



Bruksela, dnia 7 października 2010 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 69/2010

### **Międzyparlamentarne posiedzenie komisji ds. konstytucyjnych PE z udziałem parlamentarzystów krajowych nt. ordynacji wyborczej do PE i inicjatywy obywatelskiej**

**Bruksela, 30 września 2010 r.**

W dniu 30 września br. odbyło się międzyparlamentarne spotkanie komisji z udziałem posłów do Parlamentu Europejskiego z Komisji Spraw Konstytucyjnych i parlamentarzystów krajowych. Tematem spotkania była reforma ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego oraz inicjatywa obywatelska. Ze strony polskiej w posiedzeniu wzięli udział: senator **Zbigniew Cichoń** – członek Komisji Ustawodawczej Senatu RP i poseł **Tomasz Głogowski** – członek Komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu RP.

Posiedzeniu współprzewodniczyli **Carlo Casini**, przewodniczący Komisji Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego i **Gwendolyn Rutten** z Izby Reprezentantów Belgii.

Parlamentarzyści wyrazili wiele wątpliwości, co do harmonogramu i zakresu reformy procedury wyborczej, natomiast pozytywnie odnieśli się do projektu nt. inicjatywy obywatelskiej, choć zaproponowali kilka modyfikacji tego projektu.

**Carlo Casini** (EPP, Włochy), podsumowując spotkanie, stwierdził: „Nasze międzyparlamentarne posiedzenie komisji z udziałem parlamentarzystów krajowych nt. europejskiej ordynacji wyborczej i inicjatywy obywatelskiej uwypukliło polityczny wymiar omawianych kwestii, które dotyczą struktury Unii Europejskiej: czy Unia Europejska jest prawdziwym podmiotem politycznym, czy jedynie sposobem na realizację współpracy międzyrządowej?”. Poseł Casini podkreślił, że z debaty wynikła potrzeba stworzenia silnych partii europejskich, aby Unia Europejska stała się bardziej zintegrowanym i spójnym podmiotem politycznym.

## • Europejska ordynacja wyborcza

**Andrew Duff** (ALDE, Wielka Brytania), sprawozdawca Parlamentu Europejskiego projektu sprawozdania nt. *Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r.*, podsumował swój projekt w czterech punktach, będących najważniejszymi propozycjami zmian:

- wprowadzenie ogólnoeuropejskich okręgów wyborczych z ponadnarodową listą 25 dodatkowych eurodeputowanych,
- redystrybucja obecnych miejsc w Parlamencie Europejskim,
- harmonizacja przywilejów i immunitetów posłów oraz
- poszerzenie listy obywateli, uprawnionych do udziału w wyborach, o obywateli Unii Europejskiej mieszkających poza terytorium Unii.

Poseł Duff zaproponował bardzo ambitny harmonogram przyjęcia reformy ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego. W jego opinii Parlament Europejski powinien przyjąć jego sprawozdanie w grudniu br. Następnie projekt będzie omawiany w Radzie, gdzie „dossier przejmie przewodniczący Herman van Rompuy”.

W świetle sprzeciwu wobec tej propozycji i wątpliwości jej dotyczących, wydaje się jednak mało prawdopodobne, by rozwiązania te zostały przyjęte przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2014 r.

Głównym problemem wydaje się to, że trzy z czterech jego propozycji wymagają zmian traktatowych (poza poszerzeniem list wyborczych o obywateli mieszkających poza terytorium UE). Parlamentarzyści krajowi podkreślali, że instytucje są niechętne ratyfikacji kolejnych zmian. W ich opinii proponowane reformy są zbyt dogłębne i następują zbyt szybko po wejściu w życie Traktatu z Lizbony niespełna rok temu.

W przypadku reformy ordynacji wyborczej, Parlamentowi Europejskiemu przysługuje prawo inicjatywy. Oznacza to, że gdy dana propozycja legislacyjna zostanie przyjęta przez Parlament, będzie ona przedstawiona Radzie, która podejmie decyzję, co do tego, czy popiera, czy też jest przeciwna zwołaniu konwentu z udziałem Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Mając jednak na uwadze znaczący sprzeciw wobec tej propozycji, wydaje się więcej niż prawdopodobne, że poseł Duff będzie musiał przedstawić na posiedzeniu plenarnym w grudniu znacznie skorygowaną wersję swojego projektu.

