli EIO odniesie sukces, pomoże stworzyć coś, co europejskiej demokracji jest równie potrzebne jak rybie woda, a ludziom powietrze: realizację idei i inicjatyw, promocję aktywnego zaangażo-

wania obywateli, debatę europejską, oraz, mówiąc wprost, europejską sferę publiczną.

Tego właśnie obecnie najbardziej brakuje: otworzyliśmy granice dla towarów, usług, przemieszczania się, kapitału i ludzi, ale brakuje nam jeszcze autentycznie otwartych granic dla wspólnej debaty.

Dlatego właśnie Europa potrzebuje uczestnictwa obywateli; Europa potrzebuje EIO!

Obecnie Parlament pracuje pełną parą nad swoim sprawozdaniem. Uzgodniliśmy ambitny grafik, ale nie znamy jeszcze ostatniego słowa ze strony unijnych organów prawodawczych – jeszcze nie teraz. Znaczy to, że nie możemy samodzielnie o nim decydować. Brzmienie EIO będzie więc zależeć również, a właściwie głównie, od zatwierdzenia przez Radę i zachowania poszczególnych państw członkowskich podczas jej wdrażania. My, sprawozdawcy Parlamentu reprezentujący europejskich obywateli, chcemy mieć pewność, że powstanie realna, przyjazna dla obywateli EIO. Mamy nadzieję, że taka EIO przyczyni się do rozkwitu zaangażowania, debaty i demokracji w Europie oraz będzie przeciwdziałać szerzącej się frustracji i rezygnacji, jaką odczuwa wiele osób.

Do tego czasu pozostaje nam drzeć, trzymać kciuki i wywierać wpływy na rzecz dobrej i przyjaznej obywatelom EIO, gdziekolwiek to możliwe – będzie ona pierwszym ważnym krokiem w kierunku rozwoju obywatelskiej Europy.

Bruksela, listopad 2010



Gerald Häfner, poseł do Parlamentu Europejskiego, jest jednym z czterech sprawozdawców Parlamentu Europejskiego, którzy obecnie ciężko pracują nad pożądanym wdrożeniem europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Był aktywnym członkiem ruchów obywatelskich od końca lat siedemdziesiątych, po czym w czerwcu 2009 roku został członkiem Grupy Zielonych/WPE w Parlamencie Europejskim.

Gerald Häfner jest założycielem i pozostaje członkiem zarządu *Mehr Demokratie e.V.* (Więcej Demokracji). Jest współzałożycielem partii politycznej *Die Grünen* (Zieloni) i kilkakrotnie był wybierany na przedstawiciela do niemieckiego parlamentu. Jest autorem licznych wniosków ustawodawczych, w szczególności dotyczących wprowadzenia w Niemczech inicjatyw i referendum na szczeblu krajów związkowych i narodowym. W Parlamencie Europejskim Gerald Häfner jest koordynatorem Zielonych/WPE w Komisji Spraw Konstytucyjnych. Jest też członkiem Komisji Prawnej, członkiem zastępczym Komisji Petycji, oraz członkiem kilku delegacji, na przykład delegacji do spraw stosunków z państwami Azji Południowo-Wschodniej.

1. Wstęp: Ku przyszłości

1.1 Jak samotna matka dwójki dzieci będzie mogła wkrótce zmienić Europę

Zacznijmy od krótkiej historii z bardzo bliskiej przyszłości. Opowiada ona o młodej matce dwójki dzieci w małym miasteczku w południowym Tyrolu: o matce, która zmieni Europę.

Romana Lavagnoli nie mogła spać tej nocy. Czuli się, jakby co chwilę kolejna ciężka ciężarówka wjeżdżała do jej małego mieszkania w Bressanone, leżącego przy autostradzie 22, drodze łączącej północ i południe Europy. Odkąd w 2013 roku Unia Europejska zapaliła zielone światło dla użytkowników super-ciężkich ciężarówek, jakość życia u wylotu do Doliny Puster w Południowym Tyrolu obniżyła się dramatycznie. Zaniepokojonym matkom, takim jak Lavagnoli, przeszkadzał nie tylko nocny hałas, lecz także zanieczyszczenie powietrza i potencjalne zagrożenie dla zdrowia pochodzące z często nieokreślonych towarów transportowanych przez Bressanone. Tej nocy Signora Lavagnoli podjęła decyzję i „Muszę to zmienić”, pomyślała patrząc na swoje dwie córeczki, śpiące w drugim, nieco cichszym pokoju. Kilka lat wcześniej Lavagnoli śledziła debatę dotyczą-

cą ciężkich ciężarówek, szczegółowo opisywaną przez „Dolomiten”, lokalny dziennik. Mieszkańcy Bressanone uruchomili wtedy, latem 2011 roku, lokalną inicjatywę obywatelską, prosząc burmistrza o zakwestionowanie nowego, wyższego limitu tonażu ciężarówek korzystających z A22.

Jednak decyzja o dopuszczeniu cięższych ciężarówek nie została podjęta w ich miasteczku ani w Bolzano, pobliskiej stolicy prowincji, ani nawet w odległym Rzymie. Zmianę zatwierdziła Unia Europejska w Brukseli, więc, jeśli Lavagnoli chciała znów cokolwiek zmienić, musiała dotrzeć do tego ponadnarodowego ciała politycznego. Postanowiła nie ograniczać się do narzekania na istniejący problem; chciała zaproponować alternatywę. Ale jak samotna, trzydziestopięcioletnia włoska matka, z niewielką pensją pielęgniarki i jeszcze mniejszą ilością wolnego czasu miała to zrobić? Na oficjalnej stronie internetowej UE Lavagnoli znalazła dział zatytułowany „Niech Cię usłyszą”, opisujący szereg metod kontaktu z władzami europejskimi. Na samym końcu długiej listy e-petycji, czatów i telefonicznych linii pomocy Lavagnoli znalazła punkt pod tytułem „Przejmij inicjatywę – jak w dziesięciu krokach zostać europejskim decydem”.



Ciężarówki klasy megaliner na trasie Brenner

Lavagnoli uważnie przestudiowała wyświetloną instrukcję dotyczącą europejskiej inicjatywy obywatelskiej wprowadzonej w 2011 roku, w drugim roku obowiązywania nowego traktatu lizbońskiego o UE. „Milion podpisów z przynajmniej siedmiu krajów to dużo” – pomyślała Romana Lavagnoli, po czym poczuła nagły przyptyw energii i podjęła decyzję: „ale mnie się uda”. Matka dwójki dzieci miała świadomość, że do opracowania udanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej potrzebować będzie szerokiej sieci partnerów: będzie kontaktować się z władzami, szukać wsparcia, budować sojusze ponad granicami państw, aż wreszcie opracuje projekt legislacyjny, który będzie leżał w kompetencji Unii Europejskiej.

Kilka tygodni zajęło jej zorientowanie się, w których częściach Europy nowe rozporządzenie o 60-tonowych ciężarówkach klasy „megaliner” już wywołało reakcję mieszkańców. Znalazła w końcu wiele bratnich dusz, walczących z hałasem i ruchem samochodowym w Słowenii, południowej Francji, Holandii, Danii, Niemczech, a nawet w Finlandii, gdzie protestujący przeciw ciężarówkom okupowali drogi wiodące z Helsinek na wschód w kierunku granicy z Rosją.

Lavagnoli kontaktowała się z ludźmi mieszkającymi w tych miejscach drogą mailową i przez internetowe sieci społecznościowe, wyszukiwała wiadomości o ich akcjach i propozycjach, gromadziła informacje o petycjach, inicjatywach i referendach przeprowadzonych od 2001 roku. W swoim dwujęzycznym miasteczku Bressano/Brixen stworzyła lokalną siatkę aktywistów, złożoną z obywateli pochodzących z różnych obszarów politycznego spektrum. Do wspierania sprawy udało się jej nawet nakłonić burmistrza, członka konserwatywnej partii SVP. Na podstawie instrukcji i formularzy zamieszczonych przez Komisję Europejską w sieci oraz dzięki dodatkowym sugere-

stiom Biura Europejskich Inicjatyw Obywatelskich (BEIO), organizacji pozarządowej uruchomionej w 2010 roku w Salzburgu, Lavagnoli zaczęła tworzyć pierwszy tekst projektu prawodawczego pod tytułem „Europejska Inicjatywa ‘Tiry na Tory’”.

Przygotowanie i zarejestrowanie Inicjatywy TNT, jak ją później określono, było raczej proste: portal internetowy europejskich inicjatyw obywatelskich przeprowadził Lavagnoli i jej zwolenników przez procedury administracyjne, a po drodze zaoferował kilka odpowiedzi. Od ekspertów z salzburskiego BEIO dowiedziała się, jak sformułować inicjatywę, która będzie miała szanse przejść wstępny, rejestracyjny proces kontrolny oraz późniejszy test dopuszczalności. Co więcej, po zebraniu 50.000 podpisów w sieci i na ulicach kilku regionów europejskich, inicjatywa Lavagnoli zakwalifikowała się do specjalnego wsparcia ze Strony Komisji Europejskiej: pełny tekst projektu przetłumaczono na wszystkie 23 języki urzędowe Unii.



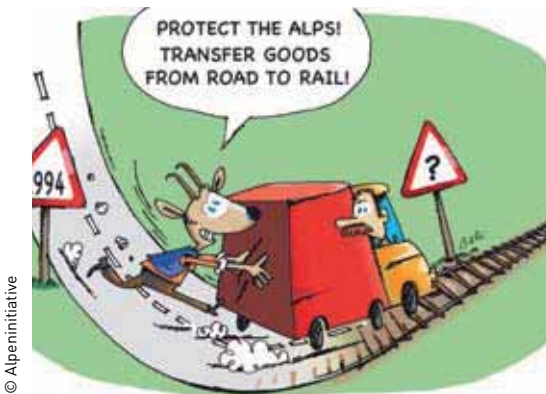
Zbieranie podpisów pod europejską inicjatywą obywatelską

Do końca 2014 roku zebrano 750.000 podpisów pod projektem swojego wniosku ustawodawczego; do 15 kwietnia 2015 roku, czyli po 16 miesiącach od uruchomienia „Europejskiej Inicjatywy ‘Tiry na Tory’”, udało się zdobyć 1.211.564 podpisy z 18 państw członkowskich UE. Ponad połowa z nich została zebrana online, przy użyciu oprogramowania open source zapewnionego przez UE i uwierzytelniona w każdym z państw członkowskich przez specjalnie upoważnionych urzędników EIO. Ci sami urzędnicy przeprowadzili wymagane badanie sondażowe „oświadczeń poparcia” (podpisów) dostarczonych przez zespół inicjatywy TNT.

Czynnikiem ważnym dla ich sukcesu była umiejętność zdobycia poparcia kilku grup politycznych w obrębie Parlamentu UE, w tym Zielonych/WPE (Wolne Przymierze Europejskie), liberalnego ALDE

(Porozumienie Liberatów i Demokratów na rzecz Europy) oraz wielu indywidualnych postów do Parlamentu Europejskiego, zarówno z konserwatywnej EPP (Europejska Partia Ludowa), jak i z socjalistycznej PES (Partia Europejskich Socjalistów). Jeszcze zanim zebrano wymagany milion podpisów, sojusznicy w Parlamencie zorganizowali wystąpienia publiczne, konferencje medialne i spotkania koordynacyjne. Innymi słowy – PE podzielił się zasobami infrastruktury z europejską inicjatywą obywatelską i przyczynił się do lepszego rozpropagowania wniosku w całej Europie.

A co właściwie Romana Lavagnoli proponowała w swojej inicjatywie? Jej wniosek sugerował Komisji UE przygotowanie projektu legislacyjnego o zasięgu europejskim, zarządzającego, aby przynajmniej połowa wszystkich towarów tranzytowych (czyli tych, które są tylko przewożone przez terytorium danego państwa członkowskiego) odbywała się drogą kolejową oraz aby wprowadzono kontrolę użytkowania dróg przez międzynarodowy ruch ciężarowy poprzez przyznawanie przydziałów, sprzedawanych w ramach systemu giełdy pojazdów ciężkich. Prawdę mówiąc, europejska inicjatywa TNT czerpała wiele inspiracji spoza Unii Europejskiej, ze Szwajcarii, gdzie na początku tysiąclecia grupa obywatelska Alpine Initiative wymogła podobne zmiany w zakresie międzynarodowego przewozu towarów.



Trudne wdrażanie inicjatywy obywatelskiej

Sprawdzanie stosów podpisanych oświadczeń poparcia zajęło urzędowi państw członkowskich kilka miesięcy. Przed początkiem lata kwatery główna inicjatywy TNT, mieszcząca się w biurze sponsorowaniu przez lokalną firmę przewozową z Bressanone, zebrala świadectwa podpisów ze wszystkich krajów. Pierwszego września 2015 roku, pierwszego dnia pracy instytucji UE po kolejnym chaotycznym lecie na trasie Brenner i innych europejskich trasach tranzytowych, inicjatywę

przedłożono Komisji w Brukseli. Po otrzymaniu i sprawdzeniu podpisów przy współudziale odpowiednich instytucji w każdym z państw członkowskich, Komisja UE uznała inicjatywę za prawomocną. Teraz wniosek jednej kobiety z Alp stał się oficjalnym wnioskiem wielu. Przygotowanie sprawozdania i własnego wniosku w tej sprawie zajęło Komisji kolejne cztery miesiące. W tym czasie Lavagnoli i jej współpracowników zaproszono na kilka wystąpień w Parlamencie Europejskim, Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, Radzie Ministrów i rozmaitych komisjach. Ich lokalne problemy bezsprzecznie stały się ważną sprawą europejską.

Przed końcem 2016 roku Unia Europejska przyjęła nową politykę transportową, opartą na dwóch kluczowych wnioskach inicjatywy TNT. Była to jedna z 36 europejskich inicjatyw obywatelskich (spośród 187 rozpoczętych), którym udało się zgromadzić milion podpisów z przynajmniej siedmiu państw członkowskich i jedna z 21 inicjatyw, które wdrożono w mniejszym lub większym zakresie w ciągu pierwszych 5 lat istnienia tego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej – unikalnego w historii świata.

Romana Lavagnoli była dumna i szczęśliwa, kiedy kilka lat później zobaczyła nowe, załadowane do pełna pociągi, mijające stację Bressanone. Dawato się łatwo zauważyć mniejszą liczbę przejeżdżających ciężarówek – szczególnie w godzinach nocnych. To nie wszystko: ponieważ problem Lavagnoli nie był wyłącznie lokalny, jej rozwiązanie doprowadziło do poprawy warunków życia wielu milionów ludzi na całym kontynencie. To właśnie dla tego uczucia ulgi i świadomości wpływu na skalę europejską warto było podjąć wyczerpujące i trudne starania, nocnych konferencji skype'owych i ciągłego pozyskiwania środków.

Nowe narzędzie, europejska inicjatywa obywatelska, stworzyło nowe zasady transportu towarów.

Tu kończy się nasza krótka historia samotnej matki i jej wielkiej inicjatywy. Była to fikcyjna historia o fikcyjnych ludziach, którzy w prawdziwym świecie użyli nowego, tworzonego właśnie narzędzia demokracji: europejskiej inicjatywy obywatelskiej. I tu zaczyna się ten podręcznik: pionierski przewodnik po ponadnarodowej demokracji uczestniczącej w praktyce.



Wraz z europejską inicjatywą obywatelską nasza demokracja faktycznie wkracza na nowe terytorium. Po raz pierwszy my, obywatele Unii Europejskiej, na równi z organami złożonymi z wybieranych przedstawicieli – Radą Europejską i Parlamentem Europejskim – staniemy *vis-à-vis* Komisji UE w kwestiach układania programu obrad. Z punktu widzenia państw, gdzie prawa do uczestnictwa i demokracji bezpośredniej są już o wiele bardziej zaawansowane, na przykład poprzez korzystanie z mocy decyzyjnych w głosowaniach powszechnych dotyczących istotnych kwestii (referendach), może się to wydawać skromny i ograniczony krok. Nie da się temu zaprzeczyć. Jednak na szczeblu ponadnarodowym, jest to znaczący i innowacyjny postęp. Dlaczego? Ponieważ pojedynczy obywatele nigdy wcześniej nie mieli prawa do bezpośredniego wywierania wpływu na proces legislacyjny poza granicami własnego państwa. Ten nowy instrument jest bardzo aktualny, ponieważ rosnąca liczba aktów ustawodawczych ma w rzeczywistości charakter ponadnarodowy, na przykład w Unii Europejskiej. Mimo to, trzeba przyznać, że wciąż wiele pozostaje pod znakiem zapytania. Nie znamy praktycznych konsekwencji i potencjału europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Te niewiadome tworzą pewne obawy, które należy traktować poważnie: czy na przykład siły ekstremistyczne, bądź grupy rasistowskie będą w stanie przechwycić proces i wykorzystać go do swoich celów? Czy tworzone w dobrej wierze nowe narzędzie ponadnarodowej demokracji bezpośredniej ostatecznie zadziała prawidłowo? Tego wciąż nie wiemy, gdyż historie europejskich inicjatyw obywatelskich dopiero przed nami.

Wiemy natomiast, że współczesna nowoczesna demokracja przedstawicielska musi opierać się zarówno na formach pośrednich (parlamentarnych), jak i bezpośrednich (uczestniczących), oraz że tę demokrację XXI wieku należy wspierać na wszystkie możliwe sposoby, aby zapewnić jej lepszą przyszłość, na którą zasługuje. Potrzeba nam stosownej infrastruktury wspierającej nowo powstające narzędzie: europejską inicjatywę obywatelską, EIO. Niniejszy podręcznik, wydany przez Zieloną Fundację Europejską przy współpracy z europejskim think-tankiem ds. demokracji bezpośredniej Initiative and Referendum Institute stanowi jedną cegiełkę takiej infrastruktury wspierającej EIO. Oferuje wszelkie dane i fakty potrzebne do lepszej oceny możliwości i ograniczeń nowego procesu oraz do przygotowania się do odgrywania w polityce europejskiej kluczowej roli poprzez korzystanie w przyszłości z EIO.

Podręcznik podzielony jest na trzy części:

■ **W pierwszej** części chcemy zaznajomić Państwa z rozwijającym się światem demokracji uczestniczącej i bezpośredniej. Bezpośredni głos obywateli w różnych sprawach – na przykład dzięki inicjatywom obywatelskim – stał się jednym z kamieni węgielnych instytucji nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej na całym świecie. Piszemy, jak, dlaczego i kiedy obywatele Europy i świata są potrzebni, by występować w roli decydentów i podmiotów ustalania kierunku polityki. Zapoznajcie się Państwo z podstawami demokracji bezpośredniej XXI wieku, po raz pierwszy przekraczającej granice państw i wkraczającej w obszar polityki ponadnarodowej. Pierwsza część podręcznika przygotowuje Was do najważniejszych wyzwań europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

■ **W drugiej** części poznacie Państwo całe tło powstawania europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przeczytacie fascynującą historię EIO, od jej początków w połowie lat 90-tych, aż po włączenie nowego narzędzia do traktatu konstytucyjnego EU na ostatniej sesji Konwentu w czerwcu 2003 roku. Kto odgrywał kluczowe role, jakie były główne motywy, wielkie idee i długie boje tej demokratycznej innowacji? Na podstawie tych informacji przedstawimy Państwu naszą ocenę wszystkich ważnych elementów, które omawiano i o których decydowano podczas procesu wdrażania w 2010 roku, oraz przedstawimy nasze rozumienie Państwa roli jako potencjalnych użytkowników, obserwatorów lub administratorów EIO w przyszłości.

■ **W trzeciej** części dowiecie się Państwo więcej o tym, jak Wy i Wasi przyjaciele, zwolennicy i partnerzy możecie przygotować się do przyszłego korzystania z EIO: instrumentu, która może na zawsze zmienić Europę – mamy nadzieję, że na lepsze, jeśli faktycznie wyciągniemy lekcje z przeszłości i będziemy korzystać z nowego narzędzia dobrze poinformowani i z należytą uwagą. Ta ostatnia część podręcznika zawiera krótką instrukcję wykorzystania EIO – przewodnik, który krok po kroku przedstawi udane przygotowanie, rozpoczęcie i przebieg europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Ponieważ jest to wspólna publikacja Zielonej Fundacji Europejskiej – paneuropejskiej fundacji politycznej związanej z Europejską Partią Zielonych i Grupą Zielonych w Parlamencie Europejskim – i Initiative and Referendum Institute Europe (IRI Europe), podręcznik ten będzie przykładał szcze-

gólną uwagę do kwestii „zielonych” i ochrony środowiska. Jednak ponieważ instrumenty i procesy demokracji projektować należy jako powszechne i ponadpartyjne, EIO będzie stanowić platformę dla wielu rozmaitych punktów widzenia. Nie powinna i nie może być ona oceniana z jednej tylko perspektywy i będzie musiała umieć sprawić, aby obywatele byli lepiej poinformowani, dialogu między obywatelami a instytucjami UE skuteczniejszy, a zasadność istnienia Unii Europejskiej coraz większa.

Projekt tego Podręcznika EIO jest wielofunkcyjny: można go czytać jak jedno długie opracowanie lub przeglądać, aby znaleźć konkretne fakty dotyczące EIO i demokracji bezpośredniej. Podręcznik oferuje też wiele ciekawostek w postaci ramek z dodatkowymi danymi, mapami i ilustracjami. Pracowaliśmy nad problemem EIO z najlepszymi ekspertami i instytucjami, jesteśmy więc prze-

konani, że wydając ten podręcznik zapewniamy Państwu najbardziej aktualną publikację na ten temat. Mimo to, ponieważ błędy zawsze mogą się zdarzyć, a rozwój jest procesem dynamicznym, będziemy wdzięczni za Wasze uwagi i komentarze oraz wszelkie nowe informacje na ten temat. Będą one włączone do przyszłych wydań Podręcznika GEF/IRI o „Obywatelach Europy”.

Bruksela/Marburg, grudzień 2010 r.



Bruno Kaufmann
Politolog, dziennikarz,
przewodniczący *Initiative
and Referendum Institute
Europe*, przewodniczący
Komisji Wyborczej w Falun
w Szwecji



2. Kontekst: Prawdziwie nowoczesna demokracja przedstawicielska

2.1 Dlaczego Komisja Europejska chce „nagle” promować demokrację bezpośrednią

Nigdy wcześniej żadna propozycja reform nie zdobyła jeszcze przed wdrożeniem takiego poparcia jak europejska inicjatywa obywatelska. Żadna nie doprowadziła też do rozwoju tak intensywnej aktywności legislacyjnej przekraczającej granice państwowe, jak ma to miejsce w przypadku nowego narzędzia ustanowionego przez Artykuł 11 traktatu lizbońskiego.

Na pierwszy rzut oka może się to wydawać nieco zaskakujące, gdyż europejska inicjatywa obywatelska przynosi „prawdziwy postęp dla demokracji bezpośredniej w Europie” [była wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, Margot Wallström¹]. Demokracja bezpośrednia? Zasada bezpośredniego angażowania społeczeństwa w ustalanie porządku obrad i procesy decyzyjne w istotnych sprawach nie była zwykle szczególnie popularna na najwyższym szczeblu polityki.

W gruncie rzeczy nie tylko liczący się politycy, ale i wielu naukowców, specjalistów prawa i dziennikarzy próbowało przez długi czas przekonać

nas, obywateli, że demokracja przedstawicielska i demokracja bezpośrednia to dwie różne rzeczy, zupełnie ze sobą niekompatybilne.

Jednak w rzeczywistości to rozróżnienie nigdy nie było prawdziwe. Ani w teorii, ani w praktyce. Demokracja oznacza przecież „rządy ludu”, czy też, jak to ujął Abraham Lincoln w słynnym adresie gettysburskim, rząd demokratyczny musi być rządem „narodu, poprzez naród i dla narodu”. Takie pojmowanie demokracji odzwierciedla dziś większość konstytucji nowoczesnych państw. Zgodnie z tymi podstawowymi zasadami gry, w demokracji przedstawicielskiej obywatele muszą mieć możliwość uczestniczenia pośrednio (poprzez wybranych przedstawicieli) i bezpośrednio (poprzez wybory powszechne w istotnych kwestiach). Ponieważ jednak demokracja stanowi dynamiczną, zmienną sferę, pełną walk o władzę i projekty instytucjonalnych, siły dążące do utrzymanie demokrację tylko w formie pośredniej trzymają się mocno. W Niemczech, przykładowo, mniejszości w parlamencie od wielu dekad skutecznie blokowały wdrażanie elementarnych praw i nie pozwalały mieszkańcom kraju bezpośrednio zaangażować się w procesy decyzyjne dotyczące istotnych kwestii².

1 Margot Wallström, przemówienie w Pradze, Dzień Europy, 2005.

2 Ustawa zasadnicza (Grundgesetz) Niemiec stwierdza w Art. 20.: „Cała władza państwa pochodzi od narodu. Wykonywana jest przez naród w wyborach i referendumach [...]”.



Niemiecki Omnibus Demokracji Bezpośredniej

Podobnie jak w przypadku światowej walki z XVIII i XIX wieku o wprowadzenie powszechności wyborów, wysiłki dążące do „pełnej demokracji” (jak tygodnik „The Economist” określa nowoczesny system przedstawicielski oparty zarówno na demokracji pośredniej jak i bezpośredniej), napotykały silny opór środowisk będących już u władzy i myślicieli elitarystycznych. A jednak od chwili wielkich zmian geopolitycznych, które miały miejsce w Europie i na całym świecie po 1989 roku (upadek muru berlińskiego), większość państw wprowadziła jakąś formę narzędzi uczestnictwa i demokracji bezpośredniej, mając na celu uczynienie demokracji przedstawicielskiej faktycznie taką. Dziś staje się jasne, że demokracje pośrednie, oparte na państwach narodowych (np. brytyjski system westminsterski), radzą sobie ze zmianami i nowymi wyzwaniami równie słabo, jak starożytnie demokracje oparte na państwach-miastach. W rezultacie coraz częściej mamy do czynienia z naprawdę nowoczesnym i bardziej reprezentatywnym systemem rządzenia, łączącym zalety zarówno bezpośrednich (uczestniczących), jak i ponadnarodowych rządów ludu. Innymi słowy: jesteśmy w trakcie tworzenia superdemokracji!³

Wraz z rychnym wejściem w życie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w 2011 roku, Europa i Unia Europejska wprowadzą jedno z pierwszych narzędzi „superdemokracji” w historii świata. Wynika to po pierwsze z tego, że nowe powszechne prawo zakorzenione jest w pośrednim systemie decyzyjnym (poprzez Parlament UE i Radę); po drugie, tworzy bezpośrednie połączenie między obywatelami a instytucjami; po trzecie, oferuje pierwszą ponadnarodową drogę ustalania programu politycznego. To duża liczba innowacji w ramach jednego narzędzia, które powstało w drodze długiego procesu przygotowawczego i które swoim wdrażaniem wywołało olbrzymie ożywienie, o którym już wcześniej wspominaliśmy. Obywatele

w całej Europie (i poza nią) niecierpliwie czekają na możliwość skorzystania z europejskiej inicjatywy europejskiej jak tylko zostanie wdrożona

Zanim w następnych działach tego podręcznika przejdziemy do szczegółów nowej inicjatywy, ważne jest lepsze zrozumienie podstaw i ram instrumentu, jakim jest europejska inicjatywa obywatelska w kontekście ewolucji, teorii i aktualnego stanu demokracji w Europie i na świecie. Zaczniemy więc od historii i metod wprowadzania i korzystania w przeszłości z procesów demokracji bezpośredniej np. inicjatywy obywatelskiej i referendum. Przegląd ten pozwoli nam lepiej ocenić możliwości i ograniczenia bezpośredniego uczestnictwa obywatelskiego obecnie i w przyszłości. Następnie zaprezentujemy Państwu wstęp do rozmaitych typów i form powszechnych głosowań nad istotnymi kwestiami, aby wyraźnie określić pozycję nowej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, np. jako inicjatywy ustawodawczej – od petycji pozbawionych mocy prawnej do inicjatyw powszechnych, skutkującymi głosowaniem. Ten dział jest zapowiedzią następnych kroków, jakie będą musiały zostać podjęte w ukierunkowanych na obywateli demokracjach w Europie i na świecie. Jako że europejska inicjatywa obywatelska wkrótce uczyni nas pierwszymi superdemokratami *de iure* na kuli ziemskiej, jesteśmy odpowiedzialni za to, aby wykorzystać tę rolę jak najlepiej – z korzyścią dla wszystkich!

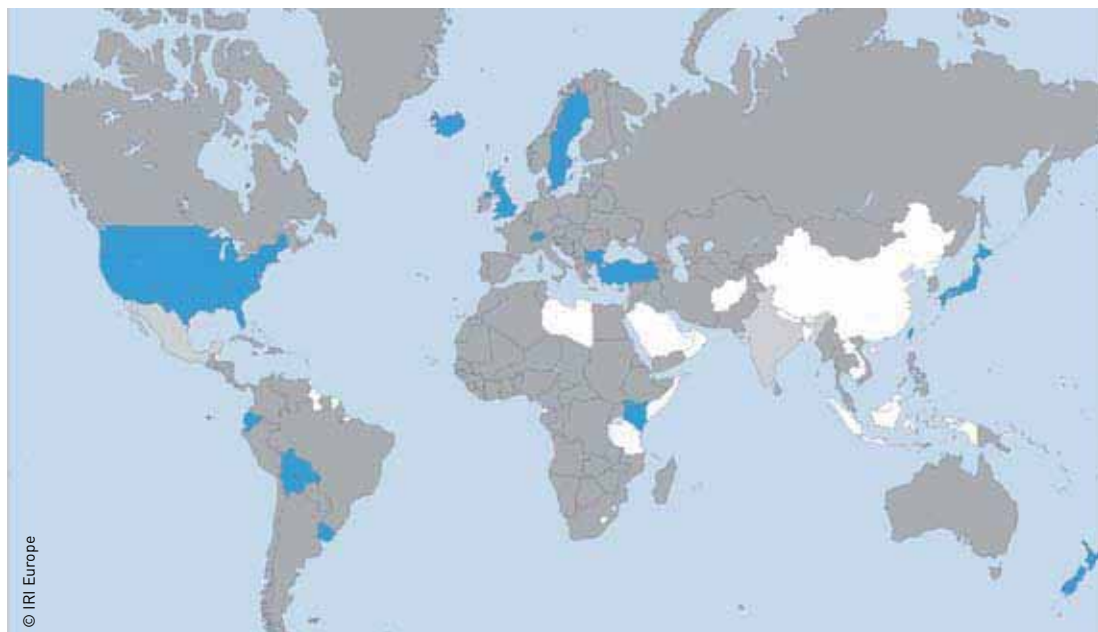


Pojęcia demokracji bezpośredniej

Świat demokracji bezpośredniej

W ostatnich dziesięcioleciach byliśmy świadkami rozszerzania się na świecie demokratycznego prawa, jakim jest powszechne uczestnictwo w politycznych procesach decyzyjnych. W wielu państwach i regionach zasady te wprowadzono już również w praktyce. Rzeczywistość wciąż jednak nie może nadążyć za podstawowymi aspiracjami większości

3 :Lee, Jung-Ok i Kaufmann, Bruno (Seul, 2010).



Świat nowoczesnej demokracji – punkty obszarów aktywności

ludzi do dalszej demokracji. Wciąż nie ma wystarczająco demokracji bezpośredniej, a jej braki jakościowe są jeszcze większe od ilościowych.

Ponad dwieście lat po rewolucji francuskiej w umysłach większości ludzi zakorzeniła się jedna prosta zasada: podstawą, na której zbudowane jest prawodawstwo i sprawowanie władzy wykonawczej, powinna być wola ludu. Bądź, jak ujął to Rousseau: jeśli każdy mężczyzna i każda kobieta weźmie udział w układaniu praw, którym będą podlegać, ostatecznie będą musieli być posłuszni jedynie sobie samym.

Ponad sześćdziesiąt lat po przyjęciu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka 10 grudnia 1948 roku, świat zbliżył się nieco do reguł partycypacji zatwierdzonych przez ten kluczowy dokument. Artykuł 21 Deklaracji stwierdza: „Każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swoim krajem bezpośrednio” oraz „Wola ludu jest podstawą władzy rządu”. Podczas Światowego Szczytu ONZ w 2005 roku wszystkie rządy świata zobowiązały się przestrzegać demokratycznej zasady „pełnego uczestnictwa obywateli”, co sprawiło, że Sekretarz Generalny ONZ na początku roku 2010 wezwał do „demokratyzowania demokracji”.

Podczas gdy w połowie lat 80. jedynie niewiele ponad 40% wszystkich państw świata uznano za przestrzegające podstawowych wartości demokratycznych, współczynnik ten wzrósł do 2010 roku

do ponad 65%. Rosnąca liczba państw posiadających procedury uczestnictwa jest jeszcze bardziej imponująca: dziewięć na dziesięć państw na świecie ma już przepisy wprowadzające jakąś formę bezpośredniego wpływu obywateli na politykę i/lub ich uczestnictwo w procesie legislacyjnym i decyzyjnym. Wśród ludzi rośnie świadomość demokratycznego prawa do prawdziwego zaangażowania: według badania przeprowadzonego w 19 państwach przez organizację World Public Opinion 85% ankietowanych wierzy, że „wola ludu” powinna stanowić podstawę władzy rządu, a 74% uważa, że zasada suwerenności obywateli jest wciąż niewystarczająco realizowana w praktyce⁴. Innymi słowy, zdecydowana większość ludzi na świecie zgadza się, że demokracja bezpośrednia musi stanowić filar życia publicznego, ale większość ma również świadomość, że w praktyce wiele jeszcze do tego brakuje.

2.2 Nauka przez praktykę: „Zanim demokracja będzie mogła się dalej rozprzestrzeniać, musi się najpierw lepiej zakorzenić tam, gdzie zaczęła kiełkować”

Każdy, kto w ostatnich latach aktywnie interesował się przebiegiem wydarzeń na świecie, z pewnością zauważył, że procesy demokratyzacji społeczeństw kuli ziemskiej nie są bynajmniej linearne. Euforia wywołana huraganowym tempem przemian w latach 90. wyparowała. Po upadku muru berlińskiego wspomniano nawet tu i ówdzie o „końcu

4 http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/governance_bt/482.php?lb=brglm&pnt=482&nid=&id=

historii”, a demokrację przedstawicielską w wydaniu zachodnim promowano jako uniwersalny wzór do naśladowania, który powinno przyjąć każde państwo świata. Tak się jednak nie stało: ujawniły się stare, zatajone konflikty, wybuchły krwawe konfrontacje w różnych częściach świata – w południowo-wschodniej Europie, środkowej Afryce, na Środkowym Wschodzie.

Na fali globalizacji i gwałtownie wzrastających cen surowców, niektóre reżimy autokratyczne, w tym Chiny, Rosja i niektóre kraje arabskie, były nawet w stanie wzmocnić swój polityczny ucisk. Rysy pojawiły się wreszcie nawet na „starych” demokracjach, jak Stany Zjednoczone i Wielka Brytania, gdzie w imię „wojny z terroryzmem” ograniczano podstawowe prawa człowieka.

Oprócz tego, dynamicznie samonapędzająca się globalizacja zaczęła podważać i podkopywać polityczne i prawne fundamenty państw narodowych, wywołując narodowo-konserwatywne reakcje na obu końcach politycznego spektrum: zarówno prawica jak i lewica zadeklarowały sprzeciw wobec integracji w kwestiach polityki wewnętrznej i zagranicznej. Domniemany związek między suwerennością ludu, praw człowieka, państwa prawa i podziału władzy, założenie, które powstało na fali rewolucji francuskiej, coraz bardziej formalizowane i ratyfikowane w kartach i konstytucjach po II wojnie światowej – zaczął być i wciąż jest kwestionowany. Przynosi to sugestie dla przyszłości demokratyzacji, jak Larry Diamond, redaktor „Journal of Democracy” sceptycznie zasugerował w niedawnym artykule dla czasopisma „Foreign Affairs” – Zanim demokracja będzie mogła się dalej rozprzestrzeniać, musi się najpierw lepiej zakorzenić tam, gdzie zaczęła kietkować⁵.

Ale gdzie na świecie i w jaki sposób demokracja bezpośrednia faktycznie zakorzeniła się na przestrzeni ostatnich dwustu lat? Instytucja referendum konstytucyjnego narodziła się wskutek przewrotu, jakim była rewolucja amerykańska. Pierwsze głosowanie powszechne nad istotną kwestią miało miejsce w 1639 roku w Connecticut, wtedy niepodległej kolonii. Jednak proces nabrat prawdziwego rozpędu dopiero wraz z tworzeniem konstytucji w Massachusetts i New Hampshire w latach 1778 – 1880. Od tego czasu wiele stanów USA wprowadziło i często korzysta z procesów inicjatywy i referendum, czego dowiedzie nasz dodatek specjalny o Stanach Zjednoczonych.

Dodatek specjalny 1

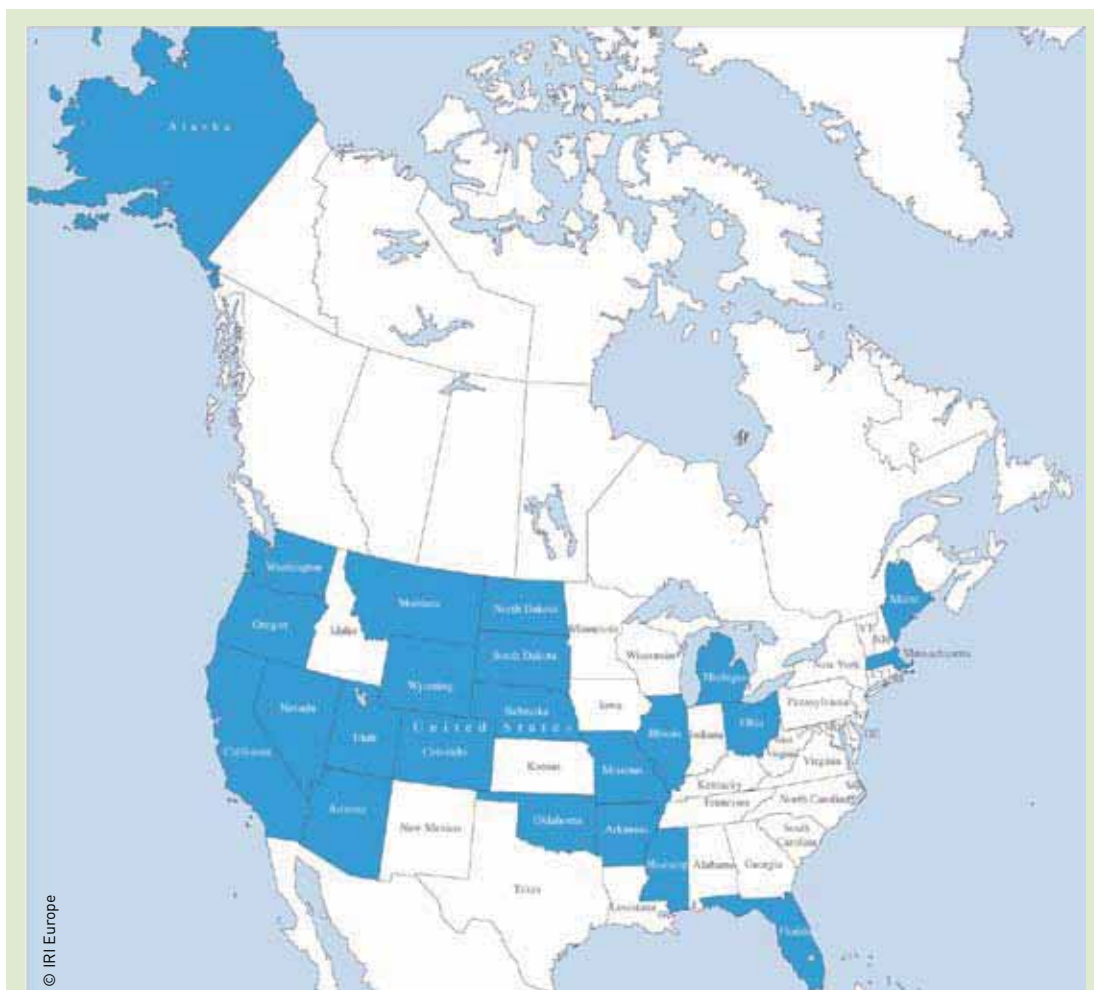
Stany Zjednoczone Ameryki – od petycji do inicjatywy

Stany USA wynalazły nie tylko konstytucyjne głosowanie powszechne: pierwsza poprawka do konstytucji gwarantuje również prawo do „wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd”. Ta fundamentalna zasada nie jest jednak uważana za gwarancję formalnego procesu, w ramach którego obywatele mogliby zapoczątkować inicjatywę, referendum bądź głosowanie powszechne w ważnej kwestii. Odkąd Dakota Południowa jako pierwszy stan przyjęła w 1898 roku pewną formę prawa do obywatelskiej inicjatywy o zasięgu stanowym, dwadzieścia pięć stanów uznało prawo obywateli do kształtowania prawa poprzez zbieranie podpisów i stworzyło szereg procesów, dzięki którym obywatele mogą wyrazić swój głos przy urnach. Procesy te działają w ramach różniących się powszechnie praw, reguł, przepisów i ograniczeń, więc prawo do inicjatywy obywateli jednego stanu może być odmiennie – i o wiele mniej pewne – niż prawa obywateli innego stanu.

Jako że rządy wyrastały na szczeblu lokalnym, miejskim, stanowym i federalnym, władza ugruntowanych frakcji politycznych rozwijała się wraz z obywatelami. Tradycyjny rząd przedstawicielski okazał się zawodny w kwestii konstytucjonalnego i wyborczego samokontroli, doprowadzając do sytuacji, gdy wszystkie gałęzie amerykańskiej władzy zjednoczyły się w działaniu przeciwko tym, którym miały służyć. Narzędzia nowoczesnej demokracji bezpośredniej ewoluowały, aby przywrócić tę równowagę sił, spełniając tym samym obietnicę leżącą u podstaw demokratycznych rządów: prawa do „wnoszenia do rządu petycji”. Inicjatywy i referenda służą tym samym jako rozszerzenie i ulepszenie jednej z najbardziej podstawowych zasad ograniczonej republiki.

Ruch na rzecz praw do inicjatyw i referendum o zasięgu stanowym wyłonił się z nurtu populistycznego i postępowego, działających pod koniec wieku XIX i na początku XX. W tym okresie wyborcy stawali się coraz bardziej nieufni w stosunku do rządu i kontrolujących go grup bogatych. Wyborcy uważali, że siła inicjatywy i referendum przywróci głos ludowi i pozwoli na wprowadzanie innych reform np. praw wyborczych dla kobiet, tajnego głosowa-

5 Diamond, „The Democratic Rollback”, w „Foreign Affairs” marzec/kwiecień 2008. Link: <http://www.foreignaffairs.com/articles/63218/larry-diamond/the-democratic-rollback>



Stany Zjednoczone Ameryki – stany pozwalające na legislacyjne i/lub konstytucyjne inicjatywy obywatelskie

nia, prawyborów dzięki inicjatywie obywatelskiej. Dążenie do dodatkowych mechanizmów kontroli władzy polityków doprowadziło między początkiem wieku a rokiem przystąpienia USA do I wojny światowej do wprowadzenia poprawek do kilku konstytucji stanowych, głównie w zachodnich stanach, w celu uruchomienia procesu inicjatywy obywatelskiej.

Kolejny stan uznał prawa obywatelskie do inicjatywy dopiero w 1959 roku, gdy Alaska przystąpiła do unii ze swoją inicjatywą i „wetem ludowym”. Od tamtego czasu tylko trzy stany dodały lub przywróciły proces inicjatywy o zasięgu stanowym lub referendum. Walka o prawa do inicjatywy stanowej trwa do dziś, a aktywiści w wielu stanach próbują przekonać prawodawców do wprowadzenia do konstytucji stanowych poprawek uwzględniających proces inicjatywy. Jako że ustawodawcy generalnie odnoszą się do takich kwestii niechętnie, większość stanów ma wysokie wymagania przy wprowadzaniu poprawek do konstytucji, aktywiści ci mają przed sobą trudny bój.

Stanowe prawa do inicjatywy występują w trzech postaciach: ustawowe prawo stanowe do inicjatywy [„ustawodawcze” PCI], stanowe prawo do inicjatywy w sprawie poprawek konstytucyjnych [„konstytucyjne” PCI], oraz weto ludowe przeciwko aktom legislatur stanowych [OOR]. Spośród dwudziestu sześciu stanów, które posiadają jakąś formę prawa do inicjatywy obywatelskiej, dwadzieścia jeden zezwala na pierwszą formę, osiemnaście na drugą, a dwadzieścia trzy na ostatnią.

Choć prawo do „wnoszenia do rządu petycji” przeszło kilkusetletni rozwój, a zinstytucjonalizowane prawa do inicjatywy i referendum działają w Stanach Zjednoczonych w praktyce od około stu lat, procedury te nie są bynajmniej w USA powszechne. Rzeczywiste praktyki znacząco różnią się stopniem przyjazności dla obywateli. Próby ograniczania praw do inicjatywy i referendum poprzez wprowadzanie obostrzeń co do sposobu zbierania podpisów, określania tego, kto może działać na rzecz I&R oraz sposobu optowania pracowników kampanii są powszechne



© Bruno Kaufmann

Kampania w Ameryce

i udane, choć sądy federalne i stanowe regularnie likwidowały takie bariery jako naruszające pierwszej poprawki. Na wiele sposobów polityka inicjatyw i referendum przekształciła się z rozszerzania praw do inicjatywy do podtrzymywanie istniejących praw w obliczu sprzeciwu ze strony polityków i grup interesu.

Źródła: IRI Guidebook to Direct Democracy 2010. Specjalne podziękowania dla: Brandon Holmes, Citizens in Charge. Więcej informacji na stronach:

www.citizensincharge.org

www.2010globalforum.com

www.iandrinstitute.org

W Europie referendum konstytucyjnego podjęta się rewolucyjna Francja. Zgromadzenie narodowe orzekło, że o konstytucji decydować będzie lud. W sierpniu 1793 roku, 6 mln uprawnionych do głosowania Francuzów poproszono o decyzję w sprawie nowej, demokratycznej konstytucji państwowej (konstytucji jakobińskiej). Prawie 90% oddało głos na „tak” dla rewolucyjnych zasad, które zawierały przepis zezwalający na zwołanie referendum przez 10% uprawnionych do głosowania.

Jednak to nie Francja, a sąsiadująca z nią Szwajcaria była sceną, na której podjęto następny krok ku ewolucji praw powszechnych. Następnie trafiły one do obu Ameryk: do północno-zachodnich stanów USA pod koniec XIX wieku i do Urugwaju na

początku XX wieku. Kiedy w 1901 roku powstał Związek Australijski, jego konstytucja inspirowana była zarówno amerykańskim federalizmem, jak i szwajcarskim systemem podwójnej większości potrzebnej do wprowadzenia poprawek konstytucyjnych: w Szwajcarii, a od ponad stu lat również w Australii, poprawka do konstytucji wymaga podwójnego zatwierdzenia: większością głosów oraz przez większość krajów związkowych.

Szwajcaria jest o tyle unikalna, że miała rzadki przywilej demokratyzowania swojego systemu przez ponad stulecie, bez uczestnictwa w jakichkolwiek wojnach, zewnętrznych czy wewnętrznych, oraz bez niedemokratycznych przywódców, którzy niweczyliby kluczowe osiągnięcia suwerenności ludu.

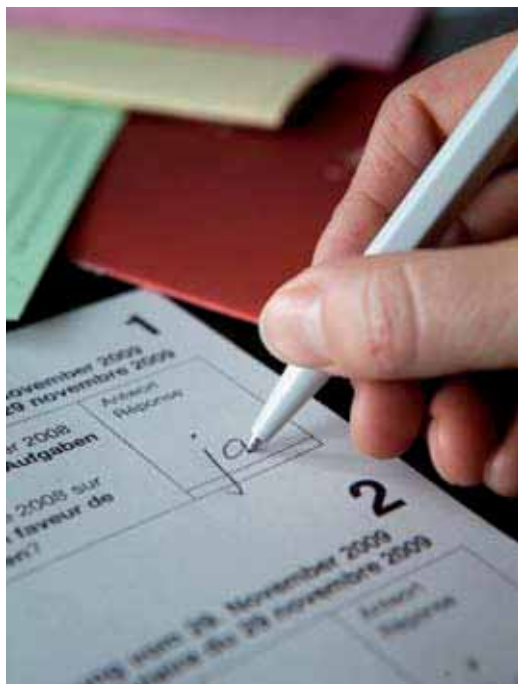
2.3 0 przyspieszeniu i hamulcach: doświadczenia Szwajcarii

Dwa główne filary demokracji bezpośredniej w Szwajcarii to inicjatywa obywatelska i referendum powszechne.

Inicjatywa jest instrumentem bardziej dynamicznym. Pozwala mniejszości wyborców umieścić wybraną przez nich kwestię w programie politycznym i poddać ją pod powszechne głosowanie. W ten sposób uprawnieni do głosowania mają prawo do bezpośredniego uczestnictwa w prawodawstwie, niezależnie od tego, czy rządowi lub parlamentowi się to podoba. Inicjatywa daje mniejszości prawo do postawienia wszystkim obywatelom pytania i uzyskania wiążącej odpowiedzi. To przyspiesza nowoczesną demokrację bezpośrednią.

Z referendum obywatelskim jest odwrotnie. Służy jako instrument kontroli rządu i parlamentu oraz daje obywatelom możliwość naciśnięcia hamulca. Daje mniejszości uprawnionych do głosowania prawo do wymuszenia powszechnego głosowania nad decyzją przyjętą przez parlament.

Szwajcarscy wyborcy mają pełną świadomość swoich praw politycznych i znają ich wyjątkowy status. Jako obywatele państwa federalnego złożonego z 26 kantonów (podstawowa jednostka administracyjna Szwajcarii) i ponad 2700 gmin, szwajcarscy wyborcy mają prawo do głosowania na szczeblu krajowym, kantonalnym i lokalnym. Głosowania powszechne nad istotnymi kwestiami na wszystkich trzech poziomach odbywają się średnio cztery do sześciu razy w roku. W ciągu swojego życia przeciętny szwajcarski obywatel może mieć bezpośredni wpływ na tysiące decyzji w istotnych



Szwajcarska karta do głosowania

kwestiach i brać udział w tylu procesach politycznych, w ilu sobie życzy. Taka stała możliwość brania odpowiedzialności w widoczny sposób ukształtowała silnie demokratyczną kulturę polityczną.

Historyczne korzenie dzisiejszej nowoczesnej demokracji bezpośredniej znaleźć można w jej przednowoczesnych, średniowiecznych formach. Szwajcarskie kantony związane były ze sobą dzięki silnie zakorzenionej tradycji republikańskiej, co wyróżniało je spośród monarchistycznych sąsiadów. Tak więc sama idea suwerenności ludu, rozwinięta podczas rewolucji amerykańskiej i francuskiej, padła na bardziej podatny grunt w Szwajcarii, niż w swoich krajach pochodzenia.

Kamieniami węgielnymi nowoczesnej demokracji bezpośredniej na poziomie krajowym było wprowadzenie inicjatywy obywatelskiej w celu całkowitej zmiany konstytucji oraz obowiązkowe referendum konstytucyjne w 1848 roku, opcjonalne referendum w 1874 roku i inicjatywa obywatelska w roku 1891. Referendum w sprawie traktatów międzynarodowych wprowadzono w roku 1921, po czym przedłużono je do 1977 i 2003. Pozwala ono obywatelom włączyć się w decyzje dotyczące polityki zagranicznej.

Na poziomie krajowym obowiązkowe głosowanie powszechne (referendum) musi zostać ogłoszone w przypadku całkowitych lub częściowych zmian konstytucji federalnej lub w przypadku przystąpienia do

organizacji bezpieczeństwa zbiorowego (np. ONZ) lub wspólnoty ponadnarodowej (np. UE). Obywatele szwajcarscy upoważnieni do głosowania mogą również wnioskować o częściową lub całkowitą zmianę konstytucji. Zanim inicjatywa obywatelska zostanie oficjalnie oceniona, w ciągu 18 miesięcy należy zebrać podpisy 100.000 obywateli upoważnionych do głosowania (co odpowiada w przybliżeniu 2% szwajcarskiego elektoratu). Jeśli inicjatywa jest prawomocna, musi się odbyć obowiązkowe głosowanie powszechne. O tytule i tekście inicjatywy obywatelskiej decydują jej wnioskodawcy.

Kolejna kluczowa procedura – referendum fakultatywne lub opcjonalne odbywa się, jeśli wystąpi o nie statutu 50.000 obywateli upoważnionych do głosowania w ciągu 100 dni od oficjalnej publikacji (co odpowiada około 1% elektoratu Szwajcarii) bądź 8 kantonów. Przedmiotem referendum opcjonalnego mogą być wszystkie prawa federalne, podobnie jak traktaty międzynarodowe podpisane na czas nieokreślony i niepodlegające wypowiedzeniu. Jeśli chodzi o referendum opcjonalnego, warto jeszcze wspomnieć, że spośród ponad 2.200 ustaw przyjętych przez parlament od 1874 roku, tylko o 7% decydowano w referendum. Innymi słowy, w 93% przypadków obywatele stwierdzili, że wnioski ustawodawcze ich parlamentu są na tyle dobre, że nie trzeba się im sprzeciwiać.

