



15 lat europejskiej inicjatywy obywatelskiej – bilans osiągnięć i wyzwania

Jolanta Szymańska

Europejska inicjatywa obywatelska (ECI), przewidziana w traktacie lizbońskim i wprowadzona do unijnego porządku prawnego w 2011 r., stanowi narzędzie pozwalające obywatelom UE bezpośrednio wpływać na proces kształtowania polityki UE. Mimo powszechnych w debacie publicznej postulatów większej demokratyzacji i transparentności Unii oraz mimo reformy, która miała uczynić ten instrument bardziej dostępnym, jego potencjał wciąż pozostaje niewykorzystany.

Charakterystyka inicjatywy i uwarunkowania formalne.

Inicjatywa obywatelska na poziomie UE pozwala, by milion Europejczyków, reprezentujących co najmniej siedem państw członkowskich, zwróciło się do Komisji Europejskiej (KE) o przygotowanie wniosku legislacyjnego w sprawie, która dotyczy kwestii leżących w kompetencji UE i – w ocenie obywateli – wymaga aktu prawnego. Zanim organizatorzy rozpoczną zbieranie oświadczeń poparcia od obywateli inicjatywa musi zostać przedłożona Komisji w celu oceny, czy spełnione są warunki rejestracji. Deklaracje poparcia należy zebrać w terminie 12 miesięcy.

Wymogi formalne ECI od początku rodziły szereg trudności organizacyjnych, co ograniczało wykorzystanie tego instrumentu. Odpowiedzią na te wyzwania było reformujące inicjatywę rozporządzenie z 2019 r. Umożliwiono wówczas cyfryzację procesu przeprowadzenia ECI (w tym zbieranie poparcia online) i zobowiązano Komisję do wspierania organizatorów (poprzez m.in. organizowanie spotkań czy zapewnienie tłumaczenia treści inicjatyw oraz utworzenie internetowego rejestru inicjatyw). Pozwolono też państwom członkowskim na obniżenie wieku sygnatariuszy (minimalny wiek ustalono na 16 lat, podczas gdy wcześniej wskazany był wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, czyli w większości państw 18 lat). Co istotne, zmieniono też przepisy dotyczące terminów, dając organizatorom możliwość wyboru daty rozpoczęcia 12-miesięcznego okresu zbierania deklaracji poparcia.

Przegląd dotychczasowych inicjatyw. Według oficjalnego rejestru ECI dotychczas tylko 12 inicjatyw ze 127 zarejestrowanych przez obywateli UE zakończyło się sukcesem, czyli odpowiedzią KE, a jedynie dwie z nich przełożyły się na konkretne zmiany przepisów prawnych.

Pozytywnym przykładem przełożenia inicjatywy na unijne prawo jest „Right2Water”, której efektem było przyjęcie w grudniu 2020 r. dyrektywy w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, zobowiązującej państwa członkowskie do zapewnienia do 2023 r. lepszego dostępu do wody dla grup wrażliwych i marginalizowanych. Inicjatywa „Zakaz stosowania glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami” doprowadziła z kolei do przyjęcia w 2019 r. rozporządzenia w sprawie przejrzystości i zrównoważonego charakteru unijnej oceny ryzyka w łańcuchu żywnościowym. Rozporządzenie to ma zapewnić obywatelom automatyczny dostęp do wszystkich badań i informacji przekazywanych przez przemysł w procesie oceny ryzyka.

Półowicznym sukcesem zakończyło się procedowanie ECI „Mój Głos, Mój Wybór”, która postulowała utworzenie dobrowolnego funduszu wspierającego kobiety w uzyskaniu aborcji w innym kraju UE, jeśli dostęp do niej w kraju zamieszkania nie jest zapewniony. W przedstawionej 26 lutego br. odpowiedzi Komisja nie stworzyła wprawdzie nowego funduszu, otworzyła jednak państwom członkowskim drogę do korzystania z Europejskiego Funduszu Społecznego w celu poprawy dostępu do aborcji.

Kilka inicjatyw – mimo zgromadzenia miliona deklaracji poparcia – nie doczekało się pozytywnego finału. Jednym z głośnych medialnie przykładów jest inicjatywa „Koniec Epoki Klatkowej”, którą poparło ponad 1,4 mln obywateli i 170 organizacji. W jej następstwie Komisja zobowiązała się do przedstawienia propozycji przepisów dotyczących unijnego zakazu chowu klatkowego do 2023 r., później jednak wycofała się z tego pomysłu. W konsekwencji organizatorzy zaskarżyli KE do Trybunału Sprawiedliwości UE (pierwsza rozprawa odbędzie się w marcu br.). Aktualnie Komisja mierzy się również z wyzwaniem znalezienia adekwatnej odpowiedzi na inicjatywę „Europa wolna od futer”, która uzyskała ponad 1,5 mln deklaracji wsparcia. Na podstawie opinii Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności Komisja ma do marca br. zdecydować, czy uzna za stosowne wprowadzenie (po odpowiednim okresie przejściowym) zakazu, czy też zastosuje inne środki na rzecz poprawy dobrostanu zwierząt.