Obecnie jest dziewięć państw członkowskich, które mają nieproporcjonalną do swojej wielkości liczbę miejsc w Parlamencie Europejskim. W celu przywrócenia równowagi zaproponowano wprowadzenie do Parlamentu Europejskiego 18 nowych posłów (w tym jednego z Polski). Jednak, gdy te przepisy wejdą w życie, pięć krajów nadal będzie reprezentowanych w Parlamencie Europejskim nieproporcjonalnie do swojej wielkości. Poseł

Duff zaproponował rozwiązanie oparte o czysto matematyczną formułę, aby poradzić sobie z tym problemem raz na zawsze. Jednak kwestie techniczne, związane z metodą obliczania liczby posłów, wciąż są niejasne.

Ponadto, mimo że udział w wyborach dla obywateli UE mieszkających w innych krajach od dawna jest nierozwiązaną kwestią, niewiele udało się do tej pory osiągnąć. Państwa członkowskie nie wydają się być zainteresowane rozwiązaniem tej biurokratycznej przeszkody.

Dodatkowo, uproszczenie przepisów dotyczących przywilejów i immunitetów parlamentarzystów również może okazać się niezwykle trudne, ponieważ w każdym państwie członkowskim obowiązują inne zasady.

Propozycja stworzenia ponadnarodowych list kandydatów w wyborach do Parlamentu Europejskiego została przychylnie przyjęta przez parlamentarzystów z Hiszpanii i Cypru a także przez eurodeputowaną **Sandrine Bélier** (Zieloni/EFA, Francja), która powiedziała, że podziela tę wizję transnarodowej listy, ale zastanawiała się, dlaczego aktualni posłowie do Parlamentu Europejskiego nie mogą zostać uwzględnieni na proponowanych ogólnoeuropejskich listach wyborczych. **Helmut Scholz** (GUE/NGL, Niemcy) był tego samego zdania.

**Ramón Jáuregui Atondo** (S&D, Hiszpania) zauważył, że listy ponadnarodowe są interesującym pomysłem, ale „jako grupa S&D nie jesteśmy zwolennikami tego pomysłu”. Podkreślił, że sprzeciwia się tworzeniu dwóch kategorii eurodeputowanych. Parlamentarzyści z Estonii, Finlandii i Węgier również byli przeciwni temu pomysłowi.

**Morten Messerschmidt** (EFD, Dania) stwierdził, że listy międzynarodowe to „coś, co nie stanie się rzeczywistością jeszcze przez wiele lat”. W jego opinii należy zająć się trudnościami praktycznymi, np. niską frekwencją w wyborach. Ludzie nie biorą udziału w wyborach, gdyż nie wierzą, że to coś może zmienić. W jego opinii warto się także zastanowić nad utworzeniem federalnych okręgów dla partii politycznych.

**Jose de Bianchi** (Komisja Spraw Europejskich, Portugalia) powiedział, że rok 2014 to zbyt wcześnie na wprowadzenie tak daleko idącej reformy procedury wyborczej. Spytał, czy liczba 25 posłów z listy ponadnarodowej jest wystarczająco reprezentatywna. Kandydatury ponadnarodowe są warunkiem istnienia europejskich partii politycznych. Jednak partie europejskie nie odpowiedziały na propozycje Parlamentu i nie stworzyły programu angażującego społeczeństwa UE.

**György Schöpflin** (EPP, Węgry) zwrócił uwagę na problem wprowadzenia wymiaru europejskiego do świadomości Europejczyków. Powiedział, że Parlament Europejski otrzymał ogromne uprawnienia legislacyjne, czego większość obywateli jest nieświadoma.

Podkreślił brak identyfikacji większości obywateli z tym, co się dzieje w Europie. Zauważył również, że w kontekście stworzenia listy transnarodowej, konieczne jest zorganizowanie konwentu celem omówienia tych kwestii z zainteresowanymi podmiotami.

**Tomasz Głogowski** (Sejm RP) powiedział, że w Sejmie toczą się dyskusje na temat nowej procedury wyborczej do Parlamentu Europejskiego, ale nie ma jeszcze wypracowanego konkretnego stanowiska. W Polsce są okręgi regionalne, z których wybierani są parlamentarzyści - konkretni kandydaci z danej partii. Poseł zauważył, że dodatkowe wybory w okręgu ogólnoeuropejskim mogą wywołać w Polsce skojarzenia z listą krajową. Wprowadzenie takiego systemu zmierzałoby do nominacji partyjnych w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wskazywania kandydatów przez duże ugrupowania polityczne. Odnosząc się do pomysłu redystrybucji miejsc w Parlamencie Europejskim, podkreślił, że obecny podział miejsc jest wynikiem porozumienia i że „trudno będzie takie zmiany ratyfikować w Radzie”. Ponadto w jego opinii obniżenie wieku wyborczego do 16 lat jest nie do zaakceptowania. Próba ujednoczenia ordynacji zasługuje z kolei na pozytywną ocenę. Wprowadzenie głosowania w maju i skrócenie terminu głosowania do dwóch dni to rozwiązanie istotne i również godne poparcia.