Obywatele Szwajcarii mają dostęp do instrumentów inicjatywy i referendum nie tylko na poziomie krajowym (federalnym), ale również na poziomie kantonalnym (regionalnym) i gminnym (lokalnym). Ponieważ każdy kanton może sam zdecydować o sposobie dopuszczenia obywateli do partycypacji, daje to w efekcie jeszcze większą liczbę możliwości: oprócz inicjatywy konstytucyjnej i referendum legislacyjnego, wszystkie kantony z wyjątkiem Vaud mają tzw. referendum finansowe. Oto przykład: w kantonie o największej powierzchni, Gryzonii, każdy jednorazowy wydatek przekraczający 10 mln franków szwajcarskich (obecnie 7,7 mln euro/9,7 mln dolarów) musi zostać zatwierdzony w głosowaniu powszechnym. Każdy wydatek pomiędzy 1 a 10 mln franków szwajcarskich może zostać zakwestionowany przez wyborców w referendum opcjonalnym, jeśli uda im się zebrać przynajmniej 1.500 podpisów (około 1,2% elektoratu kantonalnego).

W ramach ciągłej modernizacji demokracji bezpośredniej Szwajcaria zwróciła się również w stronę Internetu. Od czasu pierwszych lokalnych testów e-głosowań w 2003 roku, już kilka kantonów ofe-



W sercu Europy: Szwajcaria

ruje je podczas krajowych głosowań powszechnych i korzysta z systemów zapewniających bezpieczeństwo procesu głosowania. Od jesieni 2010 roku wielu szwajcarskich wyborców mieszkających za granicą (jest ich około 600.000) ma prawo głosować

elektronicznie w wyborach, inicjatywach i referendach, a być może nawet podpisywać inicjatywy, co czyni z nowoczesnej demokracji bezpośredniej kolejny fakt dokonany (wykaże to nasz dodatek specjalny o szwajcarskich e-wyborach).

Dodatek specjalny 2

Elektroniczne głosowanie w Szwajcarii

E-głosowanie to skrót od „głosowania elektronicznego”, oznaczającego możliwość używania środków elektronicznych (np. Internetu, poczty elektronicznej) do oddawania głosów w referendach i wyborach, składania podpisów pod inicjatywami i referendami oraz pozyskiwania od władz informacji o wyborach i referendach. Planuje się, że e-głosowanie uzupełni w Szwajcarii procedury konwencjonalne (głosowanie osobiste i drogą pocztową), ale ich nie zastąpi.

Głosowanie zdalne drogą pocztową wprowadzono na szeroką skalę na początku lat 80. Od tego czasu Szwajcaria starała się wzmocnić swoją demokrację poprzez korzystanie z nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych. W efekcie, w sierpniu 2000 roku rząd Szwajcarii zlecił Urzędowi Kanclerza Federalnego zbadanie wykonalności e-głosowań. W tym celu Urząd Kanclerza zorganizował grupę roboczą złożoną z przedstawicieli krajowych i kantonalnych, znaną pod nazwą „Wstępny projekt ds. e-głosowania”, która dostarczyła Radzie Federalnej pierwsze sprawozdanie określające możliwości, ryzyko i wykonalność

e-głosowania. Rada Federalna zatwierdziła sprawozdanie w styczniu 2002 roku i odnotowała je na późniejszych sesjach parlamentu. Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy e-głosowania sporządzili listy ważkich argumentów. Z jednej strony mamy korzyści, które może przynieść elektroniczne korzystanie z praw politycznych. E-głosowanie może ułatwić udział w wyborach i referendach wielu ludziom. Znaczna mobilność szwajcarskiej populacji, zmiany w zwyczajach komunikacyjnych i codzienny przesył informacyjny mogłyby jeszcze bardziej zredukować uczestnictwo w politycznych procesach decyzyjnych. Należy tu wspomnieć również o osobach niewidomych lub z wadami wzroku, które obecnie mają bardzo ograniczone możliwości korzystania z prawa do tajnego głosowania albo o Szwajcarach mieszkających za granicą, których z udziału w głosowaniu często wyklucza odległość i powolne usługi pocztowe. Wśród ekspertów brak jest zgodności co do tego, czy e-głosowanie zachęciłoby wyborców czy nie.

Z drugiej strony e-głosowania wiąże się z potencjalnymi zagrożeniami, głównie w dziedzinie możliwych nadużyć wobec systemu. Krytycy obawiają się bezprawnych interwencji osób trzecich w proces wyborczy.

Biorąc pod uwagę dzisiejszy stan technologii informatycznych, nie ma gwarancji, że nie da się zmanipulować programu tak, aby umożliwić komuś przechowywanie i wydrukowanie innego formularza bądź dokumentu niż ten, który jest wyświetlony na ekranie. Przy głosowaniu elektronicznym trudniej jest wykryć i znaleźć źródło błędów, awarii technicznych itd., zupełnie inaczej niż w przypadku procedur konwencjonalnych. Trudniej też przeprowadzić publicznie ponowne liczenie głosów. Jeśli wątpliwości co do wiarygodności elektronicznych form głosowania nie dadzą się zlikwidować, zakwestionować będzie można sens funkcjonowania takiego systemu demokratycznego.

Próbna konsultacja przeprowadzona we wszystkich kantonach wykazała, że wiele z nich chciałoby uczestniczyć w projektach pilotażowych częściowo fundowanych przez federację. Osiągnięto porozumienia z Genewą, Neuchâtel i Zurychem. Przy wybieraniu projektu pilotażowego decydujące było jedno kryterium. Trzy wybrane kantony pilotażowe stanowią grupę, która przebadła wszystkie najważniejsze dla wszystkich kantonów czynniki odnoszące się do wymagań e-głosowania. Kanton Genewski np. posiada już scentralizowaną strukturę administracyjną i centralny rejestr wyborców. Nie zostały one jeszcze stworzone w Kantonie Zurych. Kanton Neuchâtel bada możliwości wdrożenia e-głosowania w ramach swojego *guichet unique* („jedno e-okienko”), elektronicznego urzędu publicznego, załatwiającego wszelkie sprawy leżące w kompetencji kantonu. Różne wymagania i cele, podobnie jak sporadycznie pojawiające się błędy trzech projektów pilotażowych, pozwolą na stopniowe zdobycie fachowej wiedzy, potrzebnej do wprowadzenia takich rozwiązań na skalę krajową.

Bazując na wynikach tych badań, w marcu 2007 roku parlament zdecydował się stopniowo wdrożyć te elementy e-głosowania, które dobrze wypadły w testach i spełnić wstępne wymagania umożliwiające szwajcarskim obywatelom mieszkającym za granicą głosowanie elektroniczne. Aby mieszkający za granicą Szwajcarzy uprawnieni do głosowania mogli wziąć udział w testach e-głosowań, należało najpierw zharmonizować stosowne rejestry wyborców. Pierwszą możliwość uczestniczenia w głosowaniu elektronicznym podczas referendum federalnego z 1 czerwca 2008 roku dano szwajcarskim emigrantom zarejestrowanym w *guichet unique* kantonu Neuchâtel i mieszkającym w jednym

z państw członkowskich UE, państw-sygnatariuszy porozumienia z Wassenaar z 1995/96 roku lub w Andorze, na Cyprze Północnym, w Liechtensteinie, Monako, San Marino, czy w Państwie Watykańskim.



Udział w e-głosowaniu

E-głosowanie ma też być dostępne dla uprawnionych do głosowania Szwajcarów mieszkających za granicą, niezarejestrowanych w jednym z trzech kantonów pilotażowych. Pierwszymi takimi wyborcami, którzy mogli oddać głos przez Internet, byli zarejestrowani w kantonie Bazylea-Miasto. Korzystali oni z systemu głosowania elektronicznego kantonu Genewa, co uzgodniono w porozumieniu podpisanym przez obydwa kantony 15 czerwca 2009 roku. Ekspatrianci z Bazylei-Miasta mogli oddać elektroniczne głosy w ramach systemu genewskiego po raz pierwszy 29 października 2009 roku. Jesienią 2010 roku, dodatkowe 120.000 szwajcarskich wyborców za granicą mogło oddać elektroniczne głosy w kantonach Fryburg, Solura, Szafluza, Sankt Gallen, Gryzonia, Argowia, Turgowia i Lucerna.

Konstytucja federalna zawiera zapis mówiący o prawie do wolności procesów decyzyjnych oraz bezpiecznego głosowania, chronionego przed fałszerstwami. Wynika z tego seria wymogów dla e-głosowania, zapisanych w artykułach 27a-27q Rozporządzenia Federalnego o Prawach Politycznych. Wyborcy muszą zostać poinformowani o sposobie organizacji, technologiach i sekwencji czasowej procesu głosowania elektronicznego. Musi istnieć możliwość zmiany zdania i/lub odwołania głosu przed jego ostatecznym wystaniem; na ekranie nie mogą występować żadne formy promocji, które mogłyby w jakikolwiek sposób wpływać na głosujących; komputer bądź maszyna użyta do zarejestrowania głosu musi również wizualnie zasygnalizować przestanie głosu, w sposób niepozostawiający żadnych wątpliwości. W celu zapewnienia tajności głosowania,

głos elektroniczny musi pozostać zaszyfrowany od momentu wystania do odebrania; musi pozostać w pełni anonimowy i nie może posiadać cech umożliwiających przypisanie go do głosującego. Należy wykluczyć techniczną możliwość zagubienia głosu, nawet w przypadku błędu lub awarii systemu. Musi istnieć możliwość zrekonstruowania każdego pojedynczego użycia systemu i każdego oddanego głosu, nawet w wypadku zawieszenia systemu.

Źródła: IRI Guidebook to Direct Democracy 2010. Specjalne podziękowania dla: Nadja Braun, Szwajcarski Urząd Kanclerza Federalnego. Więcej informacji na stronach: evoting.unisys.ch, demo.webvote.ch, www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/

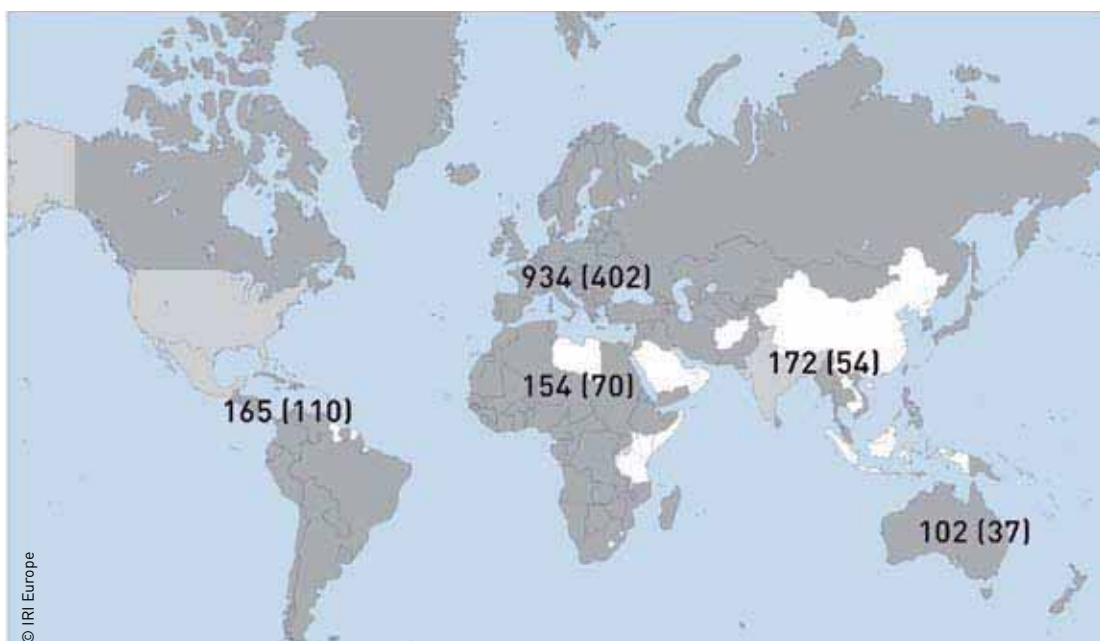
Doświadczenie Szwajcarów niesie wiele niezwykle konkretnych lekcji dla państw, regionów i samorządów lokalnych, które chciałyby modernizować demokrację. Nie istnieje jednak uniwersalny model reform, ponieważ każda społeczność polityczna posiada własny kontekst kulturalny i tło historyczne.

Dopiero po II wojnie światowej narzędzia demokracji bezpośredniej zyskały na politycznym znaczeniu w kolejnych państwach, np. we Włoszech, na Filipinach, w Republice Południowej Afryki, Ekwadorze, Kanadzie i innych. W ciągu ostatnich dwustu lat na świecie odbyło się ponad 1.500 głosowań powszechnych o zasięgu pań-

stwowym nad istotnymi kwestiami – połowa z nich w ciągu ostatnich dwudziestu lat.

W wielu częściach świata instrumenty inicjatywy obywatelskiej i referendum stały się dziś silnym elementem nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej. Taki stan rzeczy ma miejsce w około połowie stanów USA, Szwajcarii, a nawet w ramach dziedzicznej monarchii Księstwa Liechtensteinu.

Niemniej jednak wiele krajów na świecie cierpi z powodu braku lub poważnych niedoborów w obywatelskich możliwościach bezpośredniego zaangażowania w procesy decyzyjne i polityczne. Na początek problem stanowi niejasna terminologia – np. gdy plebiscyt zorganizowany przez prezydenta nazywa się referendum, zaś inicjatywę obywatelską określa się mianem petycji. Inne poważne problemy związane są ze źle zaprojektowanymi procedurami, np. nadmiernie wysokimi wymogami co do frekwencji i poparcia, wypaczającymi demokratyczną decyzję. Do tego wszystkiego dodać należy poważne wady praktyczne, np. niezwykle krótkie terminy składania zebranych podpisów lub nawet odrzucenie wyniku głosowania powszechnego w istotnej sprawie. Pozostaje wreszcie fakt praktycznego postrzegania procedur demokracji bezpośredniej przez sprawujących władzę jako zagrożenie dla ich kontroli, co doprowadza partie polityczne do niechlubnych prób instrumentalizacji pewnych problemów – dzieje się tak z wieloma podstawowymi elementami nowoczesnej demo-



Praktyki na świecie – ogólnokrajowe głosowania powszechne w istotnych kwestiach. Pierwsza liczba – głosowania powszechne w istotnych kwestiach na szczeblu państwowym od 1793 roku, druga liczba – po 1989 roku.

kracji przedstawicielskiej (np. z przejrzystością i możliwościami egzekwowania praw człowieka). Wszystkie te czynniki wyrządzają poważne szkody podstawowej idei demokracji bezpośredniej.

Nowoczesna demokracja bezpośrednia jako integralna część nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej daje obywatelom prawo do realizacji ich suwerenności również pomiędzy wyborami, poprzez głosowanie nad istotnymi kwestiami. W demokracji bezpośredniej podejmuje się decyzje odnośnie istotnych kwestii, nie ludzi. W tym sensie niektóre procedury np. bezpośrednie wybory burmistrza lub prezydenta, czy nawet głosowanie w sprawie odwołania z urzędu nie są w rzeczywistości formą demokracji bezpośredniej, lecz stanowią formę mieszaną, pomiędzy wyborami pośrednimi a bezpośrednimi głosowaniami powszechnymi.

Demokracja bezpośrednia oznacza podział władzy: poprzez tworzenie inicjatyw i udział w referendach, obywatele mogą bezpośrednio podejmować decyzje w istotnych kwestiach. Jednak większość procesów ustawodawczych wciąż prowadzi wybieralny parlament. Jednak poprzez przyznanie prawa do ustalania porządku obrad i uczestniczenia w procesach decyzyjnych, demokracja bezpośrednia daje władzę ludowi – nie prezydentom, rządów, czy parlamentom. To rozróżnienie pomiędzy procedurami ogólnymi a inicjowanymi przez obywateli jest kluczowe. Inicjowane ogólnie głosowania powszechne nad istotnymi kwestiami, zwane plebiscytami, projektowane są najczęściej tak, aby dać władzę nie obywatelom, a organom już będącym u władzy. Z tego powodu bardzo istotne jest zrozumienie funkcji i sposobu działania rozmaitych procedur demokracji bezpośredniej, które nakreślimy w poniższym dodatku specjalnym.

Dodatek specjalny 3
Ogólna typologia nowoczesnej demokracji bezpośredniej

Patrząc na poniższą tabelkę, rozróżnić można przynajmniej pięć możliwych koncepcji demokracji bezpośredniej, z których wszystkie doczekały się opracowań w literaturze. Najściślejsza koncepcja obejmuje jedynie procedury mające na celu przekazanie władzy obywatelom i podejmowanie decyzji w rozmaitych kwestiach. Nowoczesna demokracja bezpośrednia w tym rozumieniu obejmuje dwa typy procedury głosowania powszechnego: INICJATYWĘ i REFERENDUM. Szersze koncepcje obejmują również plebiscyty lub odwołanie albo obie te możliwości. Koncepcja najszersza, która nie jest zbyt sensowna, obejmuje nawet bezpośredni wybór przedstawicieli.

	Głosowania powszechne nad istotnymi kwestiami	Głosowania powszechne nad osobami
Podział władzy	Inicjatywa i referendum	Odwołanie
Koncentracja władzy	Plebiscyt	Wybory

Oczywiste jest, że na podstawie każdej definicji nowoczesnej demokracji bezpośredniej składają się dwa TYPY procedur: INICJATYWA i REFERENDUM. Oprócz tego, sensowne wydaje

się ograniczenie nowoczesnej demokracji bezpośredniej do decydowania o kwestiach, wyłączając z niej wybory i odwołania, w których decyduje się o osobach, co kwalifikuje je jako elementy demokracji pośredniej. Zaliczenie do tej kategorii plebiscytów (głosowań powszechnych kontrolowanych przez władze) jest przedmiotem szerokiej debaty.

Jeśli dopuścimy kontrolowane przez władze głosowania powszechne (plebiscyty), koncepcja demokracji bezpośredniej staje się bardziej heterogeniczna, jako że obejmuje wtedy procedury rozszerzające zarazem władzę przedstawicieli i obywateli. Taka szeroka koncepcja demokracji bezpośredniej obejmuje zarówno instrumenty wdrażania demokracji przez lud, jak i instrumenty pozwalające rządzącym wykorzystywać obywateli jako środków do celów pozademokratycznych.

Jeśli zaś wyłączymy z definicji plebiscyty, koncepcja demokracji bezpośredniej staje się spójniejsza i wyraźniejsza. Oznacza ona wtedy po prostu bezpośrednie prawodawstwo narodu poprzez inicjatywy i referenda. Z tego punktu widzenia prawo do decydowania o kwestiach poddawanych głosowaniu powszechnemu należy do obywateli, a nie do polityków. Taka koncepcja zawiera jedynie instrumenty zaprojektowane do rozszerzania władzy obywateli i wdrażania demokracji. Nie oznacza to, że nie będziemy mogli przeprowadzić analizy plebiscytów, ale będą one rozważane jako część demokracji pośredniej, a nie bezpośredniej.

Którąkolwiek rozwiązanie przyjmemy, kluczowym jest jasne określenie koncepcji demokracji bezpośredniej i wyraźne rozgraniczenie pomiędzy różnymi typami procedur – INICJATYWA, REFERENDUM i PLEBISCYTEM – oraz różnymi formami, jakie mogą one przyjmować, co zilustrujemy poniżej.

Równie istotne jest, by pamiętać o tym, że procedura głosowania powszechnego jest procesem i nie należy redukować jej do momentu podejmowania decyzji przy urnie: równie ważne są inne jej aspekty, jak kreatywność, debata publiczna i proces wdrażania. Na przykład, proces inicjatywy obywatelskiej zaczyna się od idei, która musi zostać zorganizowana na wiele sposobów i upubliczniona. Debata publiczna znajduje się w samym sercu procesu inicjatywy, od samego początku do końca. Co więcej, inicjatywa nie kończy się po oddaniu głosu do urny – podjęta decyzja musi jeszcze zostać wdrożona. Podsumowując, cały proces jest ważniejszy niż sam ostateczny wynik głosowania.

Ogólna typologia nowoczesnej demokracji bezpośredniej, opracowana przez *Initiative and Referendum Institute Europe* pod koordynacją Rolfa Büchi, obejmuje wszystkie procedury głosowania powszechnego nad istotnymi kwestiami. Opiera się na podziale procedur głosowania powszechnego na trzy typy: INICJATYWE, REFERENDUM i PLEBISCYT. INICJATYWA obejmuje procedury, w których autor wniosków pod głosowanie JEST TOŻSAMY z inicjatorem procedury; REFERENDUM – w których autor wniosków pod głosowaniem NIE JEST TOŻSAMY z inicjatorem procedury. PLEBISCYT obejmuje procedury, w których większość organu przedstawicielskiego (lub pojedyncza osoba posiadająca władzę jako prezydent) jest zarówno autorem wniosku pod głosowaniem, jak i inicjatorem procedury.

Istnieją jednak procedury i praktyki, które komplikują tę klasyfikację oraz formy przejściowe pomiędzy poszczególnymi typami. W związku z tym w poniższej ogólnej typologii nowoczesnej demokracji bezpośredniej (OTNDB) zawarto jedenastkę różnych form, których procedury głosowania powszechnego rozróżnione są ze względu na:

- 1) autora wniosku pod głosowaniem (grupa obywateli, mniejszość organu przedstawicielskiego, organ przedstawicielski);
- 2) inicjatora procedury (grupa obywateli, prawo, mniejszość organu przedstawicielskiego, organ przedstawicielski);

3) decydenta (całość elektoratu, organ przedstawicielski).

W Tabeli 1. formy procedur wymieniono w kolumnie 1. Kolejne kolumny wskazują na autora wniosku pod głosowanie (kolumna 2.); jednostkę uprawnioną do zainicjowania procedury (kolumna 3.); oraz decydowania o jej wyniku (kolumna 4.). Ostatnia kolumna określa TYP omawianej procedury. Procedury inicjowane przez obywateli i prawo zaznaczone są kolorem (ciemnoniebieski dla inicjatywy, jasnoniebieski dla referendum), a procedury uruchamiane przez organy władzy pozostawiono w kolorze czarnym.

Autentyczne procedury demokracji bezpośredniej stworzone zostały jako instrumenty służące elektoratowi do kształtowania polityki i podejmowania decyzji w istotnych kwestiach. Jednak w rzeczywistości politycznej wiele procedur, a zwłaszcza praktykę procesów głosowania powszechnego, całkowicie kontrolują wybrane władze. Te formy mieszane, łączące demokrację bezpośrednią i pośrednią, są w naszej klasyfikacji oznaczone kolorem szarym. O ile formy inicjowane przez mniejszość wybranych władz (np. 1/3 parlamentu w Danii lub Szwecji) są opisane w typach INICJATYWA i REFERENDUM, o tyle procedury inicjowane przez większość wybranych władz opisano powszechnego kategorii PLEBISCYT.

Skróty:

Skróty określające formę procedury składają się z trzech oznaczeń:

- pierwsze określa inicjatora procedury (O = obywatele; W = władze; P = prawo);
- ostatnie określa TYP procedury (I = INICJATYWA, R = REFERENDUM, P = PLEBISCYT);
- środkowe określa formę procedury (A = organ publiczny, O = obywatele, M = mniejszość, Ob = obligatoryjne, W = wniosek, Od = odgórnie, V = weto). Symbol „+” wskazuje, że procedura inicjatywy lub referendum połączona jest z kontrprojektem.

Inicjatywa pośrednia oraz referendalna są skierowane do organu przedstawicielskiego i przez niego rozstrzygane: mogą prowadzić do głosowania powszechnego, ale często tak nie jest. Mimo to, dołączamy te dwie formy procedur do naszej typologii.

Tabela 1. – Formy procedur

Forma		Autor wniosku	Inicjator	Decydent	TYP
inicjatywa obywatelska	OOI	grupa obywateli	ta sama grupa	ogół elektoratu	INICJATYWA
+ kontrprojekt władz	OOI+	grupa obywateli	ta sama grupa	ogół elektoratu	INICJATYWA
inicjatywa pośrednia	OAI	grupa obywateli	ta sama grupa	organ przedstawicielski	INICJATYWA
inicjatywa ze strony mniejszości	WMI	mniejszość organu przedsta-wicielskiego	ta sama mniejszość	ogół elektoratu	INICJATYWA
referendum powszechne	OOR	organ przedstawicielski	grupa obywateli	ogół elektoratu	REFERENDUM
+ kontrprojekt	OOR+	organ przedstawicielski	grupa obywateli	ogół elektoratu	REFERENDUM
inicjatywa referendalna	OWR	organ przedstawicielski	grupa obywateli	organ przedstawicielski	REFERENDUM
referendum obligatoryjne	PObR	organ przedstawicielski	prawo	ogół elektoratu	REFERENDUM
referendum mniejszości	WMR	organ przedstawicielski	mniejszość organu przed-stawicielskiego	ogół elektoratu	REFERENDUM
plebiscyt	WOdP	organ przedstawicielski	ten sam organ przedstawicielski	ogół elektoratu	PLEBISCYT
weto ludowe	WVP	organ przedstawicielski	inny organ przedstawicielski	ogół elektoratu	PLEBISCYT

Istnieją trzy TYPY i jednaście form procedur gło-sowania powszechnego:

Typ 1. INICJATYWA

Inicjatywa oznacza pewien typ procedury gło-sowania powszechnego (typologia IRI rozróżnia trzy typy: INICJATYWE, REFERENDUM i PLEBISCYT). Procedury inicjatywy charakteryzuje prawo mniejszości, zwykle w postaci określonej liczby obywateli, do wnioskowania o wprowadzenie nowego bądź zmienionego prawa. Decyzja podej-mowana jest przez głosowanie powszechne.
Uwaga: inicjatywa pośrednia zalicza się do tego typu procedur tylko z uwagi na fazę wstępną. O późniejszych fazach decyduje organ przedsta-wicielski.

Forma 1.1. Inicjatywa powszechna lub obywatelska [OOI]
To procedura demokracji bezpośredniej oraz prawo polityczne pozwalające określonej liczbie obywateli na umieszczanie własnych wniosków w programie politycznym. Wniosek może np.

dotyczyć poprawek do konstytucji, przyjęcia nowego prawa bądź uchylenia czy poprawienia prawa już istniejącego. Procedurę tę inicjuje nakazana liczba uprawnionych do głosowania. Twórcy inicjatywy powszechnej mogą wymusić głosowanie powszechne nad swoim wnioskiem (przy założeniu, że ich inicjatywa zostanie for-malnie przyjęta). Procedura inicjatywy może zawierać klauzulę wycofania, pozwalającą twór-com na jej anulowanie, np. w przypadku podjęcia przez organy prawodawcze działań zmierzają-cych do całkowitego lub częściowego spełnienia jej żądań.

Ta procedura może działać jako środek innowacji i reform: pozwala przyspieszyć demokratyzacji. W teorii, inicjatywy umożliwiają obywatelom to, czego chcą. W praktyce stanowią środek harmonizo-wania poglądów obywateli z poglądami polityków.

Forma 1.2. Inicjatywa powszechna lub obywatelska + kontrprojekt władz [OOI+]
W ramach procesu inicjatywy powszechnej, organ przedstawicielski (zwyczajowo parlament)

ma prawo sformułować kontrprojekt do wniosku inicjatywy. Na drodze głosowania powszechnego podejmuje się wtedy decyzję o obu wnioskach. Jeśli obydwa wnioski zostaną zaakceptowane, decyzja czy zostanie wdrożony wniosek inicjatywy czy też kontrprojekt władz, może zostać podjęta przy użyciu specjalnego pytania rozstrzygającego.

Forma 1.3 Inicjatywa pośrednia [OAI]

Inicjatywa pośrednia to prawo określonej liczby uprawnionych do głosowania, pozwalające na złożenie do właściwego organu wniosku o przyjęcie prawa lub podjęcia środków; adresatem tego wniosku i żądania nie jest cały elektorat, lecz organ przedstawicielski. W przeciwieństwie do inicjatywy powszechnej to właśnie organ decyduje, co stanie się z wnioskiem.

Inicjatywa pośrednia może być zinstytucjonalizowana na rozmaite sposoby: na przykład, jako inicjatywa pośrednia bez głosowania powszechnego, jako inicjatywa pośrednia poprzedzająca konsultacje ludowe lub wiążący plebiscyt, lub jako wniosek powszechny (*Volksmotion*, „wniosek ludu”). Może stanowić odpowiednik wniosku parlamentarnego; jeśli zostanie przyjęte, może być również traktowane jak inicjatywa powszechna (tak jest w przypadku szwajcarskiego Kantonu Obwalden).

Forma 1.4. Inicjatywa mniejszości [WMI]

Jest to procedura demokracji bezpośredniej i prawo, pozwalające określonej mniejszości organu (np. jednej trzeciej parlamentu) umieścić w programie politycznym swój wniosek, o którym decyduje lud poprzez głosowanie powszechnie.

TYP 2. REFERENDUM

Typologia IRI rozróżnia trzy typy głosowania powszechnego: INICJATYWE, REFERENDUM i PLEBISCYT. Referendum jest procedurą demokracji bezpośredniej, obejmującą głosowanie powszechnie nad istotną kwestią (wnioskiem pod głosowanie), na przykład poprawką do konstytucji lub projektu ustawy; wyborcy mają prawo przyjąć lub odrzucić wniosek pod głosowaniem.

Procedurę tę uruchamia prawo (-> referendum obligatoryjne), określona liczba obywateli (-> referendum powszechne) lub mniejszość organu władzy (-> inicjatywa mniejszości). Uwaga: procedura głosowania powszechnego, którą

uruchamiają i kontrolują wyłącznie organy władzy nie jest referendum, a plebiscyt.

Forma 2.1. Referendum powszechne lub inicjowane przez obywateli [OOR]

Jest to procedura demokracji bezpośredniej i prawo polityczne, pozwalające określonej liczbie obywateli na zainicjowanie referendum, aby ogół elektoratu zdecydował np. czy określone prawo powinno zostać wcielone w życie czy uchylone.

Procedura ta pełni funkcję korekty parlamentarnych procesów decyzyjnych w demokracjach przedstawicielskich, oraz mechanizm kontroli parlamentu i rządu. „Naród” lub demos (tj. wszyscy posiadający prawo do głosowania) mają prawo retrospektywnie decydować o decyzjach podjętych przez ustawodawców. Podczas gdy inicjatywa powszechna działa jak pedał gazu, referendum powszechne daje im możliwość naciśnięcia hamulca. W praktyce referenda powszechne (podobnie jak inicjatywy powszechne) stanowią metodę harmonizowania poglądów obywateli z poglądami polityków.

Forma 2.2. Referendum powszechne + kontrprojekt [OOR+]

Ta procedura demokracji bezpośredniej łączy w sobie referendum powszechne skierowane przeciwko decyzji władz oraz referendum w sprawie kontrprojektu. Jeśli obydwa wnioski zostaną zaakceptowane, o tym, który zostanie wprowadzony, można rozstrzygnąć za pomocą pytania rozstrzygającego.

Forma 2.3. Inicjatywa referendalna [OWR]

Procedura ta daje nakazanej liczbie uprawnionych do głosowania prawo wnioskowania do właściwego organu o zarządzenie głosowania powszechnego nad określoną kwestią; zauważyć trzeba, że żądanie skierowane jest do organu przedstawicielskiego (zwykle parlamentu – lokalnego lub państwowego), który decyduje o dalszym postępowaniu.

Forma 2.4. Referendum obligatoryjne [PObR]

Ta procedura demokracji bezpośredniej uruchamiana jest automatycznie przez prawo (zwykle przez konstytucję), które wymaga, żeby pewne kwestie przedkładać były do zatwierdzenia lub odrzucenia przez wyborców. Warunkowe referendum obligatoryjne oznacza, że konkretna kwestia musi być poddana pod głosowanie tylko w określonych warunkach (na przykład w Danii decyzja o przekazaniu uprawnień organom mię-

dzynarodowym podejmowana jest w głosowaniu powszechnym, jeżeli ponad połowa, ale mniej niż cztery piąte, parlamentu przyjmie taki wniosek). Referenda bezwarunkowe nie posiadają takich furtek (na przykład w Szwajcarii o zmianach w konstytucji zawsze decyduje się w głosowaniu powszechnym).

Forma 2.5. Referendum mniejszości [WMR]

Jest to procedura demokracji bezpośredniej, która daje mniejszości organu przedstawicielskiego prawo przedłożenia do zatwierdzenia lub odrzucenia przez wyborców decyzji powziętej przez większość tego samego organu. Procedura ta pozwala mniejszości organu przedstawicielskiego nacisnąć na hamulec i pozostawić ostateczną decyzję głosującym.

Typ 3. PLEBISCYT

Typologia IRI rozróżnia trzy typy głosowania powszechnego: INICJATYWĘ, REFERENDUM i PLEBISCYT. Plebiscyt jest konsultacją spoteczną kontrolowaną „z góry”. To osoby u władzy (prezydent, premier, parlament) decydują kiedy i nad czym naród będzie mógł głosować lub wyrażać opinię. Zamiast pełnić rolę aktywnego przedmiotu kontrolującego procedurę, głosowania powszechne stają się środkiem do celu określonego przez organ przedstawicielski.

Plebiscyty dają rządzącym politykom dodatkową władzę nad obywatelami. Są wykorzystywane w celu uniknięcia odpowiedzialności za kontrowersyjne kwestie, które stały się przeszkodami, legitymizowania decyzji już wcześniej podjętych

przez rządzących czy mobilizowania obywateli do poparcia rządzących i partii; organy rządzące korzystają z nich również w celu pominięcia innych organów przedstawicielskich. Celem plebiscytu nie jest wdrażanie demokracji, lecz wzmocnienie bądź ratowanie rządzących przy pomocy „ludu”.

Typologia IRI rozróżnia dwie formy plebiscytu: plebiscyt i weto ludowe kontrolowane przez władzę.

Forma 3.1. Plebiscyt (kontrolowane przez władzę głosowanie powszechne) [W0dP]

Jest to procedura głosowania powszechnego, której wykorzystanie jest kontrolowane całkowicie przez organy władzy. W tej formie autor wniosku pod głosowaniem i inicjator procedury są tożsami (na przykład parlament lub prezydent).

Forma 3.2. Weto ludowe kontrolowane przez władzę

Jest to procedura głosowania powszechnego, której wykorzystanie jest kontrolowane całkowicie przez organy władzy. W tej formie autor wniosku pod głosowaniem i inicjator procedury NIE są tożsami. Na przykład rząd lub prezydent mogą sprzeciwić się (zawetować) decyzję parlamentu i poddać ją pod głosowanie powszechne – stąd określenie „weto ludowe kontrolowane przez władzę”.

Źródła: IRI Guidebook to Direct Democracy 2010. Specjalne podziękowania dla: Rolf Büchi, *Initiative and Referendum Institute Europe*. Więcej informacji na stronie: www.iri-europe.org

Świat demokracji bezpośredniej stoi przed olbrzymimi wyzwaniami. Choć globalizacja kapitalizmu wciąż postępuje, mimo wyraźnej słabości, rozwój demokratyzacji w ostatnich latach raczej się zatrzymał. Dla wielu ludzi oznacza to możliwości uczestniczenia w sprawach globalnych w roli konsumentów, klientów, może nawet inwestorów, ale nie w roli obywateli aktywnych politycznie. W związku z tym, aby zrównoważyć globalizację ekonomiczną, demokracja musi stać się ponadnarodowa. W innym wypadku zakwestionowane zostanie wszystko, co osiągnęliśmy w nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej. Mamy do czynienia z erozją demokracji w demokracjach ugruntowanych, ponieważ systemy demokratyczne są organizowane i legitymizowane w obrębie poszczególnych państw – a to właśnie one mają tendencję do utraty kontroli nad wła-

snymi sprawami na falach globalizacji. Państwa demokratyczne są coraz częściej jak statki, których stery nie sięgają już wody. Dzieje się tak np. w przypadku wielu problemów ochrony środowiska, z którymi państwo najprawdopodobniej nie będzie sobie w stanie samodzielnie poradzić, ponieważ problemy te generalnie nie zatrzymują się w wygodny sposób na granicach państwowych. Oprócz tego kryzysu nieefektywności, wiele ugruntowanych demokracji cierpi też z powodu kryzysu wiarygodności: ich partie polityczne tracą członków, coraz mniej ludzi przejmując się głosowaniem, a wybieranych funkcjonariuszy publicznych podejrzewa się o nadużywanie władzy głównie dla własnych korzyści.

Demokracje na całym świecie muszą stać się bardziej bezpośrednie i bardziej ponadnarodowe.

To dwutorowe podejście można już zaobserwować – nie tylko w Europie, gdzie proces integracji europejskiej od trzydziestu lat stopniowo zmienia międzynarodowy projekt ekonomiczny w ponadnarodowy projekt polityczny. Obywatele Europy ponad pięćdziesiąt razy wyrazili swoją opinię w głosowaniach powszechnych nad istotnymi kwestiami europejskimi, począwszy od decyzji Francuzów, Duńczyków, Szwajcarów i Norwegów w 1973, aż po przyjęcie traktatu lizbońskiego przez Irlandczyków w październiku 2009 roku.

Nowa europejska „konstytucja” jest kamieniem milowym demokracji ze względu na co najmniej jeden kluczowy aspekt: po raz pierwszy zaproponowano, żeby zasadę demokracji uczestniczącej przyjąć na szczeblu ponadnarodowym, jednocześnie ustanawiając narzędzie demokracji bezpośredniej – europejską inicjatywę obywatelską. Od dziś, milion mieszkańców UE w kilku państwach członkowskich dysponować będzie tym samym prawem, którym do tej pory cieszył się Parlament Europejski i Rada Europejska – prawem do przedkładania Komisji Europejskiej wniosków o nowe przepisy.

Podobnie jak w przypadku wprowadzania demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym bądź narodowym, debata na szczeblu europejskim dotyczyła nie tyle samej zasady bezpośredniego zaangażowania obywateli, co sposobu projektowania nowego instrumentu. W tym celu UE nie tylko zorganizowała w 2010 roku szeroko zakrojoną konsultację publiczną, ale również ustaliła kompleksowe zasady wdrażania. Wnioskowane przepisy odnoszą się do wszystkich podstawowych kwestii związanych z procesami w praktyce, lecz nie przykładają dostatecznej wagi do potrzeby zaistnienia wspierającej infrastruktury. Infrastruktura taka będzie kluczowa dla przygotowania, upoważnienia i wprowadzenia obywateli w pełne wykorzystanie możliwości tego instrumentu – począwszy od aspektów prawnych, kończąc na potrzebie dokonania tłumaczeń i organach wdrażających. Począwszy od roku 2011, wstępne praktyczne użycie tego pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej da nam wyobrażenie o możliwościach i ograniczeniach tego instrumentu.

Mapowanie, spotkania, włączanie w główny nurt

Jednym z istotnych następstw wzmoczonego wprowadzania i stosowania narzędzi demokracji bezpośredniej na świecie, jest zainteresowanie

wykazywane przez organizacje międzynarodowe. Podobnie jak organizacje globalne, np. ONZ, Bank Światowy czy *Forum of Federations* (Forum Federacji), Rada Europy (do której należy 47 państw) nakreśliła projekt wytycznych dla „wolnych i sprawiedliwych inicjatyw i referendów”, ostrzegający przed zbyt wysokimi liczbami wymaganych podpisów, restrykcyjnie krótkimi terminami na ich zbierania oraz zbędnymi wymaganiami co do frekwencji (kworum). W wielu częściach świata organizacje akademickie i NGO zaczęły przywiązywać więcej uwagi do procedur i praktyk demokracji bezpośredniej.

Rozwój, który miał miejsce w ostatnich dwudziestu pięciu latach, walcie się do tego przyczynił, gdyż prawa do inicjatyw i referendów wprowadzono również w praktyce, głównie na szczeblu lokalnym, w wielu państwach Azji i praktycznie w całej Ameryce Południowej. Demokracja lokalna korzysta z tego, że wiele państw zdecentralizowało swoją organizację i administrację, co przesunęło część władzy na nowe grupy obywateli. W Indiach np. wprowadzenie nowego, wiejskiego szczebla organizacji („panczajatu”), potoczono z wprowadzeniem zasady mówiącej, że kobiety muszą stanowić przynajmniej jedną trzecią wszystkich komisji.

Na Tajwanie, w Korei Południowej i Japonii, instrumenty demokracji bezpośredniej wprowadzono na szczeblu lokalnym, co pozwoliło milionom ludzi pierwszy raz zaangażować się politycznie. Droga do demokracji nie jest jednak zawsze równa: zarówno w Azji, jak i w Ameryce Południowej, nowa, demokratyczna praktyka często zderza się z odwiecznym autorytaryzmem i niestety nie zawsze wychodzi z tego zderzenia cało.

Obecnie naszym zadaniem jest wspieranie rozwijającego i komplikującego się świata demokracji bezpośredniej, mając cały czas na uwadze cel ostateczny, ale i z cierpliwością, pamiętając o starych i nowych zagrożeniach dla demokracji. Będzie to wymagało promowania i wymiany wiedzy, rozwoju i pielęgnowania wspólnych instrumentów, oraz intensywnego korzystania z praw do inicjatyw i referendów na wszystkich szczeblach polityki. To, co prawdziwe dla innych instytucji życia społecznego i politycznego, obowiązuje również dla demokracji bezpośredniej: nie istnieje gotowy model, pasujący do każdego przypadku. Każda społeczność polityczna i każde następne pokolenie musi przeprowadzić regulację demokracji, niezbędną przy dostosowaniu rozmaitych procedur do aktualnej rzeczywistości i wymagań oraz kon-

struowaniu silnych podstaw przyszłości. Proces uczenia się jest wieloraki: wymaga pracy nad własną praktyką, ale także ciągłych obserwacji tego, co dzieje się dookoła.

Dla aktywistów demokracji bezpośredniej w Nowej Zelandii pierwszym celem jest obecnie zabezpieczenie wiążącego statusu referendów będących skutkiem inicjatyw obywatelskich, zaś demokraci w Niemczech koncentrują się głównie na próbach obniżenia wymaganej liczby podpisów i kworum frekwencyjnego, które są najczęściej ustalone zbyt wysoko. W obu przypadkach dostępne procedury są wciąż bardzo rzadko stosowane, ponieważ nie dają jeszcze spodziewanych wyników: wolnego i uczciwego zaangażowania obywateli w decydowanie o sprawach, które ich dotyczą. Jednak nawet stosunkowo słabe przepisy demokracji bezpośredniej istniejące już w wielu państwach mimo rozmaitych utrudnień, mogą być zastosowane do przyspieszenia całości procesu.

Dlatego właśnie pouczające są przykłady tych krajów, w których procedury demokracji bezpośredniej są już stałymi elementami systemu politycznego, na przykład na Szwajcarię, USA i Urugwaj. Niczym niezwykłym nie jest w tych państwach uruchamianie procesów demokracji bezpośredniej w celu zmiany zasad (bepośredniej) demokratycznej gry. W taki sposób nowoczesna demokracja bezpośrednia może być w XXI wieku kluczem do samej siebie.

Zanim przytoczymy kilka przykładów i historii nowoczesnych demokracji bezpośrednich w Europie i na świecie, chcielibyśmy podsumować pierwsze trzy kluczowe spostrzeżenia tego rozdziału:

Po pierwsze: nowoczesna demokracja bezpośrednia w przeciwieństwie do form starożytnych i średniowiecznych jest integralną częścią rządu przedstawicielskiego. Co więcej, przepisy i praktyki demokracji bezpośredniej stają się coraz bardziej niezbędnym jej elementem. Poprzez uzupełnianie pośrednich (parlamentarnych) dróg ustalania polityki i procesów decyzyjnych, demokracja bezpośrednia może pomóc uczynić demokrację prawdziwie przedstawicielską.

Po drugie: dwa najbardziej doświadczone w tej dziedzinie państwa/regiony świata, gdzie inicjatywy i referenda są częścią przedstawicielskiego systemu politycznego już od wielu lat, np. Szwajcaria i Stany Zjednoczone Ameryki uczą, że demokracja jest i być musi procesem. Obydwa państwa mają do zaoferowania olbrzymie bogactwo doświadczeń

praktycznych, sukcesów i porażek, które należy brać pod uwagę przy omawianiu i projektowaniu procedur dla dowolnej wielopoziomowej formy uczestnictwa politycznego, jak Unia Europejska.

Po trzecie: istnieje pilna potrzeba lepszego, spójnego wewnętrznie i powszechnie akceptowanego rozumienia definicji i terminów używanych do opisu rozszerzającego się świata demokracji bezpośredniej. Nowoopracowana ogólna typologia nowoczesnej demokracji bezpośredniej tworzy podstawy dla takiego zrozumienia, pozwalając nam lepiej rozrysować, porównać i włączyć w główny nurt ulepszone i najlepsze praktyki, przekraczające granice państw i języków.

Niniejszy podręcznik, wydany przez *Green European Foundation* i *Initiative and Referendum Institute Europe*, bada kontekst, tło, możliwości i ograniczenia nowej europejskiej inicjatywy obywatelskiej (ustanowionej przez traktat lizboński o UE). Pierwsze wnioski pozwalają nam określić EIO jako:

- element nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej;
- procedurę demokracji bezpośredniej,
- inicjatywę jeśli chodzi o typ oraz inicjatywę pośrednią [OAI] ze względu na formę.

Znając te zależności, możemy wyznaczyć wyraźną różnicę pomiędzy europejską inicjatywą obywatelską a np. petycją (masową), również możliwą na szczeblu UE z jednej strony oraz innymi formami inicjatyw obywatelskich, uruchamiających głosowanie powszechne nad istotną kwestią z drugiej, np. inicjatywą powszechną (z możliwością kontrprojektu lub bez [OOI, OOI+]). Te wstępne wnioski pozwalają nam także rozróżnić bezpośrednio demokratyczną (oddolną) procedurę EIO od innych form (odgórnego) uczestnictwa, zgodnie z zapisem Art. 11.1-3 traktatu lizbońskiego. Co więcej, wnioski te potwierdzają zapisaną w traktacie lizbońskim zasadę demokratyczną, formalnie sytuującą demokrację pośrednią (parlamentarną) i bezpośrednią (uczestniczącą) na równi ze sobą.

Jednak w życiu nie wszystko (a czasem bardzo niewiele) obraca się wokół zasad, norm i wartości. Zamiast tego, całą uwagę przywiązuje się do produktu, dostawy i korzyści materialnych. Jest zatem jasne, że nasza wstępna ocena nowoczesnej demokracji bezpośredniej jako części władzy przedstawicielskiej, nie może dotyczyć perspektywy czysto normatywnej i teoretycznej.

Potrzebny jest nam również rzut oka na praktykę nowoczesnej demokracji bezpośredniej w Europie i na świecie.

Tutaj do największych przemian doszło w ostatnim ćwierćwieczu ubiegłego stulecia, kiedy to miały miejsce wysiłki w kierunku zbudowania bardziej demokratycznego świata na pogorzeliiskach wszystkich gorących i zimnych wojen. Oczywiście wiązało się to z wieloma nowymi zagrożeniami i regresem, jak globalizacja walki o surowce naturalne i działania podejmowane przez rządy w następstwie zdarzeń z 11 września. Oprócz tego byliśmy świadkami redukcji demokratyzacji w kilku państwach na świecie, uważanych dotychczas za wolne lub przynajmniej częściowo wolne.

Mimo to, za niezwykle interesujące uznać trzeba obserwowanie, jak większość państw na świecie (a przynajmniej mieszkańców tych państw) próbowała w praktyce zastosować zasady nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej, zapisane najczęściej w konstytucjach: w Europie, obu Amerykach, Azji, Oceanii i Afryce, w gruncie rzeczy na całym świecie idea obywatelskiego uczestnictwa w sprawach publicznych była szeroko dyskutowana na początku nowego tysiąclecia.

Some rights reserved by vocesbolivianas



*Referendum w sprawie kasyn na Tajwanie
(październik 2009)*

Podczas gdy światowe wykorzystanie instrumentów demokracji bezpośredniej kształtowała seria antypaństwowych głosowań powszechnych w Azji, Europie i Ameryce Łacińskiej, wiele z nich uruchomiono odgórnie, stąd stanowią przykłady plebiscytowej porażki, podczas gdy inne nie mogły

zostać ocenione ze względu na poważne ograniczenia i przeszkody. W wielu państwach, min. w Wenezueli, Tajwanie, na Węgrzech, w Irlandii i Boliwii, urzędującym prezydentom i rządowi nie udało się uzyskać większości dla swych politycznych celów. Podczas gdy prezydent Wenezueli, Hugo Chavez, najpierw przegrał, a następnie wygrał plebiscyt rozszerzający jego władzę, podobna próba przeprowadzona w Hondurasie skończyła się w połowie 2009 roku wojskowym zamachem stanu. Na Tajwanie dwie inicjatywy powszechne w sprawie większego zbliżenia z ONZ nie osiągnęły kworum uczestników, więc pozytywne wyniki głosowań w tej sprawie unieważniono. Na Węgrzech powiodły się dwie inicjatywy obywatelskie, skierowane przeciwko rządowemu planowi wprowadzenia nowych opłat w służbie zdrowia i edukacji wyższej, co spowodowało rozpad socjalistyczno-liberalnej koalicji premiera Ferenc Gyurcsána, a następnie, w połowie 2010 roku, wielki powrót do władzy narodowo-konserwatywnych sił Viktora Orbána.

Niedawne wydarzenia przyniosły kolejne ważne doświadczenia lokalne w kwestii inicjatyw i referendum, na przykład w Niemczech, gdzie mieszkańcy Berlina mogli po raz pierwszy głosować w istotnej kwestii. Mimo, że Niemcy są jednym z ostatnich państw świata, w których jeszcze do niedawna naród nie mógł wypowiedzieć się w istotnych kwestiach na szczeblu narodowym. Od czasu zjednoczenia przed dwudziestu laty zagwarantowane już jest prawo do inicjatyw i referendum na wszystkich szczeblach polityki. I w ten sposób zmiana mentalności najludniejszego państwa Europy na bardziej dojrzałą i demokratyczną, stanowi część historii wprowadzenia pierwszej procedury demokracji bezpośredniej do traktatu UE (możecie Państwo przeczytać więcej na ten temat w następnej części podręcznika). Przedstawmy najpierw krótko najnowsze wydarzenia w Niemczech, gdzie latem 2010 roku miały miejsce dwa istotne regionalne głosowania powszechne, kiedy Bawaria poparła inicjatywę obywatelską wprowadzającą zakaz palenia, a mieszkańcy Hamburga imponującą decyzją referendalną zawetowali nowe prawo w dziedzinie szkolnictwa.

Dodatek specjalny 4**Nowoczesna demokracja bezpośrednia w Niemczech**

Kraje związkowe Hesja i Bawaria są niezwykle ze względu na obligatoryjne referendum konstytucyjne (zgodnie z modelem szwajcarskim i amerykańskim): każda poprawka do konstytucji kraju związkowego musi zostać ratyfikowana bezpośrednio przez obywateli. W Bremie do 1994 roku zasadą było, że o poprawkach do konstytucji decydował naród w głosowaniu tylko, jeśli parlament nie opowiedział się za nimi jednogłośnie. Sześć krajów związkowych dysponuje inicjatywą pośrednią, nieprowadzącą do głosowania powszechnego. Obecny rząd Niemiec zgodził się wprowadzić podobną (choć nieco słabszą) formę inicjatywy pośredniej na szczeblu federalnym. Wszystkie niemieckie kraje związkowe posiadają inicjatywy obywatelskie i głosowania powszechne nad istotnymi kwestiami (*Volksbegehren* i *Volksentscheide*). Kwestie konstytucyjne mogą być przedmiotem inicjatywy we wszystkich krajach związkowych, oprócz Hesji i Saary. Jednak pewne kwestie są „zakazane”: inicjatywy odnoszące się w znacznym zakresie do budżetu lub podatków kraju związkowego, akcyzy, cła, jak również do wynagrodzeń urzędników, są niedopuszczalne (tzw. „tabu finansowe”). Wyłączenie tych kwestii stanowi częsty przedmiot spraw sądowych.

Obywatele Hamburga i Brandenburgii najczęściej korzystają ze swojego prawa do inicjatywy; w Brandenburgii jednak jeszcze nigdy nie doszło do głosowania powszechnego, ponieważ żadna z inicjatyw nie spełniła wymagań kwalifikacyjnych – jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest zakaz wolnego zbierania podpisów. Inne kraje związkowe, w których do tej pory nie odbyło się jeszcze głosowanie powszechne to Badenia-Wirtembergia, Saara i Meklemburgia-Pomorze Przednie. Nie stanowi to wielkiego zaskoczenia, biorąc pod uwagę bardzo wygórowane przeszkody proceduralne.

Większość z osiemnastu dotychczas zainicjowanych przez obywateli głosowań powszechnych odbyło się w Hamburgu i Bawarii – ostatnie odnośnie inicjatywy w sprawie zakazu palenia (w Bawarii) i referendum w sprawie reformy szkolnictwa (w Hamburgu). Należy jednak zauważyć, że niemieckie procedury demokracji bezpośred-

niej nie wprowadzają różnicy między inicjatywami wnioskodawczymi a referendum abrogacyjnymi: narzędzie inicjatywy może zostać zastosowane do obu celów.

