



## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 99/2010

### Sprawozdanie na temat europejskiej inicjatywy obywatelskiej

Podczas sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego w dniu 15 grudnia 2010 r. przyjęto w pierwszym czytaniu projekt rozporządzenia ws. europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Rada odniesie się do stanowiska Parlamentu w ciągu kilku tygodni. Rozporządzenie wejdzie w życie w ciągu 20 dni od publikacji w dzienniku Urzędowym UE. Państwa członkowskie będą miały rok na wprowadzenie rozporządzenia w życie. Oznacza to, że pierwszych inicjatyw obywatelskich możemy spodziewać się na początku 2012 roku.

#### 1. Kluczowe osiągnięcia deputowanych

„Unia Europejska otwiera się dziś na demokrację uczestniczącą” - powiedział sprawozdawca **Alain Lamassoure** (EPP, Francja) w debacie poprzedzającej głosowanie. „Obywatele mają teraz takie same prawo do inicjatywy legislacyjnej, jakie mamy my w Parlamencie i w Radzie. Teraz pozostaje tylko działać” - dodał poseł. Tekst został przyjęty 628 głosami za, przeciw głosowało 15 posłów, a 24 się wstrzymało.

Współsprawozdawczyni, poseł **Zita Gurmai** (S&D, Węgry) zwróciła uwagę, że: „inicjatywa obywatelska to wyjątkowa możliwość. Pierwszy raz obywatele mogą się zebrać i dać nam do zrozumienia, czy prawidłowo wykonujemy swoją pracę. Bardzo tego potrzebujemy.”

Głównym celem PE było jak największe ułatwienie procedury. Dlatego też, min. kontrola dopuszczalności będzie przeprowadzona na początku, a nie dopiero po uzbieraniu 300 tys. podpisów.

Minimalna liczba krajów, z których muszą pochodzić podpisy została zredukowana z 1/3 do 1/4, a wszystkie inicjatywy poparte milionem podpisów będą miały zapewnione odpowiednie wykonanie, z włączeniem m.in. ich publicznego wysłuchania.

Ponadto, dzięki posłom, Komisja pomoże organizatorom inicjatywy poprzez bezpłatne zapewnienie m.in. punktu informacyjnego oraz oprogramowania do elektronicznego zbierania podpisów.

## **2. Podstawa prawna europejskiej inicjatywy obywatelskiej**

Europejska inicjatywa obywatelska jest instytucją wprowadzoną przez Traktat z Lizbony. Zgodnie z art. 11 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) *obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby 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.* Zgodnie z art. 24 Traktatu o o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), *Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, przyjmują przepisy dotyczące procedur i warunków wymaganych do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej w rozumieniu artykułu 11 TUE, w tym minimalnej liczby państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą.*

## **3. Przebieg procesu decyzyjnego**

Prace dotyczące wprowadzenia w życie przepisów dot. europejskiej inicjatywy obywatelskiej rozpoczęły się podczas Prezydencji hiszpańskiej. Przygotowanie projektu rozporządzenia, który Komisja opublikowała 31 marca 2010 r. poprzedziły szerokie konsultacje z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi (na bazie Zielonej Księgi z dn. 11 listopada 2009 r. oraz publicznych przesłuchań społecznych zorganizowanych przez Komisję w dn. 22 lutego 2010 r.). Następnie Rada ds. Ogólnych w dn. 14 czerwca br. przyjęła podejście ogólne (ang. *general approach*) dot. w/w projektu. Prezydencja belgijska monitorowała od lipca 2010 r. przebieg dyskusji nad projektem rozporządzenia w Parlamencie Europejskim, w komisjach „Sprawy Konstytucyjne” i „Petycje”, a od listopada br., z ramienia Rady uczestniczyła w trilogu politycznym z udziałem Parlamentu i Komisji.

W toku negocjacji z Parlamentem Prezydencja belgijska, na czym szczególnie zależało Polsce, dążyła do utrzymania w mocy postanowień odnoszących się do weryfikacji sygnatariuszy inicjatywy obywatelskiej zgodnie z wewnętrznymi przepisami państw członkowskich, zachowania wieku uprawniającego do poparcia inicjatywy na poziomie krajowych przepisów o prawie wyborczym czy zachowania 12-miesięcznego *vacatio legis* na stosowanie przepisów rozporządzenia.