W sprawie wprowadzenia ułatwień dla obywateli Unii Europejskiej, mieszkających poza Unią, aby mogli brać udział w wyborach, zarówno parlamentarzyści krajowi z Luksemburga, jak i z Malty podkreślali, że należy wziąć pod uwagę sytuację ich państw, w których znaczna część mieszkańców to cudzoziemcy.

**Ben Fayot** (Komisja Spraw Zagranicznych, Europejskich, Obrony, Współpracy i Imigracji, Luksemburg) powiedział, że w Luksemburgu 40% obywateli to cudzoziemcy, pochodzący z innych krajów europejskich albo spoza UE. W jego opinii, w tych krajach, w których 20% zamieszkujących je obywateli stanowią cudzoziemcy, powinna zostać wprowadzona derogacja dotycząca uczestnictwa w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Wspomniał również o wprowadzeniu możliwości uczestnictwa w wyborach lokalnych i krajowych dla tych, którzy nie są obywatelami danego kraju. Ponadto zaobserwował, że w Unii Europejskiej mamy do czynienia ze zdecydowaną tendencją, polegającą na identyfikacji z krajem i polityką kraju pochodzenia. Z tego względu integracja takich osób w społeczeństwie jest trudna. Na koniec podkreślił, że już w Traktacie z Maastricht wprowadzono koncepcję partii europejskiej. Z uwagi na deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej, koncepcja partii ponadnarodowych zasługuje na poparcie.

**Angelo Farrugia** (Komisja Spraw Konstytucyjnych, Malta) powiedział, że konieczne jest dopilnowanie, aby prawo wyborcze precyzyjnie określało, kto jest uprawniony do głosowania a kto nie jest.

**Rafał Trzaskowski** (EPP, Polska) powiedział, że niektóre z propozycji Andrew Duffa są nieproduktywne. Należą do nich: finansowanie kampanii i wprowadzenie list

ponadnarodowych. W opinii posła nie można prowadzić kampanii wyborczej pod flagą europejską. Najważniejsze jest wykorzystywanie w wyborach logo partii. Lista ponadnarodowa to dobry pomysł, bo pobudza do paneuropejskiego myślenia, ale jest dość trudny do zrealizowania. Listy narodowe są ustalane na poziomie krajowym. W przypadku listy ponadnarodowej trudno będzie ustalić, kto ma zajmować które miejsce na liście, jaki kandydat ma zostać nominowany i z którego kraju, ile osób będzie pochodziło z jakiego kraju, itp. Może wyniknąć również problem pojawienia się jednego kandydata na dwóch listach. Większość kandydatów będzie chciała być na dwóch listach, aby zagwarantować sobie pewny wybór.

**Jo Leinen** (S&D, Niemcy) powiedział, że prowadzenie 27 oddzielnych kampanii wyborczych to nie są wybory europejskie. Obecnie są listy narodowe, regionalne, ale brak jest prawdziwie europejskiej listy kandydatów. Unia Europejska to unia krajów, ale również unia obywateli. Eurodeputowany podkreślił, że obywatelstwo europejskie zostało wprowadzone Traktatem z Maastricht, ale do dnia dzisiejszego jest to jedynie idea. Kandydaci w wyborach europejskich są bardzo oddaleni od obywateli. Uznał, że trzeba to zmienić. Konwent jest najlepszym instrumentem do wprowadzenia zmian Traktatu. Są jednak inne metody, np. można wykorzystać negocjacje ws. przystąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej i wraz z wejściem Chorwacji wprowadzić do Traktatu również proponowane zmiany ordynacji.

W odniesieniu do propozycji, mającej na celu uproszczenie przywilejów i immunitetów posłów do Parlamentu Europejskiego, francuscy i fińscy parlamentarzyści krajowi zwrócili uwagę na problem istnienia różnych zasad dotyczących parlamentarzystów krajowych i europejskich.

Wielu mówców podkreślało również, że należy omawiać wszystkie kwestie, zawarte w sprawozdaniu autorstwa posła Andrew Duffa, jednakże byli zdania, że jest zbyt wcześnie na podejmowanie działań w tym zakresie.