Fala reform demokracji bezpośredniej w Niemczech daje się podzielić na dwie fazy: między rokiem 1990 a 1998, procedury demokracji bezpośredniej wprowadzono we wszystkich krajach związkowych, a w niektórych przypadkach również zreformowano. W drugiej fazie, nadal trwającej, daje się zaobserwować tendencja do debat w sprawie drobnych reform parlamentarnych oraz do reformowania istniejących przepisów, polegających głównie na wyborczych zmianach kworum lub limitów czasowych (choć w Nadrenii Północnej-Westfalii, Turynii i Nadrenii-Palatynacie wprowadzono w ostatnich latach reformy na większą skalę).

Jednak jednocześnie miały miejsce również zdarzenia negatywne: parlamenty ignorowały czasem wyniki wyborów powszechnych (Hamburg, Szlezwik-Holsztyn), a w latach 90. zdarzały się orzeczenia sądów, które blokowały dalszy wzrost demokracji bezpośredniej. Jednak ostatnie decyzje z Bawarii i Hamburga zachęciły wszystkie siły, które pragną głosu obywateli również na szczeblu federalnym. Dotychczas blokowane były przez chrześcijańskich demokratów (CDU/CSU).

Ponieważ instrumenty te wprowadzić może jedynie poprawka do konstytucji federalnej, wymagana jest większość dwóch trzecich parlamentu, a więc poparcie tej partii. Pierwszą, niepomyślną próbę podjęto na początku lat 90. (podczas rewizji konstytucji po zjednoczeniu Niemiec); druga miała miejsce w 2002 roku, po propozycji koalicji rządowej Socjaldemokratów i Zielonych. Wniosek poparła większość parlamentu, lecz mniejsza od wymaganych dwóch trzecich. Podczas gdy wszystkie sondaże wskazują na wyraźne i stabilnie rosnące poparcie dla bardziej przedstawicielskie formy demokracji w Niemczech (75%), mniejszość przedstawicieli wciąż blokuje reformy prowadzące do podziału władzy.

Źródła: IRI Guidebook to Direct Democracy 2008. Specjalne podziękowania dla: Theo Schiller, Initiative and Referendum Institute Europe. Więcej informacji na stronie: www.mehr-demokratie.de

Niemcy nie są bynajmniej jedynym państwem w Europie, gdzie intensywnie dyskutuje się dziś o roli i perspektywach nowoczesnej demokracji bezpośredniej jako integralnej części systemu przedstawicielskiego. Mamy do czynienia z więcej niż zwykłą dyskusją: na horyzoncie widać wiele konkretnych i praktycznych reform, takich jak w Szwecji, gdzie nowa konstytucja (która wejdzie w życie na początku 2011 roku) wprowadzi prawo do lokalnej i regionalnej inicjatywy obywatelskiej; lub jak w Bułgarii, gdzie w 2010 roku parlament zgodził się na wprowadzenie całego zestawu praw do inicjatyw i referendum na wszystkich szczeblach polityki. Pytanie związane z kwestią nowoczesnej demokracji bezpośredniej wykracza poza fundamentalną kwestię, CZY prawo do inicjatywy obywatelskiej powinno istnieć czy nie. Zasadnicze pytania to: JAK te (nowe) narzędzia powinny być zaprojektowane, aby stać się wydajnymi i przyjaznymi dla obywateli instrumentami uczestnictwa; JAK powinny być używane, aby promowały i/lub blokowały pewne istotne kwestie i programy polityczne; oraz JAK te procedury i praktyki nowoczesnej demokracji bezpośredniej można mądrze wesprzeć dobrze zaprojektowaną i bogatą w zasoby infrastrukturą. Te zagadnienia znajdują się w centrum działań, których celem jest sukces europejskiej inicjatywy obywatelskiej i będą szerzej omówione w późniejszych częściach tego podręcznika.

Zanim skoncentrujemy się na europejskiej inicjatywie obywatelskiej, spójrzmy najpierw na rozwijający się świat nowoczesnej demokracji bezpośredniej i przeprowadźmy krótką ocenę możliwości i ograniczeń uczestnictwa obywateli na całym świecie. Na początku drugiej dekady tego tysiąclecia, coraz większe rzesze obywateli całego świata wypowiadają się, dodają własne pytania do programi politycznego i coraz bardziej angażują się w procesy decyzyjne dotyczące istotnych kwestii. W ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat demokracja uczestnicząca przeżyła ogromny rozkwit. Ponad połowa wszystkich referendum i plebiscytów w historii przypada na ten okres. Pozostaje już tylko kilka państw nieposiadających żadnych form uczestnictwa w demokracji bezpośredniej na szczeblu narodowym lub regionalnym.

Dziewięć na dziesięć państw/terytoriów na świecie posiada już jeden lub więcej instrumentów nowoczesnej demokracji uczestniczącej. Obejmują one gdzieś tam autentyczne prawo demokracji bezpośredniej do inicjatyw i referendum, lecz, w wielu państwach, również możliwość usuwania wybra-

nych przedstawicieli przed końcem ich mandatu (recall – procedura odwołania), lub zorganizowania plebiscytu (referendum organizowanego całkowicie przez rząd lub prezydenta), będącego raczej instrumentem rządzących niż obywateli.

2.4 Perspektywa globalna: mało pomocne konteksty i nieprzyjazne projekty wciąż dużym problemem

Tendencja jest wyraźna: instrumenty demokracji bezpośredniej są nieodłącznymi elementami dzisiejszej demokracji przedstawicielskiej. Jednak w wielu przypadkach, wskutek mało pomocnych i niesprawiedliwych warunków, na przykład ograniczeń w wolnym przepływie informacji, braku swobody wyrażania poglądów lub niepraktycznych procedur demokracji bezpośredniej inicjatywy i referenda nie są postrzegane jako pozytywne uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej, lecz raczej jako jej konkurencja, a nawet zagrożenie.

Na przykład, jeśli do uznania wyników referendum za ważne wymagane jest 50% kworum (tzn. przynajmniej połowa zarejestrowanych wyborców musi oddać głos), bardzo często do zwyczajowych kampanii na „tak” i „nie” dochodzą wezwania do bojkotu. Jeśli bojkot przebiegnie pomyślnie, „niegłosujący” w efekcie liczyć się będą jak „głosujący na nie”, frekwencja nie zostanie osiągnięta, a demokratyczny skutek zostanie zniekształcony (wynik głosowania jest nieważny, chociaż wyraźna większość osób głosujących oddała głos na „tak”).

Może się również zdarzyć, że zdecydowanie niedemokratyczne reżimy skorzystają z plebiscytu i będą próbowały zmanipulować ten opinio- i decyzyjotwórczy proces poprzez zorganizowanie „odgórnego” głosowania powszechnego (być może z pominięciem wybranego parlamentu). Problemy mogą wystąpić również, jeśli potężne finansowo grupy interesu spróbują wykorzystać prawa do inicjatyw i referendum ze względu na brak przepisów równoważących, które zapewniłyby wolność i uczciwość referendum.

W 2010 roku miały miejsce dziesiątki głosowań powszechnych o zasięgu krajowym, co dało ostatecznie całkowitą liczbę 1516 (od 1793 roku, kiedy 6 mln obywateli Francji otrzymało pierwszą w historii możliwość głosowania nad nową, narodową konstytucją). Te głosowania powszechne dotyczyły bardzo różnych spraw, na przykład spłaty długu Islandii (6 marca), inicjatywy powszechnej

Tabela 2. Praktyka światowa: Głosowania powszechne nad istotnymi kwestiami o zasięgu państwowym: zastosowanie w czasie i przestrzeni (1793–2010)

Okres	Europa	Azja	Ameryki	Oceania	Afryka	Razem	Średnio
1793-1900	58	0	3	0	0	61	0,6
1901-1910	14	0	0	4	0	18	1,8
1911-1920	21	0	3	5	0	29	2,9
1921-1930	36	1	2	6	0	45	4,5
1931-1940	40	0	7	6	0	53	5,3
1941-1950	36	2	3	11	0	52	5,2
1951-1960	38	13	3	5	9	68	6,8
1961-1970	44	22	4	7	19	96	9,6
1971-1980	116	50	8	14	34	222	22,2
1981-1990	129	30	12	7	22	200	20,0
1991-2000	235	24	76	15	35	385	38,5
2001-2010	157	28	39	20	32	276	30,0
Razem	924	170	160	100	151	1.516	7,0
Udział w %	60,9	11,8	10,5	6,6	10,2	100	

w sprawie wprowadzenia w Szwajcarii specjalnych prokuratorów zajmujących się prawami zwierząt (7 marca), zatwierdzenia pomocy UE w sprawie negocjacji granic Słowenii (5 czerwca) oraz nowych konstytucji Kenii (4 sierpnia) i Turcji (12 września). Ogólnie rzecz biorąc, inicjatywy i referenda stały się stałym elementem w świecie głosowań powszechnych nad istotnymi kwestiami oraz narzędziami służącymi do wybierania kandydatów/partii w wyborach.

Choć dane w Tabeli 2. mają swoje ograniczenia, przedstawiają tylko głosowania powszechne nad istotnymi kwestiami o zasięgu państwowym, wskazują wyraźnie, że użycie instrumentów demokracji bezpośredniej wzrasta. Jest to tym bardziej prawdziwe, że poniższe liczby stanowią w pewnym sensie wierzchołek góry lodowej: nie obejmują na przykład praktyk I&R stosowanych w Niemczech i USA na poziomach lokalnych. Przyjrzyjmy się bliżej temu, gdzie poza Europą odbywają się inicjatywy i referenda oraz jaką odgrywają rolę.

Azja - Pacyfik

Azja boryka się z potrzebą wzmocnienia sił demokratycznych po okresie autokratycznej reakcji, którą zaobserwować można było w Tajlandii, Malezji i Bangladeszu. O ile azjatycka demokracja ma wielki potencjał, równie potężne są siły i interesy blokujące taki rozwój. Państwa i regiony, które warto byłoby uważnie monitorować to mię-

dzy innymi Korea, Tajwan, Hong Kong, Filipiny, Japonia, Indonezja i Indie, gdzie niedawnym procesom wyborczym towarzyszyły wnioski i żądania zwiększenia szans na głosowania powszechne.

W Korei, po serii krajowych i międzynarodowych wyzwań, np. umowie o wolnym handlu z USA i planach budowy krajowego systemu kanałów, pojawiły się nagłe żądania zwiększenia uczestnictwa w demokracji. To samo nastąpiło w Tajwanie, gdzie umowa o wolnym handlu z Chinami doprowadziła do kampanii, w których zbierano podpisy w celu uruchomienia wyborów powszechnych. W Filipinach i Tajlandii istniejące procedury nowoczesnej demokracji bezpośredniej, np. inicjatywa obywatelska i obligatoryjne referendum konstytucyjne, stały się elementami debaty o reformach demokratycznych, zaś w Indiach kilka stanów i wiele obszarów miejskich wprowadziło w ostatnich latach nowe formy demokracji uczestniczącej, choć jeszcze nie bezpośredniej.

Nowe doświadczenia zdobyte na poziomie lokalnym mogą zachęcić do uruchomienia procesów reformatorskich, również na szczeblu federalnym. Dalej na południowy wschód, kilka państw Oceanii dysponuje szerokim wachlarzem przepisów demokracji bezpośredniej, do których zalicza się inicjatywa powszechna w Nowej Zelandii, oraz ustawowe referendum konstytucyjne w Australii. Jednak najbardziej praktyczne doświadczenia posiadają małe kraje wyspiarskie, jak Palau,

Tokelau i Nowa Kaledonia, gdzie status postkolonialnej autonomii i niepodległości stanowią kwestie, o których decyduje elektorat.

© Bruno Kaufmann



Były gubernator Schwarzenegger prowadzi kampanię dla inicjatywy powszechnej

Ameryki

Po drugiej stronie Oceanu Spokojnego, w wielu amerykańskich stanach, jak wspominaliśmy wcześniej, stosowano często ustabilizowane systemy nowoczesnej demokracji bezpośredniej, jednak nie bez licznych kontrowersji. Przy słabej kondycji gospodarki w wielu częściach USA niektórzy komentatorzy próbowali uczynić z korzystających z nich obywateli koszty ofiarne i przerzucić na nich większość winy. Jednak we wschodnich stanach, jak Connecticut i Nowy Jork, dały się również zaobserwować coraz silniejsze ruchy na rzecz ustanowienia i wzmocnienia inicjatywy i referendum.

Dalej na północ, obywatele kanadyjskiej prowincji Kolumbia Brytyjska po raz drugi w ciągu czterech lat głosowali nad proponowaną zmianą systemu wyborczego z ordynacji większościowej (w stylu brytyjskiego systemu *first-past-the-post*) na pojedynczy głos przechodni. Reforma ponownie upadła. W Ontario, podobny proces mający na celu zmianę ordynacji na mieszaną, większościowo-proporcjonalną, doprowadził do głosowania w 2007 roku. W tym historycznym głosowaniu (pierwsze w prowincji głosowanie powszechne nad istotną kwestią od 1921 roku) mieszkańcy Ontario zdecydowali się na zachowanie *status quo*. Obecnie funkcjonujący system ordynacji większościowej o jednomandatowych okręgach wyborczych uzyskał 63,3% głosów przy frekwencji 53%.

Lata 80. w Ameryce Łacińskiej charakteryzował powrót do władzy cywilnej, po długich okresach autorytarnych rządów wojskowych. Jednak nadzieje wielu ludzi, że demokracja przedstawicielska lepiej posłuży ich interesom zostały rozwiane, a niezadowolenie z partii politycznych i rządów przedstawicielskich narastało. To rozczarowanie

dużej części populacji przyczyniło się do powstania w Ameryce Łacińskiej demokracji bezpośredniej, podobnie jak miało to miejsce w Szwajcarii w drugiej połowie XIX wieku oraz w USA na przełomie XIX i XX wieku. Jednak silne żądania demokracji bezpośredniej nie są szeroko rozpowszechnione, z wyjątkiem kilku państw, np. Boliwii, Wenezueli czy Ekwadoru, choć i tam tego typu reformy bywają sabotowane przez autorytarnych prezydentów, bardziej zainteresowanych plebiscytowym (odgórnym) stylem uczestniczenia obywateli. Podsumowując, większość nowych konstytucji przyjętych od końca lat 80. zawiera prawa demokracji bezpośredniej, oraz została przyjęta w głosowaniu powszechnym.

Afryka

Informacje o dwóch głosowaniach powszechnych na wysokim szczeblu trafiły na nagłówkach wielu gazet: kenijskie głosowanie w sprawie nowej konstytucji 4 sierpnia 2010 roku oraz długoplanowana decyzja obywateli w sprawie niezależności Sudanu Południowego w styczniu 2011 roku. Wiele państw afrykańskich odziedziczyło pewne podstawowe zasady i formy demokracji bezpośredniej po byłych kolonizatorach. Dotyczy to w szczególności większości byłych kolonii francuskich w Afryce Zachodniej, gdzie odgórne głosowania powszechne (plebiscyty w stylu francuskim) są zarówno częścią ustaleń konstytucyjnych, jak i, choć rzadziej, praktyki politycznej. Rozszerza się jednak również trend ustanawiania referendum, jak np. w Republice Południowej Afryki, Demokratycznej Republice Konga, Zambii i w Madagaskarze, co przyczyniło się znacząco do wzrostu stabilności demokracji. Na północy kontynentu afrykańskiego, silni przywódcy islamscy nadużywali instrumentu referendum na wiele sposobów. W 2007 roku prezydent Egiptu, Hosni Mubarak, dał obywatelom tylko 7 dni na przedyskutowanie i ustalenie listy 34 poprawek do konstytucji. W plebiscycie wzięło udział mniej niż 30% uprawnionych do głosowania. Mimo takich doświadczeń, leżących poza ramami wolnych i uczciwych praktyk, wielu Afrykan przewiduje dużo częstsze korzystanie z instrumentów demokracji bezpośredniej w niedalekiej przyszłości: Wspólnota Wschodnioafrykańska (*East African Community*), regionalna organizacja międzyrządowa zrzeszająca pięć państw, planuje po roku 2010 zwołanie ponadnarodowego referendum w sprawie unii politycznej w Afryce Wschodniej. Wydarzenie demokracji bezpośredniej o jeszcze szerszym zakresie planuje Rada Panafrkańska (*Pan-African Council*) i Wszechafrykańska Organizacja Ludowa (*All-African People's Organisation*): wzywają do panafrkańskiego gło-

wania powszechnego w sprawie rządu unijnego dla 53 państw, czyli ponad 800 mln ludzi.

Gra wielu istotnych zawodników

Globalny trend zmierzający do coraz powszechniejszego wprowadzania procedur demokracji bezpośredniej i stosowania ich w praktyce stanowi wyzwanie zarówno dla działaczy rządowych, jak i pozarządowych, ponieważ muszą dostosowywać się do tych postępów, utrzymując się w ramach demokracji przedstawicielskiej. Do tych działaczy zaliczają się:

- rządy i administracje, zajmujące się kierowaniem i administrowaniem procedur demokracji bezpośredniej, oraz długotrwałych debat dotyczących potencjalnych jej ograniczeń;
- parlamenty i partie polityczne, będące ważnymi graczami w procesie przygotowywania i wprowadzania praw i przepisów dotyczących procesów inicjatywy i referendum;
- sądy i osoby pracujące w zawodach prawniczych, w wielu krajach odgrywających centralną rolę w ocenie użycia instrumentów demokracji bezpośredniej;

■ think-tanki i dostawcy usług, działający jako niezależne lub zakontraktowane organizacje zawodowe, zapewniające właściwy stopień informowania innych grup zawodowych w temacie działań dotyczących procedur demokracji bezpośredniej;

■ pracownicy akademicki oraz medialni, grający kluczową rolę w zakresie obserwacji, analiz, badań i komentowania wydarzeń demokracji bezpośredniej.

Jak widać na przykładzie państw posiadających głosowania powszechne inicjowane przez obywateli, najsilniej zmotywowanymi specjalistami promującymi rozwój instrumentów demokratycznych i korzystającymi z nich często i z entuzjazmem, są różne grupy w obrębie społeczeństwa obywatelskiego. Stworzenie skutecznej płaszczyzny porozumienia między społeczeństwem obywatelskim a władzami oraz jakość dialogu między nimi to sprawy najwyższej wagi. Z perspektywy światowej daje się zaobserwować, że w ramach społeczeństwa obywatelskiego coraz częściej pojawiają się grupy osób szczególnie zainteresowanych wspieraniem i promowaniem rozwoju narzędzi demokracji bezpośredniej, w tym grup posiadających już spore doświadczenie praktyczne, np. Initiative and Referendum Institute Europe i jego partnerzy w Europie i na świecie.

Dodatek specjalny 5

Think-tanki demokracji bezpośredniej

Wraz z coraz częstszym wykorzystywaniem narzędzi demokracji bezpośredniej w całej Europie i na świecie, rozwijane są również nowe struktury wsparcia, których celem jest dokumentowanie tego procesu oraz edukowanie i doradzanie w jego sprawie. Oprócz takich think-tanków, powstały również wyspecjalizowane sieci aktywistów, instytucje akademickie i organy administracyjne. Wspólnie organizacje te oferują bogactwo materiałów i wiedzy.

Pierwszy europejski think-tank - *Initiative and Referendum Institute Europe* (IRI Europe, www.iri-europe.org), zajmujący się demokracją bezpośrednią założono w Amsterdamie w 2001 roku. Jego misją jest zgłębianie teoretycznych i praktycznych problemów demokracji bezpośredniej i promowanie tej wiedzy wśród polityków, mediów, NGO, naukowców i obywateli Europy.

IRI Europe jest niezależnym, bezpartyjnym i niedochodowym think-tankiem. W roku 2005 jego główna siedziba została przeniesiona do Marburga w Niemczech. Od samego początku tego tysiąclecia IRI asystowało i doradzało autorom projektu konstytucji UE jak najlepiej wykorzystać szansę opracowania narzędzi demokratycznych, które rozwiązywałyby konkretne problemy i jednocześnie byłyby paneuropejskie – działo się to najpierw podczas Konwentu, później w instytucjach i państwach członkowskich UE, a wreszcie w obrębie elektoratów Europy. Obecnie ma zostać ustanowiony główny efekt tej pracy, pierwsze ponadnarodowe narzędzie demokracji bezpośredniej, europejska inicjatywa obywatelska (EIO).

Materiały informacyjne i edukacyjne IRI Europe to między innymi podręczniki, przewodniki i informatory dot. narzędzi do przeprowadzania wolnych i sprawiedliwych głosowań powszechnych oraz pomoce tematyczne dla szkół. We wszystkich swoich projektach, IRI Europe pozostaje w bliskiej współpracy z partnerami w

obrębie społeczeństwa obywatelskiego, instytucji rządowych oraz organizacji międzynarodowych. Oprócz działalności europejskiej, Instytut rozwinął również szeroką sieć współpracy na całym świecie. Eksperti IRI pracowali nad światową bazą danych [www.iri-navigator.org], obejmującą mechanizmy demokracji bezpośredniej oraz nad „Podręcznikiem demokracji bezpośredniej” dla pracowników rządowych, parlamentów, partii politycznych, mediów, uczelni, oraz członków społeczeństwa obywatelskiego, który przygotował i wydał *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Międzynarodowy Instytut Demokracji oraz Wsparcia Wyborczego).

Najbliżsi partnerzy IRI Europe to również *Initiative and Referendum Institute* (US) z University of Southern California w Los Angeles [www.ian-drinstitute.org] oraz *Initiative and Referendum Institute Asia* [www.iri-asia.net]. Oprócz tego wiele organizacji wsparcia i pomocy dla demokracji uruchomiło własne centra kompetencji i grupy robocze, zajmujące się demokracją

uczestniczącą, np. *Korea Democratic Foundation* [www.kdemocracy.or.kr] i *Taiwan Foundation for Democracy* [www.tfd.org.tw] w Azji, *Citizens in Charge Foundation* [www.citizensinchargefoundation.org] i *New America Foundation* [www.newamerica.net] w USA, oraz międzynarodowe organizacje rządowe, np. Rada Europy [www.coe.int] i *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* [www.idea.int].

Wiele organizacji promujących i/lub badających demokrację bezpośrednią założono również w całej Europie. Są to między innymi Niemiecka NGO „Więcej Demokracji” [www.mehr-demokratie.de], szwajcarskie Centrum Badań nad Demokracją Bezpośrednią [www.c2d.ch] oraz ponadnarodowa sieć aktywistów Democracy International [www.democracy-international.org].

Uwaga: przegląd ośrodków analitycznych demokracji bezpośredniej oraz innych związanych z tym problemem organizacji znajduje się w dziale „Materiały”.

Centralną ideą nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej jest maksymalna realizacja suwerenności obywateli w wysoce złożonych i wielowarstwowych systemach politycznych. Innymi słowy, narzędzia służące do ustalania polityki i procesów decyzyjnych powinny, zarówno *de iure*, jak i *de facto*, dawać pewność, że ludzie, którzy muszą przestrzegać pewnych powszechnych reguł i praw, będą mieli również możliwość wpływania na ich ustalanie oraz prawo do ich zmieniania i ulepszania. W tym kontekście demokracja przedstawicielska oznacza reprezentowanie wszelkich preferencji i interesów, co, jak dziś wiadomo, nie może się odbyć tylko przy użyciu demokracji pośredniej (jak również wyłącznie bezpośredniej). Jak zaobserwowaliśmy w tym dziale, rosnąca liczba procedur demokracji bezpośredniej, podobnie jak coraz częstsze stosowanie tych procedur w praktyce, mają zasadniczo na celu uczynienie demokracji prawdziwie przedstawicielską!

Choć nasza ocena sprawdza się na szczeblu lokalnym, regionalnym i narodowym, nadchodzi właśnie czas, kiedy wdrażane i stosowane będzie pierwsze prawo demokracji bezpośredniej na ponadnarodowym szczeblu europejskim: europejska inicjatywa obywatelska. Europejskie i globalne doświadczenia uczą, jak kompleksowo spojrzeć na tak ważne reformy. Nie wystarczy przeprowadzenie analizy i oceny jednego aspektu, np. przepisu lub jego praktycznego zastosowania jako takiego – potrzebna

jest analiza obu tych aspektów oraz zbadanie ram kontekstowych w celu zidentyfikowania możliwości i ograniczeń wspierającej infrastruktury.

W tym dziale omówiliśmy coraz szersze zastosowanie inicjatyw i referendum oraz wypracowaliśmy lepsze zrozumienie tego, czym jest nowoczesna azjatycka, jej typy i formy. Co ciekawe, jedną z najważniejszych i najpilniejszych kwestii, o które walczą ludzie w Europie i na świecie poprzez możliwości demokracji bezpośredniej, jest środowisko i autentyczne „zielone” priorytety.

2.5 Częste problemy, nowe rozwiązania: zielone priorytety i znaczenie zaangażowania

W Szwajcarii i Stanach Zjednoczonych, gdzie inicjatywy i referenda są szeroko stosowane w procesach ustanawiania prawa i konstytucji oraz w kwestiach finansowych, problemy ochrony środowiska dominują w programie obrad demokracji bezpośredniej od kilku dekad. Narzędzia demokracji bezpośredniej, leżące poza tradycyjnymi interesami partyjnymi, często związane z dużymi przedsięwzięciami lub finansowymi grupami interesu są środkiem mobilizującym nowe pokolenia aktywnych obywateli.

Kluczowe kwestie poruszane w inicjatywach obywatelskich w sprawie środowiska to np. roz-



© Bruno Kaufmann

Jezioro Bajkał – centrum nowoczesnej demokracji bezpośredniej w Rosji

wój energii atomowej (od końca lat 70. dziesiątki głosowań powszechnych w Szwajcarii i USA), promowanie transportu kolejowego, zwłaszcza w przypadku transportu towarowego, w tym wprowadzenie opłat dla pojazdów ciężarowych oraz ochrona praw dostępu do wody. Druga z tych spraw stała się problemem globalnym, a inicjatywy powszechne o zbliżonej treści pojawiały się np. w Urugwaju oraz w Szwecji na poziomie lokalnym. „Zielone” zastosowanie demokracji bezpośredniej wykazuje kolejny ważny aspekt dynamiki inicjatywy: tego typu wnioski obywatelskie najczęściej dotyczyły kwestii, które większość ludzi rzeczywiście postrzegają jako problem. Tak więc w przypadku głosowań powszechnych, które zaprojektowane są w celu osiągnięcia ostatecznej decyzji w sprawie decyzji podjętej wcześniej przez władze wybieralne (np. przez parlament), najczęściej zwycięża interes ochrony środowiska, mimo że „druga” strona może dysponować dużo większymi finansami i zasobami przeznaczanymi na kampanię. W wielu państwach zdarzało się, że prywatne grupy interesu próbowały promować prywatyzację zasobów naturalnych poprzez lobbowanie w obrębie organów ustawodawczych i poza nimi. W większości przypadków jednak, ludzie mówili takim reformom „nie”.

Z drugiej strony jednak, inicjatywom prośrodowiskowym może być trudno o zdobycie większości w głosowaniach powszechnych, nawet przy

poparciu większości społeczeństwa. Ma to związek z dobrze znaną dynamiką budowania opinii. W typowym przypadku, inicjatywa obywatelska może zidentyfikować problem, np. wzmożony ruch transportu towarowego na drogach, postrzegany jako uciążliwy przez większość. Jednak, kiedy inicjatywa wnioskuje pewne rozwiązanie, większość ta rozpytywa się jak góra lodowa w tropikach. Dlaczego? Zawsze łatwiej jest uzyskać zgodę i zmobilizować ludzi przeciwko czemuś, co istnieje, niż uzyskać zgodę na wprowadzenie czegoś nowego. Co więcej, wiele procedur demokracji bezpośredniej nie zostało zaprojektowanych, aby umożliwić mniejszej grupie ludzi przekonanie większości poprzez omówienie ich pomysłów. Tak więc konstruktywna demokracja bezpośrednia, zamiast pozwalać na łatwe unikanie szybkich rozwiązań problemów, powinna promować prawidłowe procesy kolektywnego uczenia.

Oczywiste pytanie o użyteczność narzędzi demokracji bezpośredniej do celów ochrony środowiska może rozbudzić w efekcie niewłaściwe nadzieje: nowoczesna demokracja bezpośrednia może zapewnić dużo precyzyjniejsze odzwierciedlenie rzeczywistości, a tym samym dużo bardziej reprezentatywną demokrację przedstawicielską. Grupy interesu są lepiej chronione w systemach czysto pośrednich, gdyż łatwiej jest „kupić” kilkuset prawodawców i urzędników niż przekonać miliony obywateli. Tak więc dla prawdziwie zie-

lonej sprawy, demokracja bezpośrednia stała się narzędziem koniecznym do umieszczenia stosownych kwestii w programie politycznym i poddania ich pod szeroko omówione i uważnie przygotowane głosowania powszechne.

Jeśli chodzi o kwestie dotyczące np. energetyki przyszłości, korzystania z zasobów naturalnych i środków zrównoważonego transportu, to stwierdzić można, że wyłącznie pośrednie demokracje stały się generalnie dysfunkcyjne, ale równie niewłaściwe jest ograniczenie tych kwestii granicami państwowymi. Nie jest więc niespodzianką, że

Europa i Unia Europejska stały się areną dla kwestii ochrony środowiska, rozumiały to i popierały nawet osoby tradycyjnie krytycznie nastawione do europejskich procesów integracyjnych. Z tego względu połączenie demokracji ponadnarodowej i bezpośredniej, ucieleśnione w nowej europejskiej inicjatywie obywatelskiej, stanowi innowację bardzo na czasie. W kolejnych działach tego podręcznika przyjrzymy się bliżej procesowi tworzenia tego nowego narzędzia oraz najlepszej z możliwych dróg rozwoju dla aktywnych obywateli oraz specjalistów w całej Europie.

3. Przegląd: Angażujemy Europejczyków

3.1 Bruksela, słoneczny, czerwcowy czwartek 2003 roku

Czwartek, 12 czerwca 2003 roku, był pięknym, słonecznym dniem. Po zimnej i deszczowej wiosnie, wielu mieszkańców Brukseli z przyjemnością korzystało z możliwości posiedzenia w ogródku tej czy innej kawiarenki w mieście. Na Place Luxembourg, tuż przy budynku Parlamentu Europejskiego, wielu członków „Konwentu w sprawie przyszłości Europy”, ustanowionego w celu przygotowania projektu pierwszej konstytucji Unii Europejskiej, zebrano się na pożegnalny *aperitif* z okazji bliskiego końca ich długiej, szesnastomiesięcznej pracy.

Jednak w budynku Parlamentu prezydium Konwentu pod przewodnictwem byłego prezydenta Francji, Valéry’ego Giscarda d’Estaing, odbywało ostatnie oficjalne zgromadzenie. Dnia następnego, 13 czerwca, miało ono przedstawić ostateczny wniosek Radzie UE, która z kolei już w kolejnym tygodniu miała odbyć szczyt w Salonikach. Choć zebrania Konwentu Europejskiego były otwarte dla publiczności, potężne prezydium, które ostatecznie musiało zgodzić się na wszystkie wnioski, spotykało się za zamkniętymi drzwiami. O 16:12 tego czwartkowego popołudnia, ku wielkiemu zaskoczeniu licznych obserwatorów, francuska agencja

prasowa AFP wystąpiła wiadomość z ostatniej chwili opatrzoną nagłówkiem: „Zmiany w projekcie konstytucji w ostatniej chwili. (...) Wprowadzono europejską inicjatywę obywatelską.” Trzy godziny później Valéry Giscard d’Estaing mógł już potwierdzić ten historyczny przełom podczas konferencji prasowej w Parlamencie, gdzie Konwent pracował od lutego 2002 roku. O 19:57, DPA, agencja prasowa Niemiec, zgłosiła: „Prezydium Konwentu włącza inicjatywę obywatelską do projektu konstytucji. (...) Wniosek ustawodawczy będzie musi zostać przedłożony przez milion obywateli z kilku państw członkowskich.”

To była doprawdy decydująca chwila. Gdyby prezydium Konwentu nie zgodziło się na tę ostatnią poprawkę, dziś nie moglibyśmy budować nowego rozdziału w historii nowoczesnej demokracji, jakim jest wprowadzenie pierwszego w dziejach ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej. Ale zaraz! Dlaczego działo się to 12 czerwca 2003 roku? I jak idea i wniosek, które przed tym ślicznym, słonecznym dniem w Brukseli postrzegano jako bardzo „utopijne”, stały się tak realne, że dziś cały kontynent ma zamiar rozszerzyć swoją władzę, pozwalając każdemu uprawnionemu do głosowania obywatelowi Unii zostać osobą decydującą o polityce na szczeblu ponadnarodowym?

Bardzo często decydujące momenty w historii stwarzały piękne, nowe zasady demokracji. Rewolucja Amerykańska 1787 roku stworzyła system polityczny, który wtedy stanowił nowość na skalę globalną, lecz także konstytucję federalną, która ogranicza bezpośrednio uczestnictwo obywateli w ustalaniu polityki i procesach decyzyjnych: w Stanach Zjednoczonych do dziś spotyka się poważnych ludzi, którzy twierdzą, że republikańska forma rządów jest niekompatybilna z rządami ludu. Spójrzmy też na późniejszą o kilka lat rewolucję francuską: ponownie, nowe zasady i idee stworzyły innowacyjną konstytucję, tylko po to, aby następnie podminowała ją kontrrewolucja i nastąpił powrót odgórnego systemu politycznego, który w gruncie rzeczy ograniczył możliwości bezpośredniego zabierania głosu przez obywateli do głosowań powszechnych, leżących całkowicie w gestii prezydenta. Dużo bliżej naszych czasów rewolucje w krajach takich jak Filipiny (1987) i Niemcy (1989) opierały się na „władzy ludu”, przekładającej się na wielkie reformy demokratyczne, ale dziś mniejszość w niemieckim Parlamencie wciąż blokuje zarówno zastąpienie [zachodnioniemieckiej] ustawy zasadniczej prawdziwą (wszechniemiecką) konstytucją, jak i wprowadzenie prawa do głosowań powszechnych w istotnych kwestiach na szczeblu federalnym. W Filipinach, wielka zasada „władzy obywateli”, której udało się przezwyciężyć dziesięciolecia rządów autorytarnych, przetożyła się na wprowadzenie takich narzędzi demokracji bezpośredniej jak inicjatywa obywatelska i referendum powszechne, które są jednak tak źle zaprojektowane, że zupełnie nie nadają się do wykorzystania.



Kierownictwo Konwentu UE w 2002 roku

Tak więc, gdy nieoczekiwany „ojciec-założyciel” „Europejskiej Konstytucji”, Valéry Giscard d'Estaing, zatwierdził epokową zmianę w kierunku nowoczesnych zasad demokracji na szczeblu ponadnarodowym, liczni obserwatorzy byli nie tylko zaskoczeni, ale i bardzo sceptycznie nasta-

wieni do perspektywy praktycznego angażowania Europejczyków. Choć zaskoczenie nie było w gruncie rzeczy zaskakujące. z racji tego, że nie wiedzieli oni wtedy nic o historii idei prowadzących do narodzin z 12 czerwca, sceptycyzm dotyczył przyszłości, kolejnych lata. Aż do dziś, kiedy to zamierzamy postawić następny krok w rozwoju pierwszego ponadnarodowego instrumentu demokracji bezpośredniej: przejście z teorii do praktyki.

Ten dział podręcznika oferuje Państwu dwie rzeczy: najpierw przyjrzymy się krótko ideom i wysiłkom, które doprowadziły do przetomu w 2003 roku i dokonamy oceny fascynujących lat od momentu, kiedy to miliony ludzi potraktowały nowy instrument tak poważnie, że uruchomiono własne, pilotażowe inicjatywy obywatelskie na szczeblu UE, zyskując tym samym cenne doświadczenia i lekcje, niezbędne dla regulacji zasad proceduralnych europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Od idei do teorii

Zanim przyjrzymy się bliżej tworzeniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, musimy powiedzieć kilka słów na temat związku nowoczesnej demokracji z integracją europejską. Od samego początku, kiedy Europa starała się podnieść się po katastrofalnej pierwszej połowie XX wieku, obejmującej dwie wojny światowe, nazizm i stalinizm, nie było jasne, czy to ponadnarodowe dążenie do zgody i demokratyzacji powinno być napędzane wyłącznie przez elity i państwa członkowskie. Prawdę powiedziawszy, pierwsza paneuropejska organizacja założona po II wojnie światowej, Rada Europy, miała stanowić podstawę autentycznie ponadnarodowego europejskiego państwa, opartego na suwerenności jego obywateli. Jednak połączenie niechęci elit do bardziej bezpośredniej formy demokracji, nordycko-brytyjskiego sceptycyzmu co do Europy kontynentalnej oraz gwałtownego uwidocznienia się podziału Wschód-Zachód, symbolizowanego później przez mur berliński, uniemożliwiło Europie bezpośrednie przejście do demokratycznej Unii Europejskiej. Potrzebny był czterdziestoletni objazd via umowy gospodarcze, traktaty o odgórnej strukturze, a wreszcie ustanowienie wspólnego rynku w Europie Zachodniej, zanim fundamentalna zasada demokratycznej Unii Europejskiej znów stała się osiągalna, po tym, jak w listopadzie 1989 roku upadł mur berliński.

Choć czas potrzebny, aby idee stały się teorią i wreszcie praktyką, nie zawsze da się określić, ważne idee, takie jak bezpośrednie uczestnictwo

obywateli w ustalaniu polityki i procesach decyzyjnych, nie znikają, jeśli już raz się narodzą, choć często na jakiś czas „schodzą do podziemi”. Już w 1949 roku, kiedy rozpoczęto debaty w sprawie ustanowienia Wspólnoty Węgla i Stali, prezydent Francji Charles de Gaulle oświadczył, że jego zdaniem: „... organizacja Europy musi pochodzić od samej Europy. Uważam, że początkiem tego będzie głosowanie powszechne wszystkich wolnych Europejczyków”⁶.

Głosowanie powszechne w sprawie Europy jako ostateczny akt założycielski Europy jako organizmu politycznego! To właśnie wyobrażał sobie włoski federalista europejski, Altiero Spinelli, kiedy w 1964 roku zaproponował stworzenie konstytucji UE, która byłaby ratyfikowana bezpośrednio przez lud⁷. Jednak zwolennicy idei de Gaulle’a i Spinellogo musieli czekać cierpliwie na lepsze czasy do szerzenia ponadnarodowej demokracji bezpośredniej. Kiedy stało się jasne, że zmieni się stary europejski podział, który na Zachodzie umieścił demokrację w łodówce, a na Wschodzie w zamrażarce, pojawiły się pierwsze propozycje wprowadzenia elementów demokracji bezpośredniej na szczeblu europejskim. Poczynając od 1988 roku, Parlament Europejski i inne instytucje UE przystąpiły na rozwiązania, które miały umożliwić „sposoby konsultowania się z obywatelami Europy w sprawie UE” (Dz. Urz. C 187/231). Te niejasno sformułowane rezolucje odnosiły się do idei takich jak: „paralelna strategia umożliwiająca wyrażanie woli ludu (...) poprzez referendum z inicjatywy powszechnej”⁸, oraz wprowadzenie powszechnych konsultacji/sondaży obejmujących całą UE. W grudniu 1993 roku Komisja Wolności Obywatelskich i Spraw Wewnętrznych w Parlamencie Europejskim wyraziła poparcie dla wprowadzenia „europejskiego referendum legislacyjnego”⁹ oraz dla umożliwienia obywatelom głosowania nad „decyzjami Wspólnoty”¹⁰.



Te impulsy pochodzące z Parlamentu Europejskiego pomogły zagwarantować, że w okresie poprzedzającym rządową konferencję w Amsterdamie w połowie lat 90. oraz podczas niej, po raz pierwszy przedyskutowana zostanie możliwość wprowadzenia formalnego prawa składania petycji przez obywateli UE. Inny, bardzo konkretny wkład pojawił się ze strony społeczeństwa obywatel-

skiego: jedną z wielu inicjatyw, które pojawiły się podczas wielkich zmian demokratycznych i geopolitycznych około roku 1990, była „eurotopia – sieć dla ponadnarodowej demokracji w Europie”. Ta grupa, zrzeszająca ludzi z wielu krajów europejskich, zbierała się co sześć miesięcy w różnych miejscach Europy w celu omawiania wniosków i perspektyw europejskiej konstytucji z elementami demokracji bezpośredniej. Do czerwca 1994 roku, kiedy sieć spotkała się w Trydencie na północy Włoch, idea europejskiej inicjatywy obywatelskiej nabrała znaczenia wśród rozmaitych europejskich ruchów społecznych, zaczęto ją więc promować jako ideę publiczną. Na spotkaniu w Trydencie byli jednak obecni również przedstawiciele rządów Włoch i Austrii, którzy przedstawili u siebie raport o idei europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W efekcie, na amsterdamskiej Konferencji Międzyrządowej w 1996-97 pojawiła się pierwsza duża „niespodzianka”: ówczesny austriacki minister spraw zagranicznych, Wolfgang Schüssel, oraz jego włoski kolega Lamberto Dini, zaprezentowali pierwszy projekt „europejskiej inicjatywy obywatelskiej”.

3.2 Amsterdam nocą: pierwszy rządowy wkład w europejską inicjatywę obywatelską

Według propozycji Schüssela-Diniego, 10% obywateli Europy (z podpisami zebranymi w przynajmniej trzech państwach) powinno mieć prawo do przedłożenia Parlamentowi Europejskiemu inicjatywy pośredniej, która musiałaby być obowiązkowo rozpatrzona. Była to słaba i, biorąc pod uwagę system decyzyjny UE, nieco nieprawdopodobnie poprowadzona inicjatywa, o niesamowicie wysokich progach. Jednak sama idea inicjatywy obywatelskiej zyskała teraz uwagę „Władców Traktatów”, czyli rządów państw członkowskich, zrzeszonych w Radzie Europejskiej.

Doświadczenie w przygotowywaniu i decydowaniu o zmianach w traktacie UE, zebrane podczas Konferencji Międzyrządowych, wskazywało, że poważne reformy nie dają się przeprowadzić przy użyciu wyłącznie tej metody: tak więc od połowy lat 90. również sieć „eurotopia” przygotowywała plan, zgodnie z którym Konwent UE miał zawniekskować nowe, fundamentalne prawa, a ostatecznie przygotować projekt ponadnarodowej konstytucji.

6 De Gaulle, Charles (1970). „Discours et messages. Dans l’attente. Février 1946-Avril 1958.” Paryż: Plon, Tom II. str.309.

7 Spinelli, Altiero. „Una strategia per gli stati uniti d’Europa”. Bolonia: Societa editrice il Mulino.

8 PE (1988). „Resolution on ways of consulting European citizens about the EU” [„Rezolucja w sprawie sposobów konsultacji z obywatelami Europy w sprawach UE”]. Bruksela: Dz. Urz. C 187/231.

9 Komisja instytucjonalna PE. Dok. A2-0332/88.

10 Komisja PE. Dok. A3-0031/94.

Dodatek specjalny 6

eurotopia – kiedy obywatele kreślą kształt przyszłości

Po drastycznych zmianach w Europie w roku 1989, NGO i koła akademickie zaczęły wykazywać rosnące zainteresowanie przedmiotem ponadnarodowej demokracji bezpośredniej. Na ponad dwudziestu spotkaniach w ciągu dziesięciu lat europejska organizacja sieci „eurotopia”, założona w maju 1991 roku, opracowała metody włączania obywateli w europejskie procesy konstytucyjne oraz w pierwsze elementy demokracji bezpośredniej zawarte w konstytucji. O powołanie Konwentu Europejskiego wnioskowano już w połowie lat 90. Do referendum ustanawiającego konstytucję europejską zaproponowano „podwójną większość kwalifikowaną”. „Konstytucja musi zostać przyjęta nie tylko przez większość obywateli UE, lecz także przez większość obywateli w czterech piątych wszystkich państwach członkowskich UE”¹¹. Od 1994 roku, w okresie poprzedzającym konferencję rządową w Amsterdamie, liczne europejskie NGO zrzeszyły się w europejską sieć „Inter Citizens Conferences” (ICC, „Konferencje Międzyobywatelskie): w tzw. „Deklaracji z Luccum” sformułowała ona zestaw demokratycznych wymagań dla Europejskiej Karty Praw Obywatela. Po raz pierwszy zapisano w nim prawo do wnioskowania do Parlamentu Europejskiego¹².

Pod koniec lat 90. w Niemczech, grupa *Mehr Demokratie* ukształtowała swoje wła-

sne podejście do strategii europejskiej, unikając w nim pro-konstytucyjnych wniosków opracowywanych przez „eurotopię”. Założono nową instytucję – Sieć Inicjatyw Demokracji Bezpośredniej w Europie, przemianowaną w 2002 roku na *Democracy International*. To właśnie ta grupa, wraz z nowym *Initiative and Referendum Institute*, najaktywniej promowała eurotopijne idee ponadnarodowej demokracji bezpośredniej w związku z Konwentem UE. Lobbyści inspirowali się w swojej pracy „odwołaniem z Rostock”, które przyjęto podczas 20. Zgromadzenia Europejskiego eurotopii w Rostock 17 czerwca 2001 roku. W kilka dni po szczycie europejskim, po którym w Göteborgu rozpętały się gwałtowne i niszczycielskie zamieszki, oraz po zaskakującym upadku traktatu nicejskiego w głosowaniu powszechnym w Irlandii (6 czerwca), obywatele w całej Europie ponownie nakreślili kształt swojej wspólnej, demokratycznej przyszłości, żądając Konwentu w sprawie traktatu konstytucyjnego dla Europy oraz wnioskując o proces utworzenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Niewiele czasu upłynęło, zanim obie „eurotopijne” idee stały się oficjalnym stanowiskiem Unii Europejskiej. Wiosną 2011 roku (bezpośredni) demokraci z całej Europy spotkali się ponownie w Rostock, aby uczcić dwudziestą rocznicę unikalnego procesu demokratyzacji oraz ocenić szanse, jakie przed nim stoją.

Źródła: The Rostock Process – on the way to more direct democracy in Europe. Szczegółne podziękowania dla: Peter Köppen, Stadtgespräche. Więcej informacji na stronie: www.stadtgespraeche-rostock.de

Wraz z wnioskiem o inicjatywę Diniego/Schüssela z 1996 roku, udział różnych NGO przygotował drogę do debaty na temat elementów demokracji bezpośredniej w przyszłej konstytucji UE w oraz wokół Konwentu¹³. Niedługo po otwarciu Konwentu wiosną 2002 roku, *Initiative and Referendum Institute Europe* ustanowił „Sieć Konwentową IRI Europe”, zrzeszającą zainteresowanych członków Konwentu i ekspertów zewnętrznych, w celu „wprowadzenia obywateli na środek sceny politycznej”¹⁴. To pierwsze spotkanie

zainspirowało i zbliżyło wielu kluczowych członków pierwszego zgromadzenia konstytucyjnego w historii UE, takich jak Allain Lamassoure (Europejska Partia Ludowa – Europejscy Demokraci, Francja), Johannes Voggenhuber (Zieloni/WPE, Austria), Josep Borell Fontelles (Partia Europejskich Socjalistów, Hiszpania), Sylvia-Yvonne Kaufmann (Zjednoczona Lewica Europejska, Niemcy), Casper Einem (Partia Europejskich Socjalistów, Austria) oraz Jürgen Meyer (Partia Europejskich Socjalistów – Niemcy). Każda z tych osób rozpoczęła pracę

11 Proces rostocki, 1991-2004: „On the way to more direct democracy in Europe” [2001], str.44.

12 Erne, Gross, Kaufmann, Kleger: „Transnationale Demokratie – Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa” [„Demokracja ponadnarodowa – sugestie dla demokratycznie ukształtowanej Europy”], Realotopia, Zurych (1995). str. 431-433.

13 Po zaproszeniu przez redaktorów niniejszej publikacji, przy współpracy z (byłymi) posłami do PE Heidi Hautalą i Dianą Wallis, oraz Michaeliem Eflerem, rzecznikiem do spraw europejskich niemieckiej NGO „Więcej Demokracji”, zorganizowano „nieformalną” grupę roboczą Konwentu, obejmującą następujące osoby: Eduarda Azevedo, Péter Balázs, Michel Barnier, Jens-Peter Bonde, John Bruton, Panayiotis Demetriou, Karel De Gucht, Gijs De Vries, Lone Dybkjaer, Alexander Earl of Stockton, Casper Einem, Douglas Stewart, Joschka Fischer, Michael Frendo, Carlos Gonzalez Carnero, John Gormley, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Alain Lamassoure, Jo Leinen, Linda Mc Avon, Iñigo Mendez de Vigo, Jürgen Meyer, Louis Michel, Alojz Peterle, Jacob Södermann.

14 Kaufmann, Lamassoure, Meyer (Red.): „Transnational Democracy in the Making” (2003), str. 223.

nad ideami i koncepcjami włączenia elementów demokracji bezpośredniej do przyszłych traktatów UE. Dwudziestego stycznia 2003 roku grupa sieci spotkała się ponownie, aby zaprezentować i omówić różne wnioski ustanowienia paneuropejskiego procesu głosowania powszechnego [PObR] oraz europejskiej inicjatywy obywatelskiej [OAI]. Z początkiem marca 2003 roku Alain Lamassoure zaprezentował projekt pod tytułem „Art. 43bis: droit de pétition et référendum européen”. Wniosek ten opisywał dwie formy europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz instytucjonalną możliwość przeprowadzenia paneuropejskiego głosowania powszechnego nad istotną kwestią.

Po dramatycznych tygodniach i intensywnym lobbingu ze strony NGO, które Michael Efler, aktywista z niemieckiej NGO „Więcej Demokracji” nazwał „kolejką górską do ponadnarodowej demokracji”¹⁵, przeszedł wreszcie wniosek Jürgena Meyera. Wniosek (I-46, część I, tytuł VI, CONV 724/03) pomijał całkowicie kwestię głosowania powszechnego i koncentrował się na sprawie inicjatywy obywatelskiej. Drugim przepisem na sukces Meyera było podejście zakładające zrównanie roli, jaką obywatele mogą odgrywać wpływając na Komisję Europejską dzięki prawu do inicjatywy na wzór tego przyznanego Parlamentowi i Radzie Europejskiej. Ostatecznie wniosek podpisany przez siedemdziesięciu siedmiu¹⁶ członków Konwentu przełamał całkowicie opór stawiany przez prezydium Konwentu i przyczynił się do późnego, długo wyczekiwanego przełomu: w przeddzień ostatniej sesji Konwentu do projektu konstytucji włączono prawo do inicjatywy obywatelskiej, po raz pierwszy w historii dające obywatelom narzędzie demokracji bezpośredniej na szczeblu ponadnarodowym.

Wraz z przyjęciem tego kluczowego żądania europejskich demokratycznych NGO, Konwent otworzył drzwi dla oddolnego ustalania ponadnarodowej polityki. Ta ostatnia poprawka do projektu stała się podstawą ostatecznego tekstu konstytucji, zaprezentowanego 13 czerwca przez Przewodniczącego Konwentu Giscarda d'Estaing:

„Zasada demokracji uczestniczącej – Art. I-47, p. 4

Obywatele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, reprezentujących znaczną liczbę Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w których, zdaniem obywateli, wykonywanie Konstytucji wymaga aktu prawnego Unii. Ustawa europejska określa przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych dla takiej inicjatywy obywatelskiej.”

Podobnie jak w przypadku innych obiecujących elementów w projekcie konstytucji Konwentu (metody działania, włączenie Karty praw podstawowych, zwiększona przejrzystość działania Rady), prawo do europejskiej inicjatywy obywatelskiej symbolizuje odejście od staromodnych zamkniętych debat Unii Europejskiej, nieformalnych negocjacji oraz wąskich względów politycznych.

Choć Konwent Europejski nie mógł dojść do zgody w sprawie paneuropejskiego głosowania powszechnego (referendum) we własnym projekcie konstytucji, włączenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej zaczęło odgrywać istotną rolę w serii państwowych głosowań powszechnych nad nową „ustawą zasadniczą” Unii. Po przyjęciu przez szefów rządów i państw Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w Rzymie, 29 października 2004 roku, ogłoszono serię głosowań powszechnych w sprawie Traktatu w kilku państwach członkowskich reprezentujących większość obywateli UE, w tym w Hiszpanii, Francji, Holandii, Luksemburgu, Danii, Polsce, Irlandii, Zjednoczonym Królestwie, Portugalii i Czechach.

To, co było i *de iure* wciąż jest niemożliwe – głosowanie powszechne nad istotną kwestią na skalę UE wydawało się w zasięgu ręki na początku 2005 roku. To właśnie proponowane prawo do europejskiej inicjatywy obywatelskiej stało się jednym z kluczowych argumentów za przyjęciem nowego traktatu podczas debaty poprzedzającej hiszpańskie głosowanie powszechne 20 lutego 2005 roku. Zgodnie z bada-

15 2010/0074 (COD).

