

Piotr Świerczyński

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0001-5260-9625

INSTYTUCJONALIZACJA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO Z PERSPEKTYWY PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Zagadnienia wstępne

Instytucja społeczeństwa obywatelskiego jest zwłaszcza ostatnio bardzo nośnym hasłem wielu kampanii i programów politycznych, głoszonym tak przez indywidualne jednostki, jak i całe ugrupowania dążące do zdobycia władzy. Ideę społeczeństwa obywatelskiego niewątpliwie najłatwiej jest wdrażać na poziomie lokalnym, trudniej na poziomie regionalnym i krajowym, zaś sukces w tym zakresie na arenie ponadnarodowej czy międzynarodowej byłby już niezwykle imponującym osiągnięciem. Z powyższego wypływa bezpośredni wniosek, że tym łatwiej jest społeczeństwu wpływać na losy rządzącej nim struktury, im bardziej jest ono jednolite i im mniejszy jest jego skład ludnościowy. Znacznie bardziej proste narzędzia przekonywania muszą zostać użyte do przekonania stu osób mieszkających na tym samym osiedlu, borykających się z podobnymi problemami natury socjalnej, wychowujących się w podobnej kulturze niż do przekonania kilkudziesięciu bądź kilkuset milionów obywateli różnych państw, reprezentujących odmienne tradycje narodowościowe, ukształtowanych przez zupełnie odmienne procesy dziejowe. Postulat społeczeństwa obywatelskiego realizowany na poziomie organizacji międzynarodowej, jaką od wejścia w życie traktatu lizbońskiego jest niewątpliwie Unia Europejska, nie jest jednak niemożliwy do osiągnięcia, czego dowodzi właśnie jego instytucjonalizacja w unijnym porządku prawnym.

Celami niniejszego opracowania są: po pierwsze, ukazanie drogi do wkomponowania idei społeczeństwa obywatelskiego w proces integracji europejskiej, po drugie, wskazanie na konkretne instytucje unijne będące legislacyjnym odzwierciedleniem postulatu społeczeństwa obywatelskiego, wreszcie przeprowadzenie ewaluacji pod kątem odpowiedzi na pytanie, czy instytucja społeczeństwa obywatelskiego rzeczywiście panuje w codziennym funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Samo pojęcie społeczeństwa obywatelskiego również we współczesnym jego rozumieniu nie jest jednoznaczne, ale wielowymiarowe¹. Jest ono bowiem „mobilizowane do służby tak różnym celom, że niepodobna wyodrębnić żadnej pojedynczej szkoły z nim związanej”². Niewątpliwie jednak można wyróżnić podstawowe cechy charakteryzujące tę instytucję. Przede wszystkim społeczeństwo obywatelskie jest grupową organizacją społeczeństwa, którą cechuje dobrowolność przynależności jej członków. Po drugie, społeczeństwo obywatelskie reprezentuje zbiorowe interesy i służy wspólnym celom. Wreszcie po trzecie, jest ono usytuowane „poza strukturą władzy publicznej oraz rynku, jak również poza strukturą rodzinną lub klanową”³.

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie próbowano zdefiniować pojęcie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Najprostsza i najbardziej przejrzystą ze wszystkich definicją wydaje się być ta zaprezentowana przez B. Krawczyk-Krogulecką, zgodnie z którą europejskie społeczeństwo obywatelskie należy rozumieć jako „przejaw oddolnej aktywności niezależnych obywateli, którzy działają na rzecz optymalnego uformowania życia społecznego i zrównoważonego rozwoju UE”⁴.

Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej

Podwaliny europejskiego społeczeństwa obywatelskiego stworzył R. Schuman uznawany za jednego z ojców Unii Europejskiej, który w przemówieniu z sierpnia 1953 r. wypowiedział słowa traktowane dzisiaj jako kwintesencja idei europejskiego społeczeństwa obywatelskiego⁵: „Dzisiaj, dzięki demokratycznemu porządkowi, narody jako wspólnota są w stanie i w obowiązku zachować pokój i unikać wojen. Ta zbiorowa odpowiedzialność nakłada na nas wszystkich, poszczególnych obywateli i wyborców, partie polityczne i wspólnoty religijne (...) obowiązek współpracy dla utrzymania pokoju. Narodowe egoizmy muszą ustąpić przed potrzebami ponadnarodowych wspólnot. Powiązanie naszych interesów, naszej wzajemnej zależności i gospodarczych oraz kulturalnych relacji nie dopuszcza możliwości wyizolowania się. Jesteśmy nieuchronnie na siebie skazani”⁶.