W przypadku przeważającej większości inicjatyw organizatorom nie udaje się spełnić warunków formalnych – dotychczas 73 inicjatywy nie uzyskały wymaganych podpisów lub nie wypełniły odpowiednich progów. Organizatorzy 27 inicjatyw wycofali swoje projekty. W przypadku 24 inicjatyw Komisja odmówiła rejestracji, powołując się na brak kompetencji do przyjęcia aktu prawnego. Tak było m.in. w przypadku inicjatyw mających zatrzymać Wielką Brytanię w UE. Komisja odmówiła też rejestracji ECI dotyczącej bezwarunkowego dochodu gwarantowanego, gwarancji dostępu do wysokiej jakości opieki socjalnej przez całe życie, a także zalecenia śpiewania hymnu europejskiego w esperanto czy zniesienia w Europie korridy.

Ograniczenia i wyzwania. Mimo reformy europejskiej inicjatywy obywatelskiej z 2019 r. spełnienie przez organizatorów wymogów formalnych dotyczących przeprowadzenia inicjatywy wciąż pozostaje trudne. Przykładowo wymóg zebrania podpisów w co najmniej siedmiu państwach członkowskich nadaje wprawdzie inicjatywie paneuropejski wymiar, czyni jednak proces skomplikowanym, czasochłonnym i kosztownym.

Co istotne, wiedza obywateli na temat instrumentów bezpośredniego oddziaływania na proces decyzyjny UE pozostaje ograniczona. W badaniu Eurobarometru z 2025 r. 78% Europejczyków zadeklarowało, że nie zna ich zbyt dobrze lub nie zna ich wcale. 40% obywateli wskazało jednocześnie, że większa przejrzystość i dostęp do informacji na temat sposobów uczestniczenia w procesie tworzenia polityki byłyby zachętą do większego zaangażowania.

Od czasu [Konferencji o przyszłości Europy](#) (trwała od maja 2021 r. do maja 2022 r.) Komisja Europejska szerzej promuje nowe metody angażowania obywateli w proces kształtowania polityki, przede wszystkim w europejskie panele obywatelskie. Zainicjowane przez nią w ostatnim czasie reformy z zakresu demokratyzacji, takie jak przedstawione pod koniec ub.r. tzw. [europejska tarcza demokracji](#) oraz europejska strategia na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, nie odnoszą się bezpośrednio do wyzwań związanych z funkcjonowaniem inicjatywy. Uznają natomiast za priorytet przeciwdziałanie dezinformacji i obcym wpływom na procesy demokratyczne w UE oraz budowanie odporności społeczeństw państw członkowskich. W propozycji wieloletniego budżetu na lata 2028–2034 pojawia się zapowiedź programu „AgoraEU”, który ma pomóc stworzyć przestrzeń dialogu na temat kultury, unijnych wartości oraz partycypacji obywatelskiej. Komisja zapowiada też inwestycje we wspieranie edukacji obywatelskiej w szkołach oraz zwiększanie kompetencji cyfrowych Europejczyków.

Wnioski i perspektywy. Intencją wprowadzenia europejskiej inicjatywy obywatelskiej na poziomie UE było zwiększenie zaangażowania obywateli państw członkowskich w kształtowanie unijnego prawa. Po 15 latach funkcjonowania inicjatywy pozostaje ono jednak bardzo ograniczone. Inicjatywa wciąż ma sporo formalnych ograniczeń, a brak pozytywnej kontynuacji procesu przez Komisję lub niejasne odpowiedzi na wnioski obywateli mogą rodzić frustrację i zniechęcać do korzystania z tego narzędzia. Wciąż zbyt wielu Europejczyków po prostu nie wie o istnieniu inicjatywy, by mogła ona spełniać swoją rolę.

W obliczu niskiego wskaźnika skuteczności inicjatyw centralne znaczenie wydaje się mieć towarzysząca im kampania. Pozwala ona wnieść do debaty publicznej ważne społecznie tematy, budować więzi między obywatelami państw członkowskich oraz wspierać oddolne ruchy społeczne.

Choć w obliczu wzrostu poparcia dla eurosceptycznych ugrupowań w UE potrzeba zwiększenia partycypacji społecznej wciąż jest podnoszona przez unijne instytucje, znaczenie inicjatywy w katalogu narzędzi demokracji bezpośredniej w UE maleje na rzecz innych form zaangażowania, takich jak panele obywatelskie. Zapowiadane przez Komisję inwestycje w promowanie dialogu obywatelskiego oraz wspieranie edukacji obywatelskiej i kompetencji cyfrowych Europejczyków prawdopodobnie w niewielkim stopniu wpłyną na poprawę rozpoznawalności europejskiej inicjatywy obywatelskiej i poziom wykorzystania tego narzędzia.