## **4. Najważniejsze postanowienia rozporządzenia**

- **inicjatywą obywatelską w rozumieniu rozporządzenia** jest wniosek organizatorów do Komisji z propozycją przedłożenia przez nią, w ramach jej uprawnień

traktatowych, projektu dot. kwestii, która zdaniem co najmniej miliona uprawnionych obywateli pochodzących z co najmniej  $\frac{1}{4}$  państw członkowskich wymaga przyjęcia aktu prawnego UE w celu wdrożenia postanowień Traktatów (art.2),

- sygnatariusz deklaracji poparcia dla inicjatywy powinien być w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art.3.1),
- organizatorami inicjatywy mogą być osoby fizyczne (min. siedem osób pochodzących z co najmniej siedmiu państw członkowskich), będące obywatelami UE, w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które utworzą **tzew. komitet obywatelski**. Rozporządzenie przewiduje również możliwość uczestnictwa w Komitecie posłów do Parlamentu Europejskiego (art.3),
- organizatorzy inicjatyw będą mieli obowiązek informowania publicznie **nt. źródeł finansowania** (art.4, art.10),
- **rejestracja inicjatywy przez Komisję** (art.4) – organizatorzy inicjatywy przed rozpoczęciem zbierania deklaracji poparcia, powinni zarejestrować inicjatywę w Komisji, przedkładając informacje nt. przedmiotu inicjatywy, celów do osiągnięcia, przepisów Traktatów odnoszących się do materii, a także informacje o danych osobowych członków komitetu obywatelskiego, źródłach finansowania komitetu, ew. projekt aktu prawnego. Komisja wskazuje osobę do kontaktu oraz rozpoczyna proces badania inicjatywy (max. 2 miesiące) pod kątem spełnienia wymogów formalnych (dot. komitetu obywatelskiego), a także:
  - czy inicjatywa nie wykracza wyraźnie poza zakres uprawnień Komisji zgodnych z Traktatami do przedłożenia wniosku ws. proponowanego aktu prawnego,
  - czy inicjatywa nie jest wyraźnym nadużyciem, pozbawiona sensu czy obraźliwa,
  - czy inicjatywa nie jest wyraźnie sprzeczna z wartościami, na których opiera się Unia, zgodnie z art. 2 TUE.

W przypadku pozytywnej weryfikacji Komisja dokonuje rejestracji inicjatywy i potwierdza organizatorom spełnienie w/w warunków. W przypadku negatywnej decyzji, informuje organizatorów o przyczynach odmowy.

- **procedura zbierania deklaracji poparcia** (art.5,6) – będzie się odbywała w ciągu 12 miesięcy od zarejestrowania inicjatywy przez Komisję:
  - a. w formie papierowej poprzez wypełnienie formularza, zawierającego dane osobowe wymagane przez poszczególne państwa członkowskie (w Polsce: imię, nazwisko,

- adres, numer ewidencyjny PESEL), którego wzór określony jest w Aneksie nr III rozporządzenia oraz
- b. elektronicznie za pomocą podpisu elektronicznego (w rozumieniu *Dyrektywy 1999/93/WE*).
  - c. elektronicznie za pomocą certyfikowanych systemów zbierania podpisów *on-line*, którego wymogi określone są w art. 6 rozporządzenia. Komisja w terminie dziewięciu miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia określi specyfikacje techniczne i cechy bezpieczeństwa oprogramowania służącego do zbierania deklaracji poparcia *on-line*. Obowiązkiem organizatorów będzie zapewnienie, że system zbierania deklaracji *on-line* jest zgodny z rozporządzeniem (tylko osoby fizyczne mogą złożyć deklarację poparcia *on-line*, dane osobowe sygnatariuszy będą bezpiecznie przechowywane, formularze będą zgodne z Aneksem nr III). Właściwe organy państw członkowskich będą na wniosek organizatorów wydawały certyfikaty nt. zgodności systemów z rozporządzeniem (Aneks nr IV). Kopia certyfikatu powinna być zamieszczona na stronie internetowej służącej do zbierania deklaracji. Dane osobowe sygnatariuszy inicjatywy *on-line* będą przechowywane na terytorium państwa członkowskiego, w którym uzyskano certyfikat.
- **sygnatariusze inicjatywy powinni pochodzić z co najmniej ¼ państw członkowskich** (art.7) - (obecnie – 7 państw członkowskich), a w każdym z tych państw powinni stanowić minimalną liczbę obywateli określoną w Ankesie I (w Polsce 37 500 obywateli), obliczoną na podstawie degresywnej proporcjonalności (liczby członków Parlamentu Europejskiego przypadającej na dane państwo członkowskie pomnożonej przez 750).
  - **weryfikacja deklaracji poparcia w państwach członkowskich** (art.9) – po zebraniu wymaganej liczby deklaracji poparcia (w formie papierowej i *on-line*) organizatorzy inicjatywy będą przesyłali deklaracje poparcia do właściwych organów państw członkowskich, odpowiedzialnych za wydawanie certyfikatów (zgodnie z *art. 14 rozporządzenia – państwa członkowskie co najmniej na miesiąc przed rozpoczęciem stosowania przepisów rozporządzenia (grudzień 2011 r./styczeń 2012 r.) powinny wskazać Komisji Europejskiej organy odpowiedzialne za koordynację procesu weryfikacji deklaracji poparcia i wydawanie certyfikatów*). Organizatorzy będą przekazywali dane osobowe - do państw członkowskich, których sygnatariusz jest obywatelem, czy w których ma miejsce zamieszkania oraz w innych przypadkach - do państw członkowskich, które wydały osobiste numery ewidencyjne (m.in. dotyczy to Polski, PESEL) czy też dokumenty identyfikacyjne wskazane w deklaracjach. W ciągu maksymalnie trzech miesięcy właściwe organy będą weryfikowały deklaracje poparcia oraz przedkładały organizatorom certyfikat (Aneks VII) potwierdzający liczbę ważnych deklaracji poparcia dla danego państwa członkowskiego.