16 Członkowie: Akcam, Zekeriya; Amato, Guiliano; Andriukaitis, Vytenis; Athanasias, Alexandru; Avgerinos, Paraskevas; Belohorska, Irena; Borrell Fontelles, Josep; Costa, Alberto Bernardes; Dam Kristensen, Henrik; De Rossa, Proinsias; Demetriou, Panayiotis; Dini, Lamberto; Duhamel, Oliver; Einem, Caspar; Fayot, Ben; Giannakou-Koutsikou, Marietta; Gricius, Algirdas; Haenel, Hubert; Helminger, Poul; Kaufmann, Sylvia-Yvonne; Kiljunen, Kimmo; Laborda, Gabriel Cisneros; Lequiller, Pierre; Marinho, Luis; Mavrou, Eleni; Oleksy, Jozef; Serracino-Inglott, Peter; Skaarup, Peter; Timermans, Frans; Vastagh, Pal; Voggenhuber, Johannes. Alternates: Abitbol, William; Alonso, Alejandro Munoz; Arabadjiev, Alexander; Basile, Filadelfio Guido; Berger, Maria; Budak, Necdet; Carey, Pat; Carnero Gonzalez, Carlos; D'Oliveira Martins, Guithierme; Eckstein-Kovacs, Peter; Ene, Constantin; Floch, Jacques; Fogler, Marta; Garrido, Diego Lopez; Giberyen, Gaston; Gormley, John; Grabowska, Genowefa; Katiforis, Giorgos; Krasts, Guntars; Kroupa, Frantisek; Lichtenberger, Evelin; Mac Gormick, Neil; MacLennan of Rogart, Lord; Matsakis, Marios; Nagy, Marie; Nazare Pereira, Antonio; Severin, Adrian; Sivickas, Gintautas Speroni, Francesco; Spini, Valdo; Stylianides, Evripides; The Earl of Stockton, Alexander; Vassilou, Androuta; Vella, George. Obserwatrzy: Du Granrut, Claude; Sigmund, Anne-Marie; Sepi, Mario.



Liczy się każdy głos

niem Flash Eurobarometr opublikowanym przez Komisję Europejską po głosowaniu w Hiszpanii, 45% głosujących zdawało sobie sprawę z istnienia nowej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a 65% uważało, że traktat wzmocni demokrację na szczeblu ponadnarodowym¹⁷. Ostatecznie 76,6% głosujących obywateli Hiszpanii poparto traktat.

Dynamika demokracji bezpośredniej uruchomiona przez Konwent UE i następujące głosowanie „na tak” w Hiszpanii, zainspirowały przewodniczącego Komisji UE, José Manuela Barroso, do silnego argumentowania za bardziej ponadnarodową demokracją. W kilka dni po hiszpańskim głosowaniu powszechnym, Barroso wygłosił w Hadze przemówienie, w którym twierdził, że: „Konstytucja daje obywatelom nowe sposoby aktywnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym, poprzez możliwość wnioskowania inicjatywy przy podparciu milionem podpisów”. Pierwszy urząd-

nik Europy podsumował przemówienie: „Krótko mówiąc: będziemy mieć więcej demokracji”.

Ten nowy standard silnego systemu demokracji bezpośredniej w ramach UE nie przyniósł łatwych korzyści, ani szybkiej ratyfikacji nowego traktatu europejskiego, ponieważ w dwóch kolejnych głosowaniach powszechnych we Francji (29 maja) i Holandii (1 czerwca) większość głosujących nie wyraziła dla niego poparcia. Oznaczało to niestety odrzucenie ratyfikacji, jako że, aby stać się prawem unijnym traktaty europejskie muszą być ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie. Potrzebna była kolejna runda negocjacji i głosowań powszechnych (w Irlandii w 2008 i 2009 roku) zanim nieco poprawiony traktat lizboński wreszcie ratyfikowano i wprowadzono w życie 1 grudnia 2009 roku.

Nowa zasada bezpośredniego włączania obywateli Europy w politykę europejską (Art. 10 i 11 traktatu lizbońskiego) jest efektem kilkudziesięciu lat rozwoju. Zgodnie z zarysem przedstawionym w pierwszym dziale tego podręcznika, wiąże się to z ogólnym rozwojem dążącym do nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej, opartej zarówno na demokracji pośredniej, jak i bezpośredniej, ale również z faktem rosnącej liczby kwestii dotyczących UE, o których ostatecznie muszą zdecydować sami obywatele. Od 1973 roku miało w Europie miejsce ponad pięćdziesiąt głosowań powszechnych nad kwestiami europejskimi.

Dodatek specjalny 7

51 głosowań powszechnych nad Europą w Europie

Żadna inna kwestia nie była tak istotnym przedmiotem narodowych głosowań powszechnych jak europejski proces integracyjny. Setki milionów Europejczyków w dwudziestu sześciu krajach brały udział w wydarzeniach, które można określić mianem największego doświadczenia demokracji bezpośredniej w historii przed wprowadzeniem europejskiej inicjatywy europejskiej. Jednak podczas gdy serie głosowań umożliwiły badaczom porównanie roli obywateli w europejskim procesie integracyjnym i ocenienie efektów ich uczestnictwa, pięćdziesiąt jeden głosowań powszechnych dało również wgląd w problemy związane z narodowymi głosowaniami powszechnymi nad kwestiami politycznymi UE. Co więcej, niektóre z głosowań zostały uruchomione jako plebiscyty przez rządzących prezydentów, rządy i parlamenty, stawały się

w takim samym stopniu wyznacznikiem (braku) zaufania do wybieralnych urzędników, jak głosowaniem nad faktycznym przedmiotem traktatu.

Tylko trzy z pięćdziesięciu jeden głosowań powszechnych dotyczących kwestii europejskich w Europie zaczęto się jako inicjatywy obywatelskie. Kolejne trzy głosowania uruchomione zostały jako referenda w sprawie weta. Spośród pozostałych czterdziestu pięciu głosowań, dwadzieścia stanowiło obligatoryjne głosowania, uwarunkowane wymaganiami konstytucyjnymi poszczególnych krajów. Ostatecznie pięćdziesiąt jeden dotychczasowych europejskich głosowań powszechnych w sprawie Europy spełniło funkcję ostatniego sprawdzianu, jaki obywatele zafundowali pracy swoich rządów w kierunku integracji europejskiej. W większości przypadków (w dwóch trzecich) głosujący zgodzili się i poparli stanowisko proeuropejskie, zaś nieliczne głosy negatywne stanowiły intere-

17 Konstytucja Europejska: sondaż poreferendalny; Eurobarometer (2005), str. 25, 28.

sującą nauczkę dla elit politycznych. Wynikiem wprowadzenia Europejczyków w polityczny proces decyzyjny była konkluzja, że szanse ich uczestnictwa muszą być dalej rozbudowywane.

Innymi słowy, jednym z ważnych rezultatów ponad pięćdziesięciu europejskich głosowań powszechnych w sprawie Europy jest europejska inicjatywa obywatelska.

Tabela 3. - Przegląd

	Państwo	Data	Kwestia	„tak” w %	Frekwencja
1	Francja	23.04.1972	Rozszerzenie	68,3%	60,3%
2	Irlandia	10.05.1972	Przystąpienie (WE)	83,1%	70,9%
3	Norwegia	26.09.1972	Przystąpienie (WE)	46,5%	79,2%
4	Dania	2.10.1972	Przystąpienie (WE)	63,9%	90,4%
5	Szwajcaria	3.12.1972	Przystąpienie (EFTA)	72,5%	52%
6	Wielka Brytania	5.06.1975	Pozostanie w WE	67,23%	64,03%
7	Grenlandia	23.02.1982	Pozostanie w WE	45,96%	74,91%
8	Dania	27.02.1986	Wspólny rynek	56,24%	75,39%
9	Irlandia	26.05.1987	Wspólny rynek	69,92%	44,09%
10	Włochy	18.06.1989	Inicjatywa obywatelska w sprawie Konstytucji UE	88,06%	85,4%
11	Dania	2.06.1992	Traktat z Maastricht	47,93%	83,1%
12	Irlandia	18.06.1992	Traktat z Maastricht	68,7%	57,31%
13	Francja	20.09.1992	Traktat z Maastricht	51,05%	69,69%
14	Szwajcaria	6.12.1992	Przystąpienie (EOG)	49,7%	78%
15	Liechtenstein	12.12.1992	Przystąpienie (EOG)	55,81%	87%
16	Dania	18.05.1993	Traktat z Maastricht	56,77%	85,5%
17	Austria	12.06.1994	Przystąpienie (UE)	66,58%	82,35%
18	Finlandia	16.10.1994	Przystąpienie (UE)	56,88%	70,4%
19	Szwecja	13.11.1994	Przystąpienie (UE)	52,74%	83,32%
20	Wyspy Alandzkie	20.11.1994	Przystąpienie (UE)	73,64%	49,1%
21	Norwegia	28.11.1994	Przystąpienie (UE)	47,8%	89%
22	Liechtenstein	9.4.1995	Przystąpienie (EOG)	55,88%	82,05%
23	Szwajcaria	8.06.1997	Inicjatywa obywatelska w sprawie procedur przystąpienia	25,9%	35%
24	Irlandia	22.05.1998	Traktat z Amsterdamu	61,74%	56,26%
25	Dania	28.05.1998	Traktat z Amsterdamu	55,1%	76,24%
26	Szwajcaria	21.05.2000	Traktaty bilateralne	67,2%	48%
27	Dania	28.09.2000	Przystąpienie (strefa euro)	46,87%	87,2%
28	Szwajcaria	4.03.2001	Inicjatywa obywatelska w sprawie procedur przystąpienia	23,2%	55%
29	Irlandia	7.06.2001	Traktat nicejski	46,13%	34,79%
30	Irlandia	19.10.2002	Traktat nicejski	62,89%	48,45%
31	Malta	8.03.2003	Przystąpienie (UE)	53,6%	91,0%
32	Słowenia	23.03.2003	Przystąpienie (UE)	89,6%	60,3%

	Państwo	Data	Kwestia	„tak” w %	Frekwencja
33	Węgry	12.04.2003	Przystąpienie (UE)	83,8%	45,6%
34	Litwa	11.05.2003	Przystąpienie (UE)	91,1%	63,4%
35	Słowacja	17.05.2003	Przystąpienie (UE)	92,5%	52,2%
36	Polska	6.06.2003	Przystąpienie (UE)	77,3%	58,9%
37	Czechy	14.06.2003	Przystąpienie (UE)	77,3%	55,2%
38	Estonia	14.09.2003	Przystąpienie (UE)	66,8%	64%
39	Szwecja	14.09.2003	Przystąpienie (strefa euro)	42%	82,6%
40	Łotwa	20.09.2003	Przystąpienie (UE)	67%	72,5%
41	Rumunia	19.10.2003	Przygotowania do przystąpienia (EU)	89,6%	55,2%
42	Hiszpania	20.02.2005	Traktat konstytucyjny	76,3%	42,3%
43	Francja	29.05.2005	Traktat konstytucyjny	45,3%	69,4%
44	Holandia	1.06.2005	Traktat konstytucyjny	38,4%	62%
45	Szwajcaria	5.06.2005	Referendum powszechne w sprawie przystąpienia (strefa Schengen)	54,6%	56,7%
46	Luksemburg	10.07.2005	Traktat konstytucyjny	56,6%	90,5%
47	Szwajcaria	25.09.2005	Referendum powszechne w sprawie swobodnego przepływu obywateli (UE15)	56%	54,5%
48	Szwajcaria	26.11.2006	Pomoc finansowa dla UE	53,4%	45%
49	Irlandia	12.06.2008	Traktat lizboński	46,6%	45%
50	Szwajcaria	8.02.2009	Referendum powszechne w sprawie swobodnego przepływu obywateli (UE27)	59,6%	51,5%
51	Irlandia	2.10.2009	Traktat lizboński	67,1%	58%

Choć pierwotny traktat konstytucyjny był *de iure* martwy z powodu braku ratyfikacji w kilku państwach członkowskich, zwolennicy bardziej partycypacyjnej kultury demokratycznej w Europie wykorzystali następne lata na przemyślenie i analizę państwowych i regionalnych doświadczeń z prawami inicjatywy pośredniej [OAI], uczyli się oraz identyfikowali osoby kluczowe dla przyszłego wdrożenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Między rokiem 2005 a 2008, *Initiative and Referendum Institute Europe* (IRI Europe), w ramach gwarantowania jakości tworzonych pierwszych ponadnarodowych narzędzi demokracji bezpośredniej, zorganizował kilka paneuropejskich rund konsultacji z rządowymi i pozarządowymi stronami zainteresowanymi. W ramach projektów „Inicjatywa dla Europy” zachęcano NGO do asystowania przy testach narzędzia europejskiej inicjatywy obywatelskiej jeszcze przed



Podręcznik *“The Initiative for Europe Handbook”* z 2007 roku

jego prawnym wdrożeniem. Rezultaty tych badań publikowano i omawiano podczas corocznych „szczytów europejskiej inicjatywy obywatelskiej”. Dodatkowo NGO dzieliły się swoimi doświadczeniami z prób tego nowego instrumentu. Wnioski

pochodzące z tych rozważań i ocen publikowano w corocznych podręcznikach „Inicjatywa dla Europy”, wydawanych przez IRI Europe przy współudziale innych demokratycznych NGO oraz głównych grup w Parlamencie Europejskim.

Jakie więc były główne wnioski pochodzące z tej pracy, prowadzonej między fiaskiem traktatu konstytucyjnego w 2005 roku a ratyfikacją traktatu lizbońskiego cztery lata później? Trzy rzeczy stały się zupełnie jasne:

- 1) wyniki eksperymentów prowadzonych w Europie na prawach do inicjatyw pośrednich nie były zbyt pozytywne;
- 2) obywatele w całej Europie niecierpliwie czekali na jak najszybszą możliwość ustalania ponadnarodowej polityki;
- 3) do zaprojektowania prawdziwie przyjaznego dla użytkownika i wydajnego modelu europejskiej inicjatywy obywatelskiej potrzeba wiele fachowej wiedzy i uwagi.

Zajmijmy się najpierw istnieniem i praktyką narzędzi inicjatywy pośredniej [OAI] w Europie oraz spojrzmy jak te instrumenty działają.

Przypominamy, że zgodnie z wprowadzeniem w pierwszym dziale tego podręcznika, będziemy mówić o instrumencie demokracji bezpośredniej zwanym „inicjatywą pośrednią”. W ramach ustalonych terminów ogólnej typologii nowoczesnej demokracji bezpośredniej skrótem dla tego instrumentu będzie [OAI]. Opisuje go następująca definicja:

Inicjatywa pośrednia to prawo określonej liczby uprawnionych do głosowania, pozwalające na złożenie do właściwego organu wniosku o przyjęcie prawa lub podjęcie środków; adresatem tego wniosku i żądania nie jest cały elektorat, lecz organ przedstawicielski. W przeciwieństwie do inicjatywy powszechnej, to właśnie organ decyduje, co stanie się z wnioskiem.

Wprowadzenie zarówno generalnej typologii, jak i jasnej definicji instrumentu jako takiego, nie przeszkadza oczywiście obywatelom, naukowcom, urzędnikom i dziennikarzom w całej Europie i na świecie, używać do określania inicjatywy pośredniej [OAI] bardzo różnych etykiet. Oto kilka instytucyjnie przyjętych terminów, które dadzą Państwu pojęcie o tym, jak różnie można nazywać ten sam instrument.

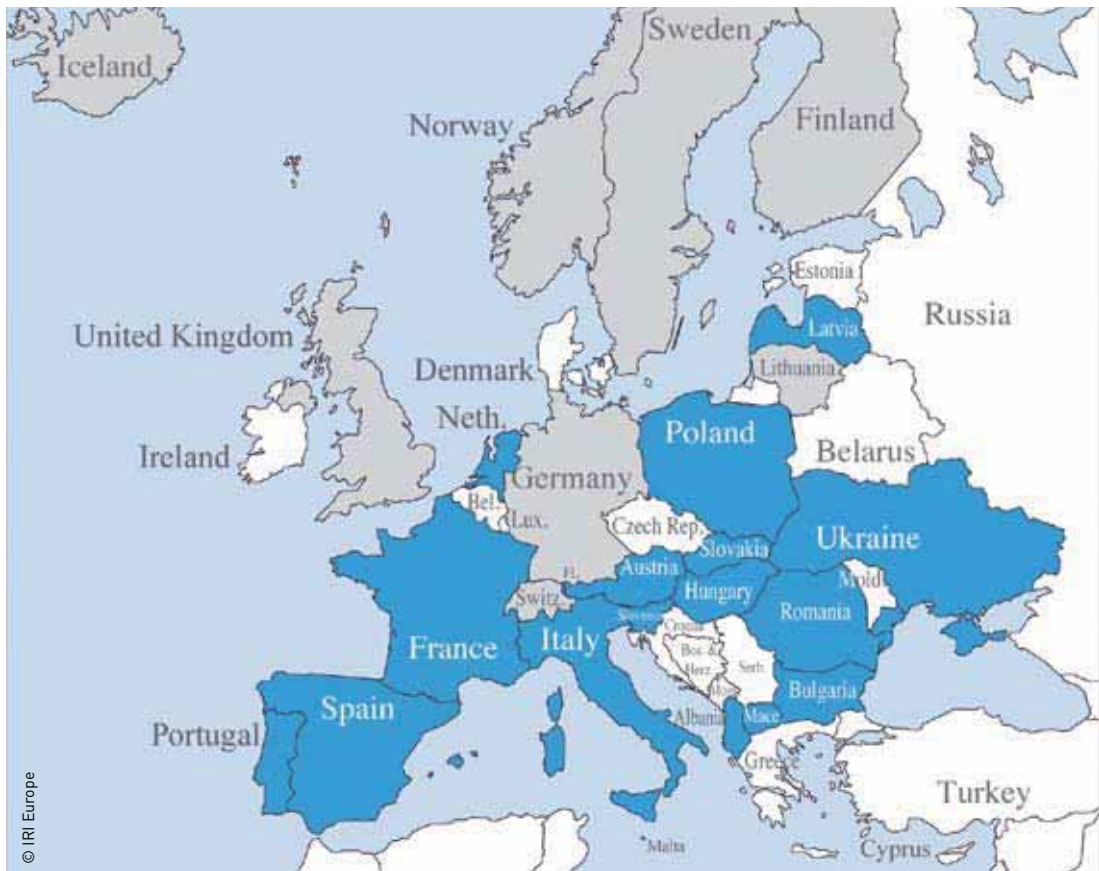
Tabela 4 – Inicjatywa pośrednia – długo oczekiwane dziecko o wielu imionach

Państwo	Nazwa oryginalna	Dostowne tłumaczenie
Austria	Volksbegehren	Żądanie powszechne
Argentyna	iniciativa popular indirecta	Pośrednia inicjatywa powszechna
Benin	Pétition citoyenne	Petycja obywatelska
Szwajcaria	Volksmotion	Wniosek powszechny
Włochy	Iniziativa delle Leggi	Inicjatywa prawna
Holandia	Volksinitiatief	Inicjatywa powszechna
Norwegia	Innbyggerinisiativ	Inicjatywa mieszkańców
Unia Europejska	Citizens' Initiative*	Inicjatywa obywatelska

* Oficjalne tłumaczenie dostępne w dwudziestu trzech językach

Ponieważ procedura inicjatywy pośredniej nie przewiduje standardowo roli decyzyjnej dla całego elektoratu, instrument ten jest z perspektywy obywateli wyraźnie słabszy, niż inne narzędzia demokracji bezpośredniej, jak inicjatywa powszechna [OOI], referendum powszechne [OOR] bądź referendum obligatoryjne [PObR]. Jednak inicjatywy pośredniej posiadają dużo większą moc niż zwykłe petycje (w sensie europejskim, nie amerykańskim, gdzie terminów „petycja” i „inicjatywa” używa się synonimicznie), ponieważ te drugie nie obligują głównej władzy legislacyjnej do działań innych niż przyjęcie i potwierdzenie jednemu lub kilku obywatelom tego faktu.

Tak więc inicjatywa pośrednia jest z definicji czymś więcej niż petycja, lecz czymś mniej niż inicjatywa ustawodawcza, który pociąga za sobą głosowanie powszechne nad istotną kwestią. Jeśli spojrzeć teraz na rozciągłość tego narzędzia w perspektywie europejskiej, mapa prezentuje się imponująco:



Niebieski: państwa posiadające narzędzia inicjatywy pośredniej na poziomie narodowym.
Szary: państwa posiadające narzędzia inicjatywy pośredniej na poziomie lokalnym.

W teorii oraz zgodnie z procedurami, większość ludzi w większej części Europy dysponuje jakąś formą instrumentu ustalania porządku obrad na szczeblu narodowym i/lub lokalnym. W nie mniej niż szesnastu państwach (dwanaście z nich to państwa członkowskie UE) proces ten istnieje na szczeblu narodowym. W kolejnych ośmiu państwach (pięciu członków UE) prawa do inicjatywy pośredniej istnieją na szczeblu lokalnym i/lub regionalnym.

3.3 Inicjatywy pośrednia: ambitna droga do zwiększenia demokracji

Co to oznacza w praktyce? Czy obywatele europejscy faktycznie są dziś u sterów w kwestii ustalania kierunku debat na różnych szczeblach polityki? Odpowiedź brzmi „nie”, co wykaże następujące tournée po kilku krajach Europy. Zaczniemy od Austrii, pierwszego kraju „inicjatywy pośredniej”.

Austria: duży szum, małe efekty

Czerpiąc inspirację z sąsiadującej Szwajcarii, kilka austriackich „Bundeslandów” (krajów związkowych) wprowadziło do swoich konstytucji formy demokracji uczestniczącej i bezpośredniej jeszcze przed ustano-

wieniem Republiki Austriackiej w 1920 roku. Nowa, federalna konstytucja Austrii przewidywała więc inicjatywę pośrednią (*Volksbegehren*) od samego początku. Również od samego początku wymagane było nie mniej niż 200.000 podpisów (lub połowa uprawnionych do zagłosowania z przynajmniej 3 krajów związkowych). Podpisy pod wnioskiem ustawodawczym można było zbierać bez jakichkolwiek ograniczeń i limitów czasowych. Z czasem liczbę wymaganych podpisów obniżono do 100.000. Jednak jednocześnie zlikwidowano możliwość nieograniczonego zbierania podpisów – teraz obywatele w celu podpisania inicjatywy pośredniej musieli odwiedzić publiczny punkt zbierania podpisów w terminie 14 dni. Dodatkowe ograniczenia obejmowały fazę przedwstępną, w której zebrać trzeba było przynajmniej 8.000 podpisów i przedłożyć je, wpłacając do urzędu opłatę w wysokości około 2.500 €. Mimo tych wszystkich obostrzeń, od 1964 roku ponad 30 grup inicjatywy było w stanie zebrać wymagane 100.000 podpisów, czyniąc austriacką OAI prawdziwym instrumentem ustalania polityki – jednak bez żadnego wpływu na proces decyzyjny. Aktualnie z tego instrumentu korzysta przede wszystkim opozycja parlamentarna w celu zyskania rozgłosu i zmobilizowania twardego elektoratu.

Tabela 5. – Dziesięć największych zbiorów podpisów w Austrii

Liczba podpisów	Procent elektoratu	Temat	Rok
1 361 562	25,74%	Konferencyjne ONZ	1982
1 225 790	21,23%	Inżynieria genetyczna	1997
895 665	17,93%	Ochrona życia ludzkiego	1975
889 659	17,74%	40-godzinny tydzień pracy	1969
832 353	17,27%	Austriacka ustawa o radiofonii i telewizji	1964
914 973	15,53%	Weto w sprawie czeskiej elektrowni atomowej	2002
717 102	12,20%	Państwo opiekuńcze	2002
644 665	11,17%	Równość szans dla kobiet	1997
624 807	10,65%	Przeciw odrzutowcom wojskowym	2002
627 559	10,53%	Sprawiedliwe emerytury	2004
421 282	8,04%	Za elektrowniami jądrowymi w Austrii	1980

Źródło: Giese (2010): „The Austrian Citizens’ Initiative: Legal Principles and Practice”

Nie ma drugiego państwa w Europie, gdzie „inicjatywa pośrednia” miałaby taki rozgłos jak w Austrii. Jednak w wielu państwach, podobnie jak w Austrii, wprowadzanie tego typu narzędzi odegrało znaczącą rolę i przyczyniło się do procesów demokratyzacji, na przykład w Hiszpanii.

Hiszpania: demokratyzacja lękiem

Wraz wprowadzeniem do Hiszpanii demokracji pod koniec lat 70., wprowadzono również do konstytucji koncepcję suwerenności ludu. W celu jej wdrożenia, konstytucja z 1978 roku powoływała demokrację przedstawicielską, opartą w równym stopniu na demokracji pośredniej i bezpośredniej. Podczas gdy pierwsza wyposażona była w silne instrumenty i podlegała ochronie, druga otrzymała mało istotne i słabe narzędzie - inicjatywę obywatelską w formie inicjatywy pośredniej [OAI]. Stosowna ustawa wymaga zebrania 500.000 podpisów w ciągu 9 miesięcy. Choć podpisy, w przeciwieństwie do Austrii, mogą być zbierane dowolnie, zasięg inicjatywy jest bardzo ograniczony. Najbardziej interesujące kwestie, np. podatki, traktaty międzynarodowe i poprawki konstytucyjne, są kategorycznie wykluczone z tych oddolnych inicjatyw. Warunki dopuszczalności sprawdza komisja parlamentarna, jeszcze przed rejestracją. Jednak, jeśli inicjatywa obywatelska zgromadzi 500.000 podpisów i zostanie uznana za dopuszczalną nawet przez Sąd Konstytucyjny, kwalifikuje się wtedy do refundacji finansowej w kwocie do 300.000€. W praktyce nie jest to

drogie przedsięwzięcie dla państwa, ponieważ mniej niż dwie takie inicjatywy docierają co roku do Korteżów, hiszpańskiego parlamentu. Sytuacja wygląda nieco inaczej w autonomicznych regionach Hiszpanii, które zaczęły demokratyzować proces inicjatywy poprzez obniżenie progów, zmniejszenie liczby ograniczeń oraz wydłużenie terminów. Tu liczba inicjatyw obywatelskich, które docierają do legislatury dochodzi do prawie 6 w ciągu roku. Porównanie wykorzystania narzędzia inicjatywy pośredniej na szczeblu narodowym i regionalnym jest interesujące nie tylko ze względu na same liczby, ale również na zawartość. Rezultaty porównania „sukcesu” inicjatyw obywatelskich w Hiszpanii i jej regionach autonomicznych dają do myślenia. Spośród inicjatyw, które zgromadziły wymaganą liczbę podpisów, mniej niż 1 na 4 na szczeblu narodowym, oraz 1 na 3 na regionalnym, zostaje wpisana do porządku obrad ustawodawczych. Tu ponownie większość inicjatyw zostaje odrzucona przez większość w parlamencie ze względów politycznych. Tylko 1 z 40 narodowych inicjatyw obywatelskich została zatwierdzona (15 ze 114 na szczeblu regionalnym). Victor Cuesta, prawnik konstytucjonalista, podsumowuje: „jedyna inicjatywa powszechna zatwierdzona dotychczas przez parlament narodowy związana była z technicznym wnioskiem ze strony Federacji Zawodowych Agentów Nieruchomości Gruntowych. W kwestii regionów autonomicznych należy zaznaczyć, że 9 z 15 zatwierdzonych inicjatyw powszechnych przeszło przez parlamenty Wysp Kanaryjskich

Tabela 6. – Główne tematy i liczby inicjatyw obywatelskich w Hiszpanii i jej regionach autonomicznych.

Temat	Hiszpania (szczebel narodowy)	Regiony (szczebel lokalny)
Prawo pracy	23 inicjatywy (51%)	17 inicjatyw (13,5%)
Środowisko	1 (2%)	34 (27%)
Działania pozytywne	4 (9%)	13 (10%)
Demokracja	0	21 (17%)
Edukacja	3 (7%)	14 (11%)
Gospodarka	8 (18%)	7 (5%)
Inne (służba zdrowia, imigracja, itd.)	6	21

Źródło: Cuesta (2010); „The Spanish popular initiative: an overview of its legal regime and practice”

i Katalonii. Kolejnym istotnym faktem jest to, że prawie połowa przyjętych inicjatyw (7 z 15) odnosi się do ochrony środowiska¹⁸.

W kwestii zbierania i składania podpisów, hiszpańskie przepisy, w przeciwieństwie do austriackich, nie wymagają od popierających przychodzenia do urzędów państwowych w bardzo krótkim przedziale czasowym. Podpisy mogą być zbierane i składane „dowolnie”. Ta dowolność ma jednak swoje ograniczenia, co czyni proces trudniejszym. Hiszpańscy obywatele popierający daną inicjatywę nie tylko muszą podać numer swojego krajowego dowodu tożsamości, ale również złożyć podpis „w obecności osoby, która może potwierdzić ich tożsamość”. Zgodnie z art. 9 odpowiedniej ustawy, tzw. „systemu prawnego powszechnej inicjatywy ustawodawczej”, obowiązek potwierdzenia tożsamości podpisujących powierza się „osobom, która może zaświadczyć o zgodności danych”, np. notariuszom, sekretarzom sądowym bądź sekretarzom lokalnej jednostki administracyjnej. Rolę zatwierdzania podpisów można przyznawać też obywatelom-ochotnikom, wyznaczonym przez komitet inicjatywy, którzy nabywają wtedy status notariuszy specjalnych¹⁹.

Podsumowując, hiszpańska procedura inicjatywy pośredniej stanowi gotowy plan tego, jak nie powinien być zaprojektowany taki instrument demokracji bezpośredniej, ponieważ nie jest w stanie zapewnić przewidywanej korzyści w postaci realnej możliwości nawiązania dialogu między obywatelami oraz między na linii obywatele - organy przedstawicielskie. Główne wyzwania

w hiszpańskich procesach o zasięgu narodowym to między innymi: fakt, że wiele kwestii podlegających działaniom narodowej legislatury wyłączono z inicjatywy obywatelskiej, zbyt duże przeszkody w dziedzinie zbierania i składania podpisów oraz rządząca większość parlamentarna nie wykazująca dobrej woli w kierunku rozpatrzenia wkładu obywateli, wynikającego z prawa do inicjatywy. Istnieje jednak aspekt pozytywny – kilka regionów autonomicznych (np. Wyspy Kanaryjskie, Katalonia, Baleary) ulepszyło procesy inicjatywy obywatelskiej na szczeblu regionalnym, co pozwoliło włączyć do polityki przede wszystkim kwestie z zakresu ochrony środowiska.

Polska: Postkomunistyczna władza ludu

Zanim przejdziemy do proceduralnych i praktycznych aspektów nowej europejskiej inicjatywy obywatelskiej, oceńmy doświadczenia kolejnego, trzeciego państwa członkowskiego UE posiadającego narzędzie *inicjatywy pośredniej* [OAI]: Polski.

Jako państwa postkomunistyczne Polska, której proces demokratyzacji rozpoczął się w pierwszej połowie lat 80., stanowi dowód na (liczne) możliwości i (oczywiste) ograniczenia nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej w Europie. Decydując się na włączenie zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich procedur demokratycznych do konstytucji z 1997 roku, Polska przyjęła narzędzia inicjatywy obywatelskiej oraz referendum powszechnego. Nowa konstytucja odzwierciedlała potrzebę zrównoważenia suwerenności parlamentu i obywateli. Jednak,

18 Victor Cuesta (2010); „The Spanish Popular Initiative: an overview of its legal regime and practice”. str. 16.
Odczyt podczas seminarium akademickiego w Turku w Finlandii, 8 lipca 2010 roku. Artykuł ten będzie częścią przygotowywanej publikacji pt. „Citizens’ initiative in Europe”. (2011, Palgrave, Red.: Majja Setälä i Theo Schiller).

19 Tamże, str. 10.

podobnie jak w przypadku większości innych państw Europy, dotychczas w praktyce brakuje równowagi władzy między wybieranymi przedstawicielami z jednej strony, a elektoratem z drugiej. Ilustruje to polska inicjatywa pośrednia [OAI], która daje 100.000 obywateli prawo inicjowania nowego ustawodawstwa. Choć procedura zbierania tych podpisów jest względnie dowolna (np. brak osoby potwierdzającej, jak w Austrii, bądź Hiszpanii), to wymogi formalne do przedłożenia „sformułowanego projektu ustawy” przyprowadzają o ból głowy. Od 1997 roku do stosownego organu (Marszałka Sejmu) wniesiono prawie 100 inicjatyw obywatelskich. Jednak mniej niż połowa tych inicjatyw spełniała wymogi prawne pozwalające na wniesienie ich bez przeszkód. Piętnaście inicjatyw upadło już w tej fazie procesu, zaś 67 pomyślnie przeszło do etapu zbierania procesów, na którą polskie prawo daje 3 miesiące. Ostatecznie około 1/4 wszystkich oficjalnie uruchomionych inicjatyw obywatelskich została włączona do programu ustawodawczego, zaś 7 z nich przyniosło skutek w postaci nowych przepisów dotyczących ochrony środowiska, ochrony obywateli przed bezrobociem oraz obowiązkowej opieki przedszkolnej gwarantowanej przez państwo.

Polskie doświadczenia wykazują, że inicjatywa pośrednia może przynieść istotny wkład w modernizację, ale (jeszcze) nie funkcjonuje prawidłowo jako barometr społeczny, ze względu na znaczne przeszkody i wymagania ustawodawcze. Innymi słowy, nawet polska inicjatywa obywatelska nie stanowi dla inicjatorów „konkretnej wartości”, ponieważ wymaga „wielkiego wysiłku, nie dając gwarancji satysfakcjonujących efektów z powodu utraty kontroli nad zawartością proponowanej ustawy od momentu przedstawienia w parlamencie. Nie ma żadnych ograniczeń wpływu ustawodawcy na treść wniosku, może on więc zostać zmieniony, nawet całkowicie, przez członków parlamentu bądź odrzucony na samym początku procedury ustawodawczej, podczas pierwszego czytania projektu. (...) Obywatele będą raczej korzystać z innych możliwości wpływania na ustawodawców, np. lobbingu²⁰.”

Inicjatywa pośrednia: narzędzie komunikacji demokratycznej

Z dotychczasowej oceny doświadczeń z inicjatywą pośrednią wyływają trzy wnioski, które należy wziąć pod uwagę na szczeblu europejskim:

- procedury *inicjatywy pośredniej* to punkty wyjścia dla opracowania bardziej kompleksowych (również w kwestii decyzyjności) elementów nowoczesnej demokracji bezpośredniej, istniejące w coraz większej części Unii Europejskiej;

- ogólnokrajowe i lokalne doświadczenia mogą stanowić model dla Europy w kwestii aspektów, które należy uwzględnić przy projektowaniu procesu (ramy czasowe, wymagania prawne, progi, refundacje), jak również tych, których należy unikać dla właściwego funkcjonowania tych narzędzi;

- aby osiągnąć prawdziwy demokratyczny sukces, priorytetem należy uczynić aspekty komunikacyjne powstającego narzędzia europejskiej inicjatywy pośredniej, poprzez stosowne wsparcie finansowe i stworzenie kompleksowej infrastruktury.

Trzeba ponownie podkreślić, że narzędzie *inicjatywy pośredniej* odgrywa raczej pośrednią rolę w procesie decyzyjnym. Prawdziwą „konkretną wartość” dla wszystkich zainteresowanych stron – inicjatorów (organizatorów), sygnatariuszy (popierających), odbiorców (Komisji UE) czy konsultantów (innych instytucji UE) – musi więc stanowić „zdemokratyzowana polityka”. Implikuje to „oddolny” dialog między obywatelami, oraz między obywatelami a instytucjami. Innymi słowy, w przeciwieństwie do innych, przyjętych w Unii Europejskiej (i zapisanych w Artykułach 10. i 11. traktatu lizbońskiego) form oficjalnego uczestnictwa obywateli, europejska inicjatywa obywatelska otwiera pierwszy kanał demokracji bezpośredniej na szczeblu ponadnarodowym.

Jest to długo wyczekiwana i atrakcyjna perspektywa – w teorii oraz w praktyce. Z tego właśnie powodu, przez ostatnie siedem lat uruchomiono przynajmniej dwadzieścia pięć paneuropejskich inicjatyw pilotażowych, tworząc w ten sposób wiele przydatnych lekcji dla przyszłego korzystania z europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Spójrzmy więc teraz na ten praktyczny wymiar tworzenia nowego narzędzia w perspektywie diachronicznej.

20 Anna Rytel-Warzocha (2010), „The Popular Initiative in Poland”, str. 13, przedstawiono podczas seminarium w Turku [por. przypis 18].

3.4 Yes, we can! Historia 25 pilotażowych europejskich inicjatyw obywatelskich

Po raz kolejny użyjemy wehikułu czasu i cofniemy się o kilka lat, do połowy obecnej dekady: szanse na autentyczny demokratyczny przełom były wtedy nienajlepsze. Pomimo wniosku o konstytucję europejską z 2003 roku, nastroje w Europie i na świecie nie były zbyt prodemokratyczne. Wręcz przeciwnie: po wydarzeniach z 11 września i nieuzasadnionej inwazji w Afganistanie w 2001 roku, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania (wraz z kilkoma europejskimi sprzymierzeńcami) uruchomiły kolejną inwazję na Irak, sprzeczną z zasadami ONZ i prawem międzynarodowym, w wielu państwach wolności obywatelskie poddano drastycznym ograniczeniom, zaś gospodarka światowa, oparta głównie na bankach finansowych, miała wkrótce ze stanu rozkwitu popaść ku recesji. W tej sytuacji latem 2005 roku wyborcy francuscy i niemieccy zawetowali projekt konstytucji UE. Jak w takich warunkach kilka niedawno zainicjowanych działań ukierunkowanych na ponadnarodowe procesy demokratyczne miało doprowadzić do prawdziwego postępu? W obrębie instytucji europejskich, a przede wszystkim w Komisji UE, każdy wniosek dotyczący ustanowienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej bez nowego traktatu blokował urząd przewodniczącego Komisji, zaś w Parlamencie Europejskim przeciw podobnym działaniom Komisji Petycji silny opór stawiała Komisja Konstytucyjna. Innymi słowy, ruchy na rzecz europejskiej inicjatywy obywatelskiej były kompletnie zablokowane, zaś perspektywy wyglądały marnie!

Po raz kolejny wielu obywateli, liczne organizacje pozarządowe i kluczowe figury w instytucjach europejskich nie miały zamiaru się poddać. Wręcz przeciwnie: kilka lat wcześniej, zanim tego sloganu użył senator ze stanu Illinois w USA, ludzie w całej Europie powiedzieli sobie „yes, we can” („tak, potrafimy”). Dokonali też tego. Sama idea posiadania prawa do ustalania politycznego programu instytucji europejskich zainspirowała dziesiątki grup do uruchomienia własnych inicjatyw pilotażowych. Ironia sprawiła, że pierwsza europejska inicjatywa obywatelska, która znalazła się na pierwszych stronach gazet, wywodziła z Parlamentu Europejskiego: Cecilia Malmström, liberalna posłanka do Parlamentu Europejskiego z Göteborgu w Szwecji (gdzie już w połowie lat 90. brała udział w zebraniu eurotopii w sprawie tego nowego instrumentu) uruchomiła w Dniu Europy w 2006 roku tzw. inicjatywę „oneseat.eu”.

Tekst inicjatywy, wkrótce dostępny w dwudziestu pięciu europejskich językach, brzmiał:

„Przenoszenie Parlamentu Europejskiego z Brukseli (Belgia) do Strasburga (Francja) każdego roku kosztuje europejskich podatników 200 mln euro. Jako obywatel Unii Europejskiej chcę, aby Parlament Europejski miał tylko jedną siedzibę – w Brukseli.”

Co za inicjatywa! Wzięta na cel bardzo konkretny i realny problem oraz zaproponowała jasne rozwiązanie. Organizatorzy szybko uformowali szeroką sieć ludzi (posłowie do parlamentu europejskiego z jego wszystkich grup) i organizacji (np. Kampania na Rzecz Reformy Parlamentarnej). Proponując zwiększenie wydajności, odpowiedzialności i przejrzystości, inicjatywa „oneseat” była w stanie umieścić dyskutowaną kwestię politycznej porządku obrad nawet bez prawnie przyjętego rozporządzenia, bez konsultowania inicjatywy w tak wczesnym stadium u jej zamierzonego adresata – Komisji UE. Kilka miesięcy po uruchomieniu, 18 września 2006 roku, młody Fin, Olli Tikkaniemi, został milionowym sygnatariuszem inicjatywy „oneseat”, dowodząc w jasny sposób, że z pewnością będzie możliwe zebranie takiej liczby podpisów popierających europejską inicjatywę obywatelską.

Choć strona internetowa (www.oneseat.eu – wciąż czynna) wyraźnie odnosiła się do przepisu o EIO w (odrzuconym) traktacie konstytucyjnym, doświadczenie to przyniosło parę lekcji na przyszłość:

- Inicjatywa „oneseat” istniała wyłącznie w formie online, nie była powszechnie znana wśród większych rzeszy Europejczyków. Z tego powodu tylko kilka państw było w stanie stworzyć większe poparcie, np. Holandia – ponad 430.000 podpisów oraz Szwecja – 140.000.

- Inicjatywa „oneseat” zapraszała wszystkich do podpisania wniosku (czasem mylnie nazywanego petycją), lecz nie miała wewnętrznego ani technicznego systemu weryfikacji tożsamości sygnatariuszy.

- Inicjatywa „oneseat” odnosiła się do kwestii leżącej poza kompetencjami Komisji UE, ponieważ o siedzibie Parlamentu decydują wyłącznie państwa członkowskie UE.

Te trzy wady razem wzięte spowodowały brak równowagi tej pierwszej, pilotażowej EIO. Kiedy Komisja odrzuciła inicjatywę z powodu niespełnienia warunków dopuszczalności, podpisy

przekazano parlamentarnej Komisji Petycji; tu po raz kolejny oficjalna odpowiedź brzmiała: „nie-dopuszczalna” – tym razem ze względu na brak możliwości potwierdzenia podpisów. Ostatecznie brak fundamentów organizacyjnych i partnerów w Europie sprawiły, że kluczowi decydenci nie zdecydowali się na strategię długoterminową. Pod koniec września 2006 roku Cecilia t opuściła Brukselę i została Ministrem ds. UE w nowym, konserwatywnym rządzie Szwecji. Trzy lata później wróciła do Brukseli i Berlaymont, budynku stano-

wiącego siedzibę Komisji Europejskiej, jako jej szwedzki członek. Z pewnością interesujące okaże się obserwowanie jej przyszłych poczynąń, kiedy „prawdziwe” europejskie inicjatywy obywatelskie wylądują na jej biurku.

Jednak, jak pokaże nasz dodatek specjalny, inicjatywa „oneseat” nie była bynajmniej jedyną próbą użycia powstającego ponadnarodowego instrumentu demokracji bezpośredniej.

Dodatek specjalny 8

Łatwych rozwiązań brak: jak Europejskie Forum Niepełnosprawności podeszło do nowej szansy

Od 1997 roku Europejskie Forum Niepełnosprawności broni i wspiera prawa osób niepełnosprawnych na szczeblu Unii Europejskiej. Mimo tego, że kwestie niepełnosprawności osiągnęły dużo większe znaczenie i widoczność w programie polityki europejskiej, osoby niepełnosprawne wciąż muszą mierzyć się z dyskryminacją i naruszeniem najbardziej podstawowych praw w wielu aspektach życia. Dla Europejskiego Forum Niepełnosprawności bardzo pilnym problemem stało się zwiększanie świadomości na temat tej sytuacji oraz mobilizowanie europejskich decydentów i opinii publicznej w kwestiach niepełnosprawności. W 2007 roku Forum zdecydowało się uruchomić pilotażową EIO w tej sprawie, aby zmobilizować obywateli Europy do zaangażowania w dziedzinę niepełnosprawności, oraz zachęcić osoby niepełnosprawne do działania w dziedzinie spraw europejskich. Oznaczało to potrzebę przekonania niepełnosprawnych, że mają coś do powiedzenia oraz rolę do odegrania na szczeblu Unii Europejskiej. Oznacza to również zwiększenie świadomości wpływu, jaki Unia Europejska wywiera na życie wszystkich obywateli Europy, w tym tych zmagających się niepełnosprawnością.

Celem „Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej na rzecz Osób Niepełnosprawnych w Unii Europejskiej” jest promowanie silniejszego ustawodawstwa europejskiego dotyczącego niepełnosprawności. Aktualnie inicjatywy i legislatura UE w kwestii osób niepełnosprawnych opracowywane są głównie w ramach podejścia skoncentrowanego na konkretnych problemach, a więc rozczłonkowanego. Aby raz na zawsze zwalczyć dyskryminację osób niepełnosprawnych we wszystkich państwach członkowskich,



Tworzenie pilotażowej EIO

inicjatywa wzywa Unię Europejską do opracowania kompleksowego systemu legislacji, obejmującego wszelkie aspekty życia codziennego. Na szczeblu międzynarodowym Unia Europejska podpisała niedawno konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, korzystając z tego samego podejścia.

Pierwszym krokiem przed uruchomieniem kampanii 23 stycznia 2007 roku, było uzyskanie szerokiego konsensusu co do jej celów i kształtu w europejskim środowisku niepełnosprawnych. Zajęło to ponad rok. Ta praca przygotowawcza zapewniła ogólne ramy dla opracowania narzędzi i przestania kampanii, przy założeniu otwartości jako ich głównej cechy. Tekst inicjatywy podsumowuje w sposób przyjazny dla użytkownika główne przestania i żądania kampanii, aby zapewnić, że zostaną ode dobrze zrozumiane przez potencjalnych sygnatariuszy.

Do poparcia tej EIO zaproszono organizacje niepełnosprawnych z całej Europy, co dało im bardzo istotne poczucie przynależności, oraz umożliwiło promowanie własnej polityki na szczeblu narodowym, regionalnym, czy lokalnym. Forum starało się, aby inicjatywa nie została odebrana jako „odgórna kampania europejska”, lecz jako „oddolna inicjatywa obywatelska”.

W fazie zbierania podpisów kluczową rolę odegrał Internet. Oświadczenia poparcia mogły też

oczywiście być zbierane ręcznie. Stworzono stronę internetową inicjatywy, służącą do zbierania podpisów elektronicznych oraz zawierającą najważniejsze informacje, dokumenty i aktualności z kampanii. Strona działa w języku angielskim i francuskim, z wyjątkiem podstrony „sign” („podpisz”), dostępnej we wszystkich językach UE. Stronę można odwiedzić pod adresem: www.1million4disability.eu

Wyzwanie wielostronnej wymiany informacji

Największą trudnością związaną z kampanią był z pewnością początkowy brak reakcji ze strony krajowych/lokalnych organizacji niepełnosprawnych. Mimo iż organizacje wkładały wysiłek w uczestnictwo w kampanii, generalnie nie były zainteresowane zwiększaniem osiągnięć ani dzieleniem się doświadczeniami z innymi. W efekcie przepływ informacji zaburzony jest zarówno w wymiarze wertykalnym, jak i horyzontalnym.

Oczywiście język sam w sobie stanowił przeszkodę, zwłaszcza w przypadku konieczności stworzenia narzędzi do komunikacji oraz tłumaczenia kluczowych wiadomości. Ograniczony budżet wymógł głównie elektroniczną formę narzędzi kampanii. Niemniej jednak, EFN starało się jak najlepiej rekompensować brak środków twórczym podejściem, wspieraniem partnerstwa oraz korzystaniem z już istniejących dróg przekazu informacji.

Inne napotkane trudności, to między innymi różnice w kulturze i podejściu każdego z państw członkowskich; niejednołity w UE poziom legisla-

cji i świadomości w zakresie niepełnosprawności; ograniczony dostęp do narzędzi elektronicznych i izolacja osób niepełnosprawnych; rozmaite problemy związane z ochroną danych osobowych i ważnością zebranych podpisów, a wreszcie trudności w zebraniu liczby podpisów proporcjonalnej do rozmiarów i populacji poszczególnych państw członkowskich.

Dziewięć miesięcy po uruchomieniu inicjatywy, wiceprzewodniczącej Komisji UE, Margot Wallström, przedłożono ponad 1,2 mln podpisów. Jej pierwszą reakcją były słowa: „Jesteście dla nas bardzo istotną grupą nacisku, która wciąż przypominam o pracy, która pozostała jeszcze do wykonania oraz ważnymi współpracownikami Komisji Europejskiej podczas przygotowywania projektu legislacyjnego. Wiem, że trwają prace nad wnioskiem ustawodawczym, mam nadzieję, że zakończą się w przyszłym roku. Obiecaliśmy spełnić te obietnice i dotrzemy słowa.”

Dziś, trzy lata po przedłożeniu inicjatywy, Komisja wciąż nie wykonała zadania, a na stronie inicjatywy przeczytać można, ile dokładnie dni minęło od tego czasu. Innymi słowy, europejska inicjatywa obywatelska nie jest szybkim rozwiązaniem ani pójściem na skróty, ale bardzo ważnym narzędziem służącym do włączenia kwestii do programu politycznego.

Źródło: Initiative for Europe Handbook 2008. Szczególne podziękowania dla: Helena González-Sancho Boderó. Więcej informacji na stronie: www.1million4disability.eu

Po przeprowadzeniu ponad 24 pilotażowych europejskich inicjatyw obywatelskich można powiedzieć, że nowe narzędzie zostało gruntownie przetestowane w czasie rzeczywistym i na szeroką skalę. Te początki praktycznego zastosowania dowodzą również, co niezbyt zaskakujące, że instrument ten jest przydatny dla wszelkiego rodzaju podmiotów i grup interesów, w tym partii politycznych, dużych organizacji w rodzaju związków zawodowych i NGO, aktywistów i grup roboczych ad hoc. Zwłaszcza te ostatnie próbowały wykorzystać ten proces w celu demokratyzowania europejskiej systemu: uruchomiono kilka EIO promujących paneuropejskie głosowanie powszechne nad nowym traktatem europejskim. Inną kluczową inicjatywę nazwano po prostu „inicjatywą EIO”, lub „inicjatywą w sprawie inicjatywy”. Grupa młodych Europejczyków (wspierana przez NGO *Democracy International* oraz Europejskie Forum Studentów)

uruchomiła „Inicjatywę EIO” pod koniec 2006 roku, kiedy stało się jasne (po upadku traktatu konstytucyjnego), że sporo czasu zajmie uzgodnienie i ratyfikowanie nowego traktatu UE (co w końcu stało się pod koniec roku 2009). Możliwe okazało się uzyskanie poparcia wielu innych organizacji, np. Europejskiego Biura Działań Obywatelskich (*European Citizens Action Service*) i Fundacji Króla Baudouina (*King Baudouin Foundation*) oraz wielu posłów do Parlamentu Europejskiego. Jednak kontekst tej europejskiej inicjatywy obywatelskiej był bardzo skomplikowany, gdyż nie istniały jeszcze formalne przepisy w związku z EIO, zaś jej główny cel, czyli promowanie formalnego wprowadzenia prawa do europejskiej inicjatywy obywatelskiej bez nowego traktatu UE, stanowił ideę, która nie miała poparcia kluczowych instytucji UE. Inicjatywa odniosła wielki sukces podtrzymując aktywność organizacji wspierających i instytucji UE w dziedzi-

nie pracy wstępnej przed wdrożeniem europejskiej inicjatywy obywatelskiej, lecz nie udało się jej zebrać w Europie dużej liczby formalnych podpisów. Pod koniec 2008 roku, Carsten Berg, jedna z koordynatorów inicjatywy, dostarczyła do Parlamentu UE „kilka tysięcy podpisów” w postaci petycji.

W podręczniku IRI „Initiative for Europe Handbook” z 2008 roku, Berg następująco podsumowała wnioski, jakie wyływały z „Kampanii EIO” dla udanej praktyki stosowania europejskich inicjatyw obywatelskich:

„Opracowaliśmy cztery podstawowe kryteria uruchamiania, które dotyczą aspektu budowania sojuszków na szczeblu regionalnym i lokalnym, wsparcia ze strony NGO, zobowiązania do zbierania podpisów oraz zasobów finansowych, które trzeba pozyskać. Dopiero po spełnieniu tych czterech kryteriów faktycznie uruchomilibyśmy kampanię i przystąpili do zbierania miliona podpisów:

- 1. Przynajmniej 100 NGO powinno oficjalnie zdecydować się na przystąpienie do sojuszu.
- 2. Powinny istnieć dobrze ugruntowane krajowe/ lokalne sojusze na rzecz danej EIO w przynajmniej 8 państwach członkowskich UE, z których

dwa powinny być „dużymi” państwami (Francja, Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Włochy, Polska, Hiszpania), zaś dwa powinny być nowymi państwami członkowskimi.

- 3. Należy „oczekiwać” przynajmniej 100.000 podpisów NGO w formie zobowiązania.
- 4. Należy pozyskać fundusze w wysokości przynajmniej 100.000 euro.

Choć spełniono kryterium pierwsze i drugie, nie udało się spełnić trzeciego i czwartego. Zdecydowaliśmy więc nie apelować o milion podpisów, a po prostu zebrać tyle, ile możliwe”²¹.

Chociaż ocena kryteriów uruchamiania będzie odgrywać kluczową rolę w każdym z przyszłych projektów europejskiej inicjatywy obywatelskiej, konkretne kryteria mogą wyglądać inaczej, w zależności od poszczególnych celów organizatorów. W kolejnym dziale podręcznika omówimy każdy z głównych etapów w praktyce tworzenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Najpierw podamy listę pilotażowych inicjatyw uruchomionych w latach 2004-2009.