Podsumowując dyskusję eurodeputowany **Andrew Duff** powiedział, że potrzebna jest pogłębiona refleksja nt. wzmocnienia integracji europejskiej w społeczeństwie. Stwierdził, że konieczna jest zmiana funkcji posła do PE, który ma być przedstawicielem Unii Europejskiej. Powiedział, że regionalizacja i wprowadzenie krajowych okręgów wyborczych jest koncepcją potrzebną, choć trudną do wprowadzenia w Hiszpanii, niepopularną we Francji, a w Niemczech niepotrzebną, gdyż są tam już struktury federalne. Wyborca potrzebuje jednak okręgu takiej wielkości, by się mógł z nim identyfikować. Jeden okręg wyborczy dla całego państwa to okręg oddalony od obywatela. Nieprawdą jest, że posłowie do PE już są doskonale znani i że ich sytuacja jest ugruntowana w systemach elektoralnych państw członkowskich. Z tego względu wielkość okręgów wyborczych jest istotna.

Poseł dodał również, że integracja europejska jest odpowiedzią na wyzwania globalizacji. Partie krajowe nie mogą rozwiązywać wszystkich problemów. Niezbędna jest debata

pogłębiona i na poziomie międzynarodowym. Władza leży w dużej mierze w Brukseli. Poseł Duff podkreślił znaczenie silnej demokracji reprezentatywnej, która rozlicza władzę. Za niewiarygodne uznał fakt, że liczne interesujące debaty w PE nie są odzwierciedlone w kampanii wyborczej do PE. W jego opinii ciekawe byłoby obserwować debaty między osobowościami politycznymi, na temat wspólnej waluty, migracji, granic Unii Europejskiej, itp. Politykę tworzy się w grupach politycznych. Przypomniał posłom do PE, że nie są zgrupowani w delegacjach krajowych, ale w europejskich grupach politycznych. Przyznał jednak, że poza PE nie ma świadomości tego faktu i media też o tym nie wiedzą.

Odpowiadając na pytanie, dlaczego zaproponował akurat 25 nowych posłów na liście ponadnarodowej, powiedział, że jest to rozwiązanie praktyczne, gdyż 25 kandydatów można zmieścić na jednej kartce. Zazaczył, że mógł zaproponować 27 dodatkowych kandydatów, czy też 28 w przypadku przystąpienia Chorwacji – tak, by każde państwo miało swojego przedstawiciela. Jednak to nie jest zamierzeniem jego propozycji, bowiem chodzi w niej o zerwanie z przynależnością narodowościową.

Na koniec podkreślił, że gdyby zaproponowano obniżenie liczby członków PE, byłoby to niepopularne, więc nie rozumie, dlaczego dodanie 25 posłów jest również negowane. Powiedział, że PE pracuje bardzo ciężko i nie będzie zbyt duży. Wybrani posłowie będą wysokiej klasy politykami, profesjonalistami i przywódcami wysokiego kalibru. Przyznał, że będą dwie kategorie europosłów, ale zauważył, że europosłowie już teraz w różny sposób wykonują swój mandat. Przyznał, że ma świadomość, iż jego propozycje nie idą wystarczająco daleko i nie zrewolucjonizują polityki, ale są krokiem naprzód w dobrym kierunku i wpłyną na jakość następnej kampanii wyborczej.

W swoim sprawozdaniu eurodeputowany Andrew Duff proponuje zwołanie konwentu, którego program prac objąłby następujące kwestie:

- (a) należy wprowadzić terytorialny podział okręgów wyborczych, którego podstawą będą regiony, we wszystkich państwach o liczbie ludności przekraczającej 20 milionów;
- (b) procedury wyborcze we wszystkich państwach powinny umożliwiać wyborcy głosowanie na daną listę partyjną lub na danego kandydata (głosowanie preferencyjne za pośrednictwem systemu list półotwartych);
- (c) ponowny rozdział 751 miejsc będzie następował przed każdymi wyborami, o ile zostanie to obiektywnie uzasadnione przez Eurostat; ponowny podział miejsc ogłasza się co najmniej dwanaście miesięcy przed końcem kadencji;
- (d) dodatkowych 25 posłów do PE zostanie wybranych z jednego okręgu wyborczego obejmującego całe terytorium Unii Europejskiej; na listach ponadnarodowych znajdują się kandydaci pochodzący przynajmniej z jednej trzeciej państw przy poszanowaniu równowagi płci; każdy wyborca będzie uprawniony do oddania jednego głosu na listę ogólnoeuropejską poza głosem oddanym na listę krajową lub regionalną;

głosowanie w okręgu wyborczym UE będzie zgodne z głosowaniem preferencyjnym za pośrednictwem systemu list półotwartych (przy czym głosy są oddawane na list partyjną lub na poszczególnych kandydatów na danej liście); miejsca będą przydzielane zgodnie z metodą Sainte-Laguë<sup>1</sup>;