¹ A. Krasnowolski, *Społeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Warszawa 2014, s. 4.

² E. Meiksinis Wood, *The Uses and Abuses of „Civil Society”*, cyt. za: J. Szacki, *Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Ani książkę ani kupiec: obywatel*, red. J. Szacki, Kraków 1997, s. 5–6 oraz A. Krasnowolski, *Społeczeństwo obywatelskie...*, s. 4.

³ M. Olejniczak, *Europejskie społeczeństwo obywatelskie?*, „Studia Europejskie” 2005, nr 3, s. 46.

⁴ B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne dotyczące instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej* [w:] *Społeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009, s. 55.

⁵ *Ibidem*, s. 50–51.

⁶ Cyt. za: J. Wahl, *Robert Schuman. Ojciec Europy*, Gliwice 1999, s. 49, użyty również w: B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne...*, s. 51.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że europejskie społeczeństwo obywatelskie nie jest efektem kilku pojedynczych rozwiązań prawnych, ale wytworem długotrwałego procesu dziejowego, którego wypadkową są liczne wydarzenia natury politycznej i kulturalnej. Nie można jednak spocząć na laurach, twierdząc, że społeczeństwo obywatelskie jest już instytucją całkowicie panującą w Europie. Śmiało można bowiem zaryzykować tezę, że europejskie społeczeństwo obywatelskie tworzone jest na naszych oczach, naszymi wspólnymi siłami. Jednak możliwe jest wyróżnienie konkretnych wydarzeń i instrumentów prawnych, które wystąpiły lub zostały wprowadzone w procesie integracji europejskiej, a które w bezpośredni sposób przyczyniły się do instytucjonalizacji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

W pierwszej kolejności warto wspomnieć o konferencji szefów państw, która odbyła się w Paryżu w 1974 r. Na tym właśnie szczycie powołano grupę roboczą, która miała za zadanie przeanalizowanie potencjalnych możliwości przyznania obywatelom państw zrzeszonych we Wspólnocie Europejskiej pewnych konkretnych praw nadanych im jako członkom tejże wspólnoty. Efektem prac powołanej grupy był powstały rok później tzw. raport Tindemansa⁷. W rozdziale IV tego raportu rozwinięto i spopularyzowano pojęcie „Europy obywateli” rozumiane jako „solidarna społeczność europejska świadoma własnych interesów”⁸, a także zawarto „propozycje identyfikacji obywateli ze strukturami europejskimi”⁹, przez co całemu raportowi przypisano następujący tytuł: „Europa bliższa jej obywatelom”¹⁰. Raport ten postulował nie tylko wprowadzenie konkretnych praw dla obywateli Unii, takich jak prawo pobytu we wszystkich państwach członkowskich, legitymowania się paszportem unijnym czy też składania skargi obywatelskiej do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, ale również wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego, który to postulat zwieńczony został sukcesem w postaci decyzji Rady Unii Europejskiej o przeprowadzeniu już w 1979 r. wolnych, bezpośrednich i powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego¹¹. Był to niewątpliwie silny impuls do intensyfikacji aktywności obywatelskiej sprowadzanej dotąd jedynie do poziomu narodowego i do zakresu

⁷ Nazwa raportu pochodzi od nazwiska kierującego grupą L.C. Tindemansa – belgijskiego i flamandzkiego polityka, w latach 1974–1978 premiera Belgii, wieloletniego ministra w rządzie belgijskim oraz posła do Parlamentu Europejskiego, pierwszego przewodniczącego Europejskiej Partii Ludowej.

⁸ J. Wiśniewski, K. Żodź, *Spółeczeństwo obywatelskie a społeczeństwo Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, red. R. Paradowski, Poznań 2005, s. 48.

⁹ B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne...*, s. 53.

¹⁰ M. Lesińska, „*Europa obywateli*” jako *wspólnota polityczna i kulturowa – dylematy wokół procesów integracji* [w:] *Europa obywateli. Polskie społeczeństwo obywatelskie in actu*, red. W. Bokajło, A. Wiktorska-Święcka, Wrocław 2007, s. 293.