Tabela 7. – 25 pilotażowych europejskich inicjatyw obywatelskich (2004-2010)

	Temat	Cel	Organizatorzy	Proces zbierania podpisów	Uwagi
1	Inicjatywa „one seat”	Ustanowienie Brukseli jedyną siedzibą Parlamentu Europejskiego	Postowie do Parlamentu Europejskiego	Wyłącznie e-podpisy, bez e-maila weryfikacyjnego, 20 języków, ponad 1,2 mln podpisów	Przedłożone Komisji Europejskiej (2006), niedopuszczone, wystane do Komisji Petycji PE
2	Równość dla wszystkich!	Rozszerzenie obywatelstwa UE na wszystkich mieszkańców	Europejskie Stowarzyszenie Ochrony Praw Człowieka	Wyłącznie e-podpisy, weryfikujący e-mail, 22 języki	
3	Przeciw energii jądrowej	Zakończenie traktatu Euratom i powstrzymanie budowania nowych ośrodków jądrowych	<i>Friends of the Earth, Global 2000</i>	e-podpisy i lista, bez weryfikacji e-mailem, 13 języków, ponad 630 000 podpisów	Przedłożone Komisji Europejskiej (2007)
4	Europejska inicjatywa zdrowotna	Dopuszczenie leków naturalnych w całej Europie i zezwolenie na referenda w Unii Europejskiej	Dr Rath Health Foundation	Lista z podpisami z e-mailem weryfikacyjnym, 6 języków	

21 “Initiative for Europe Handbook” (2008), Carsten Berg: „The Initiative for the Initiative”, str. 45; strona internetowa kampanii to www.citizens-initiative.eu

	Temat	Cel	Organizatorzy	Proces zbierania podpisów	Uwagi
5	Partnerstwo zamiast członkostwa dla Turcji	Zapewnienie, że Turcja spełni tzw. kryteria kopenhaskie przed wejściem do UE	Konserwatywne organizacje pozarządowe w Europie Środkowej	e-podpisy i lista, bez e-maili do weryfikacji, 17 języków	Uruchomiona w 2005
6	Polityczna Europa Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości	Wymuszanie współpracy w sprawach sprawiedliwości w obrębie UE	Francuscy politycy	Wyłącznie e-podpisy, e-mail do weryfikacji, tylko obywatele UE25, 3 języki	Uruchomiona w 2005
7	Skuteczne 112 w całej Europie	Ustanowienie jednolitego numeru awaryjnego	Europejskie Stowarzyszenie Numeru Alarmowego	Wyłącznie e-podpisy, bez e-maila do weryfikacji, 25 języków	Uruchomiona w 2005
8	Pomoc dla Afryki	Przeznaczenie dodatkowych 5 mld Euro rocznie dla cierpiących na AIDS w Afryce	Postowie do Parlamentu Europejskiego	Wyłącznie e-podpisy, bez e-maila do weryfikacji	Uruchomiona w 2004
9	Europejska służba cywilna	Ustanowienie paneuropejskiej służby publicznej	Ruch Europejski we Francji	Wyłącznie e-podpisy, bez e-maila do weryfikacji	
10	Ratujmy naszą Europę Socjalną	Kampania na rzecz Europy socjalnej	Austriacka NGO Volkshilfe Österreich	Wyłącznie e-podpisy, bez e-maila do weryfikacji, 4 języki	Uruchomiona w 2006
11	1million4disability	Zapewnienie praw ludziom niepełnosprawnym poprzez efektywne ustawodawstwo niepełnosprawnym poprzez efektywne ustawodawstwo	Europejskie Forum Niepełnosprawności	e-podpisy z e-mailem do weryfikacji i lista papierowa, 28 języków, 1,65 mln podpisów	Przedłożone Komisji Europejskiej w 2008
12	I Inicjatywa GMO	Oznakowanie produktów zwierzęcych w przypadku karmienia paszami modyfikowanymi genetycznie	Greenpeace International	Wyłącznie papierowe listy, ponad 1 mln podpisów	Przedłożone Komisji Europejskiej (2007)
13	Inicjatywy antropozofii stosowanej	Promowanie ludzkiej godności i indywidualnego rozwoju jako kluczowych wartości europejskich	Sieć organizacji antropozoficznych	Papierowe listy i e-podpisy, e-maile do weryfikacji, 11 języków (informacje), 21 języków(formularze do zbierania podpisów), ponad 1 mln podpisów	

	Temat	Cel	Organizatorzy	Proces zbierania podpisów	Uwagi
14	Wysoka jakość usług publicznych	Udostępnienie wszystkim wysokiej jakości usług publicznych	Europejska Konfederacja Związków Zawodowych	Listy papierowe i e-podpisy, e-maile do weryfikacji, 22 języki	
15	Europejskie referendum w sprawie Konstytucji UE	Uruchomienie konsultatywnego głosowania powszechnego w sprawie nowych traktatów UE	Unia Europejskich Federalistów	Wyłącznie e-podpisy, mechanizm kontroli i weryfikacji, 13 języków	Uruchomiona w 2007
16	Inicjatywa w sprawie inicjatywy	Wdrożenie przyjaznej obywatelom procedury europejskiej inicjatywy obywatelskiej	Demokratyczne NGO i grupy studenckie	Listy papierowe i e-podpisy, e-maile do weryfikacji, 23 języki	Przedłożona Komisji Petycji PE w styczniu 2008
17	Kryzysowa inicjatywa dla Darfuru	Żądanie wystania międzynarodowych sił ochronnych	Organizacje praw człowieka	Listy papierowe i e-podpisy, e-maile do weryfikacji, dwa języki	
18	Referendum w sprawie kolejnego traktatu UE	Uruchomienie w Europie referendum w sprawie Europy	Postowie do Parlamentu Europejskiego	Wyłącznie e-podpisy, weryfikujący e-mail, 27 języków	Uruchomiona w 2007
19	Razem przeciw nowotworom	Wezwanie instytucji europejskich i rządów narodowych do pilnych działań w interesie chorych na raka w Europie	Organizacje społeczne działające na rzecz walki z nowotworami	Wyłącznie e-podpisy, potwierdzenie, ale bez e-mail do weryfikacji	2006-2007
20	European Citizenship Initiative Europejska inicjatywa obywatelska	Stworzenie forum w sprawie obywatelstwa europejskiego w celu badań i wystuć publicznych	Europejskie Biuro Działań obywatelskich		
21	Europejska inicjatywa referendalna	Kampania na rzecz prawa do referendum w sprawie istotnych zmian w traktatach UE	Dr Rath Health Foundation	Lista z podpisami z e-mailem weryfikacyjnym, 6 języków	
22	II Inicjatywa GMO	Moratorium na żywność GM	Platforma avaaz.org – the world in action	Zbiórka podpisów online, z pełnym imieniem i nazwiskiem, datą urodzenia i narodowością, e-mail do weryfikacji, 7 języków, ponad 1 mln popierających	Przygotowanie gruntu pod jedną z pierwszych formalnie zarejestrowanych europejskich inicjatyw obywatelskich http://www.avaaz.org/en/eu_gmo

	Temat	Cel	Organizatorzy	Proces zbierania podpisów	Uwagi
23	Inicjatywa wolnej niedzieli	Europejskie przepisy w sprawie wolnych niedziel	Niemieckie organizacje katolickie	Zbiórka online, 2 języki	Przygotowanie gruntu pod jedną z pierwszych formalnie zarejestrowanych europejskich inicjatyw obywatelskich www.free-sunday.eu
24	Inicjatywa Karty Europejskiego Dnia Otyłości	Głos dla pacjentów z nadwagą	Przemysł farmaceutyczny, w tym GlaxoSmith Kline	Zbiórka online, 15 języków	Podaje się za pierwszą tworzoną EIO www.obesityday.eu
25	Inicjatywa „Eat Greener” („Jedz zielone”)	Zwrot 30% kosztów zakupu żywności organicznej produkowanej na lokalnych farmach w punktu zakupu	Organizacje konsumentów	Zbiórka podpisów online, 12 języków, narzędzie do głosowania (tak lub nie)	Eatgreener.eu (witryna zostanie uruchomiona po uzgodnieniu przepisu)

Naszą ocenę pierwszych dwudziestu pięciu pilotażowych inicjatyw można również potraktować jako wgląd, oparty na rzeczywistych doświadczeniach, w sposób, w jaki europejska inicjatywa europejska będzie wykorzystywana przez grupy o bardzo różnych poglądach politycznych na rzecz rozmaitych celów. Ich wspólnymi cechami będą jednak intensywne korzystanie z technologii cyfrowych, wymóg wielojęzyczności oraz rosnąca świadomość, że europejska inicjatywa obywatelska jest sama w sobie długim procesem oraz że może stanowić dodatkowy element innej działalności długoterminowej. W oparciu o te doświadczenia możemy oczekiwać, że przyszłe europejskie inicjatywy obywatelskie będą wykorzystywane głównie w sposób proaktywny, nie zaś reaktywny. Dlaczego? Właśnie dlatego, że natura tego instrumentu nie czyni go podatnym na emocjonalne reakcje, ale sprawia, że jest potencjalnie bardzo przydatne w długoterminowej działalności w kierunku ustalania porządku obrad i wdrażania polityki. W ostatnim dziale podręcznika przyjrzymy się z bliska przysztemu procesowi tworzenia EIO.

3.5 Odliczanie do europejskiej inicjatywy obywatelskiej: pozytywne nastawienie, trudna walka

Zanim zajrzemy w rok 2011, rok rejestracji pierwszych europejskich inicjatyw obywatelskich, podsumujmy końcowe, oficjalne działania w procesie tworzenia nowych przepisów dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Proces ten zaczął się w maju 2009 roku, decyzją Parlamentu Europejskiego, jedynego organu Unii Europejskiej, na który bezpośrednio wpływają obywatele (zakończył się zaś w grudniu 2010 roku kolejną decyzją Parlamentu oraz Rady). Jak wykazuje nasze zestawienie, w tym czasie wiele organów rządowych i pozarządowych przedstawiało swoje poglądy, wnioski i opinie na temat nowych przepisów:

Tabela 8 – Projektowanie ustawy o europejskiej inicjatywie obywatelskiej

Kiedy?	Kto?	Co?
7 maja 2009	Parlament Europejski	Rezolucja w sprawie wdrażania europejskiej inicjatywy obywatelskiej ²²
9 maja 2009	Szczyt Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej ²³	Manifest Salzburski o europejskiej inicjatywie obywatelskiej 2009 ²⁴
11 listopada 2009	Komisja Europejska	Zielona księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej ²⁵
11 listopada 2009-31 stycznia 2010	Konsultacja Społeczna	323 opinie: 159 obywateli, 133 organizacje pozarządowe, 31 organizacji rządowych ²⁶
17 marca 2010	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	Opinia w sprawie wdrażania traktatu lizbońskiego: demokracja uczestnicząca i inicjatywa obywatelska ²⁷
21 marca 2010	Europejska Partia Zielonych	Stanowisko w sprawie wdrażania europejskiej inicjatywy obywatelskiej ²⁸
31 marca 2010	Komisja Europejska	Projekt wniosku rozporządzenia w sprawie inicjatywy obywatelskiej ²⁹
9 maja 2010	Szczyt Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej	Manifest Salzburski w sprawie Europejskiej Demokracji Bezpośredniej 2010 ³⁰
Czerwiec 2010	Komitet Regionów	Opinia w sprawie projektu rozporządzenia o europejskiej inicjatywie obywatelskiej
14 czerwca 2010	Rada Europejska	Podejście ogólne Rady do Spraw Ogólnych ³¹
14 lipca 2010	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	Wniosek o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej ³²
30 września 2010	Posiedzenie międzyparlamentarne	
30 listopada 2010	Parlament Europejski (Komisje)	Głosowanie nad sprawozdaniem w Komisji Spraw Konstytucyjnych (AFCO) i Komisji Petycji (PETI)
Grudzień 2010	Parlament Europejski i Rada Europejska	Ostateczne decyzje w sprawie prawa o europejskiej inicjatywie europejskiej
Koniec 2011	Obywatele Europy	Uruchomienie pierwszych formalnych europejskich inicjatyw obywatelskich

22 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-02009-0389+0+DOC+XML+V0//EN>

23 Od 2007 roku europejskie NGO pod koordynacją Initiative and Referendum Institute Europe organizują coroczne spotkania w celu monitorowania i promowania rozwoju europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Od 2009 roku spotkania te odbywają się w okolicach Dnia Europy w Salzburgu, w Austrii. www.legalpolicy.eu

24 „The European Citizens’ Initiatives” (2010), str. 119-121.

25 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2009_622_en.pdf

26 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/contributions_en.htm

27 http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\sous-comite\sc032%20la%20mise%20en%20oeuvre%20du%20traite%20de%20lisbonne\ces465--2010_ac.doc&language=EN

28 Por. rozdział „Materiały” niniejszego podręcznika.

29 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/docs/com_2010_119_en.pdf

30 Por. rozdział „Materiały” niniejszego podręcznika.

31 2010/0074 (COD).

32 <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.institutional-reform-opinions-resolutions-opinions.10571>

Po wielu latach debat nad zasadami prowadzenia na szczeblu ponadnarodowym w XXI wieku nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej, opartej w równym stopniu na demokracji pośredniej i bezpośredniej, oraz po latach praktycznych przygotowań ze strony obywateli Europy, końcowy etap prac nad wdrażaniem nowego narzędzia oferował fascynującą zapowiedź potencjału tego nowego instrumentu władzy obywatelskiej. Fascynującą, ponieważ po raz pierwszy w historii cała grupa organizacji rządowych i pozarządowych musiała dojść do porozumienia w kwestii, JAK ustanowić instrument demokracji bezpośredniej. Ten proces obejmował wszystkie główne instytucje europejskie, np. Radę Europejską, Parlament oraz, oczywiście, Komisję, ale również Europejski Komitet Ekonomiczno Społeczny (EKES), Komitet Regionów oraz Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Co najciekawsze, choć wszyscy z radością powitali ulepszenie demokracji bezpośredniej na szczeblu ponadnarodowym, wszystkie instytucje znalazły w nim także konkretne role dla siebie, np. Parlament zaplanował „monitorowanie procesu EIO”, zaś EKES podjął się roli centrum informacyjnego dla zainteresowanych obywateli Europy i grup inicjatywy.

Wracając na chwilę do stoletniego sporu o to, którą formę demokracji przedstawicielskiej (pośrednią czy bezpośrednią) lepiej wybrać, należy stwierdzić, że to nowe podejście i docenienie nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej, łączącej pośrednie (parlamentarne) i bezpośrednie (uczestniczące) procedury ustalania kierunku polityki i procesów decyzyjnych stanowi prawdziwy globalny przełom. Otwiera drzwi i uruchamia pokłady energii służące do praktycznego wdrażania demokracji bezpośredniej w Europie (i nie tylko) oraz mobilizuje wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Maroša Šefčoviča do wskazania efektu końcowego regulacji przepisów prawnych rządzących europejską inicjatywą obywatelską:

„... obywatele chcą narzędzia przyjaznego dla użytkownika. Ma być proste, bezpośrednie, zrozumiałe, a przede wszystkim łatwo dostępne! Zgadzam się z tym całkowicie. Ten instrument musi być używany. Musimy więc uczynić go tak łatwym w użyciu, jak to możliwe, by pobudzić europejską sferę publiczną, rozszerzyć zakres debaty publicznej oraz zbliżenia UE do problemów jej obywateli³³.”

To dość imponujące i głębokie stwierdzenie oraz zachęta ze strony wysokiego przedstawiciela instytucji, która będzie głównym adresatem przyszłych europejskich inicjatyw obywatelskich. Stanowi wręcz pewien rodzaj listy wszystkich kwestii, które Komisja Europejska powinna rozważyć i rozstrzygnąć w dziedzinie europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

W okresie przygotowań do komisyjnego projektu rozporządzenia z 31 marca 2010 roku (patrz przypis 24), praktycznie wszystkie strony uczestniczące były pozytywnie nastawione zarówno do wprowadzenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jak i ustanowienia przyjaznych dla obywateli, łatwo dostępnych i prostych procedur, które zapewniłyby sukces tego pierwszego narzędzia demokracji bezpośredniej na szczeblu ponadnarodowym. Co ciekawe, nawet rządy państw członkowskich nie posiadających podobnych procesów na szczeblu narodowym, np. Szwecji, Czech, Niemiec czy Grecji z optymizmem powitały wprowadzenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Ponadto wiele rządów regionalnych i parlamentów narodowych wzięło udział w procesie konsultacji, co stanowiło odzwierciedlenie niedawnych wydarzeń w państwach takich jak Włochy, Hiszpania czy Niemcy, zmierzających do wzmocnienia możliwości demokracji bezpośredniej na tych szczeblach.

Można z tego wyciągnąć wniosek, że istnieje ogólne (pozytywne) zainteresowanie zwiększaniem przedstawicielstwa demokracji przedstawicielskiej, oraz że szeroka sieć rządowych i pozarządowych zainteresowanych podmiotów będzie gotowa do uczestnictwa, wspierania i monitorowania nowego procesu po jego uruchomieniu w 2011 roku.

W związku z proceduralnym podejściem do rozporządzenia, przedustawodawcza/konsultacyjna faza powstawania projektu (aż do momentu zaprezentowania wniosku przez Komisję dnia 31 marca) wykazała, że większość podmiotów, oprócz już wspomnianego, ogólnie pozytywnego nastawienia, oparta swoje komentarze dotyczące sposobu zbierania podpisów lub zwrotów finansowych dla organizatorów, na doświadczeniach narodowych i lokalnych. Można również stwierdzić, że spektrum postaw wykazało, że niektóre strony zainteresowane postrzegają europejską inicjatywę obywatelską jako bliższą tradycyjnemu procesowi składania petycji, zaś inne porównują ją

33 Przemówienie Maroša ŠEFČOVIČA, Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, odpowiadającego za stosunki międzyinstytucjonalne i administrację, podczas wystąpienia stron zainteresowanych w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, w Brukseli, 22 lutego 2010 roku. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/stakeholder_hearing_en.htm

raczej do klasycznej, pełnej inicjatywy obywatelskiej, wraz z jej efektami decyzyjnymi.

Jak wykazaliśmy wcześniej w tym podręczniku, inicjatywa w formie inicjatywy pośredniej posiada w rzeczywistości elementy obu wyżej wymienionych form: prawa do składania petycji i (pełnej) inicjatywy obywatelskiej. Z tego powodu rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej będzie musiało znaleźć własną równowagę proceduralną. To spotkało się ze zrozumieniem ze strony większości uczestników tworzenia nowego prawa, włącznie z Komisją Europejską.

Wniosek własny komisji, który uruchomił oficjalny proces ustawodawczy, łączy w sobie pewne elementy permisywne i restrykcyjne.

Wniosek pozwala na:

- dowolną formę zbierania podpisów, w tym, co stanowi nowość, internetowe zbieranie oświadczeń poparcia (Art. 5 i 6);
- na formę rejestracji, w której nie określono do tej pory warunków dopuszczalności bądź oceny politycznej (Art. 4);
- weryfikować państwom członkowskim podpisy na podstawie próbki losowej (Art. 9).

Wniosek zawiera jednak pewne obostrzenia, m.in.:

- wysoki próg dziewięciu państw członkowskich jako wymaganie dla minimalnej liczby podpisów. Wymóg ten jest nieco ryzykowny ze strony Komisji, ponieważ w okresie konsultacji i procesu ustawodawczego większość zainteresowanych stron sugerowała niższy próg, tj. mniejszą liczbę państw, z których mają pochodzić podpisy;
- bardzo wysoką liczbę podpisów do zebrania przed sprawdzeniem spełnienia warunków dopuszczalności (300.000 podpisów);
- wymagania związane z tzw. formularzem „oświadczeniem poparcia” (Załącznik III), który zawierać musi nie tylko imię, nazwisko, adres, narodowość i datę urodzenia sygnatariusza, lecz także zestaw numerów dowodów tożsamości, które różnią się między państwami, a czasem wręcz nie istnieją.

Jeśli przyjmie się inną perspektywę, okaże się, że wniosek Komisji zawiera całą serię bardzo **konstruktywnych i przydatnych elementów**, podczas gdy niektóre aspekty są ignorowane bądź całkowicie niedoceniane.

Do elementów **konstruktywnych** należą:

- dołączenie serii formularzy, które uczynią cały proces bardziej wiarygodnym, łatwiejszym do sprawdzenia i przejrzystym, w tym „oświadczenia poparcia” (Załącznik III), formularza potwierdzającego jego złożenie i „certyfikatu ważności oświadczenia” (Załącznik VII) oraz wyeliminują potrzebę przedkładania stosów podpisanych formularzy w Brukseli;
- propozycja ustalenia minimalnej liczby ważnych podpisów dla każdego państwa członkowskiego (Załącznik I) zależnej od liczby miejsc w Parlamencie Europejskim, co umożliwi państwom członkowskim o większej populacji odegranie znaczącej roli (patrz: mapa w następnym dziale, na str. 84);
- ostrożne i uważne, co uzasadnione, przygotowanie do planowanego systemu zbierania e-podpisów, który w pierwszych latach należało będzie wdrażać stopniowo, przy współpracy z organami krajowymi (Art. 19) i pod warunkiem wprowadzenia klauzuli przeglądowej (Art. 21), przewidującej ponowne rozpatrzenie całego procesu przez ustawodawców i społeczeństwo europejskie pięć lat po wejściu w życie.

Choć opisane aspekty projektu rozporządzenia były i są intensywnie omawiane przez wszystkie zainteresowane strony, elementy konstruktywne zostały zaakceptowane przez większość opiniujących. Niemniej jednak Komisja zignorowała i/lub nie doceniła kilku innych aspektów, np.:

- administracyjnej i politycznej funkcji wspierającej pierwsze kroki (usługi doradcze, zwłaszcza około momentu rejestracji). W rzeczywistości projekt wniosku przewiduje jednego urzędnika i jednego asystenta, którzy pełnić mają wszystkie funkcje, można by to nazwać poważnym niedoborem personelu (delikatnie mówiąc!);
- roli wsparcia finansowego dla organizatorów niereprezentujących silnych organizacji ani nie dysponujących znacznymi funduszami. Jednocześnie projekt rozporządzenia proponuje wymóg przejrzystości finansowej dla wszystkich organizatorów, którzy będą musieli wskazać wszystkie źródła finansowania i wsparcia w momencie rejestracji (Załącznik II-7);
- co nie mniej ważne, oczywistej niechęci do włączenia jakiegokolwiek zobowiązania do działania Komisji w odpowiedzi na europejską inicjatywę obywatelską, która spełnia wszystkie wyżej wymienione wymogi (Art. 11-1-ab). Kontrastuje

to niezwykle mocno z obietnicami Komisarza Šefčoviča, złożonymi na spotkaniu stron zainteresowanych 22 lutego³⁴.

Podsumowując, projekt rozporządzenia Komisji, uruchamiający formalny proces ustawodawczy (patrz: wyjaśnienie poniżej), oparty był na:

- 1) rozsądnym i stosownym efekcie końcowym, sformułowanym przez Komisarza Šefčoviča: procesie przyjaznym dla użytkownika, prostym, bezpośrednim, zrozumiałym i łatwo dostępnym;
- 2) mieszance permissywnych i restrykcyjnych wniosków, uzupełnionych kilkoma konstruktywnymi elementami i narzędziami, przy jednoczesnym prawie całkowitym pominięciu innych.



Regulacja nowego prawa

Trudno pozbyć się wrażenia, że proponowane rozporządzenie było rezultatem zbyt spieszego projektowania, sprowokowanego przez Hiszpanię, starającą się o końcową decyzję w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej przed zakończeniem swojej prezydencji UE w połowie 2010 roku.

Aktualności procesu legislacyjnego znaleźć można na stronie:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=199169

W kontekście formalnego procesu legislacyjnego, uruchomionego w momencie zaprezentowania przez Komisję projektu rozporządzenia 31 marca 2010, dało się zauważyć wyraźne skupienie na możliwych ulepszeniach, wyjaśnieniach i poprawkach prawa do EIO. W chwili przygotowywania tego wydania podręcznika na początku września 2010 obejmowały one:

- oświadczenie Rady Europejskiej z 14 czerwca (patrz: przypis 25), które w gruncie rzeczy potwierdza projekt rozporządzenia Komisji, w szczególności „ryzykowne” wymaganie jednej trzeciej państw członkowskich, i proponuje obniżenie progu przed sprawdzeniem dopuszczalności z 300.000 do 100.000 podpisów. Co więcej, Rada konkretniej wypowiada się na temat internetowego zbierania podpisów, bezpieczeństwa danych oraz warunku przedkładania dowodów tożsamości do oświadczeń poparcia, stwierdzając, że to drugie wymaganie powinno zostać całkowicie wykluczone z wersji ostatecznej ze względu na olbrzymie różnice dopuszczalnych form dokumentów;

- propozycję Komitetu Regionów (KR), aby obniżyć liczbę wymaganych państw członkowskich do jednej czwartej wszystkich, na podstawie analogii do przepisów traktatowych w sprawie ustalania porządku obrad, np. Art. 76 traktatu o Unii Europejskiej. Pod innymi względami jednak, wiele propozycji KR miało raczej tendencję do komplikowania procedury niż jej upraszczania, jak na przykład dodatkowe opcje wykluczenia ze względu na niespełnienie warunków rejestracji, połączenie warunków rejestracji i dopuszczalności (uwaga 33 w opinii, patrz: przypis 22) oraz dodatkowy wymóg publikowania listy planowanych wydatków przez organizatorów. Co być może najbardziej znaczące, choć w oczywisty sposób wynika z idei nowego narzędzia KR zaznaczył, że również regiony powinny być uprawnione do organizowania europejskich inicjatyw obywatelskich;

- opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, który ustalił swoje własne stanowisko poprzez określenie zakresu możliwości i ograniczeń europejskiej inicjatywy obywatelskiej (przyjęte przez zgromadzenie EKES w marcu), a następnie opracowanie głównej listy środków zaradczych, obejmujących sprawdzenie warunków dopuszczalności (związanych z propozycją tłumaczenia) przy 50.000 podpisów oraz w pełni rozwiniętą ideę infrastruktury wspierającej europejską inicjatywę obywatelską, do której odniesiemy się w następnym dziale tego przewodnika.

Kiedy więc jesienią 2010 roku znów przyszła kolej na ruch Parlamentu, na liście sześciu najważniejszych kontrowersyjnych kwestii znajdowały się:

³⁴ Podczas spotkania Komisarz Maroš Šefčoviča stwierdził, że „udana” inicjatywa obywatelska „zobliguje Komisję jako kolegium do poważnego rozważenia żądań miliona obywateli”.

1) **Rejestracja** jako pierwszy formalny punkt kontrolny. Jakie kryteria powinny być stosowane przy orzekaniu uprawnienia do organizowania inicjatywy? Jakie kryteria powinny być stosowane przy wykluczeniu z rejestracji? Kto powinien zajmować się pierwszą kontrolą?

2) **Warunki dopuszczalności** jako druga formalna kontrola. Czy powinna być prowadzona jednocześnie z rejestracją czy bezpośrednio po niej następować? Czy powinien istnieć wymóg określonej liczby zebranych podpisów, zanim uruchomi się sprawdzenie warunków dopuszczalności?

3) **Liczba wymaganych państw członkowskich**, z których musi pochodzić określona liczba podpisów. Czy ta minimalna wymagana „istotna liczba” powinna stanowić jedną piątą, jedną czwartą, czy jedną trzecią całkowitej liczby państw członkowskich?

4) **Ramy czasowe zbierania oświadczeń poparcia**. Czy termin powinien upływać po dwunastu, osiemnastu, czy dwudziestu czterech miesiącach od uruchomienia zegara?

5) Wymagania związane z **weryfikacją i potwierdzeniem oświadczeń poparcia**. Czy związane z nimi formularze powinny wymagać numerów dowodów tożsamości i odniesień do dokumentów, czy też nie?

6) Rola i struktura trzeciej formalnej kontroli: **politycznej reakcji Komisji UE** (i innych instytucji UE) na europejskie inicjatywy obywatelskie. Jak powinno wyglądać „zobowiązanie” zapowiedziane jednoznacznie przez Komisarza Maroša Šefčoviča? W jaki sposób organizator udanej inicjatywy będzie wysłuchany i zaangażowany?

Ostatecznie od rozwiązań i porozumień w sprawie tych sześciu kwestii zależeć będzie również to, czy osiągnięty zostanie efekt końcowy zapowiadany 22 lutego przez Šefčoviča (przyjazność dla użytkownika, prostota, jasność, zrozumiałość, łatwość dostępu). W Parlamencie Europejskim europejską inicjatywą obywatelską zajmowały się dwie komisje, obejmujące sprawozdawców z czterech największych grup politycznych, oraz czterech różnych państw i kultur politycznych:

■ Komisja Spraw Konstytucyjnych (AFCO): Alain Lamassoure (EPP – Francja), Zita Gurmai (S&D – Węgry);

■ Komisja Petycji (PETI): Diana Wallis (ALDE – Wielka Brytania), Gerald Häfner (Zieloni/WPE – Niemcy).

Takie połączenie dawało obiecujące perspektywy konstruktywnej kooperacji w okresie poprzedzającym ostateczne decyzje Parlamentu oraz rozmowy z Radą i Komisją. Alain Lamassoure, były francuski minister do spraw europejskich był (wraz z Jürgenem Meyerem) jednym z ojców-założycieli europejskiej inicjatywy obywatelskiej podczas Konwentu UE, zaś Diana Wallis uczestniczyła w pracach nad nią w parlamencie w latach 2004-2009. Od ostatnich wyborów posłem na Parlament EU jest również Gerald Häfner, który przez ponad trzy dekady pracował nad analogicznymi procesami legislacyjnymi w Niemczech. Lamassoure, Wallis i Häfner wnoszą do projektu dużą dawkę ekspertyzy, kontaktów i wpływów politycznych³⁵. Jesienią 2010 roku, tuż przed powstaniem ostatecznej wersji prawa o EIO, wspierała ich węgierska socjalistka, Zita Gurmai, wiceprzewodnicząca Komisji Spraw Konstytucyjnych.

Podczas, gdy to wydanie „Podręcznika europejskiej inicjatywy obywatelskiej” znajdowało się na etapie końcowych prac redakcyjnych, Parlament, Rada i Komisja UE porozumiały się w kwestii rozporządzenia w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Przewiduje ono, że:

- 1) rejestracja i weryfikacja dopuszczalności mogą odbywać się jednocześnie;
- 2) podpisy muszą pochodzić z przynajmniej siedmiu państw członkowskich;
- 3) państwa członkowskie muszą dotrzymać terminu 12 miesięcy, by przekształcić rozporządzenie w dokument prawa krajowego, co jest istotne z powodu konieczności weryfikacji (elektronicznych) podpisów;
- 4) wymogi dotyczące osób składających podpisy (numer dowodu) pozostają w gestii państw członkowskich;
- 5) udana inicjatywa musi podlegać dyskusji w Komisji i Parlamencie UE.

35 Ze względów przejrzystości, poniższa informacja może wzmocnić pozytywną ocenę ich umiejętności: Alain Lamassoure był członkiem nieformalnej grupy roboczej podczas Konwentu Europejskiego, opisaną wcześniej w tym przewodniku, jak również współredaktorem „Transnational Democracy in the Making” (2003), wraz z Jürgenem Meyerem i redaktorem niniejszego przewodnika Bruno Kaufmannem; Diana Wallis od 2004 roku jest jednym z wiodących członków *Initiative and Referendum Institute Europe* since 2004; Gerald Häfner jest współzałożycielem Niemieckich Zielonych i NGO „Więcej Demokracji”, oraz dotychczas do Initiative and Referendum Institute Europe w 2010 roku w charakterze członka rady; od ponad dziesięciu lat jest członkiem niemieckiego parlamentu.

Dodatek specjalny 9

**Zielona demokracja:
ponadnarodowa i bezpośrednia**

Nie ulega właściwie wątpliwości, że od samego początku ruch polityczny Zielonych bardzo emocjonalnie podchodził zarówno do rozwoju globalnych rządów, jak i do demokratyzacji systemu. Wiąże się to z faktem, że tradycyjne systemy polityczne, oparte na państwach narodowych i działające głównie w sposób pośredni, miały i wciąż mają trudności z rozwiązywaniem problemów ochrony środowiska, wpływających na życie codzienne obywateli i wykraczających poza granice państwowe. W efekcie każda z powstających na całym świecie partii Zielonych umieszczała w centrum swojego programu postanowienie silniejszego zarządzania międzynarodowego, z jednej strony oraz wzmocnienie bezpośredniej demokracji uczestniczącej z drugiej. Wpływ „zielonych” idei i zasad na politykę był znaczący: kwestie ochrony środowiska zajmują wysoką pozycję w priorytetach zarówno UE, jak i innych międzynarodowych ciał rządzących. Jeśli zaś chodzi o korzystanie z inicjatyw i referendum na całym świecie, ochrona środowiska gra kluczową rolę we wszystkich tych procesach politycznych i decyzyjnych.

Jako że każde narzędzie instytucjonalne może (i powinno) być wykorzystywane przez wszystkich uczestników procesu politycznego, oczywiste jest, że nie-zielone grupy interesu również stanowią część międzynarodowych rządów i procesów demokracji bezpośredniej. Co więcej, daje się zauważyć, że po objęciu stanowisk dyrektorskich zieloni politycy mają tendencję do bardziej sceptycznego podchodzenia do uczestnictwa obywateli, a po dojściu do władzy wykazują nagły brak zainteresowania dzieleniem się władzą. Widzimy również, że w wielu ruchach zielonych myślicielom zarówno z lewicy, jak i z prawicy uznaje a priori bardziej bezpośrednią formę demokracji za szkodliwą, jako że z perspektywy ideologicznej postrzegają zasady jej działania za przeszkodę w decyzyjności ogółu.

Ten nieco skomplikowany obraz „rodziny politycznej Zielonych” sprawił, że europejscy Zieloni i Grupa Zielonych/WPE nie potrafili przez jakiś czas stać się prawdziwą siłą napędową zmian w kierunku demokracji bezpośredniej. Na



Warsztaty europejskiej inicjatywy obywatelskiej pod patronatem GEF, podczas Rady Europejskiej Partii Zielonych w Barcelonie (marzec 2010)

szczęście dziś ostatecznie te wewnętrzne podziały. Oznacza to, że osoby z państw założycielskich Wspólnoty Europejskiej (dzisiejsze UE), które po '68 sceptycznie podchodziły do demokracji bezpośredniej, patrzą na nią teraz dużo przychylniej, a ci nastawieni sceptycznie do idei ponadnarodowości (głównie w krajach nordyckich) odczuwają wspólną potrzebę procesu integracji europejskiej. Na podstawie tej rosnącej wśród Zielonych zgody udało się zbudować i wypromować jasne stanowisko odnośnie powstającego prawa do europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Na spotkaniu Rady w Barcelonie, w 2010 roku, Europejskiej Partii Zielonych udało się przyjąć wspólne stanowisko w sprawie przyszłego procesu legislacyjnego po wcześniejszej serii obrad w krajowych i regionalnych partiach Zielonych oraz po potwierdzeniu, ustaleniu i przyjęciu jasnego stanowiska przez Grupę Zielonych/WPE w Parlamencie Europejskim³⁶.

W tym dokumencie przyjętym w połowie lipca, Grupa Zielonych/WPE w PE próbowała zabezpieczyć pewne wcześniejsze ustalenia z Komisją, np. zmienną skalę dla minimalnej liczby podpisów każdego zależności od wielkości populacji danego państwa oraz możliwość zbierania e-podpisów. Co ważniejsze, grupa jasno określiła kwestię kontroli warunków dopuszczalności (bezpośrednio po rejestracji i rozpoczęciu okresu zbierania podpisów) i „zapomnianych obszarów”, np. „procedur następujących po udanej europejskiej inicjatywie obywatelskiej” czy „dodatkowej infrastruktury wspierającej”. Grupa wniosowała również o dłuższy dopuszczalny okres zbierania podpisów (dwadzieścia cztery miesiące zamiast dwunastu)

36 Patrz: stosowne dokumenty w rozdziale „Materiaty” niniejszego podręcznika.

i niższą wymaganą liczbę państw członkowskich [jedna piąta zamiast jednej trzeciej].

Grupa Zielonych/WPE zawarła również w swoim wspólnym stanowisku cele polityczne, np. rozszerzenie ogólnych warunków dopuszczalności do podpisu pod europejską inicjatywą obywatelską w taki sposób, aby obejmowały wszystkich „mieszkańców UE w wieku co najmniej szesnastu lat”. To podwójne żądanie rozszerzenia wspiera oczywiście wiele europejskich grup walczących o prawa człowieka i obywatela. Jednak, jeśli europejska inicjatywa obywatelska ma być czymś więcej niż kolejną formą petycji, a tym samym pierwszym krokiem ku sprawniejszej demokracji bezpośredniej, to argumentowanie za poszerzeniem warunków dopuszczalności wyborów do PE poprzez wskazanie, że europejska inicjatywa obywatelska jest tylko „niewiążącym

instrumentem”, może przynieść efekt odwrotny do zamierzonego, również jak chodzi o sposoby radzenia sobie przez Komisję z udanymi inicjatywami. Tak więc jednym z pierwszych pomysłów na prawdziwą europejską inicjatywę obywatelską mógłby być po prostu wniosek o rozszerzenie grupy uprawnionych do głosowania poza tzw. „obywateli UE” wspomnianymi w traktacie.

Istnieje oczywiście kilka innych potencjalnych europejskich inicjatyw obywatelskich, które mogłyby być (współ-) organizowane przez zielonych aktywistów i organizacje. W końcowym dziale tego podręcznika zajmiemy się jednak tym, czy to będzie możliwe oraz kwestią, co potencjalni organizatorzy musieliby uwzględnić przed uruchomieniem takiej europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Po przedstawieniu w pierwszym dziale zasad, definicji i rozwoju nowoczesnej demokracji przedstawicielskiej oraz ocenieniu tworzenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej w drugiej części podręcznika, przyszła chwila, w której należy się przyjrzeć pierwszym praktycznym przejawom ponadnarodowej demokracji bezpośredniej. Wiele możemy się nauczyć z praktyk istniejących już na szczeblu narodowym i lokalnym. Jednak, ponieważ Unia Europejska jest systemem politycznym jedynym w swoim rodzaju (*sui generis*), europejska inicjatywa obywatelska również będzie stanowić unikalny proces. Jeśli przyjąć, że wszystkie wciąż otwarte kwestie rozporządzenia uda się rozwiązać

oraz przyjmie to formę satysfakcjonującą obywatelskich aktywistów, organizacje pozarządowe oraz kluczowe instytucje Unii Europejskiej, pracujących nad nim od miesięcy, lat, a nawet dekad, to przeniesienie uwagi z legislacyjno-proceduralnej strony europejskiej inicjatywy obywatelskiej na jej praktyczną aspekt, wydaje się być bardzo aktualne. To od nas wszystkich zależy, czy ten instrument zapadnie ostatecznie w pamięć jako złoty standard demokratyzacji! Zapraszamy więc Państwa do trzeciego i ostatniego działu – praktycznego przewodnika europejskiej inicjatywy obywatelskiej!

4. Perspektywy: wreszcie pole position

4.1 Kiedy „New York Times” zaczyna przyglądać się Europie

Wkrótce nadejdzie czas rejestracji pierwszych „prawdziwych” europejskich inicjatyw obywatelskich. Jak wykazał nasz podręcznik, wielu Europejczyków próbowało doświadczyć, jakie to uczucie podpisać tego rodzaju ponadnarodowy wniosek; milionom się to udało. Można z tego wyciągnąć wiele przydatnych lekcji. Jednak wszystkie dotychczasowe działania były tylko próbą, pozbawioną podstaw prawnych czy jakiegokolwiek zobowiązania do reakcji ze strony Komisji UE.

Teraz to wszystko się zmienia – wraz z poziomem zainteresowania mediów, które dotychczas nader niechętnie monitorowały kwestie dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Właściwie to dopiero amerykańska gazeta, i to najbardziej wpływowa, „New York Times” opublikowała artykuł w połowie lipca 2010 roku, opatrzone nagłówkiem: „Europa przysłuchuje się obywatelom”.

Na przykładzie jednej z uruchomionych pod koniec 2010 roku europejskich inicjatyw obywatelskich, tzw. inicjatywy „wolnej niedzieli” autorstwa chrześcijańskich konserwatystów, dziennikarze starali się wyjaśnić zaskoczonym amerykańskim czytelnikom, że proces demokracji bezpośredniej, dostępny w USA tylko na szczeblu lokalnym, w Europie zostanie wprowadzony na szczeblu

Europe Turns Ear Toward Voice of the People

By SUSANNA GALLUP and STEPHEN GRUBBS
Published July 22, 2010

BRUSSELS — The way Martin Kaster sees it, there ought to be a law prohibiting shops all across Europe from opening on Sundays, much as there has been for generations in his native Bavaria.

Enlarge This Image



Martin Kaster, a European Parliament member, and his family. He wants a law banning shops all across Europe from opening on Sundays.

He has already begun collecting signatures of support. And soon, courtesy of a little debated clause in the new Lisbon Treaty, the European Union may be obliged to consider drawing up such legislation.

“For me, Sunday is a family day,” said Mr. Kaster, a German member of the European Parliament who is being urged on by his wife, church groups and trade unions.

Long criticized as lacking democratic accountability, the European Union is about to give its 500 million citizens more say — if they can collect one million supporting signatures from a “significant” number of member countries.

But whether the voice of the people will triumph over the bureaucracy remains an open question.

- FACEBOOK
- TWITTER
- RECOMMEND
- EMAIL TO A FRIEND
- PRINT
- REPRINTS
- SHARE

CONVICTION
Watch The Texts

Globalne zainteresowanie europejską inicjatywą

ponadnarodowym. Nowojorska gazeta pozwoliła sobie na spekulacje, jakie kwestie wkrótce zostaną zarejestrowane jako europejskie inicjatywy obywatelskie; miałyby to być: „zakaz walk byków, noszenia burki, żywności modyfikowanej genetycznie; ograniczenia morskich odwiertów; wprowadzanie nowych podatków; zakończenie wymiany danych finansowych ze Stanami Zjednoczonymi oraz niedopuszczenie Turcji do Unii”. Gazeta podsumowuje wszystko stwierdzeniem, że europejska inicjatywa obywatelska może stanowić pewnego rodzaju „doskonalenie pracy zespołowej” i przyczynić się do oddolnego stworzenia europejskiego demos.

Jak będzie to wyglądało w rzeczywistości, tego nie wie nikt. Nikt nie może też przewidzieć. Przyszłość pokaże. Jesteśmy jej częścią, więc to my, obywatele Unii Europejskiej, będziemy musieli pokazać światu, że można wiele zmienić angażując ludzi, identyfikując wspólne problemy, projektując ponadnarodową kampanię i uruchamiając debatę na cały kontynent. Dziś większość ludzi sądzi, że „zwykłym” obywatelom byłoby bardzo trudno zorganizować i uruchomić europejską inicjatywę obywatelską. To nie zaskakuje, skoro przez ponad pół wieku Unia Europejska i jej polityka były zupełnie poza zasięgiem bezpośredniego wpływu obywateli.

Większość ludzi zwyczajnie nie czuła się zaproszona czy mile widziana w roli uczestników skomplikowanej maszynerii UE. A więc teraz, kiedy wreszcie mamy coś do powiedzenia na temat tego, co znajdzie się w programie politycznym UE, wielu Europejczyków gotowych jest do przyjęcia funkcji organizatorów i/lub podmiotów wspierających europejską inicjatywę obywatelską. Daje się już zauważyć ogólną tendencję do zwiększania znaczenia bezpośredniego uczestnictwa obywateli w obrębie demokracji przedstawicielskiej oraz wspomniane w pierwszym dziale podręcznika raczej pozytywne nastawienie do nowych instrumentów ze strony wszystkich istotnych stron (dział 2) – obecnie musimy stawić czoła wyzwaniu ich praktycznemu wdrożeniu w przyszłości.

Jak się więc przygotować? Co stanowi potencjalny przedmiot europejskich inicjatyw obywatelskich? Jakie środki będą potrzebne do zrealizowania celów? Mówiąc krótko, co jest potrzebne, aby zostać jednym z pierwszych organizatorów europejskiej inicjatywy obywatelskiej?

Ten ostatni dział stanowi instrukcję, pokazującą krok po kroku, jak się przygotować i jak postępować z nowym narzędziem. Będzie ono obejmowało kluczowe kwestie, np. planowaną funkcjonalność europejskiej inicjatywy obywatelskiej, możliwości tworzenia wielojęzycznych materiałów w przypadku ograniczonych środków finansowych oraz ogólną potrzebę zrozumienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej przede wszystkim jako instrumentu komunikacji, służącego do ustalania programu polityki. Podsumowaniem tej instrukcji będzie omówienie koniecznej infrastruktury wspierającej inicjatywę w najbliższych latach.

Wstępne zastrzeżenie

Opierając się na uchwalonym pod koniec 2010 roku rozporządzeniu o europejskiej inicjatywie obywatel-

skiej, możemy przedstawić dziesięć najważniejszych kroków uruchomienia udanego projektu. Zanim skorzystacie Państwo z tego nowego, ponadnarodowego okrętu flagowego demokracji bezpośredniej, miejcie na uwadze, że zostanie (współ-) organizatorami europejskiej inicjatywy obywatelskiej, co może na zawsze zmienić życie Wasze i innych. Nie tylko dlatego, że Wasza inicjatywa może wprowadzić nowe przepisy na szczeblu UE, lecz również dlatego, że instrument EIO sam w sobie stanowi wyzwanie, który wymaga olbrzymich ilości czasu i środków, niezależnie od tego, jakie oficjalne bądź nieoficjalne poparcie uda się uzyskać. Tak więc na kilku etapach tego procesu należy się zastanowić nad alternatywnymi sposobami wpłynięcia na UE, być może okaza się skuteczniejsze, np.:

- możliwość uzyskania darmowych porad prawnych dotyczących wszystkich kwestii związanych z UE, poprzez tzw. „Citizens Signpost Service” (CSS, Biuro Porad dla Obywatela), które stosuje internetowy formularz zapytań i przygotowuje odpowiedź w Państwa języku w ciągu jednego tygodnia [http://ec.europa.eu/citizensrights/front_end/index_en.html];
- złożenie skargi dotyczącej działania związanego z UE do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który również daje możliwość komunikacji przez internetowy formularz w dwudziestu trzech oficjalnych językach traktatowych [<http://www.ombudsman.europa.eu/home.faces>];
- skorzystanie z tzw. SOLVIT, internetowej sieci rozwiązywania problemów. SOLVIT zajmuje się wyłącznie kwestiami ponadnarodowymi, związanymi z niewłaściwym stosowaniem prawa UE przez organy publiczne państw członkowskich [http://ec.europa.eu/solvit/site/index_en.htm];
- skorzystanie z Europejskiej Sieci Usług Konsumentkich, zajmującej się wadliwymi produktami i usługami w każdym z dwudziestu dziewięciu państw (UE27 oraz Norwegia i Islandia) [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_en.htm] lub EURES, specjalnego serwisu dla poszukujących zatrudnienia lub edukacji w innym państwie UE [<http://ec.europa.eu/eures/>];
- uczestnictwo w debatach obejmujących całą UE na stronie Komisji „Twój głos w Europie” [http://ec.europa.eu/yourvoice/index_pl.htm], gdzie dostępne są różne formy uczestnictwa wraz z opisami oraz rozmaite formularze;
- złożenie petycji do Parlamentu Europejskiego poprzez formularz internetowy [<https://www.secure.europarl.europa.eu/parliament/public/petition/secured/submit.do?language=PL>] lub listownie.

Dodatek specjalny 10**Prawo do składania petycji**

Traktat z Maastricht wprowadził nowe prawo obywatelskie – prawo do składania petycji. Daje ono każdemu obywatelowi UE możliwość złożenia petycji w formie skargi lub wniosku w sprawie podlegającej kompetencjom Unii Europejskiej. Dodatkowo, przedmiotem petycji musi być kwestia dotycząca bezpośrednio składającego petycję. Musi zawierać ona imię i nazwisko, narodowość i adres każdego z petentów oraz być sporządzona w jednym z języków urzędowych UE. Wysyłane są do Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego, która sprawdza dopuszczalność materiału oraz ocenia wnioski pod względem politycznym. Komisja może zorganizować wysłuchanie publiczne bądź wysłać swoich członków w celu weryfikacji. Wynik zależy od charakteru petycji i obejmuje kwestie indywidualne, orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości oraz działania legislacyjne Parlamentu. W każdym przypadku petenci otrzymują odpowiedź z opisem efektów podjętych działań. Każdego roku Komisja Petycji EP otrzymuje ok. 1500 wniosków, z których ok. 2/3 są dopuszczalne. Do petycji, które stanowiły źródłem działań politycznych i nowego ustawodawstwa, należą między innymi: nowa strategia walki ze stwardnieniem rozsianym (2001), ponowna ocena środowiskowa połączenia kolejowego Lyon-Turyn, zakwestionowanie planu zagospodarowania przestrzennego Walencji oraz wykazanie braku badań oddziaływania na środowisko przy budowie autostrady w Wielkiej Brytanii. Główne kwestie poruszane w petycjach UE to (1) środowisko, (2) prawa podstawowe oraz (3) sprawy społeczne. Inne problemy to gospodarka przestrzenna, zdrowie, edukacja i infrastruktura.

Źródło: www.europarl.europa.eu/parliament/public. Specjalne podziękowania dla Claire Genta.

Ogólne porady co do najlepszych metod debатовania i wpływania na Unię Europejską można znaleźć w serwisie informacyjnym UE, znanym jako „europedirect” [http://ec.europa.eu/europedirect/write_to_us/web_assistance/index_en.htm] lub w wielu organizacji pozarządowych, zajmujących się aktywną promocją informacji, obrad i konsultacji w sprawach europejskich, np. *European Citizen Action Service* [Europejski Serwis Działań Obywatelskich,

<http://www.ecas-citizens.eu>] w Brukseli. Można też oczywiście skorzystać ze sposobu bezpośredniego, czyli kontaktu ze postem kraju macierzystego do PE lub dowolną partią polityczną w Waszym państwie czy na terenie całej UE.

4.2 Na nowej drodze: jak rozpocząć własną europejską inicjatywę obywatelską w dziesięciu krokach

Mimo powyższego zastrzeżenia, celem tej krótkiej broszury nie jest oczywiście zniechęcenie państwa do uruchamiania i/lub wspierania europejskich inicjatyw obywatelskich – wręcz przeciwnie. Europa bardziej niż kiedykolwiek potrzebuje Was, Waszych sieci, organizacji i innych aktywnych obywateli, stanowiących elementy procesów tworzących politykę.

A więc zaczynamy: poniżej znajduje się lista, którą należy uważnie przemyśleć oraz ocenić przed ostateczną decyzją o wkroczeniu na drogę europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Krok 1: Pomysł. Wasz wspaniały pomysł na rozwiązanie poważnego problemu w Europie.

Krok 2: Wiedza. Konieczne będzie doksztalcenie się w dziedzinie możliwych opcji i procesów europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Krok 3: Cele. Należy zdefiniować stopień osiągnięć i wpływu na politykę, jaki inicjatywa miałyby osiągnąć.

Krok 4: Projekt. Sformułowanie i wyjaśnienie wstępnego wniosku musi być zrozumiałe dla społeczności UE nie tylko pod względem językowym, ale też kulturowym.

Krok 5: Rejestracja. Należy poważnie przygotować się do rejestracji, unikając potencjalnych pułapek kontroli formalnej i prawnej oraz licząc się z możliwością odmowy rejestracji czy odrzuceniem ze względu na niespełnienie warunków dopuszczalności.

Krok 6: Zbieranie podpisów. To najciekawszy moment – trzeba przekonać do siebie ponad milion Europejczyków w różnych państwach, w bardzo krótkim czasie.

Krok 7: Dialog. Bez komunikacji nie istnieje wsparcie: dialog ze wszystkimi możliwymi sojusznikami i sceptykami będzie krytycznym elementem sukcesu inicjatywy.

Krok 8: Progi. Trzeba sprostać dziesiątkom wymogów i pokonać dziesiątki przeszkód, zanim wreszcie możliwe będzie wystanie do Brukseli e-maila z koniecznymi załącznikami (poświadczeniami itp.).

Krok 9: Komunikacja. Przedłożenie inicjatywy do Komisji UE jest tylko początkiem kolejnego ważnego rozdziału inicjatywy – komunikacji i obrad dotyczących oficjalnej już sprawy UE.

Krok 10: Wnioski. Koniec wyczerpującego oraz, miejmy nadzieję, satysfakcjonującego poczucia posiadania wpływu na rzeczywistość. Aby wyciągnąć z niego ważną naukę, nie zapomnijcie Państwo o pracy nad dokumentacją i ewaluacją.

Łatwo zrozumieć, że europejska inicjatywa obywatelska nigdy nie będzie szybkim rozwiązaniem, ani natychmiastową reakcją, lecz raczej procesem wieloletnim, zależnym od wysokości uzyskanego dofinansowania oraz uważnego i strategicznego przygotowania inicjatywy w celu wywarcia ostatecznie trwałego wpływu.