- (e) kandydaci mogą startować w tych samych wyborach zarówno w okręgu ogólnoeuropejskim, jak i krajowym lub regionalnym; kandydaci zamieszkujący oficjalnie w więcej niż jednym państwie oraz kandydaci posiadający podwójne obywatelstwo zarejestrowani na odpowiednich listach wyborczych są uprawnieni do kandydowania w tych samych wyborach z więcej niż jednej listy krajowej lub regionalnej;
- (f) na szczelbu UE powstanie organ wyborczy, którego zadaniem będzie koordynacja przeprowadzania wyborów z listy ogólnoeuropejskiej oraz weryfikacja ich rezultatów; w skład tego organu wejdą przedstawiciele Parlamentu, Komisji i państw;
- (g) głosowanie będzie się odbywało wyłącznie w soboty i niedziele;
- (h) termin wyborów zostanie przesunięty z czerwca na maj;
- (i) minimalny wiek uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego powinien wynosić 16 lat; minimalny wiek uprawniający do kandydowania – 18 lat;

## • Inicjatywa obywatelska

Stanowisko PE w sprawie inicjatywy obywatelskiej jest następujące. Dla Parlamentu najważniejsza jest odpowiedź na pytanie - w jaki sposób ułatwić obywatelom korzystanie z tej nowej możliwości wpływania na kierunek działania UE.

Po pierwsze, Parlament zaproponował, aby w stosunku do propozycji Komisji Europejskiej obniżyć zarówno wiek obywateli, którzy mogą zgłaszać inicjatywę (do 16 lat) jak i liczbę państw, z której mają pochodzić sygnatariusze (z 9 do 5).

Po drugie, po to by uniknąć rozczarowania obywateli, Parlament chce, aby Komisja Europejska miała obowiązek wypowiedzieć się, czy dana inicjatywa jest dopuszczalna tuż po zgłoszeniu wniosku przez komitet organizacyjny (składający się zaledwie z 7 osób z 5 państw), a nie dopiero po zebraniu aż 300 000 podpisów.

Po trzecie, Parlament Europejski opowiada się także za tym, aby konieczny do ważności inicjatywy milion podpisów, mógł być zbierany przez internet.

---

<sup>1</sup> Metoda Sainte-Laguë wykorzystuje dzielniki 1, 3, 5, 7 itd. i była stosowana podczas wyborów europejskich w 2009 r. w Niemczech, na Łotwie i w Szwecji. Metoda ta daje nieco bardziej proporcjonalne wyniki niż metoda

Wszyscy czterej sprawozdawcy projektu (dla Komisji Spraw Konstytucyjnych i dla Komisji Petycji) przedstawili swoje opinie na temat inicjatywy obywatelskiej.

**Alain Lamassoure** (EPP, Francja) podkreślał, że ogromna różnica między tą inicjatywą a petycją polega na tym, że inicjatywa obywatelska ma na celu zachęcenie obywateli do pozytywnych interwencji, aby zainicjować propozycję legislacji europejskiej. Zauważył, że inicjatywa może prowadzić do zmiany sposobu postrzegania Unii przez obywateli, dając im możliwość kształtowania w sposób bezpośredni ustawodawstwa unijnego. Podkreślił, że w ostatniej dekadzie realizacja inicjatyw politycznych była ograniczona do trzech głównych instytucji: Rady, Komisji i Parlamentu. Inicjatywa obywatelska daje szansę obywatelom, by stali się autorami projektów legislacyjnych. Eurodeputowany zauważył jednak, że mimo realizacji czterech swobód, ciągle nie ma sprawnego przepływu informacji: w tym samym czasie toczą się równoległe debaty w 27 państwach członkowskich, które mają różne zabarwienie, wydźwięk i cieszą się znikomym zainteresowaniem społecznym.

**Zita Gurmai** (S&D, Węgry) powiedziała, że inicjatywa obywatelska jest jedną z głównych innowacji wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Jest także szczególnym sposobem tchnięcia nowego życia w europejską demokrację, zwiększenia udziału obywateli w tworzeniu europejskich strategii politycznych oraz wsparcia szerszej debaty ponad granicami państw na tematy dotyczące polityki UE. Jej zdaniem wnioski Komisji wymaga zmian. Posłanka oświadczyła, że PE chce, by procedura ta była bardziej przyjazna dla użytkownika, skuteczna w kwestiach europejskich, by nie była nadużywana oraz by obywatele chcieli z niej korzystać. Celem proponowanych zmian jest uniknięcie zbędnych obciążeń administracyjnych, które mogą stać się przyczyną frustracji obywateli. Zaznaczyła, że celem posłów do PE jest przeprowadzenie I czytania jeszcze przed końcem 2010r.