- **analiza inicjatywy przez Komisję Europejską** (art.11) – po przedłożeniu przez organizatorów Komisji wszystkich wymaganych dokumentów, zaświadczeń i certyfikatów, Komisja będzie publikowała informację na stronie internetowej oraz przyjmie organizatorów na spotkanie, którego celem będzie wyjaśnienie motywów danej inicjatywy. W ciągu trzech miesięcy Komisja będzie miała obowiązek opublikować komunikat zawierający analizę prawną i polityczną oraz informację nt. działań jakie Komisja zamierza podjąć w tej sprawie. Niezależnie od tego, rozporządzenie przewiduje obowiązek po stronie Komisji i Parlamentu organizacji publicznej debaty nt. przedmiotu inicjatywy, której udało się uzyskać milion podpisów, by docenić wysiłek podjęty przez obywateli.

### **Wnioski:**

1. Zgodnie z art. 14 rozporządzenia ustanawiającego europejską inicjatywę obywatelską należy wskazać Komisji Europejskiej organy w Polsce odpowiedzialne za koordynację procesu weryfikacji deklaracji poparcia i wydawanie certyfikatów co najmniej na miesiąc przed rozpoczęciem stosowania przepisów rozporządzenia (grudzień 2011/styczeń 2012).
2. Komisja Europejska przyjmie techniczne specyfikacje systemu zbierania deklaracji *on-line* w ciągu 9 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia. Art. 6 ust.2 zobowiązuje państwa członkowskie do wydania certyfikatu potwierdzającego zgodność systemu zbierania deklaracji poparcia *on-line* przyjętego przez komitet obywatelski (organizatorów inicjatywy) z w/w specyfikacjami. W związku z tym pojawia się konieczność wyznaczenia odpowiedniego organu, który wydawałby takie certyfikaty.
3. Zgodnie z opinią wyrażana przez GODO, na gruncie ustawy o ochronie danych osobowych, legalność przetwarzania danych osobowych tzw. zwykłych uzależniona jest od spełnienia przez administratora danych jednej z przesłanek określonych w art. 23 ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy. I tak, np. przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa (art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy). Wobec powyższego, zasadnym wydaje się wprowadzenie do powszechnie obowiązującego porządku prawnego materialnej podstawy – stosownej normy prawnej – dającej organizatorowi oraz właściwemu organowi państwa członkowskiego, badającemu autentyczność deklaracji, do przetwarzania danych osobowych „sygnatariuszy”.
4. Art. 13a określa sankcje za naruszenie przez organizatorów przepisów rozporządzenia odnoszących się do fałszywych deklaracji złożonych przez organizatorów oraz nielegalnego przetwarzania danych osobowych. Rozporządzenie stwierdza, że sankcje

te powinny być efektywne, proporcjonalne i odstrasżające, pozostawiając jednak państwom członkowskim swobodę wyboru sankcji. Należy zauważyć, że podstawą prawną regulacji sankcji za naruszenie prawa UE jest zasada lojalnej współpracy, określona w art. 4 ust. 3 TUE, która obliuguje państwa członkowskie do zapewnienia przestrzegania prawa UE na własnym terytorium. Oznacza to konieczność podjęcia odpowiednich działań przez właściwe organy administracji publicznej.

**Opracowała:**  
**dr Magdalena Skulimowska<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Na podstawie informacji prasowych PE i innych.