Cały ten proces może się ciągnąć latami, ale zawsze będzie obejmował procesy przed rejestracją, której sposoby i metody trzeba będzie zdefiniować oraz budowanie sieci kontaktów i zabezpieczanie funduszy w celu przygotowania do kroku 4, czyli faktycznego sformułowanie zrozumiałego wniosku inicjatywy. W tym momencie potrzebne będzie również coś na kształt profesjonalnej organizacji, która zajmowałaby się wszystkimi proceduralnymi, praktycznymi i politycznymi przeszkodami na drodze do zebrania miliona podpisów. Da to oczywiście przewagę ustabilizowanym organizatorom, ale rekompensatę może w pewnym sensie stanowić kompleksowa infrastruktura wspierająca nawet grupy nieuprzywilejowane, młodych obywateli oraz mniejszości, np. Romów mieszkających w Europie.



Ochrona mniejszości za pomocą inicjatywy?

Czas przyjrzeć się bliżej dziesięciu krokom europejskiej inicjatywy obywatelskiej, ponieważ będzie ona Państwu towarzyszyła przez całe lata.

Krok 1: Pomysł

Być może od dawna mają Państwo „wspaniały pomysł”, a być może przyszedł on Wam do głowy dopiero wczoraj, w przypiętych inspiracji. Jedno jest pewne: nie będzie udanych europejskich inicjatyw obywatelskich bez przemyślanych idei na rozwiązanie wielkich problemów Europy. Przypominamy, że wszelkie propozycje powinny poruszać istotne problemy, np. jak ten opisany na początku podręcznika, gdy spoglądaliśmy w przy-

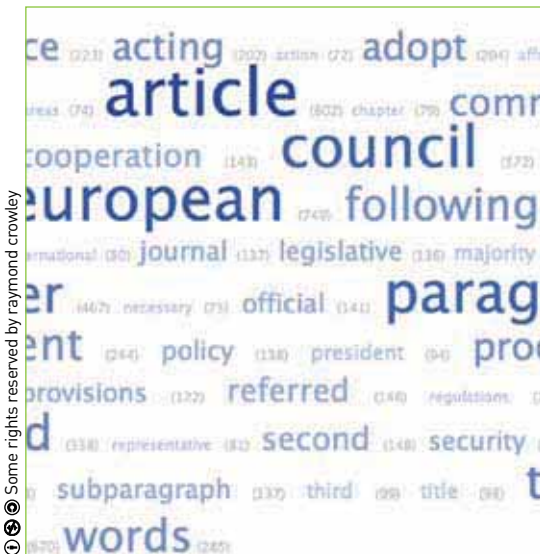
szłość razem z aktywistką z Tyrolu Południowego, gdzie tzw. „megaliny” niezwykle utrudniały życie mieszkańców. Problem, którego dotyczy pomysł powinien dotyczyć większej liczby Europejczyków, najlepiej, by występował na skali europejskiej. Powodem uruchomienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie powinna być tylko chęć wskazania problematycznej kwestii i poinformowania o nim, lecz przedstawienie propozycji jego rozwiązania oraz wiara w jego słuszność.

Ostatecznie konieczne będzie przygotowanie projektu wniosku ustawodawczego, który odnosił się będzie do sprawy na szczeblu UE nierozwiązanej dotychczas przez istniejące instytucje bądź załatwionej w stopniu niezadowalającym. Dotychczasowe uczestnictwo obywateli w procesach UE było ograniczone do konsultacji na zaproszenie działań lobbingowych względem instytucji UE, referendum i głosowań powszechnych w państwach członkowskich. Brakowało jednak prawnie dostępnego kanału, z którego obywatele mogliby skorzystać, aby zostać aktywnymi Europejczykami. I to właśnie proponujemy. Europejska inicjatywa obywatelska zajmuje się nie tyle sprawami, które się nam w UE nie podobają, co zmianami, które chcemy wprowadzić do przepisów UE, aby stworzyć ponadnarodowe, paneuropejskie rozwiązanie konkretnego problemu. Tak więc, choć pierwotna motywacja do podjęcia aktywności może mieć charakter emocjonalny, od samego początku należy przełożyć to na proaktywne rozwiązanie, zorientowane na szukanie rozwiązań i przystąpić do identyfikacji potencjalnych partnerów i zwolenników.

Oczywiście wiele organizacji i stowarzyszeń w UE postawiło już przynajmniej pół kroku we właściwym kierunku przez sam fakt istnienia. Mają teraz potencjalne narzędzie do kontynuowania podjętych działań przy użyciu europejskiej inicjatywy obywatelskiej – najlepiej we współpracy z innymi.

Krok 2: Wiedza

Kiedy istnieje już pomysł na obiecującą inicjatywę ukierunkowaną na szukanie rozwiązań, nadchodzi czas na doksztalcenie: oczywiście w dziedzinie wybranego zagadnienia, jak również na temat możliwości i ograniczeń Unii Europejskiej w walce z tym problemem oraz o nowym instrumencie – europejskiej inicjatywie obywatelskiej. Bardzo istotna jest pełna świadomość na temat nowych możliwości (wkład w ustawodawstwo Komisji UE na równi z Parlamentem i Radą UE) oraz ograni-



Innowacje traktatu lizbońskiego

czeń (na przykład paneuropejskiego referendum powszechnego nad proponowaną inicjatywą).

Bądźcie więc Państwo ostrożni. Choć nawet oficjalne broszurki UE głoszą, że europejska inicjatywa obywatelska jest kluczem do uczestniczenia w procesach decyzyjnych (patrz: ilustracja), choć w rzeczywistości stanowi tylko narzędzie ustalania kierunku polityki. To bardzo znacząca różnica.

Jednak Państwo jako organizatorzy paneuropejskiej inicjatywy, będziecie musieli zrobić coś więcej niż tylko zadać właściwe pytania. Musicie w końcu przedłożyć wniosek o zmianę prawną, której nie wymyślił jeszcze nikt w ramach dość dobrze rozwiniętych i wyposażonych instytucji politycznych. Skoro to one ostatecznie będą miały wyłączne prawo podejmowania decyzji, wrażenie, jakie wywrą Państwo występując jako kompetentna osoba/zespół/organizacja/sieć będzie kwestią kluczową.

Z tego właśnie powodu na tę pierwszą fazę w procesie europejskiej inicjatywy obywatelskiej trzeba będzie przeznaczyć stosowną, znaczną ilość czasu. Nie dni czy tygodnie, lecz raczej miesiące, a być może lata. Wszystko dlatego, że po tym, jak nacisną Państwo upragniony przycisk „wyślij” na nowej stronie rejestracyjnej Unii Europejskiej, sprawy nabiorą szybkiego obrotu i trzeba będzie przejść przez trzy oficjalne kontrole:

- a) kontrolę formalną przy rejestracji;
- b) kontrolę prawną, badającą dopełnienie warunków dopuszczalności (zgodnie z rozporządzeniem powinna się odbyć częściowo podczas procedury

rejestracji, a częściowo podczas składania inicjatywy);

- c) kontrolę polityczną po złożeniu przynajmniej miliona ważnych formularzy poparcia, pochodzących przynajmniej z wymaganej liczby państw członkowskich.

Trzeba będzie przewidzieć i spełnić konkretne obostrzenia każdej z tych kontroli. Najłatwiejsza jest wstępna kontrola formalna, ale stopień komplikacji wzrasta przy kolejnym etapie dopuszczalności. Od samego początku należy zaplanować konsultacje z ekspertami w tej dziedzinie, aby uniknąć niemyłych niespodzianek w trakcie procesu. Będziecie Państwo również musieli możliwie najlepiej przygotować się do debaty politycznej: przekonać do swojego wspaniałego rozwiązania cały kontynent!

Krok 3: Cele

Kilkuletnie zaangażowanie, konieczność bardzo szczegółowych przemyśleń i poświęcenie zasobów finansowych dla ponadnarodowego projektu inicjatywy to duża rzecz. Powinniście Państwo mieć świadomość niezbędnego oddania się sprawie już na tym wczesnym etapie inicjatywy, mimo że podstawowa idea została już ustalona, a Państwo zostali ekspertami w dziedzinie danego problemu i opisywanego tu procesu.

Czy nie kieruje Państwem tylko ciekawość tego, jak działa inicjatywę? Czy naprawdę wierzycie Państwo w możliwość przekonania ponad miliona ludzi do swojego wniosku? A może Wy i Wasza organizacja postrzegacie europejską inicjatywę obywatelską tylko jako środek autopromocji lub zmobilizowania poparcia przed nadchodzącymi wyborami itd.?

Motywacje, cele i ambicje kryjące się za Państwa projektem europejskiej inicjatywy obywatelskiej mogą być różne. Zupełnie uzasadnione może być zarejestrowanie inicjatywy bez żadnych realnych szans na zebranie wymaganej liczby podpisów lub odniesienie się do problemu, którzy w wyraźny sposób wykracza poza możliwości działania Komisji UE. Aby zwrócić się do innych w wiarygodny i efektywny sposób, należy mieć jasność co do własnych celów. W innym wypadku fałszywe obietnice i błędne oceny zemszczą się na Państwa grupie i inicjatywie.

Bez względu na to, co będzie celem Waszej inicjatywy, postarajcie się Państwo przemyśleć ją wraz z możliwie wieloma partnerami jeszcze przed

rozpoczęciem wielkiej przygody uruchomienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Ponieważ rozporządzenia dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej wymagają określenia fundatorów/sponsorów oraz przewidywanych wydatków, już na tym etapie zalecamy zestawienie tych elementów. Pomogą one uświadomić sobie powagę i/lub poziom Państwa projektu – może to wpłynąć na Wasze decyzje odnośnie celów całego przedsięwzięcia.

Krok 4: Projekt

Język jest podstawowym narzędziem komunikacji, która z kolei stanowi niezbędny element polityki. Szczególnie teraz, kiedy przygotowują Państwo projekt, który trzeba będzie przekazać we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej: w estońskim, portugalskim, nawet po grecku. Oczywiście Wy i Wasi partnerzy w tej inicjatywie nie jesteście absolutnymi poliglotami ani nie posiadacie środków, które na samym początku pozwoliłyby na wyprodukowanie tych przekładów. Ale bez obaw – na tym etapie istotne jest przygotowanie projektu wniosku, który a) mieści się w formacie przewidzianym przez nowe rozporządzenie o EIO oraz b) jest tak dobrze skonstruowany, że praktycznie każdy jest go w stanie zrozumieć bez pomocy ekspertów.

Wniosek stanowi ważną wiadomość skierowaną do wszystkich ustawodawców, administratorów i specjalistów z zakresu prawa, którzy do tej pory kierowali projektowaniem legislacji UE: „Tak, my obywatele UE również jesteśmy w stanie przygotować czytelny i zrozumiały projekt przepisu”. Dlaczego jest to tak ważne? Przede wszystkim dlatego, że będziecie Państwo musieli zwrócić się do wszystkich Europejczyków jak do osób potencjalnie popierających Waszą inicjatywę i to we wszystkich językach urzędowych. Będzie do tego potrzebne wsparcie współorganizatorów, osób zainteresowanych z całej Europy, tłumaczy oraz samych instytucji UE. Jednak, jeśli Wasz pierwotny projekt ustawy i jego dodatkowe uzasadnienie nie są zbyt jasne i wiarygodne, sytuacja ulegnie pogorszeniu po przetłumaczeniu projektu. Innymi słowy, piszcie krótko, jasno i przekonująco.

Oprócz tej podstawowej logiki stojącej za każdą potencjalnie udaną europejską inicjatywą obywatelską, nowe rozporządzenie wprowadza inne wymogi dla przedkładanego tekstu – formularz wniosku z ograniczoną liczbą znaków oraz odniesienia prawne do punktów traktatu wskazujących na konkretne kompetencje UE istotne dla inicjatywy.

Dodatek specjalny 11

Wyzwanie 23 języków urzędowych w procesie inicjatywy

Unia Europejska oznacza wielojęzyczność. Żadna inna wspólnota polityczna na świecie nie inwestuje tak wiele w usługi tłumaczeniowe i sprostanie wielojęzyczności. Jest to olbrzymie wyzwanie dla wszystkich służb oraz podstawa praw dla wszystkich obywateli UE. Na przykład każdy obywatel UE ma prawo zwracać się do urzędnika/urzędu UE w języku ojczystym, jeśli tylko jest to jeden z dwudziestu trzech języków urzędowych Unii.

Choć instytucje Unii w Brukseli i Luksemburgu zatrudniają już ponad 2500 osób do codziennego tłumaczenia debat i materiałów pisemnych, przyszły proces europejskiej inicjatywy obywatelskiej, pierwszego ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej, tworzy dodatkowe, nowe, ekscytujące możliwości w dziedzinie wielojęzyczności. Z uwagi na to właśnie prawo, na pewnym etapie procesu europejskiej inicjatywy

obywatelskiej konieczne będzie przetłumaczenie na wszystkie języki urzędowe materiałów i formularzy związanych z wnioskiem.

Dla małego komitetu organizatorów będzie to zadanie trudne, jeśli w ogóle możliwe do wykonania. Będą potrzebować pomocy. Przygotowywane rozporządzenia na ten temat nie zawierają jednak odpowiednich zapisów. Co więc robić? Jest kilka możliwości. Jedną z nich jest podjęcie samodzielnego działania, np. poprzez skorzystanie z internetowej społeczności bloggerów. Wiosną 2010 roku, bloggingportal.eu uruchomił pilotażowy projekt dotyczący niskonakładowych europejskich inicjatyw obywatelskich, m.in. dzięki tłumaczeniu tekstów wniosków inicjatyw na zasadzie open access. Pierwsza próbka (krótki tekst nieprzekraczający 200 znaków) został przetłumaczony na wszystkie języki urzędowe w kilka godzin [<http://www.bloggingportal.eu/blog/we-need-your-help-for-an-experiment/>]³⁷.

O ile więc jest to możliwe, o tyle z pewnością nie stanowi reguły, gdyż niektóre propozycje polityczne

37 Blogger Julien Frisch (i jego koledzy) nieustannie informują o postępach i przemyśleniach wokół europejskiej inicjatywy obywatelskiej pod adresem: <http://julienfrisch.blogspot.com/search/label/European%20Citizens%27%20Initiative>

nie znajdują zapewne zwolenników wśród społeczeństwa bloggerów, zaś oficjalne materiały trzeba będzie uważnie sprawdzić pod względem prawnym. Do tego zadania są potrzebne unijne środki. Na szczęście Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, dysponujący kilkuset tłumaczami, zgłosił już gotowość do odegrania w procesie europejskiej inicjatywy obywatelskiej roli pośrednika między obywatelami a instytucjami.

Jednak samo przetłumaczenie wszystkich oficjalnych materiałów (wstępny wniosek, objaśnienia itd.) nie wystarczy. Prawdziwa europejska inicjatywa obywatelska doprowadzi do licznych debat na całym kontynencie, ponadgranicami językowymi. Oprócz zaangażowania życzliwych poliglotów konieczne będzie wykorzystanie nowych zdobyczy techniki w zakresie natychmiastowego tłumaczenia, umożliwiającego zrozumienie przy utrzymaniu niskich kosztów.

Trzeba wreszcie przypomnieć, że powodzenie ponadnarodowych debat i porozumienie nie ogranicza się do używania określonych języków, lecz wymaga stosowanej terminologii. Z tego powodu nasz podręcznik oferuje Państwu „Glosariusz nowoczesnej demokracji bezpośredniej i europejskiej inicjatywy obywatelskiej”.

Krok 5: Rejestracja

Po ukończeniu tych wszystkich przygotowań, jesteście Państwo gotowi do zarejestrowania własnej europejskiej inicjatywy obywatelskiej na oficjalnej stronie internetowej. Może jest to mały, nieskomplikowany krok dla Was jako organizatorów, ale może się okazać wielkim krokiem dla Europy i przyszłych zmian. Od tej chwili nie będziecie już otoczeni tylko przez potencjalnych partnerów i przyjaciół – będziecie musieli stawić czoła wszystkim, którym nie podoba się Wasza inicjatywa lub Wy i Wasz zespół.

Na tym etapie otrzymacie Państwo indywidualny numer rejestracyjny, który będzie kluczem do wszystkich kolejnych procedur formalnych. Może się zdarzyć, że władze, najprawdopodobniej grupa biurokratów w Komisji Europejskiej, nie będą gotowe lub nie będą w stanie zarejestrować Waszego wniosku (jest to jeden z elementów kontroli formalnej, którą narzucają przepisy o EIO).

W takim wypadku potrzebny będzie plan B: możliwe, że wystąpiły łatwe do poprawienia błędy formalne, choć nie jest wykluczonym, że

Wasza inicjatywa narusza kryterium „jedności tematycznej” (nie wolno podejmować kilku odrębnych kwestii w jednej inicjatywie) lub zawiera „obraźliwe sformułowania” (np. niedozwolone odniesienia personalne). Sprawa może być jeszcze bardziej skomplikowana. Państwa wniosek może zostać uznany za „pozbawiony poważnego charakteru” lub „w sprzeczności z wartościami Unii”. Co począć? Jak to naprawić? Widzą Państwo teraz, jak istotne jest sprawdzenie tych wszystkich kwestii jeszcze przed rejestracją. Warto sprawdzić możliwości i ograniczenia inicjatywy testowej. To bardzo przydatne rozwiązanie. Jeśli faktycznie zdecydowaliście się Państwo na używanie nowego narzędzia, posiadacie szansę wykorzystania kolejnych możliwości prawnych po odrzuceniu inicjatywy, np. poprzez odwołanie do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub włączenie w sprawę Trybunału Europejskiego. Większości taka okrzęzna droga nie wydaje się atrakcyjna, ponieważ angażuje uwagę, czas i środki, przez co oddala od głównego celu, jakim jest kształtowanie polityki Unii Europejskiej poprzez zaprezentowanie w formie wniosku ustawodawczego pomysłu na rozwiązanie ponadnarodowego problemu.

Kiedy już otrzymacie Państwo numer rejestracyjny, czas na wielkie działania w całej Europie. Przygotujcie się na całe miesiące i lata niedosypiania, licznych spotkań i długich nocy przy komputerze!

Krok 6: Zbieranie podpisów

Milion podpisów z jednej czwartej wszystkich państw członkowskich w ograniczonym czasie: to jest Wasz aktualny cel. Na szczęście istnieje praktycznie pełna dowolność w kwestii metody zbierania tych „oświadczeń poparcia”, jak UE lubi określać podpisy. Znaczy to, że można je zbierać wszędzie, zarówno w formie odręcznej, jak i elektronicznej. Pierwsza metoda wymaga sporych środków, ale jest satysfakcjonująca, dzięki bezpośredniemu kontaktowi z ludźmi, druga metoda jednak będzie jednak jest wydajniejsza i tańsza. Obecnie nie jest jeszcze pewne, czy pełen proces zbierania e-podpisów zostanie zatwierdzony w momencie uruchomienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej pod koniec 2011 roku. Dlaczego? Na stronach internetowych większości kampanii można przecież rejestrować swoje poparcie dla rozmaitych sondaży/wniosków/petycji.

Ale chwileczkę! Proces europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie jest po prostu kolejną formą

masowej petycji - jest procedurą inicjatywy pośredniej, posiadającej prawne konsekwencje. Z tego powodu tryb zbierania e-podpisów musi być kompatybilny z innymi procedurami wyborów i głosowań, aby istniała pewność, że osoba deklarująca poparcie dla danej inicjatywy faktycznie jest tożsama z osobą na liście. Coraz większa liczba państw europejskich zaczyna eksperymenty z e-głosowaniami (autor tego podręcznika złożył elektroniczny podpis w głosowaniu powszechnym, które odbyło się 28 listopada 2010

roku w Szwajcarii), a zbieranie e-podpisów już wkrótce ma zostać uruchomione w Stanach Zjednoczonych. Rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej zapewnia wszystkie formalne elementy, które trzeba będzie spełnić, aby przejść do dalszego etapu: obejmują one weryfikację i certyfikację oświadczeń poparcia przez państwa członkowskie oraz wypełnienie formularzy w celu zakwalifikowania się do dalszych faz procesu (patrz również: krok 8 – progi).

Dodatek specjalny 12

Sen o elektronicznym podpisie?

Jedna z ważniejszych debat podczas procesów legislacyjnych dotyczących przepisów europejskiej inicjatywy obywatelskiej, dotyczyła pewnej identyfikacji osób popierających daną inicjatywę. Z jednej strony wszyscy zgadzali się, że nowy proces tego typu, funkcjonujący na szczeblu ponadnarodowym, musi posiadać kanał cyfrowy. Jednak z drugiej strony, nie istnieją europejskie rejestry wyborców, w których można faktycznie sprawdzić tożsamość popierających osób w ujednolicony sposób. Istnieje duża liczba rozmaitych systemów i trybów rejestracji wyborców, jak również wiele, wiele sposobów, dzięki którym obywatele różnych państw potwierdzają swojej tożsamości. Stanowi to poważne wyzwanie dla samego procesu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, lecz także dla planowanego uruchomienia paneuropejskiej polityki zbierania e-podpisów. Pytania i trudności związane z tą kwestią po drugiej stronie Atlantyku nie różnią się znacząco od europejskich, a debata na temat zbierania e-podpisów w procesach inicjatywy toczy się tam równolegle.

W USA, grupa aktywistów na rzecz demokracji i „magików” komputerowych próbowała samodzielnie uruchomić zbieranie e-podpisów, aby sprawdzić możliwości formalne/prawne, oraz praktyczne/technologiczne. Najlepiej rozwiniętą



Przyszłość podpisów elektronicznych?

metodą na pokonanie trudności identyfikacyjnych jest skorzystanie z elektronicznych podpisów odręcznych na urządzeniach z ekranem dotykowym, np. iPhonach, bądź iPadach. Verafirma, nowicjusz z Doliny Krzemowej, uruchomiła projekt demokratyczny [www.democracy.verafirma.com], który ma szansę wywrzeć w przyszłości olbrzymi wpływ również na proces europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz w drastyczny sposób poprawić jego dostępność i przejrzystość. Rada Europy opracowała wytyczne i zalecenia dotyczące korzystania z narzędzi i systemów elektronicznych w procesach demokratycznych, a w szczególności w głosowaniu. Teraz do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich należy rola odważnych innowatorów, zarówno w zakresie uruchamiania ponadnarodowego procesu uczestnictwa, jak i przy wykorzystania najnowszych technologii do zbierania podpisów online.

© istockphoto.com

Krok 7: Dialog

Europejska inicjatywa obywatelska jest czymś więcej niż kampanią marketingową. Zdobycie pieniędzy pozwalających i na zatrudnienie drogiej firmy PR do przygotowania kampanii, platformy do zbierania e-podpisów i ważnych wydarzeń typu konferencje prasowe w całej Unii Europejskiej, to zdecydowanie za mało. Jeśli kwestia poruszana w inicjatywie nie zainteresuje ludzi, nie będzie ich dotyczyć lub nie będzie postrzegana za prawdziwy

problem (dla którego instytucje UE i/lub państwa członkowskie nie znalazły jeszcze rozsądnego rozwiązania), to zebranie miliona podpisów w całej UE będzie bardzo, bardzo trudnym zadaniem. Posłużmy się przykładem z naszej listy inicjatyw pilotażowych: europejską inicjatywą numeru alarmowego. Tę dobrze zaprojektowaną i sponzorowaną przez UE próbę uruchomienia przyjaznego dla obywateli narzędzia, jednego numeru alarmowego dla całej UE, rozpoczęto w 2005 roku. Mimo różnych form poparcia i doskonale zarządzanej

platformy internetowej, inicjatywa ta była w stanie zebrać tylko ok. 15.000 podpisów w ciągu 4 lat.

Państwa wyzwaniem będzie uruchomienie ponadnarodowego dialogu o ponadnarodowej kwestii. Jest to oczywiście łatwiejsze, jeśli problem jako zostanie rozpoznany jako faktyczny przez większość ludzi oraz jeśli proponowane rozwiązanie będzie rozsądne (i niezbyt radykalne!). Tak było w przypadku pilotażowych inicjatyw „one-seat” (niedopuszczonej) czy zakazu GMO (obecnie w przygotowaniu, jako jedna z pierwszych prawdziwych europejskich inicjatyw obywatelskich). Oczywiście nie ma jednego, uniwersalnego sposobu budowania koniecznego paneuropejskiego dialogu nad istotną kwestią między obywatelami, co postrzega się jako jedną z głównych wartości dodanych całego procesu europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Pewne jest, że będziecie Państwo musieli ciężko pracować nad zainicjowaniem i podtrzymaniem publicznej debaty w sprawie Waszej inicjatywy, nie tylko, wygenerować energię potrzebną do zebrania miliona podpisów, ale również po to, aby poruszana kwestia była traktowana poważnie i potencjalnie została umieszczona w programie politycznym Europy. Oczywiście konieczne będzie uruchomienie i dyskusji w poszczególnych krajach Europy, aby zyskać uwagę lokalnych mediów, które opowiedzą o inicjatywie. Można zasugerować szkołom wykorzystanie inicjatywy jako wczesnego przykładu na możliwości wpływu na ustawodawstwo na szczeblu europejskim. Dla większości młodych ludzi idea bezpośredniego angażowania poszczególnych obywateli w tworzenie ponadnarodowej polityki przy wykorzystaniu narzędzi online jest dużo mniej dziwna niż dla starszych, przyzwyczajonych do tradycyjnych metod tworzenia czy właściwie oglądania polityki.

Krok 8: Progi

Będąc w samym środku dosyć udanego projektu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, możecie Państwo odnieść wrażenie, że łatwo będzie przeskoczyć przez kolejne przeszkody. Musicie jednak mieć świadomość wszystkich technicznych i politycznych barier, które wciąż są przed Wami. Zaczynają się od kontroli spełnienia warunków dopuszczalności, tj. sprawdzenia, czy Wasza kwestia:

- a) dotyczy sprawy, której według stosowanych traktatów wymaga aktu prawnego Unii;
- b) mieści się w uprawnieniach Komisji.

Obydwa wymogi („stosowanie traktatów” oraz „w zakresie kompetencji Komisji”) pozostawiają nieco przestrzeni do manewru i z pewnością w przyszłości wygenerują wiele politycznych i prawnych interpretacji. Należy mieć nadzieję, że początki praktycznego stosowania pokażą zainteresowanym stronom możliwie najlepszego przewidywania granic dopuszczalności. Nie jest też jeszcze zupełnie jasne, na którym etapie procesu będzie się odbywać kontrola warunków dopuszczalności oraz który organ będzie ją przeprowadzał. Pozytywnym aspektem jest zaś fakt zwiększenia przejrzystości działania UE oraz podziału kompetencji w tym wysoce złożonym systemie politycznym.

Kolejną barierą do przekroczenia jest minimalna liczba podpisów dla każdego z kwalifikujących się państw członkowskich. Zgodnie z dotychczasowymi propozycjami, europejska inicjatywa obywatelska będzie się kształtować, jak na mapę na str. 84.

Tak więc planując kolejne ruchy w zbieraniu podpisów, będą Państwo musieli zdecydować, gdzie i ile ich zebrać, aby zapewnić sobie stosowną liczbę w przynajmniej siedmiu państwach członkowskich w ciągu 12 miesięcy. Wypełnienie minimalnych kryteriów może okazać się niebezpieczną strategią, ponieważ oświadczenia poparcia mogą zostać unieważnione, a reguły weryfikacji w poszczególnych państwach członkowskich mogą ulec zmianie w trakcie zbierania podpisów. Nie planujcie więc zebrania tylko 4500 podpisów w państwach takich jak Luksemburg, Estonia i Cypr, a potem przechodzenia na kolejny, wyższy szczebel, jak 6750 podpisów z Litwy. Wykażcie się otwartością i postarajcie się zebrać tyle podpisów z każdego państwa członkowskiego, ile tylko się da. W ostatecznym rozrachunku, podczas rozmów z instytucjami UE będą Państwo mogli wywrzeć większe wrażenie, jeśli uda zebrać podpisy we wszystkich państwach członkowskich, a nie wyłącznie określonego w przepisach minimum siedmiu krajów. Nie zapominajcie Państwo: europejska inicjatywa obywatelska jest jedynie narzędziem kształtowania programu politycznego, a nie decyzyjnym. Nie można więc wymusić niczego na instytucjach europejskich poprzez spełnienie wszystkich wymogów i przekroczenie progów: wszystko trzeba po prostu zakomunikować w przekonujący sposób (patrz: następny krok).



Europejska inicjatywa obywatelska – wymogi dotyczące podpisów
Liczby w oparciu o wstępny projekt wniosku Komisji UE

Krok 9: Komunikacja

„Lepsza komunikacja” od lat stanowi ulubiony slogan eurokratów. Po wprowadzeniu euro dziesięć lat temu, UE organizowała objazdowe pokazy i drogie kampanie PR, aby zaznajomić obywateli UE z najnowszym narzędziem instytucjonalnym – wspólną walutą. Później Unia Europejska powołała nawet komisarza ds. komunikacji, Margot Wallström ze Szwecji, która nie szczędziła wysiłków, aby przybliżyć Unię do jej obywateli.

Choć tego rodzaju życzliwe, odgórne kampanie są bardzo mile widziane i potrzebne, nie są zbyt efektywne. Obywatele nie chcą być postrzegani jak konsumenci. W demokracji, jako obywatele jesteście Państwo (podobno) u władzy w teorii oraz, miejmy nadzieję, również w praktyce. O to właśnie chodzi w europejskiej inicjatywie obywatelskiej: o ustanowienie prawdziwego narzędzia demokracji obywatelskiej na szczeblu europejskim.

Na Waszą pracę przekłada się to w ten sposób, że dialog obywatel-obywatel z kroku 7. trzeba teraz będzie uzupełnić komunikacją „oddolną”, na linii

obywatel-instytucja. Stworzy to potrzebę zmiany paradygmatu w kulturze politycznej całej Europy, gdzie nowoczesna demokracja przedstawicielska jest wciąż zbyt często mylona z restrykcyjnym, czysto pośrednim modelem ustalania polityki i podejmowania decyzji.

Instytucjom można jednak oczywiście pomóc, od samego początku używając mądrze zaprojektowanych i uważnie przeprowadzonych europejskich inicjatyw obywatelskich. Próbuje więc Państwo od razu ustanowić dobry, stały kontakt ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (w tym z Komisją UE), dzięki temu również oni będą mogli wspierać Was i zostać Waszymi partnerami we wdrażaniu wniosku inicjatywy. Choć w tej chwili sposób, w jaki Komisja Europejska (i inne instytucje) będzie radzić sobie w praktyce z europejskimi inicjatywami obywatelskimi, pozostaje kwestią otwartą, jest raczej oczywiste, że Wasza praca nie skończy się na dostarczeniu miliona podpisów do budynku Berlaymont w Brukseli, kwatery głównej Komisji UE. Potrzebne zatem będzie zaplanowanie kompleksowej, wielojęzycznej strategii komunikacji w czasie i przestrzeni, w celu zmaksymalizowania

potencjału politycznego Waszej europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Krok 10: Wnioski

Być może jest to Państwa pierwsza i ostatnia inicjatywa, a może tylko pierwszy test przed planowaną serią europejskich inicjatyw obywatelskich. Niezależnie od tego, ważne będzie podejście do wszystkich działań w sposób refleksyjny i samokrytyczny. Wiele można się z pewnością nauczyć dzięki praktycznemu doświadczeniu, zarówno w zakresie popełnionych błędów (np. zbyt szybkie i powierzchowne przygotowanie inicjatywy), jak i prawdziwych osiągnięć (np. możliwości stworzenia paneuropejskiej sieci sojuszników).

Od samego początku zacznijcie archiwizować wszystkie dokumenty, protokoły i raporty medialne. Najlepiej prowadzić ją w formie elektronicznej oraz papierowej: jedna z wersji może w którymś momencie zniknąć. Spróbujcie Państwo znaleźć specjalistę, który byłby zainteresowany współpracą z Wami lub naukowym monitorowaniem inicjatywy. Postarajcie się również o pozyskanie osób z branży internetowej, które podjęłyby się *pro bono* budowy bazy danych i witryny internetowej do komunikacji. Warto oprócz tego sprawdzić, co w podobnych kwestiach zrobili już inni oraz na jakie wsparcie możecie liczyć ze strony instytucji wspierających i organizacji skupionych wokół europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Państwa inicjatywa stanowi unikalne przedsięwzięcie: nigdy nie zostanie przeprowadzona ponownie w ten sam sposób, więc postarajcie się, aby przyszłe pokolenia mogły uczyć się na Waszych doświadczeniach. Takie podejście daje inicjatywie większą wiarygodność i ułatwia nowym sojusznikom dołączenie na drodze ku milionowi podpisów.



Marburg – jedno z głównych europejskich centrów kompetencji w dziedzinie nowoczesnej demokracji bezpośredniej

Kroki opisane powyżej nie stanowią gotowego projektu udanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Stanowią raczej zestaw wskazówek, który ma pomóc w zaplanowaniu, rozpoczęciu i (miejmy nadzieję) doprowadzeniu inicjatywy do pomyślnego końca. Jak widać, nie jest to instrument prosty ani łatwy do kontrolowania. Wręcz prze-

ciwnie: należy sprostać zadaniom, wymagającym ogromnego, wieloletniego oddania i pomocy ze strony fachowych struktur.

Ta publikacja prezentuje pozytywne, proaktywne podejście do europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Jest to ważne osiągnięcie i długo wyczekiwany postęp. Wielu sceptyków wskazuje jednak na na liczne możliwości porażki, jak na przykład blogger znany jako Cingram:

„Społeczeństwo obywatelskie nie oznacza Ciebie. Nie wyobrażaj sobie zbyt wiele. Oznacza grupy stworzone i kontrolowane przez naszych przywódców; opłacane przez nich naszymi pieniędzmi w celu lobbowania na ich korzyść – celem jest usprawiedliwienie tego, co już zostało przez nich postanowione. Ty jesteś tylko obywatelem. Nie liczysz się. Europejska inicjatywa obywatelska wydaje się wprowadzać mechanizm, dzięki któremu każdy z nas będzie mógł zainicjować proces ustawodawczy, ale w rzeczywistości ma zadanie dokładnie przeciwnie, gdyż jest wymówką do ignorowania nas jeszcze bardziej niż obecnie. Jak wynika z artykułu, pozostaje tyle problemów z weryfikacją i tyle niepewności wokół liczby sygnatariuszy z każdego państwa, że każda inicjatywa będzie mogła zostać z łatwością odrzucona przez odpowiedniego aparatchyka na długo zanim zagrozi zbrukaniem sławionych z powodu domniemanej siły sprawczej dłoni komisarza. Nawet jeśli uda Ci się znaleźć milion ludzi z tuzina państw, którzy nie tylko podpiszą oświadczenie, że się z Tobą zgadzają, ale także podadzą odpowiednie dane osobowych dla umożliwienia weryfikacji; nawet jeśli uda Ci się tak sformułować swoje plany, że będą sprawiać wrażenie wymagających wdrożenia traktatów; nawet jeśli uda Ci się przedostać przez armię urzędników szukających skazy w przedłożonych papierach; nawet jeśli uda Ci się dostać do etapu, w którym Komisja uniknąć będzie musiała rzucić na nie okiem, wciąż nie osiągnąłeś niczego. Sześć miesięcy później zostaniesz dumny posiadaczem listu, opatrzonego nadrukowanym drukarką laserową faksymile podpisu, informującego, że Komisja nie uważa Twojej inicjatywy legislacyjnej za stosowną oraz że dzięki klauzuli pozwalającej na unikanie takich niedogodności, nie będzie rozpatrywać żadnych wniosków w podobnych kwestiach przynajmniej przez następne piętnaście lat³⁸.”

To bardzo surowa opinia, ale nie można jej po prostu odrzucić jako nierealistycznej wizji pesymisty. Istnieje możliwość, że wszystko skończy się

38 <http://englandexpects.blogspot.com/2010/04/we-want-democracy-but-only-sort-we-want.html>

zgodnie z wizją Cingrama. Jeśli tak będzie, całe wielkie przedsięwzięcie, polegające na uruchomieniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jako zostanie uznane za gigantyczną porażkę – w tym niniejszy podręcznik!

Moglibyśmy oczywiście dalej narzekać, przyglądać się wszystkiemu z linii bocznej i unikać dialogu z ludźmi u władzy. Jednak gdybyśmy to zrobili, nigdy nie mielibyśmy szansy na poprawienie sytuacji i uczynienie Unii Europejskiej bardziej demokratyczną. Teraz więc wszyscy musimy skorzystać z tej rzadkiej okazji wystartowania z demokratycznej/ponadnarodowej pole position, nie tylko po to, żeby doprowadzić przepisy o EIO do przyzwoitego stanu i przygotować się do pierwszych europejskich inicjatyw obywatelskich w 2011 roku, lecz również po to, aby podjąć ciężką pracę w kierunku ustanowienia paneuropejskiej infrastruktury wspierającej to nowe narzędzie.

4.3 Narzędzie tylko dla potężnych? Nie musi tak być!

Zorganizowanie europejskiej inicjatywy obywatelskiej to duże przedsięwzięcie. Cały skomplikowany proces ze wszystkimi koniecznymi krokami, oznacza istotne trudności dla obywateli Europy już przy rozpoczynaniu inicjatywy. Zbadanie wszystkich możliwości uzyskania wsparcia ze strony istniejącej infrastruktury jest priorytetem najwyższego rzędu.

Odpowiednie instytucje i przedstawiciele UE wydają się tego nie rozumieć. Sama Komisja nie umieściła jeszcze w swoim wniosku rozporządzenia niczego, co zasługiwałoby na miano „infrastruktury”. Jedyne, co zostało jednoznacznie zaproponowane, to internetowa platforma do rejestracji EIO. Już mniej oczywiste jest stworzenie oprogramowania open source do zbierania e-podpisów; jeśli zaś chodzi o personel, wniosek Komisji szacuje, że jeden urzędnik i jeden asystent zaspokoją zapotrzebowania największej innowacji demokratycznej w UE od czasu wprowadzenia pierwszych bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego w 1979 roku.

Rada Europejska też nie spisuje się lepiej i nie przykłada się w żaden sposób, by utatwić Europejczykom korzystania z nowego narzędzia w przyszłości. W Parlamencie Europejskim przeprowadzono niewiele dyskusji o takiej infrastrukturze. Jedyne konkretny wkład pochodzi od Grupy Zielonych/WPE, która proponuje „niezależny organ zajmujący się pomocą i doradztwem w sprawie inicjatyw obywatelskich. Mógłby on

stanować bardzo przydatny element skupiający zaangażowanie i uczestnictwo obywateli. Jego kierownictwo mogłyby objąć osoby upoważnione i wyznaczone przez UE, opłacane przez Unię Europejską, wybierane przez PE i kontrolowane przez zarząd, w którym zasiadaliby członkowie Rady, Komisji, Parlamentu, oraz, przede wszystkim, społeczeństwa obywatelskiego.

Jeśli chodzi o formalną stronę kształtowania programu politycznego i podejmowania decyzji, zdolność do korzystania z infrastruktury stanowi formę współdzielenia władzy. Brak planów zapewnienia europejskiej inicjatywie obywatelskiej własnej infrastruktury wspierającej związany jest z systematyczną niechęcią sprawujących władzę do odstąpienia choćby niewielkiej jej części. Jediną instytucją europejską, która dotychczas była w stanie przekroczyć tę mentalną barierę, jest Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), który imponującą większością ponad 95% zatwierdził wniosek o zajęcie centralnej roli w przyszłym wspieraniu procesu europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Dodatek specjalny 13

Centrum informacyjne europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest organem konsultacyjnym Unii Europejskiej. Ustanowiony w 1957 roku przez traktaty rzymskie Komitet odgrywał od tego czasu rolę pomostową pomiędzy instytucjami i tzw. zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Wraz z podpisaniem traktatu lizbońskiego, ta ważna funkcja, pełniona przez zgromadzenie nawet 350 przedstawicieli życia gospodarczego i społecznego w Europie, została rozszerzona o bardziej bezpośrednie połączenie między obywatelami UE a Unią Europejską. W tym kontekście nowa europejska inicjatywa obywatelska postrzegana jest jako instrument zapewniający lepsze więzi społeczne i większe znaczenie obywateli. W marcu i lipcu 2010 roku, Komisja przyjęła dwie kluczowe opinie, w których instytucja ta wyraźnie stwierdza swoją gotowość do wejścia w skład infrastruktury wspierającej europejską inicjatywę obywatelską. Decyzja komitetu z 17 marca zawiera następujące stwierdzenie:

„Komitet (...) odegra swoją rolę pośrednika, stając się jeszcze centralną częścią kompleksowej infrastruktury demokratycznej na szczeblu europejskim. W kontekście europejskiej inicjatywy obywatelskiej proponuje on:

- przygotowanie projektu opinii w sprawie inicjatyw obywatelskich przyjętych formalnie przez Komisję przed upłynięciem terminu oceny;
- tam, gdzie to stosowne, przygotowanie projektu opinii popierającej przygotowywane inicjatywy obywatelskie;
- organizowanie wystuchań dotyczących udanych inicjatyw (z udziałem ich organizatorów, Komisji, Parlamentu i Rady);
- uruchomienie **centrum informacyjnego** (służącego obywatelom poradą w kwestiach proceduralnych itp.);
- zapewnienie **dodatkowych informacji** (wydanie podręcznika demokracji uczestniczącej, konferencje dotyczące praktycznego wdrażania, itd.).”

Po przestudiowaniu projektu wniosku Komisji UE w sprawie rozporządzenia o europejskiej inicjatywie obywatelskiej, EKES kontynuował pracę nad swoją propozycją i 14 lipca skonkretyzował swoją rolę:

„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.

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 oczywiście konieczna, z pełnym poszanowaniem kompetencji każdego z nich, jeśli chcemy, by inicjatywa obywatelska była skutecznym narzędziem służącym jako europejski model nowoczesnej demokracji. EKES jako pomocnik Komitetu 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.

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 wkład Komitetu polegać będzie na opracowaniu opinii w tej sprawie. Jest on także w stanie udostępnić swoją infrastrukturę dla zorganizowania wystuchań publicznych związanych z taką inicjatywą.

Źródło: www.eesc.europa.eu. Specjalne podziękowania dla: Anne-Marie Sigmund, Christian Weger, Patrick Feve.

* „Broszura informacyjna w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej” zostanie wydana we wszystkich językach UE po osiągnięciu zgody w sprawie przepisów o EIO.

Dzięki zajęciu jasnej pozycji w sprawie potrzeby stworzenia infrastruktury wspierającej oraz zaoferowaniu praktycznej pomocy, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przewodniczy teraz działaniom UE w dziedzinie wspierania przyszłej europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Inne instytucje, w tym Komisja i Parlament, powinny sprecyzować swój udział zaraz po wejściu w życie nowych przepisów.

W obozie pozarządowym kilka organizacji skupionych dotychczas na ułatwianiu pracy NGO w UE, np. *Forum of Civil Society* [<http://en.forum-civil-society.org/spip.php?article222>] i *European Citizens Action Service* [<http://www.ecas-citizens.eu/>] zaczęły przygotowywać strategię możliwego wsparcia w

ramach odpowiedzi na zapowiadane wprowadzenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. ECAS uruchomił projekt zorganizowania „Domu Demokracji” w Brukseli, gdzie obywatele z całej Europy mogliby spotykać się i pracować podczas wizyt w stolicy UE. Zainteresowani obywatele mogliby tam również otrzymać pomoc w związku z kwestią europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Oprócz tego odpowiedzialność za sukces nowego instrumentu demokracji bezpośredniej przejęły inne grupy, np.:

- *ECI Campaign* (Kampania EIO), aktywnie promująca cały proces i stojąca na jego straży [<http://www.citizens-initiative.eu/>];
- *Echo*, wspólny projekt na rzecz ekologicznych i zrównoważonych zmian poprzez proaktywne

uczestnictwo obywateli. Zrzesza i zwraca się do wszystkich członków społeczeństwa: obywateli, ekspertów, decydentów, oraz przedstawicieli organizacji i przedsiębiorstw. Pod koniec lata 2010 roku, projekt ten stworzył międzynarodową radę konsultacyjną, zajmującą się europejską inicjatywą obywatelską [www.echologic.eu]; Avaaz, społeczność ochrony interesów, która ma na celu wprowadzenie polityki ustalonej przez obywateli do globalnych procesów decyzyjnych. Avaaz oznaczające „głos” w kilku językach europejskich, środkowowschodnich i azjatyckich wystartował w styczniu 2007 roku z prostą, demokratyczną misją: zorganizować obywateli na całym świecie, aby zmniejszyć lukę pomiędzy światem w obecnej formie a takim, którego większość ludzi pragnie. W ciągu trzech lat, Avaaz zgromadził 5,5 miliona członków z każdego państwa na świecie, stając się największym, globalnym ruchem internetowym w historii. Platforma wspiera kilka potencjalnych

EIO, w tym drugą inicjatywę w sprawie zakazu GMO. [www.avaaz.org]

Kilka organizacji bliskich partiom politycznym, np. Zielona Fundacja Europejska (sponsoring niniejszy przewodnik), uruchomiło swoje własne międzynarodowe programy informacyjne i edukacyjne – w Europie i na świecie jest zaś wiele organizacji (badawczych), które wraz z *Initiative and Referendum Institute Europe* przyglądają się uważnie i monitorują europejską inicjatywę obywatelską [www.2010globalforum.com].

Wraz z wprowadzeniem nowych przepisów w życie z początkiem 2011 roku, ma zostać uruchomiony również *European Citizens' Initiative Office* (ECIO, Urząd ds. Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej), który będzie pełnił rolę punktu skupiającego wszelkie niezależne wsparcie dla inicjatywy.

Dodatek specjalny 14

Inicjatywa salzburska na rzecz infrastruktury wspierającej EIO

Jeśli istnieje jedno państwo, które mogłoby rościć sobie jakiekolwiek prawo autorskie względem europejskiej inicjatywy obywatelskiej, to jest nim Austria. W 1921 roku narodziła się tam inicjatywa pośrednia, dużo wiele lat później austriacki minister spraw zagranicznych Schüssel po raz pierwszy w historii Rady Europejskiej umieścił EIO w programie politycznym.

Obecnie kraj związkowy Salzburg, wraz z Rządem Federalnym Austrii, wyraził poparcie dla powołania na początku 2011 roku pomocniczego Urzędu ds. Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej (ECIO) w Salzburgu. Urząd ten znajdowałby się w austriackim Instytucie Polityki i Prawa Europejskiego i miał następujące zadania:

- Centrum Kompetencji: zorganizowanie zespołu ekspertów z różnych dziedzin (prawo, polityka, media, ekonomia), zajmującego się kwestiami europejskiej inicjatywy obywatelskiej;
- Centrum Dokumentacji: zbieranie wszelkich dostępnych w całej Europie informacji odnoszących się do praktycznego stosowania inicjatywy;
- Europejskie centrum spotkań przeznaczone

Przy tak silnym wsparciu i oddaniu ze strony organizacji rządowych i pozarządowych nawet grupy i organizacje o słabszych fundamentach powinny rozważyć być w stanie rozpocząć procedurę euro-



Salzburg – w samym sercu Europy

dla stron zainteresowanych, prowadzenia dyskusji i wzajemnego szkolenia;

- Ośrodek informacyjny dla obywateli całej Europy, rozważających uruchomienie inicjatywy bądź podpisanie się pod nią;
- Centrum wsparcia dla grup inicjatywy znajdujących się „w poczekalni” bądź w fazie wdrażania.

ECIO planuje założenie sieci organizacji pozarządowych, które współpracować będą w celu zapewniania informacji i wsparcia obywateli w swoich krajach.

Źródło: „The European Citizens Initiatives” (2010). Szczególne podziękowania dla: Johannes Pichler Więcej informacji na stronie: www.initiativeoffice.eu

pejskiej inicjatywy obywatelskiej pierwszego kroku w kierunku stworzenia kompleksowego zestawu narzędzi demokracji bezpośredniej na szczeblu europejskim.



5. Materiały

5.1 Glosariusz Nowoczesnej Demokracji Bezpośredniej oraz Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej

Wstęp

Wraz z traktatem lizbońskim Unia Europejska wkracza w erę nowoczesnej demokracji XXI wieku, opartej zarówno na demokracji pośredniej, jak i bezpośredniej. W niniejszym Podręczniku znajdują się informacje wprowadzające i ogólne dotyczące pierwszego narzędzia demokracji bezpośredniej na szczęblu UE: europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO), stanowi on przewodnik po tym narzędziu. Glosariusz obejmuje zupełnie nową terminologię, w ramach której znajdują się zarówno szczegółowe terminy związane z mającymi ukazać się wkrótce przepisami dotyczącymi europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a także odniesieniami do szerszego zakresu nowoczesnej demokracji bezpośredniej. Poniższa lista terminów oparta jest na Glosariuszu opracowanym przez *Initiative and Referendum Institute Europe*, który został dostosowany do potrzeb niniejszego Podręcznika. Skróty w nawiasach kwadratowych odnoszą się do typologii ogólnej dotyczącej demokracji bezpośredniej przedstawionej na stronach 31-35 niniejszego Podręcznika. (Specjalne podziękowania należą się następującym osobom: Nadja Braun, Rolf Büchi, Paul Carline oraz Joe Mathews).

Alternatywny wniosek

Patrz kontrprojekt.

Broszura dotycząca referendum

Publikacja, umożliwiająca obywatelom zapoznanie się przed głosowaniem powszechnym z podstawowymi informacjami, argumentami oraz problematyką. Ten dokument przedstawia głosującym propozycję/propozycje, racje komitetu odpowiedzialnego za inicjatywę lub referendum oraz opinię rządu/parlamentu. W Stanach Zjednoczonych publikacja ta zatytułowana jest „Voter Guide” (Przewodnik wyborcy), w Szwajcarii natomiast „Wyjaśnienie Rady Federalnej”.

Demokracja bezpośrednia

W ramach demokracji bezpośredniej obywatele mają prawo do bezpośredniego wykorzystywania suwerenności obywatelskiej. Istnieją dwa rodzaje demokracji bezpośredniej, nowoczesna i przednowoczesna. Demokracja przednowoczesna narodziła się w starożytnych Atenach i była praktykowana w formie klasycznego zgromadzenia narodowego. Nowoczesna demokracja (bezpśrednia) różni się od niej w wielu aspektach: jest indywidualistyczna, nie stowarzyszeniowa, rozumiana jako uniwersalne prawo ludzkie, nie jako przywilej.

Demokracja konsensusu

Forma demokracji, której celem jest zaangażowanie największej możliwej liczby działaczy (partii politycznych, związków zawodowych, mniejszości, grup społecznych) w procesy polityczne oraz podejmowanie decyzji na zasadzie konsensusu. Jako że względnie łatwo jest unieważnić decyzję podjętą w parlamencie za pomocą referendum powszechnego,

zarówno parlament, a wcześniej rząd muszą szukać kompromisowych rozwiązań, satysfakcjonujące wszystkie ważne grupy polityczne, które mogłyby zarządzić referendum. Z historycznego punktu widzenia to właśnie referendum powszechne doprowadziło do powstania demokracji konsensusu.

Demokracja partycypacyjna

Patrz demokracja bezpośrednia.

Demokracja przedstawicielska

Tradycyjnie i konceptualnie demokrację przedstawicielską rozumie się przede wszystkim jako demokrację pośrednią, w której wybrani przedstawiciele podejmują decyzje w imieniu obywateli, sprawując wyłączne prawo do podejmowania decyzji dotyczących programu politycznej i istotnych kwestii politycznych. W praktyce demokracja oparta jest zarówno na pośrednich (parlamentarnych), jak bezpośrednich i uczestniczących formach ustalania polityki i podejmowania decyzji. Z tego powodu, na nowo pojmuje się prawdziwą demokrację przedstawicielską jako system obejmujący pośrednie i bezpośrednie formy uczestnictwa obywateli.

Demokracja zgromadzeniowa

System demokratyczny, w którym wyborcy wykorzystują swoje prawa polityczne w ramach zgromadzenia. Zgromadzenie ludowe, pierwotna forma demokracji w starożytnej Grecji, jest powszechna w Szwajcarii. W większości gmin istnieją tam zgromadzenia obywateli. W dwóch kantonach (Glarus i Appenzell Innerrhoden) organizuje się zgromadzenia na poziomie kantonu. W Appenzell Auserrhoden obywatele głosowali w sprawie przywrócenia zgromadzenia powszechnego w czerwcu 2010 roku.

Dopuszczalność inicjatywy

Przysługujące prawo do przeprowadzania inicjatywy w ramach kompetencji decydenta, do którego skierowana jest ta inicjatywa. W kontekście prawa międzynarodowego i międzynarodowych praw człowieka czynnik dopuszczalności traktowany jest na różne sposoby w ramach różnych jurysdykcji. Na przykład w Niemczech i na Węgrzech kontrola dopuszczalności przeprowadzana jest przed zarejestrowaniem inicjatywy, w Szwajcarii i w USA natomiast po przedstawieniu inicjatywy (w Szwajcarii przez parlament i w USA przez sądy).