W opinii **Diany Wallis** (ALDE, Wielka Brytania) minimalny wiek wymagany do zgłoszenia takiej inicjatywy powinien zostać obniżony do 16 lat. Ponadto, do zgłoszenia inicjatywy nie powinien być wymagany żaden dokument tożsamości, gdyż stanowi to utrudnienie i nie jest celowe. Prostota, dostępność i europejskość powinny charakteryzować każdy etap postępowania w przypadku inicjatywy obywatelskiej. Ponadto konieczna jest szeroka współpraca z przedstawicielami parlamentów narodowych

**Gerald Häfner** (Zieloni/EFA, Niemcy) zaproponował wprowadzenie kilku zmian do projektu Komisji Europejskiej, m.in. wcześniejsze sprawdzenie dopuszczalności podejmowanych inicjatyw i określenie terminu na zbieranie podpisów - jego zdaniem powinno to być 18 miesięcy. Ponadto, w jego opinii należy wprowadzić wysłuchanie publiczne w celu przedstawienia argumentacji za przyjęciem danego projektu.



**Michael Roth**, który przemawiał w imieniu niemieckiego Bundestagu, zgodził się z wprowadzeniem większości zaproponowanych zmian i podkreślił, że w jego opinii minimalna liczba krajów, wymagana do zgłoszenia inicjatywy, powinna być określona jako jedna czwarta a nie jedna trzecia, jak proponuje projekt legislacyjny Komisji. Ponadto, inicjatywa powinna być komplementarna wobec działań Komisji i nie może być metodą działania partii, które nie są przy władzy, ale ma być instrumentem wyrażania woli przez obywateli. Podobnie, jak poprzednicy, uznał za ważne zbadanie na wstępie dopuszczalności inicjatywy, celem uniknięcia niepotrzebnego zaangażowania obywateli dla działania niecelowego a także opowiedział się za przedłużeniem okresu zbierania podpisów z 6 do 18 miesięcy.

**Olivier Chastel**, Sekretarz Stanu ds. Europejskich Belgii, powiedział, że inicjatywa obywatelska powinna zostać wprowadzona jak najszybciej, ponieważ zbliża się pierwsza rocznica wejścia w życie Traktatu z Lizbony i trudno zaakceptować to, że instytucje nadal nie mogą ustalić, jakie są zasady dotyczące zgłoszenia inicjatywy. Konieczne jest wypracowanie równowagi między różnymi systemami, aby instrument ten nie blokował inicjatyw, ale służył ich wprowadzeniu. Rada oczekuje skonsolidowanego stanowiska PE, aby móc przystąpić do procedury trialogu.

Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, **Maroš Šefčovič**, powiedział, że Komisja Europejska jest bliska znalezienia bardziej odpowiedniego rozwiązania, dotyczącego kwestii sprawdzenia dopuszczalności inicjatywy. Obiecał również, że Komisja będzie służyła pomocom obywatelom przy składaniu propozycji inicjatywy obywatelskiej.

**Gwendolyn Rutten** z Izby Reprezentantów Belgii powiedziała, że art. 11 ust. 4 Traktatu z Lizbony daje możliwość praktycznej realizacji demokracji uczestniczącej. Zaangażowanie obywateli osiągać można w różny sposób, także stosując dostępne technologie, w tym m.in. technologię „on line”. Posłanka podkreśliła, że przyszłość to młodzi ludzie i dlatego trzeba ich aktywizować od najmłodszych lat. Dlatego nawoływała do obniżenia progu czynnego prawa wyborczego do 16 lat.

**Tomasz Głogowski** (Sejm RP) powiedział, że w jego opinii obywatele poniżej 18 roku życia również mogliby zostać włączeni do procedury. Podkreślił, że w Polsce istnieje instrument obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jednak jest on stosunkowo rzadko stosowany.

**Zbigniew Cichoń** (Senat RP) powiedział, że rozważając kwestie inicjatywy obywatelskiej należy zastanowić się nad tym, czy jeden milion obywateli może mieć więcej uprawnień, niż demokratycznie wybrani parlamentarzyści. Uznał, że w chwili obecnej regulacja prawna jest nieco absurdalna, ponieważ Parlament Europejski ma ograniczone w stosunku do Komisji uprawnienia. W opinii senatora, „Parlament jest ułomnym elementem w całej strukturze Unii Europejskiej w sensie praw, jakie posiada, gdyż poza kwestiami budżetowymi, jego uprawnienia do stanowienia prawa są minimalne w stosunku do uprawnień, jakie ma Komisja”. Senator spytał, „czy powierzając inicjatywie ustawodawczej możliwość tworzenia