Kontrola dopuszczalności dotycząca europejskiej inicjatywy obywatelskiej będzie kamieniem milowym w procesie uprawomocnienia takich inicjatyw. W procesie przygotowywania mających

się wkrótce ukazać przepisów toczono szeroko zakrojone dyskusje dotyczące terminu tych kontroli oraz kwestii tego, kto powinien je przeprowadzać. Tym niemniej, kontrola dopuszczalności stanie się kluczową kwestią dla każdego potencjalnego inicjatora (organizatora) europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Niezbędne będzie przeprowadzenie dokładnych badań tej kwestii zanim jeszcze inicjatywa zostanie zarejestrowana i rozpocznie się etap zbierania podpisów osób popierających wnioszek. Chociaż będzie istniała możliwość odwołania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i/lub Sądu Europejskiego się w przypadku negatywnego wyniku kontroli, przepis ten na pewno przyczyni się do lepszego zrozumienia tego, co UE może zrobić, acz leży poza jej kompetencjami.

Europejska inicjatywa obywatelska [OAI]

Europejska inicjatywa obywatelska jest procedurą demokracji bezpośredniej na szczeblu ponadnarodowym, ustanowioną w ramach traktatu lizbońskiego UE pod koniec roku 2009. Traktat określa, że liczba sygnatariuszy wniosku ustawodawczego w ramach kompetencji Komisji UE musi wynosić co najmniej milion oraz muszą oni pochodzić ze znacznej liczby państw członkowskich. W roku 2010 zostanie przyjęte osobne uregulowanie prawne definiujące szczegółowo procedurę, a jego przepisy są niezbędne, aby ten nowy instrument mógł stać się przyjazny dla obywateli.

Frekwencja

Liczba osób, które wzięły udział w głosowaniu, zazwyczaj wyrażana w procentach.

Głosowanie elektroniczne (E-voting)

Forma głosowania, w ramach której wyborcy mogą głosować za pomocą specjalnego elektronicznego systemu głosowania, wypełniając „elektroniczną kartę do głosowania”, która jest następnie wysyłana przez sieć danych do urzędu odpowiedzialnego za głosowanie.

W Unii Europejskiej planuje się zezwolić na elektroniczne zbieranie podpisów (deklaracji poparcia) w kontekście europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W tym celu komitet ustanowi specjalne przepisy. W Stanach Zjednoczonych mają miejsce przygotowania do zezwolenia na elektroniczne zbieranie podpisów, np. poprzez wykorzystywanie podpisów wprowadzanych na ekranach dotykowych (urządzeń takich jak iPhone czy iPad).

W Szwajcarii w kantonach takich jak Genewa, Zurych oraz Neuchâtel przeprowadza się obec-

nie projekty pilotażowe dotyczące głosowania elektronicznego prowadzonego pod auspicjami Kancelarii Federalnej, których głównym założeniem jest zapewnienie bezpieczeństwa procedury (zachowanie tajemnicy wyborczej, zapobieganie oszustwom wyborczym). Od roku 2010 obywatele Szwajcarii w wybranych krajach za granicą biorą udział w procedurze głosowania elektronicznego. Estonia jest pierwszym krajem na świecie, w którym głosowanie elektroniczne jest prawnie wiążące. Przewiduje się wprowadzenie procedury elektronicznego zbierania podpisów w ramach europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

Głosowanie korespondencyjne

Metoda głosowania, w ramach której wyborcy nie idą głosować do lokalu wyborczego, ale wysyłają pocztą karty do głosowania do urzędu odpowiedzialnego za wybory.

Głosowanie publiczne

Kwestia poddana pod głosowanie powszechne w ramach wszystkich trzech typów nowoczesnej demokracji bezpośredniej: Inicjatyw, Referendów, Plebiscytów.

INICJATYWA

Określa pewien rodzaj procedury głosowania powszechnego (w ramach typologii Initiative and Referendum Institute wyróżnia się trzy rodzaje: INICJATYWE, REFERENDUM i PLEBISCYT). Cechą charakterystyczną procedur w ramach inicjatywy jest prawo mniejszości, zazwyczaj jest to konkretna liczba obywateli, do przedstawienia wniosku o wprowadzenie nowego przepisu lub zmiany do przepisów obowiązujących. Decyzja dotycząca wniosku podejmowana jest w drodze głosowania powszechnego.

Uwaga: inicjatywa pośrednia jest zgodna z tym rodzajem procedury wyłącznie w swojej fazie początkowej. O tym jak będą wyglądać jej kolejne etapy decyduje władza przedstawicielska.

Inicjatywa ludowa (People's initiative)

Patrz inicjatywa obywatelska (popular initiative).

Inicjatywa mniejszości [WMI]

Procedura w ramach demokracji bezpośredniej oraz prawo polityczne konkretnej mniejszości (np. jednej trzeciej parlamentu) do włączania jej własnego wniosku do programu politycznego i umożliwiania w ten sposób podejmowania decyzji dotyczącej wniosku obywatelom w głosowaniu powszechnym.

Inicjatywa obywatelska [OOI]

To procedura demokracji bezpośredniej oraz prawo polityczne pozwalające określonej liczbie obywateli na włączanie własnych wniosków do programu politycznego. Wniosek może np. dotyczyć poprawek do konstytucji, przyjęcia nowego prawa bądź uchylecia lub poprawienia prawa już istniejącego. Procedurę tę inicjuje nakazana liczba uprawnionych do głosowania. Twórcy inicjatywy powszechnej mogą wymusić głosowanie powszechne nad swoim wnioskiem (przy założeniu, że ich inicjatywa zostanie formalnie przyjęta). Procedura inicjatywy może zawierać klauzulę wycofania, pozwalającą twórcom na wycofanie inicjatywy, np. w przypadku podjęcia przez organy ustawodawcze działań zmierzających do całkowitego lub częściowego spełnienia żądań inicjatywy.

Ta procedura może działać jako środek innowacji i reform, pozwala obywatelom przyspieszyć proces demokratyzacji. W teorii inicjatywy umożliwiają narodowi to, czego chce. W praktyce są środkiem godzenia poglądów obywateli z wizjami polityków.

Inicjatywa obywatelska + kontrprojekt władz [OOI+]

W ramach procesu inicjatywy obywatelskiej, organ przedstawicielski (zwyczajowo parlament) ma prawo sformułować kontrprojekt do wniosku inicjatywy. W drodze głosowania powszechnego podejmuje się wtedy decyzję o obu wnioskach. Jeśli obydwa wnioski zostaną zaakceptowane, decyzja o tym, który wniosek zostanie wdrożony, może zostać podjęta przy użyciu specjalnego pytania rozstrzygającego.

Inicjatywa pośrednia [OAI]

Inicjatywa pośrednia to prawo określonej liczby spełniających niezbędne warunki wyborców do wystąpienia do kompetentnych władz z wnioskiem o przyjęcie prawa lub instrumentu prawnego; adresem tego wniosku i prośby nie jest cały elektorat, ale władza przedstawicielska. W odróżnieniu od inicjatywy powszechnej (ludowej), w tym przypadku to władza decyduje, co dalej stanie się z wnioskiem.

Inicjatywa powszechna (Citizen's initiative) [OOI]

Patrz inicjatywa obywatelska (Popular initiative).

Inicjatywa referendalna [OWR]

Procedura ta daje nakazanej liczbie uprawnionych do głosowania prawo do wnioskowania do właściwego organu w kwestii zarządzenia głosowania powszechnego nad określoną kwestią; zauważyć trzeba, że żądanie skierowane jest do organu

przedstawicielskiego (zwykle parlamentu – lokalnego lub państwowego), który decyduje o dalszym postępowaniu.

Inicjatywa ustawodawcza

Termin używany w USA oznaczający inicjatywę obywatelską. Patrz Inicjatywa powszechna.

Karta do głosowania

a) Oficjalna karta do głosowania, na której wyborcy zaznaczają lub określają swój wybór, np. określają za pomocą „Tak” lub „Nie”, czy akceptują, czy odrzucają wniosek, w sprawie którego odbywa się referendum;

b) W przypadku wyborów: Oficjalny formularz, który jest wykorzystywany przez wyborców do wzięcia udziału w wyborach. W trakcie wyborów do Szwajcarskiej Rady Narodowej, wyborcy mogą wypełniać specjalne, niewydrukowane wcześniej formularze, do których mogą wprowadzać nowe informacje lub których formę mogą zmieniać.

Karta do głosowania (Voting slip)

Patrz karta do głosowania (Ballot paper)

Kontrprojekt [00I+, 00R+]

Wniosek poddawany głosowaniu w wyborach powszechnych jako alternatywa dla wniosku przedstawionego w ramach inicjatywy obywatelskiej lub referendum powszechnego. Kontrprojekt może zostać przedstawiony przez zgromadzenie ustawodawcze lub przez określoną liczbę obywateli. W Szwajcarii Zgromadzenie Narodowe, a w Niemczech rządy niektórych krajach związkowych mogą przedłożyć kontrprojekt do inicjatywy obywatelskiej, jeśli ma zamiar zająć się kwestią, której dotyczy inicjatywa obywatelska, tyle że w sposób inny od zaproponowanego przez autorów inicjatywy. W takim przypadku głosowanie przeprowadzane jest zgodnie z przepisami głosowania „Podwójne Tak” (nie w Niemczech).

Kontrola zgodności z prawem

Patrz dopuszczalność inicjatywy.

Kontrprojekt pośredni

Wniosek, który nie stanowi formalnej alternatywy do oryginalnego wniosku w ramach inicjatywy. W Szwajcarii kontrprojekt pośredni może zostać przedstawiony przez parlament lub rząd. To element procesu decyzyjnego na innym poziomie niż oryginalna inicjatywa, tzn. inicjatywa ma na celu wprowadzenie zmian na poziomie konstytucyjnym, natomiast kontrprojekt pośredni jest wnioskiem o zmianę przepisu.

Komitety inicjatywy

Rzecznicy inicjatywy.

W Unii Europejskiej do organizatorów będzie należało przygotowanie i zarejestrowanie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w Komisji Europejskiej. Ich prawa i obowiązki zostaną określone w mających się ukazać wkrótce uregulowaniu prawnym dotyczącym europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

W Szwajcarii inicjatywa musi zostać złożona przez minimum siedmiu oraz (od roku 1997) maksymalnie przez 27 wnioskodawców. Większa liczba zapewnia, że w Komitecie znajdą się przedstawiciele każdego kantonu. Prawo do wycofania inicjatywy ma większość bezwzględna wnioskodawców.

Kworum frekwencyjne

Minimalna liczba głosujących, którzy muszą wziąć udział w głosowaniu, aby było ono ważne.

Kworum uczestników

Patrz kworum frekwencyjne.

Kworum zatwierdzające

Warunek, który musi być spełniony, aby głosowanie powszechne było ważne, przybiera formę minimalnej liczby osób lub procenta całego elektoratu, którego poparcie jest niezbędne do przyjęcia wniosku.

Nowoczesna demokracja bezpośrednia

W ramach nowoczesnej demokracji bezpośredniej obywatele mają prawo do wykorzystywania władzy obywatelskiej pomiędzy wyborami poprzez udział w głosowaniach nad istotnymi kwestiami. Pierwotnie termin ten oznaczał prawo obywateli do bezpośredniego wpływu na ustawodawstwo dzięki takim instrumentom jak inicjatywa i referendum. Demokracja bezpośrednia wiąże się z decyzjami dotyczącymi konkretnych kwestii, nie ludzi (przedstawicieli). Z tej perspektywy narzędzie odwołania nie jest elementem demokracji bezpośredniej. Demokracja bezpośrednia ma wzmocnić pozycję obywateli, nie rządów. Nie uwzględniamy plebiscytów w naszej definicji demokracji bezpośredniej, gdyż wtedy staje się zjawiskiem heterogenicznym, a nawet pełnym hipokryzji, ponieważ obejmuje wtedy procedury stworzone do zwiększania zakresu władzy niektórych przedstawicieli i jednocześnie mechanizmy, których celem jest wzmocnienie pozycji obywateli. Takie rozumienie demokracji bezpośredniej łączy instrumenty demokratyzacji z narzędziami, poprzez które władze wykorzystują obywateli do celów innych niż wdrażanie demokracji.

Obowiązek głosowania

Obowiązek osób uprawnionych do głosowania do uczestniczenia w wyborach lub referendum. Wyborca może oddać niewypełnioną kartę do głosowania, tzn. nie wybrać żadnej z podanych opcji. W niektórych krajach udział w głosowaniu jest obowiązkowy i na osoby niedopełniające tego obowiązku nakłada się sankcje, tak jest na przykład w Austrii, Australii, Belgii, Chile, na Cyprze oraz w Tajlandii. W niektórych krajach, gdzie udział w głosowaniu jest obowiązkowy, obywatele, którzy nie głosowali muszą powód usprawiedliwić odpowiednio nieobecności na głosowaniu, aby uniknąć sankcji (ma to miejsce np. w Egipcie, Lichtenstein, Luksemburgu czy w Turcji).

Odwwołanie

Procedura, która umożliwia określonej liczbie obywateli głosowanie nad tym, czy dany urzędnik publiczny powinien być usunięty ze stanowiska przed końcem jego/jej kadencji.

Organizator

Patrz komitet inicjatywy.

Osoby zbierające podpisy

Ludzie, którzy publicznie zbierają podpisy. W Stanach Zjednoczonych większość osób zbierających podpisy otrzymuje za to wynagrodzenie, jest to praktyka w zasadzie obca w pozostałych krajach.

Oświadczenie poparcia

Termin używany w kontekście Europejskiej inicjatywy obywatelskiej jako synonim podpisów.

Petycja

Na szczeblu Unii Europejskiej „każda osoba fizyczna i prawna zamieszkała lub mająca swoją stałą siedzibę w państwie członkowskim może wnieść petycję do Parlamentu Europejskiego”. Petycje muszą zawierać imię i nazwisko, zawód, narodowość oraz adres każdego z wnioskodawców. Petycja może zostać przyjęta tylko, jeśli kwestia, jakiej dotyczy jest zgodna z kompetencjami Unii Europejskiej. Jeśli petycja jest dopuszczalna, wtedy Komisja Petycji PE rozważy, w jaki sposób należy się nią zająć oraz może podjąć działania polityczne. Prawo do wnoszenia petycji zostało formalnie ustanowione w roku 1992 (Traktat z Maastricht).

W wielu krajach europejskich istnieją prawa do wnoszenia petycji lub petycji zbiorowych, które mają formę niewiążących prośb składanych przez obywateli. Natomiast w Stanach Zjednoczonych termin petycja jest używany również jako synonim inicjatywy obywatelskiej. Petycja może zawierać

wniosek, uwagi krytyczne czy prośbę i może ona dotyczyć dowolnego tematu z zakresu działalności państwa.

Plebiscyt (Kontrolowane przez władze głosowanie powszechne) [W0dP]

Oznacza pewien rodzaj procedury głosowania powszechnego (w ramach typologii IRI różni się trzy rodzaje: INICJATYWĘ, REFERENDUM i PLEBISCYT). Plebiscyt to konsultacje publiczne kontrolowane „odgórnie”. W przypadku plebiscytu to władze (prezydent, premier, parlament) decydują, kiedy i w związku z jaką kwestią obywatele zostaną poproszeni o wyrażenie swojej opinii w głosowaniu. Obywatele/wyborcy w głosowaniu powszechnym nie są aktywnym podmiotem kontrolującym procedurę, ale środkami umożliwiającymi osiągnięcie celu określonego przez władzę przedstawicielską.

Plebiscyty są kolejnym narzędziem władzy urzędujących polityków nad obywatelami. Wykorzystuje się je, aby uniknąć odpowiedzialności za podejmowanie decyzji w trudnych, kontrowersyjnych kwestiach, aby uzasadnić decyzje już podjęte przez rządzących, zmobilizować ludzi popierających rządzących i partie. Plebiscyty są wykorzystywane przez władze również w celu pominięcia innych władz przedstawicielskich. Celem plebiscytu nie jest wdrażanie demokracji, ale wzmocnienie lub uratowanie rządzących z pomocą „obywateli”.

Zgodnie z ogólną typologią nowoczesnej demokracji bezpośredniej istnieją dwie formy plebiscytu: plebiscyt i weto ludowe

Podwójna większość

Warunek przyjęcia wniosku polegający na uzyskaniu większości w ramach wszystkich oddanych głosów oraz większości głosów przynajmniej w ramach określonego odsetka konkretnych okręgów wyborczych. W Szwajcarii w przypadku referendum obligatoryjnych wymagana jest podwójna większość obywateli i kantonów. Innymi słowy, aby wynik referendum był pozytywny, na „tak” musi głosować większość kantonów oraz większość obywateli, którzy wzięli udział w głosowaniu. Oznacza to, że wszystkie oddane głosy liczone są dwa razy: po raz pierwszy, aby obliczyć ogólną liczbę głosów oraz ponownie, osobno dla każdego kantonu. Wniosek zostaje przyjęty, jeżeli zaaprobowało go 50%+1 wyborców („Obywateli”) oraz większość kantonów.

„Podwójne Tak” [00I+]

Jeśli w odpowiedzi na inicjatywę obywatelską zostanie złożony kontrprojekt, wyborcy mogą zaaprobować zarówno kontrprojekt, jak i inicjatywę i jednocześnie określić, które z nich ma zostać wdrożone w przypadku zatwierdzenia obu. Przyjęty zostaje ten wniosek (inicjatywa lub kontrprojekt), który otrzymał największą liczbę głosów na „Tak”.

Prawa polityczne

Prawa polityczne to podstawowe prawa obywateli w ramach demokracji bezpośredniej. Umożliwiają obywatelom, którzy osiągnęli wiek uprawniający do głosowania uczestnictwo w kształtowaniu prawa i polityki w państwie. Prawa polityczne obejmują prawo do głosowania i prawo do udziału w wyborach, jak również prawo do składania wniosku inicjatywy obywatelskiej i wniosku o referendum, a także prawo do podpisywania takich wniosków.

Prawo wyborcze

Prawo do uczestnictwa w głosowaniu (w referendum). Na szczeblu państwowym w Szwajcarii jest to prawo wyborcze obywateli, którzy osiągnęli wiek uprawniający do uczestnictwa w głosowaniu powszechnym na szczeblu federalnym. W ramach wyjątku, również cudzoziemcy posiadający pozwolenie na pobyt stały mogą brać udział w głosowaniu na szczeblu kantonu lub gminnym. Każdy obywatel posiadający prawo wyborcze ma również prawo do uczestnictwa w wyborach.

Procedura demokracji bezpośredniej

Procedury, które a) obejmują prawo obywateli do bezpośredniego udziału w procesach podejmowania decyzji politycznych dotyczących różnych kwestii oraz b) są jednocześnie tworzone i działają jako instrumenty dzielenia się władzą, wzmacniające pozycję obywateli. Rozróżniamy dwa rodzaje procedur: REFERENDUM oraz INICJATYWE. Każdy z nich istnieje w różnych formach i może zostać zinstytucjonalizowany (projekt prawny) na rozmaite sposoby. Istnieją następujące formy referendów: referenda zainicjowane przez obywateli (referenda powszechne), referenda zainicjowane przez mniejszość władzy przedstawicielskiej, referenda obligatoryjne. Rodzaje inicjatyw: inicjatywa obywatelska, którą można połączyć z kontrprojektem (zazwyczaj robi to parlament), inicjatywa pośrednia (patrz – Guidebook to Direct Democracy).

Propagator petycji

Patrz zbierający podpisy.

Przyjazny dla obywateli

W kontekście inicjatyw i referendów, jest to stopień, w jakim zasady dotyczące progów, problemów, kworów, metod głosowania itp. sprawiają, że cały proces jest na tyle otwarty, sprawiedliwy i przystępny dla wyborcy, jak to tylko możliwe.

Publikacja inicjatywy

Działanie mające na celu publiczne ogłoszenie inicjatywy przez kompetentne władze po jej zarejestrowaniu i po przeprowadzeniu kontroli zgodności z materialnymi i formalnymi warunkami rejestracji/zgłoszenia.

Pytanie rozstrzygające

W przypadkach, w których głosowanie nad wnioskiem oryginalnym i kontrprojektem odbywa się w tym samym głosowaniu, możliwy jest wynik „Podwójnego Tak”, ponieważ wyborcy mogą głosować za przyjęciem obu wniosków. W takich przypadkach wykorzystywane jest pytanie rozstrzygające, dzięki któremu wyborcy określają, która wersja powinna zostać wdrożona, jeśli oba wnioski zostaną przyjęte.

REFERENDUM

Oznacza on określony typ procedury głosowania powszechnego (typologia IRI rozróżnia trzy typy: INICJATYWE, REFERENDUM i PLEBISCYT). Referendum jest procedurą demokracji bezpośredniej, obejmującą głosowanie powszechne nad istotną kwestią (wnioskiem pod głosowanie), na przykład poprawką do konstytucji lub projektu ustawy; wyborcy mają prawo przyjąć lub odrzucić wniosek poddany pod głosowanie.

Procedurę tę uruchamia prawo (-> referendum obligatoryjne), określona liczba obywateli (-> referendum powszechne) lub mniejszość w obrębie danego organu władzy (-> inicjatywa mniejszości).

Uwaga: procedura głosowania powszechnego, którą uruchamiają i kontrolują wyłącznie organy władzy nie jest referendum, a plebiscytem.

Referendum abrogacyjne [00R]

Referendum powszechne, w wyniku którego głosujący mogą utrzymać lub uchylić prawo lub rozporządzenie, które zostało już zatwierdzone i ogłoszone przez zgromadzenie ustawodawcze oraz wdrożone. Takie referendum w stanie Maine w USA nosi nazwę prawa weta obywateli.

Referendum dotyczące wydatków na cele publiczne [OOR]

Patrz referendum finansowe.

Referendum fakultatywne [OOR]

Patrz referendum powszechne.

Referendum finansowe [OOR, POBR]

Referendum powszechne dotyczące decyzji parlamentu wiążących się z wydatkami na cele publiczne, które określa się też mianem „referendum w sprawie wydatków na cele publiczne”. Każda decyzja parlamentu, która dotyczy wydatków na cele publiczne może zostać poddana pod głosowanie w ramach referendum.

Referendum konstruktywne [OOR+]

Referendum powszechne połączone z kontrprojektem. W ramach referendum konstruktywnego niektórzy uprawnieni do głosowania mają prawo do przedstawienia kontrprojektu do dekretu i poddania pod głosowanie w ramach referendum fakultatywnego. Kontrprojekt przedstawia się razem z dekretem. W Szwajcarii powyższą procedurę stosuje się w kantonach: Berno, Nidwalden oraz Zurych. Stosowana jest ona również w mieście Lucerna.

Referendum mniejszości [WMR]

Procedura w ramach demokracji bezpośredniej, której cechą charakterystyczną jest prawo mniejszości przedstawicielskiej do poddawania decyzji podjętej przez większość tej samej władzy do zatwierdzenia lub odrzucenia przez elektorat. Procedura ta umożliwia mniejszości władzy przedstawicielskiej do powstrzymania decyzji i do oddania głosu w jej sprawie elektoratowi.

Referendum obligatoryjne [POBR]

Ta procedura demokracji bezpośredniej jest uruchamiana automatycznie zgodnie z przepisami prawa (najczęściej z konstytucją), które określają, że o aprobachie lub odrzuceniu niektórych kwestii obywatele muszą decydować w głosowaniu. Warunkowe referendum obowiązkowe oznacza, że konkretna kwestia może zostać poddana pod głosowanie tylko, jeśli zostaną spełnione pewne warunki (na przykład w Danii nad przekazaniem zwierzchnictwa władzom międzynarodowym obywatele głosują w głosowaniu powszechnym, jeśli więcej niż połowa, ale mniej niż cztery piąte członków parlamentu zaakceptuje taki projekt ustawy oraz pod warunkiem, że zostanie on również zatwierdzony przez rząd). Referenda bezwarunkowe nie posiadają żadnych luk prawnych (na przykład

w Szwajcarii o zmianach w konstytucji zawsze decydują obywatele w głosowaniu powszechnym).

Referendum obowiązkowe [POBR]

Patrz referendum obligatoryjne

Referendum opcjonalne [OOR]

Patrz referendum powszechne.

Referendum powszechne [OOR]

Referendum powszechne dotyczące decyzji administracyjnej lub rządowej podjętej przez parlament. Referendum finansowe jest rodzajem referendum administracyjnego i jest ono często organizowane w szwajcarskich kantonach i miastach.

Europejska inicjatywa obywatelska jest inicjatywą pośrednią, ponieważ jej kompetencje są ograniczone wyłącznie do pośredniczenia i nie obejmują podejmowania decyzji. Większość państw Unii Europejskiej posiada ustalone procedury związane z inicjatywą pośrednią na szczeblu krajowym i/lub regionalnym/lokalnym. Inicjatywa pośrednia może zostać zinstytucjonalizowana na wiele różnych sposobów: na przykład w formie inicjatywy pośredniej bez głosowania powszechnego lub jako inicjatywa pośrednia, w związku z którą odbywa się następnie referendum konsultatywne lub wiążące.

Referendum powszechne + kontrprojekt [OOR+]

Ta procedura demokracji bezpośredniej łączy w sobie referendum powszechne skierowane przeciw decyzji władz, oraz referendum w sprawie kontrprojektu. Jeśli obydwa wnioski zostaną zaakceptowane, decyzja o tym, który wniosek zostanie wdrożony, może zostać podjęta przy użyciu specjalnego pytania rozstrzygającego.

Referendum ratyfikacyjne [OOR]

Referendum powszechne, w wyniku którego dany przepis lub dekret, który uzyskał już akceptację zgromadzenia ustawodawczego, ale jeszcze nie wszedł w życie, zostaje uchylony lub zaaprobowany.

Referendum w sprawie pożyczki (Bond measure)

Termin oznaczający w USA inicjatywę powszechną lub kwestię przekazaną przez organ ustawodawczy, w ramach której prosi się elektorat o autoryzację pożyczki. Bywa często wykorzystywane na terenach wiejskich z racji istniejących ograniczeń na szczeblach państwowym i lokalnym dotyczących zapożyczeń publicznych, na które elektorat nie wyraził zgody.

Referendum zainicjowane przez obywateli [OOR]

Patrz referendum powszechne.

Rzecznicy

Patrz komitet inicjatywy.

Rejestracja inicjatywy obywatelskiej

Podjęcie działań obejmujących publikację inicjatywy obywatelskiej i zbieranie podpisów z nią związane, poprzez które uruchomiona zostaje oficjalna procedura prawna dotycząca inicjatywy.

W Unii Europejskiej rejestracja Europejskiej inicjatywy obywatelskiej będzie przeprowadzana na specjalnie do tego przeznaczonym portalu założonym przez Komisję Europejską.

Spójność tematyczna

Głosując w referendum Szwajcarzy mają do wyboru tylko dwie opcje (pomijając decyzję o rezygnacji z udziału w głosowaniu): mogą oni głosować na „Tak” lub na „Nie”. W celu zapewnienia, że intencje głosujących związane z głosowaniem są wyrażane przez nich swobodnie i jednoznacznie, istnieje warunek mówiący, że kwestia/propozycja poddawana pod głosowanie w ramach referendum musi zostać zredukowana do jednego pytania. Zasada spójności tematyki stosuje się do wszystkich referendum, niezależnie od tego, czy wynikają one z inicjatywy obywatelskiej, czy są referendum obywatelskimi.

Sygnatariusz

Osoba spełniająca odpowiednie wymagania, która podpisuje lub wspiera inicjatywę.

Tekst na karcie do głosowania

Tekst, które znajduje się na karcie do głosowania, najczęściej w formie pytania lub szeregu opcji. W przypadku referendum może to być tekst zawierający konkretne pytanie lub może to być pytanie, na które należy udzielić odpowiedzi zatwierdzającej bądź odrzucającej tekst, w przypadku inicjatywy jest to pytanie, na które należy udzielić odpowiedzi oznaczającej wyrażenie zgody na przyjęcie wniosku określonego tytułem inicjatywy powszechnej, lub jego odrzucenie; w przypadku głosowania, w którym wykorzystuje się prawo obywateli do odwoływania urzędników pochodzących z wyborów powszechnych („recall” - odwołanie) jest to pytanie o udzielenie zgody na odwołanie konkretnej osoby zajmującej jakiś urząd lub jego odrzucenie.

Traktat o Unii Europejskiej

Podstawowe porozumienie pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz parlamentami dotyczące

ponadnarodowych „reguł gry”. Ostatnie takie porozumienie (traktat lizboński) weszło w życie 1 grudnia 2009 roku.

Tytuł

Formalna nazwa nadawana wnioskowi w referendum dotyczącym inicjatywy obywatelskiej lub referendum zainicjowanym przez obywateli. W Stanach Zjednoczonych nazwa ta jest zazwyczaj podawana wraz ze streszczeniem propozycji na petycjach i na kartach do głosowania. W Unii Europejskiej, europejska inicjatywa obywatelska będzie musiała być zapisana na formularzach dostarczonych przez Komisję UE.

Uprawniony do głosowania

Osoba, która ma czynne prawo wyborcze.

Ustawodawstwo bezpośrednie

Tradycyjny termin używany w Stanach Zjednoczonych dla określenia praw oraz poprawek do konstytucji uchwalonych bezpośrednio przez obywateli za pomocą inicjatywy ustawodawczej lub w referendum ustawodawczym.

Weto ludowe

(kontrolowane przez organy władzy głosowanie powszechne) [WVP]

Jest to procedura głosowania powszechnego, której wykorzystanie jest kontrolowane całkowicie przez organy władzy. W tej formie autor wniosku pod głosowaniem i inicjator procedury NIE są tożsami. Na przykład rząd lub prezydent mogą sprzeciwić się (zawetować) decyzję parlamentu i poddać ją pod głosowanie powszechne – stąd określenie „weto ludowe kontrolowane przez władzę”.

Wiążące

Opis głosowania powszechnego, którego pozytywny wynik (dotyczący przyjęcia danego wniosku) musi zostać wdrożony przez rząd lub odpowiednią władzę, do czego są one zobowiązane prawem.

Większość kwalifikowana

Warunek określający, że do przyjęcia wniosku wymagane jest otrzymanie przez niego odsetka głosów przekraczającego 50% plus 1 – na przykład 2/3 lub 3/4.

Wniosek powszechny

Patrz też inicjatywa pośrednia. „Volksmotion” (wniosek powszechny) praktykowany jest w kilku kantonach w Szwajcarii. Wniosek ten, podpisany przez minimalną liczbę zarejestrowanych wyborców, zawiera prośbę do rządu kantonu o

sporządzenie projektu ustawy lub o przyjęcie konkretnego środka. W praktyce parlament kantonu traktuje Volksmotion tak samo jak wniosek parlamentarny (wniosek podpisany przez członków parlamentu danego kantonu). W kantonach Szafuza i Solura Volksmotion musi zostać podpisany przez minimum 100 wyborców, w kantonie Fryburg – przez co najmniej 300. W Solurze wniosek obywatelski nazywany jest „Volksauftrag”.

Zbieranie podpisów

Proces zbierania podpisów. Proces ten często rozpoczyna się poprzez rejestrację lub złożenie inicjatywy, a kończy po upływie terminu lub w momencie złożenia zebranych podpisów.

Zbieranie oświadczeń poparcia

Patrz zbieranie podpisów.

Zgromadzenie ludowe

Zgromadzenie uprawnionych do głosowania. Jedną z najstarszych (przednowoczesnych) form demokracji. Uprawnieni do głosowania w ramach danej jurysdykcji zbierają się na wolnym powietrzu w dany dzień w celu wybrania rządu i podjęcia decyzji doty-

czących praw i wydatków na cele publiczne. Każdy ma prawo głosu w związku z każdą z poruszanych kwestii. Głosowanie odbywa się przez podnoszenie rąk, czyli bez poszanowania tajemnicy głosowania.

5.2 Plac budowy: Linki i inne...

Ogólny zarys i aktualizacje dotyczące wszystkich związanych z tematem działań znajdują się na portalu Centrum Informacji o europejskiej inicjatywie obywatelskiej pod następującym adresem: www.europeancitizensinitiative.eu

Nad kwestią europejskiej inicjatywy obywatelskiej pracuje coraz więcej think-tanków, organizacji i instytucji akademickich. Wiele z nich dzieliło się swoimi poglądami, odkryciami i doświadczeniem podczas konsultacji publicznych w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej zorganizowanych przez Komisję UE (listopad 2009 – styczeń 2010). Ogólne informacje, dokumenty i dane kontaktowe znajdują się na portalu europejskiej inicjatywy obywatelskiej przygotowywanym przez Komisję Europejską pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/consultation_en.htm

Poniższe organizacje i eksperci cały czas pracują nad kwestią europejskiej inicjatywy obywatelskiej:

Austriacki Instytut Europejskich Prawa i Polityki, www.legalpolicy.eu, Johannes Pichler [johanneswpichler@a1.net]

Echo – Globalna Agora, www.ecohologic.org, Jan Linhart [jan.linhart@echologic.org]

Europejskie Biuro Działań Obywatelskich, www.ecas.org, Tony Venables [t.venables@ecas.org]

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, www.eesc.europa.eu, Christian Weger [Christian.Weger@eesc.europa.eu]

Grupa Zielonych/WPE w Parlamencie Europejskim, www.greens-efa.org, Gerald Häfner [gerald.haefner@europarl.europa.eu]

Inicjatywa na rzecz europejskiej inicjatywy obywatelskiej, www.citizens-initiative.eu, Carsten Berg [berg@democracy-international.org]

Instytut Demokracji Bezpośredniej, <http://www.balkanassist.bg/en/news/view/53/Institute-for-Direct-Democracy>, Atanas Slavov [atanas_slavov@yahoo.com]

Komisja Europejska, ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm, Mario Tenreiro [Mario.Tenreiro@ec.europa.eu]

Naukowy Instytut Demokracji Bezpośredniej, www.andigross.ch, Andi Gross [hpandigross@hotmail.com]
Ośrodek Badań nad Demokracją Bezpośrednią, www.c2d.ch, Andreas Auer [andreas.auer@rwi.uzh.ch]

Stale Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, en.forum-civil-society.org, Philippe D. Grosjean
 [Philippe.Grosjean@skynet.be]

Uniwersytet Andrassy w Budapeszcie, www.andrassyuni.hu/, Zoltan Tibor Pallinger [ztpallinger@mac.com]

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, www.ulpgc.es, Victor Cuesta [vcuesta@ddp.ulpgc.es]

Uniwersytet Gdański, www.univ.gda.pl, Anna Rytel-Warzocha [ania-rytel@wp.pl]

Uniwersytet Philippsa w Marburgu, www.uni-marburg.de, Theo Schiller [schiller@staff.uni-marburg.de]

Uniwersytet w Turku, www.utu.fi, Maija Setälä [maiset@utu.fi]

Więcej Demokracji, www.mehr-demokratie.de, Michael Efler [michael.efler@mehr-demokratie.de]

Źródła

Poniższe publikacje koncentrują się głównie na europejskiej inicjatywie obywatelskiej:

Transnational Democracy in The Making (2003), IRI Handbook 2004, the New Challenge of European Initiative & Referendum after the Convention, red. Bruno Kaufmann, Alain Lamssoure i Jürgen Meyer, 276 stron.

Zawiera szczegóły dotyczące rozwoju europejskiej inicjatywy obywatelskiej do czasu oraz w trakcie Konwencji UE 2002/2003, zawiera wiele dokumentów i źródeł.

The European Constitution (2004), Bringing in the People. The options and limits of direct democracy in the European integration process, red. Bruno Kaufmann & Fabrice Filliez, 58 stron.

Zawiera opis działań po zakończeniu Konwencji.

Initiative for Europe (2006), a roadmap to Transnational Democracy. red.

Bruno Kaufmann, Diana Wallis, Jo Leinen, Carsten Berg and Paul Carline, 120 stron.

Zawiera przepisy dotyczące inicjatyw obywatelskich w różnych krajach Europy oraz wstępne propozycje i zalecenia dotyczące wdrażania europejskich inicjatyw obywatelskich.

Initiative for Europe Handbook (2008), The guide to transnational democracy in Europe.

red. Carsten Berg, Paul Carline, Bruno Kaufmann, Jo Leinen i Diana Wallis. 120 stron.

Zawiera 20 pierwszych pilotażowych europejskich inicjatywach obywatelskich oraz inne praktyki ponadnarodowej demokracji obradującej i związanej z uczestnictwem.

We change Europe (2008), the European Initiative - Art. 11.4 (TEU), red. Johannes Pichler.

Berliner Wissenschaftsverlag. 507 stron.

Zawiera opis doświadczeń demokracji bezpośredniej w Europie oraz opcji dotyczących bezpośredniej demokracji elektronicznej.

Direct Democracy in the European Union (2009). red. Johannes Pichler. Berliner

Wissenschaftsverlag. 200 stron.

Zawiera propozycje wdrażania europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

The European Citizens Initiatives (2010), Into new democratic territory. red. Bruno Kaufmann and Johannes Pichler. Berliner Wissenschaftsverlag. 150 stron.

Zawiera opis przygotowań do uruchomienia europejskiej inicjatywy obywatelskiej w praktyce oraz założenia infrastruktury wspomagającej.

The Treaty of Lisbon (2010), A Second Look at the Institutional Innovations. Opracowanie przygotowane wspólnie przez European Policy Centre, Egmont, Centre for European Policy Studies.
Zawiera ocenę możliwości i wyzwań stojących przed europejską inicjatywą obywatelską.

Guidebook to Direct Democracy (2010), In Switzerland and Beyond.
red. Bruno Kaufmann, Rolf Büchi i Nadja Braun. 272 stron.

Zawiera perspektywy łączące się z europejską inicjatywą obywatelską na świecie i w Europie, zestawienia i zalecenia.

5.3 Dokumentacja: Stanowisko obywateli i Zielonych w sprawie legislacji europejskiej inicjatywy obywatelskiej

a) Szczyt w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej 2009: MANIFEST SALZBURSKI DOTYCZĄCY EUROPEJSKIEJ INICJATYWY OBYWATELSKIEJ

Dzisiaj, 9 maja 2009 roku w Dniu Europy, obywatele europejscy spotykają się w Salzburgu, w Austrii aby ocenić przygotowania do wdrożenia prawa do europejskiej inicjatywy obywatelskiej, jak zostało to zaproponowane w Traktacie z Lizbony (TUE, Art. 11.4). Współorganizowany przez Initiative & Referendum Institute Europe (Marburg) oraz Austrian Institute for European Law and Policy (Austriacki Instytut Europejskich Prawa i Polityki) (Salzburg), Szczyt w sprawie inicjatywy obywatelskiej z entuzjazmem przyjął decyzję Parlamentu Europejskiego dotyczącą wdrożenia w niedługim czasie Art. 11.4, pierwszej ponadnarodowej procedury demokracji bezpośredniej w historii. Wdrożenie inicjatywy sprawi, że w zakresie prawa do inicjowania działań ustawodawczych na szczęblu UE obywatele Unii będą stali na równi z członkami Rady UE oraz Parlamentu UE.

Uczestnicy szczytu w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej rozumieją, że to nowe, innowacyjne prawo obywatelskie jest procedurą integrującą, łączącą i ponadnarodową. Jako inicjatywa dotycząca polityki, nie jest ona ani petycją (narzędzie takie już istnieje w kontekście Parlamentu UE) ani pełną inicjatywą obywatelską prowadzącą do głosowania powszechnego. Ustanawia ona pierwszy bezpośredni kanał ustawodawczy dla obywateli europejskich. Szczyt w Salzburgu wyraża zadowolenie z jasnej decyzji Parlamentu Europejskiego z 7 maja 2009 roku, który zgodził się na przyjęcie rezolucji dotyczącej przyjaznego dla obywateli procesu wdrażania. Jest to dowodem woli Parlamentu do postawienia obywateli na równi z Parlamentem i Radą i tworzenia nowoczesnej demokracji przed-

stawicielskiej na szczęblu ponadnarodowym obejmującej bezpośrednie prawa demokratyczne. Uczestnicy Szczytu uważają jednak, że niektóre z aspektów przedstawionych w skrócie w rezolucji PE muszą zostać dopracowane, w tym liczba krajów – sygnatariuszy, która obecnie wydaje się zbyt duża. Ponadto, uczestnicy Szczytu uważają, że ramy czasowe zaproponowane w rezolucji PE są zbyt krótkie i powinny zostać wydłużone.

W świetle prac nad przepisami regulującymi proces wdrażania, które obecnie muszą zostać odpowiednio dostosowane oraz aspektami związanymi z przystępnością nowego prawa dla obywateli, uczestnicy Szczytu uważają, że nowe prawo związane z europejską inicjatywą obywatelską będzie musiało zostać uzupełnione o ogólnodostępną infrastrukturę wspomagającą obejmującą założenie Biura Europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a także organizację wsparcia finansowego i administracyjnego w całej Europie.

Uczestnicy szczytu inicjatywy obywatelskiej w Salzburgu uzgodnili w szczególności co następuje:

- jeśli europejska inicjatywa obywatelska (EIO) ma stać się prawem przydatnym, musi ona być odpowiednio zaprojektowana pod względem prostoty korzystania, jej projekt powinien obejmować działania związane z nadzorem oraz skuteczne czynne wsparcie ze strony UE;
- z racji tego, że prawo związane z europejską inicjatywą obywatelską skonstruowane jest jako mechanizm umożliwiający składanie wniosków politycznych przez obywateli europejskich, Komisja UE powinna w zasadzie potwierdzić statut inicjatywy jako procedury wspierającej, aby identyfikacja konkretnych interesów tych obywateli odbywała się sprawniej i na bardziej formalnym poziomie;
- zachęca się UE do stworzenia biura europejskiej inicjatywy obywatelskiej pełniącego rolę czynnego przewodnika i doradcy w ramach działań związanych z inicjatywą;
- jako że przewidywane paneuropejskie działania w ramach inicjatywy będą na pewno obejmować

wykorzystanie wirtualnych środków komunikacji oraz zbierania podpisów, Biuro europejskiej inicjatywy obywatelskiej powinno stworzyć odpowiednie systemy elektroniczne lub przyjąć i dostosować istniejące systemy elektroniczne, które będą działały pod nadzorem i kontrolą UE;

■ przepisy dotyczące wdrażania muszą przewidywać i obejmować plany dotyczące pragmatycznych modeli dla rozwiązań wykonalnych i skutecznych. W związku z tym, że europejska inicjatywa obywatelska jest procedurą ustalania programu politycznego (w odróżnieniu od procedury pełnej inicjatywy obywatelskiej prowadzącej do przeprowadzenia wiążącego głosowania powszechnego nad istotnymi kwestiami), należy unikać kosztownych i skomplikowanych struktur oficjalnych angażujących władze krajowe 27 państw;

■ jako że prawo do europejskiej inicjatywy obywatelskiej w sposób jasny i mądry stara się ułatwiać procedury związane z ponadnarodowymi kwestiami europejskimi, wszelka związana z inicjatywą infrastruktura również powinna znajdować się na takim szczeblu. Władze krajowe nie powinny być włączane przez UE do całego procesu w celach innych niż weryfikacja podpisów na zasadzie wyrzutowych kontroli.

■ środki ograniczające takie jak wykluczanie dopuszczalności tak zwanych inicjatyw konstytucyjnych lub dodawanie niepotrzebnych uciążliwych wymagań należy odrzucić. Trzeba zachęcać obywateli do składania różnorodnych wniosków do Komisji EU;

■ z racji tego, że podstawowym założeniem Art. 11.4 jest fakt, że europejska inicjatywa obywatelska została przygotowana przede wszystkim dla obywateli, którzy nie są reprezentowani, albo mają bardzo niewielu przedstawicieli w strukturach UE, wolne inicjatywy spełniające warunki EIO muszą otrzymywać podstawowe wsparcie finansowe;

■ w związku z inicjatywami finansowanymi z funduszy publicznych należy ujawnić informacje dotyczące wszelkich form współpracy z innymi podmiotami lub organizacjami związanych ze wsparciem finansowym;



b) Szczyt w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej 2010: DEKLARACJA SALZBURSKA DOTYCZĄCA DEMOKRACJI PARTYCYPACYJNEJ W EUROPIE

Europa musi stać się silniejsza, ale nie będzie to możliwe, jeśli jej obywatele nie będą silni. Dlatego jesteśmy dumni i usatysfakcjonowani z faktu, że

europejska inicjatywa jest nowym partycypacyjnym prawem obywateli. Jest to odpowiednie narzędzie do walki z nacjonalizmem w Europie. Obywatele mają teraz bezpośrednią drogę do Brukseli i stają się współtwórcami procesu integracji europejskiej i tworzenia europejskiej polityki. Nowy instrument – europejska inicjatywa obywatelska ma ogromny potencjał.

Na razie jednak dotychczasowy projekt rozporządzenia zaproponowany przez Komisję Europejską nie wykorzystuje w pełni tego potencjału. Pomimo tego, że Komisja przyjęła kilka dobrych zasad, próbując chociażby doprowadzić do zwiększenia poziomu zaufania społecznego w stosunku do powagi inicjatywy konstytucyjnej, wydaje się ona przyjmować, że instrument ten nie będzie dotyczył spraw codziennych obywateli oraz uczestnictwo mniejszych i słabszych grup inicjatywy będzie ograniczone ze względów bezpieczeństwa.

Jeśli Komisja nie wprowadzi poprawek do swojego rozporządzenia, ryzykuje zmarnowanie ogromnej szansy na komunikację z obywatelami oraz na uzyskanie informacji o politycznych zainteresowaniach i nadziejach milionów zwykłych ludzi. Bez wprowadzenia istotnych zmian, szansa na zwiększenie stopnia wiarygodności Unii może zostać zaprzepaszczona. Nie jest jednak jeszcze za późno. Komisja sama jasno wyraziła, m.in. w zaproszeniu do udziału w procesie, że nadszedł czas na prowadzenie negocjacji, dzięki którym „lepsze” powinno zostać przekształcone w „najlepsze”.

Dlatego w Dzień Europy w roku 2010, my, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, świata polityki, nauki i handlu, zebraliśmy się w Salzburgu w ramach szczytu w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, aby sformułować zalecenia i komentarze mające na celu optymalizację rozporządzenia. Według organizacji koordynujących przebieg szczytu, *Austrian Institute for Legal Policy* oraz *Initiative and Referendum Institute Europe*, rozporządzenie to powinno obejmować następujące zasady:

- ci, którzy chcą, aby istniało czynne prawo do inicjatywy muszą je wspierać i promować, przyczyniać się do budowania struktur wspierających to prawo, tworzyć systemy doradcze i zakładać publiczne ośrodki pomocy. Prawo do inicjatywy nie może stać się narzędziem wyłącznie dla uprzywilejowanych, takich jak osoby zamożne, członkowie dużych organizacji, którzy i bez tego narzędzia są w stanie brać czynny udział w procesach politycznych;
- osoby, które widzą w inicjatywie nie tylko instru-

ment umożliwiający wprowadzanie poprawek, ale też środek, dzięki któremu możliwa będzie zmiana klimatu politycznego oraz nowy rodzaj przemysłowej interakcji w Europie – nie tylko pomiędzy obywatelami Europy i oficjalnymi strukturami unijnymi, ale także pomiędzy samymi obywatelami – muszą zająć się ochroną i promocją tych nowych wysiłków komunikacyjnych, które mogą służyć do promocji pokoju;

- konkretne wyniki i kolejne kroki w ramach demokracji obywateli europejskich będzie można odnaleźć w ramach procesów wspólnego uczenia się oraz integracji różnorodności kulturowej i politycznej. W tym celu trzeba najpierw wdrożyć wyżej wspomniane środki mające na celu wspieranie inicjatywy;
- unia powinna otworzyć się na jak najszerzej zakrojoną komunikację dotyczącą polityki prowadzoną za pomocą systemu inicjatywy, zamiast zawężać swoje komunikację poprzez wprowadzanie kryteriów ograniczonego dostępu;

Ten zawarty w Traktacie z Lizbony typ otwartego i konstruktywnego podejścia do wdrażania zasad demokracji partycypacyjnej ma praktyczne konsekwencje dla wyżej wymienionego rozporządzenia, które zostanie w przyszłości wprowadzone w życie.

■ Europejska inicjatywa obywatelska potrzebuje więcej czasu

Zalecany nieprzekraczalny termin wynoszący 12 miesięcy działa na niekorzyść starszych grup, które potrzebują więcej czasu, aby dotrzeć z informacjami dotyczącymi inicjatywy za granicę oraz uzyskać wsparcie dla swojego wniosku. Dodatkowo, trwający cztery miesiące proces kontroli dopuszczalności wniosku inicjatywy może utrudniać proces zbierania podpisów, zanim ten nawet się rozpocznie. Dlatego proponujemy wydłużenie nieprzekraczalnego terminu zbierania podpisów do 18 miesięcy.

■ Próg umożliwiający uruchomienie procesu kontroli dopuszczalności jest zbyt wysoki

Zalecany próg 300.000 podpisów, które należy zebrać, aby można było uruchomić proces kontroli dopuszczalności będzie ogromną przeszkodą dla inicjatyw i dla państw członkowskich odpowiedzialnych za kontrolę. Dla celów praktycznych proponujemy zatem obniżenie progu do 50.000 podpisów.

■ Dane wymagane od sygnatariuszy muszą szanować ich nienaruszalność osobistą

Wymagania dotyczące danych osobowych sygnatariuszy inicjatywy zaproponowane w Załączniku III projektu rozporządzenia obejmują podanie numeru paszportu, dowodu tożsamości lub numeru ubezpieczenia. Warunek ten podważa „zasadę tajności głosowania”, natomiast tylko pośrednio związany jest z prawem do udzielania wsparcia inicjatywom. Zatem proponujemy, aby wymagane było podanie, oprócz danych takich jak imię, nazwisko, adres, miejsce zamieszkania i data urodzenia, tylko narodowości sygnatariusza lub dowodu jego/jej krajowego prawa do uczestnictwa w wyborach.

■ Wymaganie dotyczące ponadnarodowości europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie powinno być nadmierne.

Popieramy zasadę, zapisaną w Traktacie z Lizbony, mówiącą, że poparcie dla europejskiej inicjatywy obywatelskiej musi pochodzić od znacznej liczby państw członkowskich. Popieramy również model zaproponowany przez Komisję dotyczący ustalonej minimalnej liczby podpisów dla każdego państwa członkowskiego. Niemniej jednak, w kwestii dotyczącej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić podpisy zgadzamy się z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz komitetem przygotowawczym Parlamentu Europejskiego, które zalecają zmniejszenie tej liczby do jednej czwartej wszystkich państw członkowskich, tj. do co najmniej siedmiu, a nie dziewięciu, co zostało zaproponowane przez Komisję.

■ Inicjatorzy rozpatrywanej europejskiej inicjatywy obywatelskiej powinni mieć możliwość zaprezentowania swoich kwestii Komisji w ramach wysłuchania publicznego.

Zgodnie z projektem rozporządzenia po zakończeniu procesu zbierania podpisów oraz kontroli podpisów, Komisja ma cztery miesiące na przeprowadzenie oceny merytorycznej złożonego wniosku. Okres ten nie powinien być jednak wykorzystany wyłącznie do przeprowadzania działań wewnętrznych, ale należy ten czas wykorzystać do nawiązania dialogu z inicjatorami oraz obywatelami zainteresowanymi inicjatywą obywatelską. Dlatego podczas okresu przeprowadzania oceny należy zorganizować wysłuchanie publiczne, podczas którego komitet inicjatywy powinien mieć możliwość zaprezentowania swoich poglądów oraz przedyskutowania ich z Komisją.

■ **Przewidywany brak infrastruktury dla pierwszego instrumentu demokracji bezpośredniej na poziomie ponadnarodowym to dowód nieodpowiedzialności.**

Proszę sobie tylko wyobrazić, co by było, gdyby Parlament Europejski oraz partie polityczne w nim zasiadające miały tylko pojedynczy dostęp do wspólnego portalu internetowego, a kwestiami i działaczami tych instytucji zajmowałoby się tylko dwóch urzędników unijnych. Ponadto, proszę sobie wyobrazić, co by było gdyby PE nie dysponował tłumaczami. W przypadku europejskiej inicjatywy obywatelskiej, procesu, który umożliwia o wiele większej liczbie ludzi udział w polityce europejskiej, projekt rozporządzenia mówi o tylko dwóch urzędnikach i jednej platformie internetowej. *To jest nieodpowiedzialne! Komisja musi zatem stworzyć specjalny budżet europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz dokumentację techniczną infrastruktury wspomagającej tak, aby potencjał nowego instrumentu mógł być wykorzystywany.*

Teraz to Rada i Parlament są odpowiedzialne za dopilnowanie, aby Traktacie z Lizbony przyniósł pomyślne skutki. Unia powinna zdawać sobie sprawę z tego, co sama zyska, kiedy jej obywatele powierzą jej swoje nadzieje i w ten sposób po raz pierwszy zaczną myśleć ponad granicami własnych państw. Ludzie, którzy wiedzą, że ktoś ich wysłuchuje i rozumie, nawet jeśli ich propozycje nie zostały do końca przyjęte, nigdy nie zwrócą się ku ekstremizmowi politycznemu i zaczną się identyfikować z Europą. I na odwrót, ci, którzy słuchają i próbują zrozumieć, będą elastyczni w działaniu i pozostaną w kontakcie z codziennymi realiami i uchronią się przed urzędniczą obojętnością i nieelastycznością.

W ciągu kilku najbliższych miesięcy będziemy skupiać swoje wysiłki na działaniach związanych z zapewnieniem infrastruktury wsparcia od samego początku wdrażania prawa do europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Infrastruktura ta będzie tworzona we współpracy z podmiotami prywatnymi i publicznymi, a także przedstawicielami i obojmem następujące zadania:

- **dokumentowanie** wszystkich działań i postępów dotyczących prawa związanego z europejską inicjatywą obywatelską;
- **informowanie** potencjalnych beneficjentów i uczestników o wykorzystaniu inicjatywy;
- **edukowanie** działaczy politycznych, medialnych, naukowych, pracowników administracji i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w

zakresie wsparcia i promowanie narzędzia inicjatywy w sposób staranny i odpowiedzialny;

- **doradzanie** zainteresowanym obywatelom oraz organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w sprawie wykorzystania instrumentu.

Tworzymy portal internetowy pod adresem www.initiativeoffice.eu, który ma pełnić rolę głównego punktu dostępu do powyższych działań i zapraszamy wszystkich Europejczyków do wnoszenia własnego wkładu do procesu demokratyzacji Europy.

Salzburg/Austria, 9 maja 2010



c) **Wdrażanie europejskiej inicjatywy obywatelskiej: Stanowisko Grupy Zielonych/WSE**

I. Wstęp

Europejska inicjatywa obywatelska jest tylko jedną z innowacji wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Traktat ten stanowi, że „obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż **milion**, reprezentujący **znaczłą liczbę państw członkowskich**, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, **w ramach jej uprawnień**, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii”[1].

Europejska inicjatywa obywatelska jest pierwszym krokiem w kierunku modelu demokracji o wyższym stopniu uczestnictwa i umożliwi ona obywatelom, po raz pierwszy, zwracanie uwagi i włączanie w program polityczny kwestii ich interesujących. Dzięki temu będzie możliwe tworzenie ogólnoeuropejskich inicjatyw, dyskursów oraz tożsamości, co zbliży nas do prawdziwej demokracji europejskiej i europejskiego obywatelstwa.

Dokładne procedury i wymagania związane z taką inicjatywą obywatelską mają zostać określone w ramach rozporządzenia, które zostanie przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej. **Pierwszym krokiem dla nas będzie wypracowanie stanowiska dotyczącego ogólnych ram inicjatywy.** (Nad promocją i wspieraniem inicjatyw dotyczących konkretnych kwestii będziemy mogli zastanawiać się dopiero, gdy ramy te zostaną ustalone!!!).

W trakcie naszych dyskusji musimy pamiętać o 4 poniższych ważnych elementach:

■ Europejskiej inicjatywy obywatelskiej **nie** wolno mylić z petycją albo z referendum. Jest ona ni mniej, **nie więcej tylko niewiążącym instrumentem ustalania programu politycznego przez obywateli UE**. Dotyczy ona wyłącznie kwestii w ramach uprawnień Unii Europejskiej i jej władzy ustawodawczej. W innych przypadkach jest niedopuszczalna! (Oznacza to, że inicjatywy dotyczące kwestii takich jak zakaz budowy minaretów czy wprowadzenia kary śmierci zostaną odrzucone na samym początku);

■ Komisja Europejska nie ma obowiązku zajęcia się inicjatywą obywatelską i przekształcenia jej w bardziej konkretny wniosek ustawodawczy. Samo złożenie inicjatywy nie oznacza obowiązku ze strony Komisji do wystąpienia z wnioskiem o akt prawny, czy z wnioskiem szczególnej wagi. Tym niemniej, europejska inicjatywa obywatelska powinna być traktowana równie sumiennie jak telefon z Parlamentu lub Rady z prośbą do Komisji o złożenie wniosku. Dlatego ten etap procedury musi być w najwyższym możliwym stopniu przejrzysty i otwarty;

■ W przypadku, jeśli Komisja nie zajmie się EIO, może zająć się nią Parlament, **na podstawie własnych praw do inicjatywy (Art. 225 TUE)**, jeśli większość jego członków uważa, że zajęcie się kwestią zaproponowaną w inicjatywie będzie rozsądne;

■ **Zieloni zawsze uważali europejską inicjatywę obywatelską za jedną z głównych innowacji wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Musimy postarać się teraz, aby europejska inicjatywa obywatelska została wdrożona w sposób gwarantujący legalność i wiarygodność tego instrumentu oraz stanie się silnym i skutecznym oraz łatwo dostępnym narzędziem dla obywateli europejskich.**

II. Kwestie, które wymagają ustalenia wspólnego stanowiska Grupy Zielonych/WSF

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

Traktat określa, że sygnatariusze inicjatywy obywatelskiej muszą pochodzić ze **znaczej liczby państw członkowskich**. W rozporządzeniu znajduje się dokładna liczba tych państw. W celu zagwarantowania, że inicjatywa wyraża konkretny interes europejski, wydaje się, że niezbędne jest określenie minimalnej liczby obywateli pochodzących z poszczególnych zaangażowanych państw członkowskich, którzy muszą poprzeć inicja-

tywę. Jednocześnie liczba ta nie powinna być zbyt wysoka, aby umożliwić składanie naprawde wolnych i nowych inicjatyw, do których zarządzenia nie będzie potrzeba zbyt wysokiego wsparcia finansowego i innego, a z europejskiej inicjatywy obywatelskiej w instrument korzystać będą mogły nie tylko dobrze zorganizowane organizacje, które już posiadają swoje siedziby i wpływowe lobby w Brukseli.

Pod tym względem, projekt rozporządzenia Komisji pozostaje w tyle nawet za propozycją PE z ostatniego okresu. Parlament w raporcie dotyczącym wytycznych dla propozycji rozporządzenia zaproponował jedną czwartą państw członkowskich. Komisja podwyższyła ten próg i zaproponowała jedną trzecią liczby państw członkowskich.

PE i Komisja zaproponowały następnie kolejny próg (którego nie ma w Traktacie z Lizbony) niezbędnego poparcia wynoszący 0,2% obywateli w każdym państwie członkowskim.

Stanowisko Zielonych: W celu zapewnienia, że inicjatywy będą dotyczyły kwestii europejskich, a nie krajowych oraz jednocześnie utrzymania dostępności inicjatywy dla zwykłych obywateli, a nie tylko wpływowych lobbystów, Zielona Grupa Robocza proponuje **minimalną liczbę stanowiącą jedną piątą liczby państw członkowskich**.

2. Minimalna liczba podpisów obywateli z danego państwa członkowskiego

W związku z tym dodatkowym progiem uważamy, że ustalenie jednego odsetka dla wszystkich państw członkowskich, co stanowiło początkową propozycję Komisji, nie będzie sprawiedliwe. Jak bowiem w przypadku wymaganego odsetka populacji wynoszącego 0,2%, o wiele łatwiej będzie zebrać 1000 podpisów w małych krajach takich jak Luksemburg niż 160.000 podpisów w Niemczech. Zatem w większych krajach próg ten byłby za wysoki, ponieważ, na przykład, we Włoszech wystarczy 50.000 podpisów, aby uruchomić inicjatywę obywatelską na szczeblu krajowym, co odpowiada 0,08% liczby obywateli całego kraju. Oznacza to, że wymagany odsetek musi odzwierciedlać całkowitą liczbę obywateli w danym kraju.

Dlatego my Zieloni, proponujemy ustanowienie **progu, który byłby odwrotnie proporcjonalny do populacji w każdym państwie** i wahałby się od 0,05 do 1 procenta populacji. Jesteśmy bardzo

zadowoleni, że udało nam się przekonać Komisję do przyjęcia tej propozycji w projekcie jej rozporządzenia.

3. Warunki, jakie należy spełniać, aby poprzeć europejską inicjatywę obywatelską: minimalny wiek i obywatele krajów trzecich

Minimalny wiek jest jedną z najmniej skomplikowanych kwestii. Możliwe są w zasadzie dwie opcje. Pierwsza to wprowadzenie jednego minimalnego wieku w całej Europie lub ustalenie, że poparcie dla europejskiej inicjatywy obywatelskiej będzie analogiczne do prawa do głosowania w każdym państwie członkowskim.

Stanowisko Zielonych: z racji tego, że europejska inicjatywa obywatelska nie jest referendum wiążącym, ale instrumentem ustalania programu politycznego, który powinien umożliwiać udział jak największej liczbie osób oraz biorąc pod uwagę fakt, że zaproszenie młodych ludzi do udziału w inicjatywach dla Europy mogłoby przynieść Europie wiele korzyści, zalecamy ustanowienie **16 roku życia jako minimalnego wieku w całej Europie**.

Jak na razie **obywatele krajów trzecich** są wykluczeni z możliwości podpisywania europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Komisja jasno określiła w swojej propozycji, że wsparcia inicjatywie mogą udzielać wyłącznie „obywatele Unii”.

Stanowisko Zielonych: Polityki UE dotyczą obywateli krajów trzecich mieszkających w UE w taki sam sposób, jak obywatele UE. Mając na uwadze fakt, że europejska inicjatywa obywatelska nie jest instrumentem wiążącym, a jej głównym celem jest zwiększenie świadomości Komisji w zakresie problemów i kwestii zajmujących obywateli, **obywatele krajów trzecich, mieszkający na stałe w UE nie powinni być pozbawieni** prawa do podpisywania europejskiej inicjatywy obywatelskiej oraz do zwracania uwagi Komisji na problemy ludzi mieszkających w UE. Ponadto, Zieloni od zawsze wspierają bardziej otwarte pojęcie obywatelstwa i praw społecznych.

4. Wymagania dotyczące zbierania, weryfikacji i autoryzacji podpisów

W celu zagwarantowania legalności i wiarygodności inicjatyw obywatelskich, niezbędne będą przepisy związane z zapewnieniem odpowiednich procedur weryfikacji i potwierdzenia autentyczno-

ści podpisów. Tym niemniej, należy pamiętać, że na tym krytycznym etapie inicjowania inicjatyw należy unikać nakładania nadmiernych obciążeń. Dotyczy to zarówno zbierania jak i weryfikacji podpisów.

Stanowisko Zielonych: Należy zezwolić na stosowanie wszelkich legalnych i technicznych sposobów zbierania podpisów. Dotyczy to zarówno **zbierania podpisów na ulicach, jak i w Internecie**. W przypadku zbierania podpisów w Internecie, Komisja powinna założyć stronę, która:

- umożliwiałaby łatwe podpisanie inicjatywy;
- zapewniałaby, że podpisy są składane wyłącznie przez osoby faktycznie istniejące i będące w stanie potwierdzić swoją tożsamość;
- pilnowałaby, aby dana osoba mogła podpisać inicjatywę tylko raz;
- gwarantowałaby bezpieczeństwo danych ujawnianych przez obywateli,

Weryfikacja podpisów powinna być przeprowadzana przez odpowiednie władze w danym państwie członkowskim. Nie jest konieczna weryfikacja każdego podpisu. **Losowa kontrola** jest wystarczająca dla udowodnienia, że zebrano wystarczającą liczbę podpisów.

Numery dowodów osobistych nie są konieczne do celów weryfikacji podpisów. Konieczność ich podawania byłaby czynnikiem powstrzymującym przed podpisaniem inicjatywy wiele osób, które chcą chronić dane osobowe. Ponadto, według Europejskiego Inspektora Ochrony Danych nie stanowią one żadnej wartości dla weryfikacji podpisów. Imię, nazwisko, adres i narodowość są wystarczającymi informacjami umożliwiającymi zidentyfikowanie danej osoby.

5. Limit czasu dla zebrania podpisów

Komisja proponuje 12-miesięczny limit czasu na zbieranie podpisów osób popierających europejską inicjatywę obywatelską.

Stanowisko Zielonych: Limit czasu powinien wynosić dwa lata (lub 24 miesiące). Z naszego doświadczenia wynika, że w przypadku inicjatyw ponadnarodowych niezbędna jest znaczna ilość czasu, aby można było prowadzić działania związane z komunikacją, spotkaniami, podróżami, tłumaczeniami i uzyskaniem wsparcia wystarczającej liczby osób w znacznej liczbie krajów – tak jest zwłaszcza w przypadku inicjatyw, które nie zostały zapoczątkowane przez wielkie organizacje

pozarządowe o ustalonej pozycji. Dlatego okres jednego roku nie jest wystarczający. Wyznaczenie ostatecznego terminu nie oznacza, że inicjatywy nie będą mogły być składane wcześniej w przypadku zebrania wymaganej liczby podpisów. Oznacza natomiast, że po wyznaczonym terminie podpisy złożone przez obywateli stają się nieważne. Nie ma potrzeby ustalania limitu czasu krótszego niż dwa lata, a zbyt krótki limit czasu będzie powodem wielu niepotrzebnych nerwów.

6. Rejestracja zaproponowanych inicjatyw

Stanowisko Zielonych: Inicjatywy powinny być rejestrowane. W tym celu Komisja powinna stworzyć specjalny portal internetowy. Portal ten powinien zawierać również dokładne wyjaśnienia formalnych i prawnych wymagań, jakie musi spełniać dopuszczalna inicjatywa.

7. Wymagania dla organizatorów - przejrzystość i komitet organizatorów

Stanowisko Zielonych: W inicjatywie musi być wymienionych co najmniej 7 osób z przynajmniej 3 państw członkowskich, które będą mogły przemawiać i podejmować decyzje w imieniu inicjatywy. Taki komitet organizatorów ma dwie zalety. Z jednej strony wymaga on od inicjatorów wysiłku w przygotowanie inicjatywy, zanim będzie ona mogła zostać zarejestrowana. W ten sposób zapobiega on powstawaniu niedojrzałych i nierozsądnych inicjatyw. Z drugiej strony komitet członków stanowi grupę osób, z którymi Komisja może kontaktować się bezpośrednio, na przykład w związku z kwestią dopuszczalności, wystuchaniami publicznymi i innymi kwestiami.

Dla celów przejrzystości i demokratycznej odpowiedzialności organizatorzy inicjatywy powinni, poza podstawowymi informacjami jak adres czy osoby odpowiedzialne, mieć obowiązek podania **podstawowych informacji dotyczących organizacji udzielających wsparcia inicjatywie oraz tego, w jaki sposób inicjatywa jest i będzie finansowana**. Informacje te powinny obejmować całkowite dochody i wydatki związane z inicjatywą oraz wszelkie wysokie kwoty datków.

8. Rozpatrywanie inicjatyw obywatelskich przez Komisję: kontrola dopuszczalności

W projekcie rozporządzenia Komisji kontrola dopuszczalności to proces dwuetapowy. Pierwszym krokiem jest rejestracja proponowanej inicjatywy

obywatelskiej przez Komisję. Komisja zamierza wykorzystać rejestrację jako mechanizm filtrujący „niewłaściwe” EIO lub EIO „które stoją w sprzeczności z wartościami Unii”. Krok drugi, kontrola dopuszczalności, ma być przeprowadzany jako ostatni etap procesu, po zebraniu przez organizatorów europejskiej inicjatywy obywatelskiej 300.000 podpisów. Celem tej kontroli jest analiza podstaw prawnych oraz dopuszczenie wyłącznie tych inicjatyw, które mieszczą się w ramach kompetencji Komisji dotyczących składania wniosków.

Stanowisko Zielonych: Powinien istnieć mechanizm wykluczania inicjatyw obywatelskich, które naruszają podstawowe prawa respektowane przez UE. Tym niemniej, odrzucenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej na podstawie ogólnych argumentów takich jak „niewłaściwa” lub „sprzeczna z wartościami UE” jest zasadą nie do końca sprecyzowaną i sprzeczną z regułą pewności prawnej. Komisja powinna zatem **opierać swoje decyzje na podstawie przeprowadzonej jasnej analizy prawnej**. Europejska inicjatywa obywatelska **powinna zostać odrzucona, jeśli stanowi naruszenie Art. 6 TUE, Karty Praw Podstawowych oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności**.

Ponadto, **kontrola dopuszczalności powinna zostać przeprowadzona na samym początku, a nie gdy rozbudzone zostaną wysokie oczekiwania, a od miesięcy trwać będzie zbieranie podpisów**. Kontrola dopuszczalności prawnej inicjatywy po zebraniu 300.000 podpisów jest działaniem spóźnionym, które doprowadzi do frustracji i rozczarowania na ogromną skalę i może mieć szkodliwy wpływ na zasadność takich decyzji i działań odpowiedzialnych za nie instytucji. Zatem rejestracja i analiza dopuszczalności prawnej muszą zostać przeprowadzone zanim inicjatorzy rozpoczną zbierać podpisy. Komisja musi dokładnie wytłumaczyć swoją decyzję organizatorom europejskiej inicjatywy obywatelskiej – natomiast organizatorzy muszą mieć prawo do zakwestionowania tej decyzji przed **Trybunałem Sprawiedliwości**.

9. Procedury wdrażane po pomyślnie zakończonym złożeniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej

W odróżnieniu od wszystkich szczegółowych zasad i przepisów, których muszą trzymać się organizatorzy EIO, wymagania względem Komisji dotyczące jej obowiązków względem zatwierdzonej wstępnie europejskiej inicjatywy obywatelskiej

są niewielkie. W Art. 11 projektu rozporządzenia określone jest tylko, że Komisja „przeanalizuje inicjatywę obywatelską i, przedstawi w ciągu 4 miesięcy wnioski w komunikacie. Obejmą one informacje o tym, czy i jakie działania Komisja zamierza podjąć w związku z inicjatywą wraz z uzasadnieniem.”

Stanowisko Zielonych: Jest to najważniejszy punkt, jeśli chodzi o uczynienie europejskiej inicjatywy obywatelskiej skutecznym instrumentem ustalania programu politycznego przez obywateli, a nie tylko bezzębnym tygrysem. Muszą istnieć jasne regulacje prawne dotyczące działań po pomyślnym przejściu procedury złożenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Proponujemy, co następuje: jeśli europejska inicjatywa obywatelska jest dopuszczalna formalnie i prawnie, **Komisja zobowiązania będzie do omówienia zawartości propozycji i możliwych sposobów podjęcia działania z nią związanego. Komisja informuje PE oraz radę Ministrów o tym, jak zamierza odpowiedzieć na pomyślnie złożoną inicjatywę. Parlament i Rada formułują swoją opinię w tej kwestii.**

Ponadto, **inicjatorzy** europejskiej inicjatywy obywatelskiej mają **prawo do wystąpienia przed Komisją na zasadzie wystuchania publicznego, podczas którego mogą publicznie wyjaśnić i omówić swoje propozycje i argumenty. Muszą mieć prawo do uzyskania odpowiednich i jasnych informacji na temat rozważań Komisji i wyników tych rozważań.**

Jeśli Komisja postanowi nie podejmować żadnych działań związanych z daną inicjatywą, Parlament Europejski (w większości przypadków będzie to Komisja ds. Petycji) może zająć się tą kwestią i poprosić Komisję o wyjaśnienie swoich powodów w ramach wystuchania publicznego, podczas którego uwagi dotyczące powyższej decyzji mogą zostać przedstawione przez inicjatorów, względnie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Jeśli Komisja postanowi podjąć działania prawne, musi wyjaśnić, w jakim kierunku, według niej, powinna pójść inicjatywa oraz w jaki sposób w działania te będą zaangażowani inicjatorzy i strony zainteresowane. Komisja musi zgłosić swój wniosek w ciągu roku od podjęcia decyzji dotyczącej EIO. **PE (lub jego komisje) może umieścić tę kwestię w swojej programie politycznym, a także, zorganizować wystuchanie w dowolnym momencie.** Jeśli Komisja naruszy

powyższe zasady postępowania, organizatorzy mogą odwołać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich lub, ostatecznie, do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

10. Inicjatywy dotyczące tej samej kwestii

Stanowisko Zielonych: Każda inicjatywa musi zostać zarejestrowana na specjalnym publicznym portalu internetowym Komisji. Pomoże to uniknąć powielania inicjatyw. Nie będą potrzebne żadne dodatkowe ograniczenia prawne. W celu uzyskania dużego kworum organizatorzy inicjatyw sami będą musieli unikać poruszania zbyt wielu kwestii naraz.

11. Zmiany w Traktacie

Stanowisko Zielonych: Dokładne sformułowanie z Art. 11.4 brzmiące „...stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii” pozostawia pole do interpretacji, jeśli chodzi o to, czy zmiany w traktacie wchodzą w zakres inicjatywy obywatelskiej. Jednak intencją propagatorów Art. 11.4 nigdy nie było ograniczanie roli europejskiej inicjatywy obywatelskiej do ustawodawstwa wtórnego. Traktaty UE są bardzo szczegółowe i skomplikowane. W odróżnieniu od konstytucji poszczególnych krajów obejmują one wiele szczegółowych polityk, narzędzi i instrumentów, które w poszczególnych państwach członkowskich zostałyby zaliczone do ustawodawstwa niższego. Zieloni popierają najszerszą interpretację, pozwalającą obywatelom na odgrywanie aktywnej roli w kontekstach najważniejszych kwestii politycznych i poszerzającą możliwości w ramach inicjatywy obywatelskiej jako instrumentu mającego na celu zwiększenie zaangażowania obywateli i zorganizowanych społeczeństw obywatelskich w kształtowanie polityk UE. [1] [2] Z drugiej strony, europejska inicjatywa obywatelska wnioskująca o wprowadzenie zmian do Traktatu może stać się furtką umożliwiającą naruszanie przepisów Karty Praw Podstawowych lub Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tak naprawdę jednak to Europejski Trybunał Sprawiedliwości będzie decydował o interpretacji kwestii wdrażania traktatów w wyrokach dotyczących konkretnych przypadków.

12. Dodatkowe mechanizmy wsparcia dla inicjatorów europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Stanowisko Zielonych: W związku z trudnością, jaką będzie stanowiło opracowanie i uruchomienie niepraktykowanych jeszcze na szczeblu

ponadeuropejskim inicjatyw społeczeństwa obywatelskiego, w wielu językach i państwach członkowskich oraz w celu uniknięcia sytuacji, w której wyłącznie zorganizowane, duże, wpływowe i stabilne finansowo organizacje pozarządowe będą w stanie wykorzystywać instrument EIO, musimy zastanowić się nad sposobami wspierania inicjatorów inicjatyw. Wsparcie to dotyczyć będzie nie tylko pomocy z tłumaczeniami i poradami prawnymi. Jako że często trudno jest oszacować dokładny zakres władzy UE, organizatorzy inicjatyw powinni również mieć możliwość skonsultowania swoich pomysłów z ekspertami tak, aby potencjalne problemy można było rozwiązać jeszcze w początkowych etapach inicjatywy. Przepis taki zmniejszałby również odpowiedzialność instytucji dzięki mniejszemu prawdopodobieństwu wystąpienia rozbieżności w etapach późniejszych, które mogłyby prowadzić do podejmowania kroków prawnych.

Zatem organizatorzy inicjatyw powinni mieć prawo do profesjonalnej pomocy, zwłaszcza w związku z tłumaczeniami i poradami dotyczącymi aspektów prawnych i dopuszczalności inicjatywy.

Jako że nie miałyby sensu nakładanie na Komisję obowiązku udzielania bezpośredniego wsparcia inicjatywie na tym etapie całego procesu [ponieważ w ten sposób ta sama instytucja, która udzielałaby porad i pomagała opracować inicjatywę, decydowałaby następnie o przyjęciu propozycji – przez co cały proces stałby się z obu stron bardziej ograniczony], niezbędne jest wypracowanie niezależnego rozwiązania.

Dlatego proponujemy ustanowienie niezależnego organu udzielającego pomocy i porady organizatorom inicjatyw obywatelskich. Dzięki temu zostanie stworzony **punkt skupiający zaangażowanie i uczestnictwo obywateli**. Na czele organu mógłby stać wyznaczony przez UE urzędnik ds. uczestnictwa obywateli finansowany przez Unię Europejską, wybierany przez PE i kontrolowany przez zarząd składający się z przedstawicieli nie tylko rady, komisji i parlamentu, ale, w większości, z przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

[1] Artykuł 11[4] Traktatu o Unii Europejskiej.

[2] Komisja Europejska: *Zielona Księga w sprawie Europejskiej inicjatywy obywatelskiej, KOM (2009), 622, wersja ostateczna, s. 3.*



d) Stanowisko dotyczące wdrożenia Europejskiej inicjatywy obywatelskiej (EIO): Rezolucja przyjęta przez Europejską Partię Zielonych (Barcelona, 19 marca 2010)

Europejska inicjatywa obywatelska jest pierwszym krokiem w kierunku modelu demokracji o wyższym stopniu uczestnictwa i umożliwi ona obywatelom, po raz pierwszy, zwracanie uwagi i umieszczanie w programach instytucji politycznych kwestii ich interesujących. Dzięki temu będzie możliwe tworzenie ogólnoeuropejskich inicjatyw, dyskursów oraz tożsamości, co zbliży nas do prawdziwej demokracji europejskiej i europejskiego obywatelstwa.

W związku z tym, że dokładne procedury i wymagania związane z taką inicjatywą obywatelską mają zostać określone w ramach rozporządzenia, które zostanie przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej oraz wyrażając nadzieję, że Komisja uwzględni wystąpienie publiczne, Rada EPZ uważa, że w celu wdrożenia inicjatywy obywatelskiej w sposób praktyczny i przyjazny dla obywateli, ogólne ramy legislacyjne inicjatywy powinny obejmować następujące kwestie:

1. Minimalna liczba państw członkowskich powinna wynosić 5, w każdym z tych państw członkowskich należy natomiast zebrać podpisy od co najmniej 0,05% obywateli;
2. Minimalny wiek uprawniający do poparcia inicjatywy powinien wynosić 16 lat;
3. Należy umożliwić organizatorom przeprowadzenie wstępnej kontroli dopuszczalności. Oficjalna kontrola dopuszczalności prawnej powinna odbyć się na początku całego procesu;
4. Europejska inicjatywa obywatelska może być złożona w formie ogólnego wniosku składającego się z tytułu, zakresu i motywacji, a także może, choć niekoniecznie jako projektu aktu prawnego;
5. Okres na zebranie podpisów powinien wynosić dwa lata;
6. Należy zezwolić na stosowanie wszelkich legalnych i technicznych sposobów zbierania podpisów. Dotyczy to zarówno **zbierania podpisów na ulicach, jak i w Internecie.**

7. Weryfikacja podpisów powinna być przeprowadzana przez odpowiednie władze w danym państwie członkowskim. Nie jest konieczne sprawdzenie każdego podpisu. Losowa kontrola jest wystarczająca dla udowodnienia, że zebrano odpowiednią liczbę podpisów;

8. Inicjatywy powinny być rejestrowane. W tym celu Komisja powinna stworzyć specjalny portal internetowy. Portal ten powinien zawierać również dokładne wyjaśnienia formalnych i prawnych wymagań, jakie musi spełniać dopuszczalna inicjatywa.

9. Dla celów przejrzystości i demokratycznej odpowiedzialności organizatorzy inicjatywy powinni mieć obowiązek podania podstawowych informacji takich jak adres czy podmioty odpowiedzialne oraz na temat organizacji udzielających wsparcia inicjatywie oraz tego, w jaki sposób inicjatywa jest i będzie finansowana.

10. Formalna i prawna dopuszczalność musi zostać zweryfikowana prawnie w związku z poszanowaniem kompetencji oraz przepisów Karty Praw Podstawowych. Jeśli europejska inicjatywa obywatelska spełnia kryteria formalne i prawne, Komisja jest zobowiązana do omówienia zawartości propozycji i możliwych sposobów podjęcia działania z nią związanego. Inicjatorzy mają prawo do wystąpienia przed Komisją na zasadzie wystuchania publicznego oraz prawo

do uzyskania odpowiednich i jasnych informacji na temat rozważań Komisji i wyników tych rozważań. Pomimo tego, że traktat nie zobowiązuje Komisji do podjęcia działań w związku z każdą inicjatywą obywatelską, apelujemy do Komisji o zobowiązanie do przedstawienia każdej inicjatywy ustawodawczej PE oraz Radzie. Jeśli Komisja nie zgadza się z propozycją, powinna wydać oświadczenie stwierdzające powyższe i uzasadniające zdanie Komisji.

11. Komisja ma 6 miesięcy na korektę inicjatywy.

12. Powinien zostać stworzony dodatkowy mechanizm wspierający inicjatorów europejskiej inicjatywy obywatelskiej poprzez ustanowienie niezależnej agencji ds. pomocy i porad związanych z inicjatywami obywatelskimi.

Rada EPZ wzywa Grupę Zielonych w Parlamencie Europejskim

a) do zorganizowania wspólnego spotkania EPZ i GZPE z członkami Zielonych z parlamentów krajowych i regionalnych w celu określenia wspólnego stanowiska dotyczącego procedury oraz omówienia kwestii promowania konkretnych inicjatyw obywatelskich;

b) do wspólnego aktywnego promowania instrumentu wraz z zielonymi partnerami europejskimi i krajowymi.

Index

A

Abitbol, William	str. 51
AFCO (Komisja Spraw Konstytucyjnych)	str. 10-67-71
Afryka	str. 41-42
Afryka Południowa	str. 30-42
ALDE	str. 9-16-71
Alonso, Alejandro Munoz	str. 51
Ameryka Południowa	str. 36
Ameryki	str. 3-24-25-37-41-42
Art. 11.4	str. 98-100-106
Art. 225 TUE	str. 103
Australia	str. 26-41-93
Austriacka inicjatywa obywatelska	str. 56
Avaaz	str. 65-88
Azja	str. 41

B

Bank Światowy	str. 36
Barnier, Michel	str. 50
Basile, Filadelfio Guido	str. 51
Bawaria	str. 38-39
Belohorska, Irena	str. 51
Berg, Carsten	str. 4-7-63-97-98
Berger, Maria	str. 51
bloggingportal.eu	str. 80
Bonde, Jens-Peter	str. 50
Borell Fontelles, Josep	str. 50
Braun, Nadja	str. 30-89-99
Brenner	str. 16-17
Broszura dotycząca referendum	str. 89
Bruton, John	str. 50
Brytania	str. 24-53-60-71
Büchi, Rolf	str. 4-32-35-89-99
Budak, Necdet	str. 51
Bühler, Martin	str. 4

C

Carey, Pat	str. 51
Carline, Paul	str. 4-97-98
Carnero, Carlos Gonzalez	str. 50-51
Citizens in Charge (Fundacja)	str. 26-44
Citizens Signpost Service	str. 76
Cuesta, Victor	str. 57-58-98

D

D'Oliveira Martins, Guilherme	str. 51
Dam Kristensen, Henrik	str. 51
Dania	str. 53
De Gaulle, Charles	str. 49
De Gucht, Karel	str. 50
De Rossa, Proinsias	str. 51
De Vries, Gijs	str. 50
Demetriou, Panayiotis	str. 50-51
Democracy International	str. 44-50-62
Demokracja bezpośrednia	str. 3-21-23-24-31-37-39 45-46-88-92
Demokracja konsensusu	str. 89
Demokracja partycypacyjna	str. 90
Demokracja ponadnarodowa	str. 50

Demokracja Przedstawicielska	str. 2-18-21-42-44-84-90
Demokracja zgromadzeniowa	str. 90
Demokratyzacja demokracji	str. 23-72
Diamond, Larry	str. 24
Dini, Lamberto	str. 49-51
Dom Demokracji	str. 87
Dopuszczalność	str. 77-90-92-108
Dopuszczalność prawna	str. 12-13-105-107
Du Granrut, Claude	str. 51
Duhamel, Oliver	str. 51
Dybkjaer, Lone	str. 50

E

Earl of Stockton, Alexander	str. 50-51
Eckstein-Kovacs, Peter	str. 51
Efler, Michael	str. 7-51
E-głosowanie (głosowanie elektroniczne)	str. 28-29
Einem, Casper	str. 50-51
Elektrownie jądrowe	str. 57
Ene, Constantin	str. 51
Erne, Roland	str. 50
European Citizens Action Service	str. 82-87
European Citizenship Initiative	str. 65
Europejska inicjatywa obywatelska [OAI]	str. 90
Europejska Inicjatywa Zdrowotna	str. 63
Europejska Partia Zielonych	str. 3-18-72-107
Europejski Komitet	str. 67-81-86-87-97
Ekonomiczno-Społeczny	
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	str. 14-68-76-81-90-105
Europejskie Forum Niepełnosprawności	str. 3-61
Europejskie referendum w sprawie Konstytucji UE	str. 65
Europejskie rejestry wyborców	str. 82
Eurotopia	str. 3-49-50

F

Fayot, Ben	str. 51
Finlandia	str. 53
Fischer, Joschka	str. 50
Floch, Jacques	str. 51
Fogler, Marta	str. 51
Forum Federacji	str. 36
Forum Społeczeństwa Obywatelskiego	str. 98
Forum Studentów Europejskich	str. 62
Francja	str. 9-26-50-53-54-60-63-71
Frekwencja	str. 40-53-54-90
Frendo, Michael	str. 50
Frisch, Julien	str. 80
Fundacja Króla Baudoina	str. 62

G

Garrido, Diego Lopez	str. 51
Genewa	str. 29-90
Giannakou-Koutsikou, Marietta	str. 51
Giberyen, Gaston	str. 51
Giscard d'Estaing, Valéry	str. 46-48
GlaxoSmith Kline	str. 66
Głosariusz nowoczesnej demokracji	str. 2-81-88
bepośredniej	
Głosowania powszechne kontrolowane	str. 35-93
przez władze	
Głosowanie korespondencyjne	str. 91

Głosowanie powszechne nad istotną kwestią	str. 24-34-37-42-51-55-94	Katalonia	str. 57-58
González-Sancho Bodero, Helena	str. 62	Katiforis, Giorgos	str. 51
Gormley, John	str. 50-51	Kaufmann, Bruno	str. 1-4-5-7-19-22-98-99-113
Grabowska, Genowefa	str. 51	Kaufmann, Sylvia-Yvonne	str. 50-51
Greenpeace	str. 64	Kiljunen, Kimmo	str. 51
Gricius, Algirdas	str. 51	Klauzula przeglądowa	str. 69
Grosjean, Philippe D.	str. 98	Komisja Europejska	str. 2-7-21-67-68-84-97-103-107
Gross, Andi	str. 4-50-97	Komisja Petycji PE	str. 93
Gurmai, Zita	str. 9-71	Komisja UE	str. 17-71-99
H		Komisja Wolności Obywatelskich i Spraw Wewnętrznych	str. 49
Haenel, Hubert	str. 51	Komitet inicjatywy	str. 58-92-93-95-101
Häfner, Gerald	str. 2-4-5-6-9-14-71-97	Komitet Regionów	str. 67-68
Hautala, Heidi	str. 2-4-5	Konferencje międzyrządowe	str. 49
Helmingier, Poul	str. 51	Konstytucja Europejska	str. 52
Holandia	str. 54-55-60	Kontrola dopuszczalności prawnej	str. 105-107
Holmes, Brandon	str. 26	Kontrola formalna	str. 79
I		Kontrola losowa	str. 104-108
Indonezja	str. 41	Kontrola zgodności z prawem	str. 92
Infrastruktura wspierająca	str. 18-36-44-70-72-76-78 86-87-88-99-100-102	Kontrprojekt [OOI+, OOR+]	str. 92
Infrastruktura	str. 36-77-78-100-102	Kontrprojekt władz [OOI+]	str. 33-91
Inicjatorzy	str. 14-101-105-106-108	Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności	str. 105-106
Inicjatywa pośrednia	str. 2-32-33-34-55-57-59 88-91-94-95-96	Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych	str. 61
Inicjatywa „Oneseat”	str. 60-61	Konwent w sprawie przyszłości Europy	str. 47
Inicjatywa dla Europy	str. 54-55	Köppen, Peter	str. 50
Inicjatywa Eat Greener	str. 65	Korea Democracy Foundation	str. 43
Inicjatywa GMO	str. 64-65	Krajowy dowód tożsamości	str. 58
Inicjatywa Karty Europejskiego Dnia Otyłości	str. 66	Krasts, Guntars	str. 51
Inicjatywa mniejszości władzy [WMI]	str. 33-34-91-94	Kroupa, Frantisek	str. 51
Inicjatywa na rzecz europejskiej służby cywilnej	str. 64	Kryzysowa Inicjatywa dla Darfuru	str. 65
Inicjatywa na rzecz osób niepełnosprawnych	str. 64	Kwestie środowiskowe	str. 18-44-45-72
Inicjatywa obywatelska [OOI]	str. 91	Kworum	str. 38-39-40-92-106
Inicjatywa powszechna lub obywatelska + kontrprojekt władz	str. 91	Kworum frekwencyjne	str. 36-37-92
Inicjatywa Prawna	str. 55	Kworum zatwierdzające	str. 92
Inicjatywa w sprawie inicjatywy	str. 65	L	
Inicjatywa Wolnej Niedzieli	str. 66	Laborda, Gabriel Cisneros	str. 51
Inicjatywy antropozofii stosowanej	str. 64	Lamassoure, Alain	str. 9-10-50-51-71
Inicjatywy pilotażowe	str. 48-59-60-61-62-63-66-82-83	Lee, Jung-Ok	str. 22
Inicjatywa referendalna	str. 34-91	Leinen, Jo	str. 50-98
Initiative and Referendum Institute (US)	str. 44	Lequiller, Pierre	str. 51
Initiative and Referendum Institute Europe	str. 3-5-7 18-19-32-35-37-39-43-50-54-67-71-88-89-100-113	Lichtenberger, Eva	str. 51
Instrument bezpośredniej demokracji ponadnarodowej	str. 33-34-35-90-91-94-95-99	Liczba wymaganych państw członkowskich	str. 71
Instytut Demokracji Bezpośredniej	str. 97	Liechtenstein	str. 29-30-53
Inżynieria genetyczna	str. 57	Limit czasu	str. 104-105
Islandia	str. 76	Limit czasu na zebranie oświadczeń poparcia	str. 71
J		Linhart, Jan	str. 97
Japonia	str. 41	M	
Journal of Democracy	str. 24	Mac Gormick, Neil	str. 51
K		MacLennan of Rogart, Lord	str. 51
Kampania EIO	str. 87	Malmström, Cecilia	str. 60-61
Kampania na rzecz reformy parlamentarnej	str. 60	Malta	str. 53
Karta do głosowania (Voting slip)	str. 92	Manifest Salzburski o Europejskiej Inicjatywie obywatelskiej	str. 67
Karta Praw Podstawowych	str. 51-105-105 108	Marinho, Luis	str. 51
		Matsakis, Marios	str. 51
		Mavrou, Eleni	str. 51
		Mc Avan, Linda	str. 50
		Megaliner	str. 16-78

- Mendez de Vigo, Iñigo str. 50
Meyer, Jürgen str. 50-98
Michel, Louis str. 50
Międzynarodowy Instytut Demokracji oraz Wsparcia Wyborczego str. 44
Modernizacja str. 27-59
Moment rejestracji str. 69
Mur berliński str. 22-23-48
- N**
Nagy, Marie str. 51
Naukowy Instytut Demokracji Bezpośredniej str. 97
Nazare Pereira, Antonio str. 51
New America Foundation str. 44
Nowoczesna demokracja bezpośrednia str. 3-31-37
39-45-92
- O**
OAI (inicjatywa agendy) str. 33-34-91
Obowiązek głosowania str. 93
Obowiązki str. 92
Obywatele UE str. 80
Ocena merytoryczna str. 101
Ochrona środowiska str. 72
Ochrona życia ludzkiego str. 57
Odbiorcy str. 59
Odpowiedzialność str. 4-87-107
Odwołanie str. 31-81-92-96
Odwołaniem z Rostock str. 50
Oleksy, Józef str. 51
Onemillion4disability str. 62-64
OOI (inicjatywa obywatelska) str. 33-34-91
OOI+ (+ kontrprojekt władz) str. 91
OOR (referendum powszechne lub zainicjowane przez obywateli) str. 34-96
OOR+ (+ kontrprojekt) str. 96
Opinia w sprawie wdrażania Traktatu Lizbońskiego str. 67
Opłaty dla pojazdów ciężarowych str. 45
Organizacja pozarządowa str. 60-67-68-77-88
Organizatorzy str. 12-60-63 à 66-73-79-105 à 108
Ośrodek Badań nad Demokracją Bezpośrednią str. 98
Oświadczenia poparcia str. 61-69-83
OWR (wniosek referendalny) str. 33-34-93
- P**
Pallinger, Zoltan Tibor str. 98
Paneuropejska polityka zbierania e-podpisów str. 82
Państwa członkowskie str. 17-48-52-56-58-6-69-71
82-83-101-103
Parlament UE str. 22
Partie polityczne str. 30-35-43-102
PES (Partia Europejskich Socjalistów) str. 17
Peterle, Alojz str. 50
PETI (Komisja Petycji) str. 10-67-71
Petycja str. 55-93
Petycja zbiorowa str. 37
Pichler, Johannes str. 4-88-97-98
Plebiscyt (Kontrolowane przez władze głosowanie powszechne) [WODP] str. 35-93
PObR (referendum obowiązkowe) str. 95
Podanie (informacji) str. 105
Podwójna większość str. 93
Podwójne „Tak” [OOI+] str. 94
- Polityczna Europa Wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości str. 64
Porozumienie z Wassenaar str. 29
Pośrednia inicjatywa obywatelska str. 55
Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka str. 23
Prawa polityczne str. 90-94
Prawo do składania petycji str. 3-77
Prawo wyborcze str. 94-96
Procedura demokracji bezpośredniej str. 33-34-35-91-94-95
Progi str. 59-77-82-83
Projekt Konstytucji UE str. 60
Projekt wniosku rozporządzenia dotyczącego inicjatywy obywatelskiej str. 67
Propozycja Schüssela-Diniego str. 49-50
Prywatyzacja zasobów naturalnych str. 45
Przedstawodawczy str. 68-85
Przejrzystość str. 51-82-105
Przewodnik po demokracji bezpośredniej str. 26-30-35
Guidebook to Direct Democracy str. 39-94-97-98-99-108
Publikacja inicjatywy str. 94
Pytanie rozstrzygające str. 94
- R**
Rada Europy str. 36-44-48-82
Rada federalna str. 28
Razem przeciw nowotworom str. 65
Realotopia str. 50
Referenda str. 7-24-31-34-35-37-40-41-44-52-63-94-95
Referendum abrogacyjne [OOR] str. 94
Referendum fakultatywne [OOR] str. 95
Referendum finansowe [OOR, POBR] str. 95
Referendum konstruktywne [OOR+] str. 95
Referendum mniejszości str. 33-34-35-91-95
władzy [WMR]
Referendum powszechne inicjowane przez obywateli [OOR] str. 34-36
Referendum obligatoryjne (POBR) str. 34-55-95
Referendum obowiązkowe (POBR) str. 95
Referendum opcjonalne [OOR] str. 95
Referendum powszechne [OOR] str. 55-95
Referendum powszechne + kontrwniosek [OOR+] str. 33
Referendum powszechne [OOR]s str. 95
Referendum w sprawie odrzucenia [OOR] str. 94
Rejestracja inicjatywy obywatelskiej str. 96
Rejestracja str. 16-56-66-69-70-71-72-77-78-79-81
82-86-94-96-97-105
Rewolucja amerykańska str. 24-48
Rewolucja francuska str. 23-24-26-48
Rezolucja w sprawie wdrażania europejskiej inicjatywy obywatelskiej str. 67
Rosja str. 24
Rousseau, Jean-Jacques str. 23
Rozpowszechniający petycję str. 94
Równość szans dla kobiet str. 57
Rytel-Warchocha, Anna str. 59-98
Rząd przedstawicielski str. 24
- S**
Schiller, Theo str. 4-39-58-98
Schily, Daniel str. 4
Schmid, Adrian str. 4

Schüssel, Wolfgang	str. 49
Šefčoviča, Maroš	str. 68-70-71
Sepi, Mario	str. 4-39-58-98
Serracino-Inglott, Peter	str. 51
Setälä, Maija	str. 58-98
Severin, Adrian	str. 51
Sieć konwentowa IRI Europe	str. 50
Sigmund, Anne-Marie	str. 4-51-87
Sivickas, Gintautas	str. 51
Skaarup, Peter	str. 51
Slavov, Atanas	str. 97
Słowenia	str. 53
Södermann, Jacob	str. 50
Speroni, Francesco	str. 51
Spinelli, Altiero	str. 49
Spini, Valdo	str. 51
Spoteczeństwo obywatelskie	str. 85
Spójność tematyczna	str. 96
Sprawiedliwe emerytury	str. 57
Stany Zjednoczone (USA)	str. 3-24-25-37-60
Stewart, Douglas	str. 50
Strasburg	str. 60
Styllanides, Evripides	str. 51
Suwerenność ludu/obywateli	str. 24-26-27-31-44 48-57-89
Sygnatariusz	str. 60-96-103
Szczyt Europejski	str. 47
Szwajcaria	str. 26-27-28-37
Szwecja	str. 53-54-60

T

Taiwan Foundation for Democracy	str. 44
Tenreiro, Mario	str. 97
Timermans, Frans	str. 51
Traktat o Unii Europejskiej	str. 70
Traktat Konstytucyjny UE	str. 18
Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy	str. 51
Traktat z Lizbony (Traktat lizboński)	str. 5-7-8 -11 13-16-21-36-37-52-54-55 - 59-67-79- 86-89-90-96-99 101-102-103
Traktaty rzymskie	str. 86
Transnational Democracy in the Making	str. 50-71-98
Transport kolejowy	str. 45
Trybunał Europejski	str. 81-90-105
Trybunał Sprawiedliwości	str. 106
Trydent	str. 49
Turcja	str. 64
Typologia ogólna nowoczesnej demokracji bezpośredniej	str. 31

U

Uczestnictwo obywateli	str. 48-49-78-86-88-107
Umowa o wolnym handlu	str. 41
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria	str. 98
Uniwersytet Gdański	str. 98
Uniwersytet Philippsa w Marburgu	str. 98
Uprawniony do głosowania	str. 96
Urząd ds. Europejskiej Inicjatywy	str. 88
Urząd Kanclerza Federalnego	str. 28-30-91
Obywatelskiej (ECIO)	
Ustawodawstwo bezpośrednie	str. 96

V

Vassilou, Androula	str. 51
Vastagh, Pal	str. 51
Vella, George	str. 51
Venables, Tony	str. 97
Verafirma	str. 82
Voggenhuber, Johannes	str. 50-51

W

Wallis, Diana	str. 4-9-10-50-71-98
Wallström, Margot	str. 21-62-84
Weger, Christian	str. 4-87-97
Weto ludowe (głosowanie powszechne kontrolowane przez władze) [WVP]	str. 96
Wielojęzyczność	str. 80
Więcej Demokracji	str. 5-14-44-50-51-52-71-98
Większość kwalifikowana	str. 96
Włochy	str. 53-55-63-68
WMI (inicjatywa mniejszości władzy)	str. 33-34-91-94
WMR (referendum mniejszości władzy)	str. 33-34-35 91-95
Wniosek powszechny	str. 34-55-95-96
Wniosek ogólny	str. 107
WODP (głosowanie powszechne/ plebiscyt kontrolowany przez władze)	str. 35-93
Wolny przepływ informacji	str. 40
World Public Opinion	str. 23
WVP (Kontrolowane przez władze głosowanie powszechne / weto ludowe)	str. 96
Wymagania prawne	str. 59
Wymaganie dowodów tożsamości	str. 70
Wymaganie ponadnarodowe	str. 101
Wystuchanie publiczne	str. 77-101-107
Wysoka jakość usług publicznych	str. 65
Wyspy Kanaryjskie	str. 58

Z

Zbierający popisy	str. 97
Zbieranie e-podpisów	str. 69-72-81-82-101
Zbieranie oświadczeń poparcia	str. 69-97
Zbieranie podpisów	str. 11-13-16-24-77-81-90-91 96-97-104
Zgromadzenie powszechne	str. 92-97
Zielona Fundacja Europejska	str. 5-88
Zielona księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej	str. 107
Zieloni	str. 5-9-12-13-14-50-71-72-103-104-106
Zieloni/WPE	str. 50-71
Zurych	str. 29-50-90-95
Związki zawodowe	str. 62-89
Zwroty kosztów finansowych	str. 68

Bruno Kaufmann jest przewodniczącym *Initiative and Referendum Institute Europe* oraz dziennikarzem zajmującym się sprawami międzynarodowymi. Od połowy lat 80-tych zajmuje się on kwestiami dotyczącymi demokracji, konfliktami i rozwojem oraz pełni rolę eksperta przy Unii Europejskiej, Niemieckim Parlamencie, Radzie Europy, Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym, International IDEA, Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju oraz organizacjach wspierających demokrację w Azji. Kaufmann jest autorem i redaktorem wielu książek dotyczących nowoczesnej demokracji bezpośredniej, w tym „Guidebook to Direct Democracy”, która została opublikowana w dziewięciu językach oraz cyklu „Podręczników Inicjatywy dla Europy” dotyczących powstawania europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Mieszka z żoną i dziećmi w szwedzkim mieście górniczym Falun, w którym sprawuje funkcję Przewodniczącego Komisji Wyborczej w Rządzie Miejskim. Kontakt: kaufmann@iri-europe.org.



Initiative and Referendum Institute Europe

IRI, europejski think-tank globalnej demokracji bezpośredniej jest ponadnarodowym instytutem badawczym i edukacyjnym zajmującym się procedurami i praktykami nowoczesnej demokracji bezpośredniej. *IRI Europe* jest bezstronną organizacją typu non-profit, z siedzibą główną w Marburgu w Niemczech, która zrzesza najlepszych ekspertów i praktyków procesów związanych z inicjatywami i referendum z Europy i z całego świata. Obecnie organizacja pracuje nad następującymi projektami:

- wdrażanie ogólnodostępnej platformy edukacyjnej i informacyjnej – IRI NAVIGATOR TO DIRECT DEMOCRACY (Nawigator demokracji bezpośredniej IRI) opartej na ogólnej typologii nowoczesnej demokracji bezpośredniej. Będzie to pierwsza ogólnosiwiatowa i oparta na sieci platforma informacyjna i współpracy dotycząca inicjatyw i referendum.
- przekształcanie znanego na świecie IRI GUIDEBOOK (Przewodnika IRI) w źródło i punkt wyjścia publikacji dostępnej w wielu językach, które do początku roku 2011 będzie zawierało wersję: chińską, koreańską, angielską, hiszpańską, francuską, niemiecką, włoską, fińską i węgierską;
- oferowanie dostosowanych do indywidualnych potrzeb i nagradzanych Spotkań Szkoleniowych dotyczących procedur demokracji bezpośredniej oraz praktyk z nią związanych w Europie i Szwajcarii, obejmujących intensywne kursy wykorzystania narzędzi takich jak inicjatywa i referendum;
- tworzenie nowych programów w Centrum Badawczym IRI w Marburgu dotyczących lokalnego wykorzystania mechanizmów demokracji bezpośredniej na całym świecie oraz przygotowanie INTERNATIONAL JOURNAL on MODERN DIRECT DEMOCRACY (Międzynarodowego czasopisma dotyczącego nowoczesnej demokracji bezpośredniej);
- wspieranie Europy w stawianiu się bardziej demokratycznym kontynentem poprzez udzielanie porad dotyczących przyjętego prawa do europejskiej inicjatywy obywatelskiej wprowadzonego w ramach Traktatu z Lizbony UE;
- współorganizowanie Globalnego Forum dotyczącego nowoczesnej demokracji bezpośredniej, nowej ogólnosiwiatowej inicjatywy spotkań, mapowania i dominujących nurtów, które umożliwi współpracę najbardziej doświadczonych praktyków z całego świata. Kolejne forum odbędzie się w Montevideo w Urugwaju w roku 2012 [globalforum2010.com].

Więcej informacji dotyczących naszych publikacji, wydarzeń i programów mogą państwo znaleźć na naszym portalu pod następującym adresem: www.iri-europe.org lub pisząc do nas na adres: info@iri-europe.org lub IRI Europe, Box 200540, DE-35017 Marburg, Germany; tel. +49-(0)6421-1768014.



NOWA EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA

NOWA TEORIA



Nowa europejska inicjatywa obywatelska (Art. 11.4 Traktatu z Lizbony o Unii Europejskiej) daje milionowi obywateli UE z kilku państw członkowskich nową szansę ustalania polityki ustawodawczej. Wraz z wejściem w życie tego pierwszego w dziejach, ponadnarodowego narzędzia demokracji bezpośredniej, obywatele UE uzyskają to samo prawo wpływania na Komisję UE co Parlament UE oraz państwa członkowskie.

NOWA PRAKTYKA

Nowe prawo o europejskiej inicjatywie obywatelskiej może wiele zmienić. Pierwsze wydanie tego podręcznika, opublikowanego przez Zieloną Fundację Europejską i Initiative and Referendum Institute Europe (Europejski Instytut Inicjatyw i Referendów) przedstawi Państwu kontekst i tło niezbędne, by skutecznie wstąpić na nową scenę polityki europejskiej wraz z 500 milionami innych obywateli UE.

NOWA SZANSA

Jest to pierwszy praktyczny przewodnik po europejskiej inicjatywie obywatelskiej, obejmujący instrukcję dziesięciu kroków, które umożliwią wydajne i pomyślne korzystania z nowego instrumentu, składa się ona z (1) Pomysłu, (2) Wiedzy, (3) Celów, (4) Projektu, (5) Rejestracji, (6) Zbierania podpisów, (7) Dialogu, (8) Progów, (9) Komunikacji, (10) Wniosków.

Witamy w Przyszłości Europejskiej Demokracji (Bezpośredniej)!



**GREEN EUROPEAN
FOUNDATION**

1 Rue du Fort Elisabeth, 1463 Luxembourg

Biuro w Brukseli

T +32 (2) 234 65 70 F +32 (2) 234 65 79

info@gef.eu www.gef.eu