prawa i po raz kolejny cedując w ten sposób na Komisję możliwość oceny, czy dany projekt nie jest sprzeczny z wartościami, którym hołduje UE, czy wchodzi w zakres jej działań oraz czy w ogóle kontynuować działania, zmierzające do stworzenia nowego prawa, nie popadamy w pułapkę, że instytucją, która ma wyłączne prawo do decydowania, pozostaje nadal Komisja”. W opinii senatora mamy do czynienia z problemem braku odpowiedniej legitymizacji Komisji w stosunku do Parlamentu. Senator podkreślił, że to Parlament Europejski pochodzi z wyborów powszechnych i on powinien mieć większość uprawnień decyzyjnych w stosunku do Komisji. W kontekście określenia granicy wieku do zgłoszenia inicjatywy, senator uznał za niepokojące wypowiedzi, sugerujące, iż nie powinno być takiej granicy. Senator podkreślił, że nie można dochodzić do absurdów w tym względzie. Zaznaczył, że „kryterium wieku istnieje z racji czysto psychologicznych, związanych z procesem socjalizacji człowieka i nie zostało wymyślone na zasadzie losowania. Dopiero po osiągnięciu 18 roku życia człowiek jest na tyle ukształtowany, by w sposób odpowiedzialny podejmować decyzje”. Ponadto senator zwrócił uwagę na fakt, że młodszymi ludźmi łatwiej manipulować i mogą oni stać się ofiarami partii populistycznych, proponujących pomysły „pięknie opakowane, ale niekoniecznie głębokie i wartościowe”.

W odpowiedzi na tę wypowiedź senatora, eurodeputowana **Zita Gurmai** (S&D, Węgry) powiedziała, że Parlament Europejski musi dbać o swoje uprawnienia i stara się znaleźć równowagę pomiędzy tym, co się dzieje na poziomie narodowym i europejskim.

Komisarz **Maroš Šefčovič** powiedział, że podstawowe kryteria, dotyczące złożenia inicjatywy obywatelskiej, zostały określone. Wymagany jest 1 milion podpisów obywateli pochodzących ze znacznej liczby państw członkowskich. Inicjatywa ma być skierowana do Komisji i takie działania ma sens tylko wtedy, jeśli Komisja ma kompetencje w ramach których może tę inicjatywę wesprzeć. Jeśli propozycja nie będzie się mieściła w zakresie kompetencji Komisji, wówczas Komisja nie będzie mogła takiej inicjatywy przedstawić.

Odpowiadając na pytanie posłanki **Kaliny Krumovej** z Bułgarii, dotyczące obciążeń finansowych i procedury weryfikacji, komisarz **Šefčovič** zaznaczył, że zaproponowano najbardziej przyjazną i najmniej obciążającą obywateli weryfikację. Polega ona na tym, że państwa członkowskie same zdecydują o wyborze metody weryfikacji, natomiast nie dotyczy to dopuszczalności podpisów. Państwo członkowskie może sprawdzać podpisy, w jaki sposób chce - wyrywkowo, czy też sprawdzać wiarygodność list, itp.

W kwestii dopuszczalności, komisarz podkreślił, że ważne jest, by nie stworzyć platformy, którą łatwo byłoby nadużywać. Jeśli jednak pojawią się wątpliwości i dojdzie do naruszenia procedury, gdy będzie podejmowana przez Komisję decyzja ws. dopuszczalności, jeśli ta decyzja zostanie uznana za błędną - będzie można ją zaskarżyć do Trybunału Sprawiedliwości. Taka procedura powinna wprowadzić element równowagi.

Posel **Andrew Brons** (NI, Wielka Brytania) spytał, kto będzie decydował o tym, czym są wartości europejskie i czym się różnią wartości europejskie od wartości sowieckich. Komisarz **Šefčovič** powiedział, że każdy obecny na sali wie, że różnica między tymi wartościami jest ogromna. Istnieje Karta praw podstawowych i koncepcja praw człowieka, więc nie będzie trudno ustalić, które wartości są europejskie a które nimi nie są.

Posel **Nasos Alevras** (Komisja Spraw Unii Europejskiej, Grecja) spytał, co Komisja zrobi po otrzymaniu inicjatywy obywatelskiej. Komisarz **Šefčovič** powiedział, że Komisja zachowa się tak, jakby otrzymała prośbę o inicjatywę ustawodawczą z Parlamentu Europejskiego. Komisja uzna inicjatywę za rzecz ważną. Podkreślić należy, że Komisja ma prawo inicjatywy, które musi zachować, dla zapewnienia równowagi międzyinstytucjonalnej. Należy uszanować prawo Komisji do podjęcia decyzji, czy wesprzeć propozycję obywateli, czy ją zmodyfikować, czy też nie przedstawiać żadnych inicjatyw w tym zakresie.

Komisarz zaznaczył, że może się tak zdarzyć, że zostanie zebrany milion podpisów, inicjatywa będzie leżała w kompetencjach Komisji, ale Komisja nie wykaże się działaniem ustawodawczym. Dla przykładu, taka sytuacja będzie miała miejsce, jeśli inicjatywa będzie dotyczyła standardów ochrony środowiska, albo skrócenia urlopu macierzyńskiego.

Odpowiadając na wątpliwości eurodeputowanych, dotyczące niedostatecznej ochrony danych osobowych, komisarz **Šefčovič** zaznaczył, że zagadnienie to jest ważne w przypadku elektronicznej procedury zbierania podpisów. Ochrona danych osobowych jest sprawą drażliwą i może prowadzić do nadużyć. Komisarz podkreślił, że trzeba się zastanowić, jak przetwarzać dane osobowe w sposób bezpieczny. Przeprowadzone zostały konsultacje z europejskim urzędem ochrony danych osobowych. Uznano, że w tej propozycji musi się znaleźć przepis ochrony danych osobowych przez organizatorów, którzy będą ponosili odpowiedzialność za bezpieczeństwo tych danych. Trzeba jednak wziąć pod uwagę różnice między państwami członkowskimi, bowiem w niektórych państwach kwestia ta wchodzi w zakres prawa cywilnego, podczas gdy w innych - w zakres prawa karnego. Konieczne jest znalezienie jak najkorzystniejszego rozwiązania.

W kontekście pytania dotyczącego informacji nt. organizatorów inicjatywy komisarz **Šefčovič** powiedział, że są one ważne dla przejrzystości procedury. Komisja musi wiedzieć, kto jest organizatorem, jaki jest cel inicjatywy i jak jest ona finansowana. Komisja chce zapobiec sytuacji, w której ten instrument byłby wykorzystywany tylko przez związki zawodowe, czy wielkie organizacje lub też lobbystów. Ma to być instrument dostępny dla wszystkich obywateli.

Odnosząc się do kwestii poruszonych przez senatora Cichonia, komisarz **Šefčovič** powiedział, że gdybyśmy się skupili tylko wokół kwestii wieku, doprowadziłoby to do ożywionej debaty na ten temat. Komisja chce w większym stopniu zaangażować młodzież. Z drugiej strony trzeba uszanować to, że wiek pełnoletniości został określony na 18 lat. Z perspektywy

Komisji dużo łatwiej byłoby weryfikować podpisy osób, które są pełnoletnie, a więc już zarejestrowane i mogące brać udział w wyborach. Jednak np. w Austrii ten wiek jest określony na poziomie 16 lat i to też trzeba uszanować. W kontekście wypowiedzi, że Komisja jest jedynym ustawodawcą, komisarz zaznaczył, że to nieprawda, gdyż Komisja ma prawo do złożenia propozycji legislacyjnej. Potem odbywa się debata w PE, Radzie i państwach członkowskich, które podejmują decyzję, czy poprze daną propozycję, czy nie. Ustawodawcą jest jedynie Parlament Europejski i Rada, które decydują o tym, czy propozycja Komisji stanie się aktem prawnym.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przedstawiciele parlamentów krajowych oraz posłowie do PE dyskutowali podczas spotkania o zmianach, które zakładają:

- większą przejrzystość i bardziej przyjazny dla obywatela charakter procedury,
- 18-miesięczny okres zbierania podpisów,
- brak wymogu przedstawiania dowodu osobistego, czyli większa ochrona danych osobowych,
- minimalny wiek składającego podpis: 16 lat,
- minimalną liczbę państw popierających inicjatywę: ¼ krajów UE.

Eurodeputowana **Zita Gurmai** powiedziała, że inicjatywa obywatelska to istotny krok na drodze ku zwiększeniu zainteresowania obywateli kwestiami europejskimi. „To jedyny w swoim rodzaju krok w historii demokracji europejskiej, lecz wpływamy na nieznane wody, dlatego nie możemy dokładnie przewidzieć, dokąd zaprowadzi nas ta nowa inicjatywa.”

30 października br. Komisja Spraw Konstytucyjnych przeprowadzi głosowanie nad wnioskiem ws. inicjatywy obywatelskiej, po czym, zostanie on przedstawiony posłom na obradach plenarnych w grudniu.

**Opracowała:**  
**dr Magdalena Skulimowska**

#### **Załączniki:**

1. Projekt sprawozdania w sprawie wniosku dotyczącego zmiany *Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z dnia 20 września 1976 r.*