¹¹ Por. T. Jurczyk, *Ochrona obywateli Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009, s. 595–596.

spraw krajowych¹². W 1984 r. celem włączenia obywateli państw członkowskich w proces integracji europejskiej na wniosek Rady Europejskiej powołano Komitet ds. Europy Obywateli¹³.

Kolejnym krokiem było podpisanie traktatu z Maastricht, do którego doszło 7 lutego 1992 r., a mocą którego ustanowiona została Unia Europejska – ponadnarodowa organizacja, która otwierała drogę do jeszcze bardziej ścisłej współpracy narodów Europy¹⁴. Niezwykle istotną częścią tego traktatu był art. G-C, którym do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (przemianowanego od tej chwili na Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) dodano część drugą wprowadzającą obywatelstwo Unii Europejskiej będące pochodną obywatelstwa państw członkowskich. Dla obywateli państw członkowskich było to potwierdzenie faktu, iż są oni prawowitymi członkami ponadnarodowej wspólnoty politycznej – Unii Europejskiej¹⁵. Z obywatelstwem tym traktat z Maastricht związał szereg różnorodnych uprawnień mających na celu integrację obywateli Unii z jej instytucjami. Każdy obywatel zyskał chociażby prawo zgłaszania petycji do Parlamentu Europejskiego czy Rzecznika Praw Obywatelskich, co podkreślało istnienie zasady, że wszyscy obywatele stali się jednocześnie obywatelami samej Unii¹⁶. Przyznanie obywatelstwa unijnego obywatelom państw członkowskich nie oznaczało bynajmniej jedynie przyznania im poszczególnych praw, ale przede wszystkim wykreowało platformę pojęciową umożliwiającą redefinicję Unii Europejskiej rozumianej odtąd już nie tylko jako ponadnarodowa wspólnota polityczna, ale również jako Europa Obywateli¹⁷. Traktatem z Maastricht powołany też został kolejny organ doradczy Unii – Komitet Regionów mający za zadanie reprezentowanie interesu władz lokalnych i regionalnych.

Istotną rolę w tworzeniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego odegrał następnie traktat amsterdamski z 2 października 1997 r., którego art. 2 pkt 22 wprowadził regulacje dotyczące dialogu pomiędzy instytucjami unijnymi a partnerami społecznymi. Wprowadzony tym traktatem przepis art. 118a ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE) stanowił, iż zadaniem Komisji Europejskiej jest popieranie „konsultacji między partnerami społecznymi na poziomie wspólnotowym” i podejmowanie wszelkich właściwych środków w celu ułatwienia ich dialogu, zapewniając stronom zrównoważone wsparcie. Z kolei wprowadzony tym samym traktatem przepis art. 118b ust. 1 TWE stanowił o możliwości dialogu między partnerami społecznymi na poziomie wspól-

¹² B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne...*, s. 53.

¹³ J. Wiśniewski, K. Żodź, *Spółczesność obywatelska...*, s. 48.

¹⁴ Art. A akapit drugi traktatu z Maastricht.

¹⁵ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008, s. 78.

¹⁶ S. Paruch, *Efektywność systemów ochrony praw człowieka Rady Europy i Unii Europejskiej*, Toruń 2019, s. 240.

¹⁷ A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe...*, s. 3.

notowym, który mógł prowadzić, jeśli strony sobie tego życzyły, do nawiązania stosunków umownych, w tym również do zawiązania umów zbiorowych. Była to niejako realizacja propozycji identyfikacji obywateli ze strukturami europejskimi zawarta w omówionym powyżej raporcie Tindemansa. Taką metodę wdrażania dialogu społecznego na poziomie unijnym zaczęto nazywać „wymiarem społecznym procesu integracji europejskiej”¹⁸.

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Nicei 7 grudnia 2000 r. uchwalono i podpisano Kartę Praw Podstawowych, która weszła w życie wraz z traktatem lizbońskim 1 grudnia 2009 r. Karta ta jako zbiór fundamentalnych praw człowieka i obowiązków obywatelskich jest aktem wspólnym dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej i jako taki zrównuje ochronę ich praw. Pomimo iż Karta zebrała jedynie prawa i obowiązki i tak wcześniej przysługujące obywatelom Unii w oparciu o całokształt regulacji prawa unijnego, to jednak nie ulega wątpliwości, iż w jeszcze bardziej wyrazisty sposób podkreślona została nią solidarność pomiędzy Europejczykami. Nie ulega zatem też wątpliwości jej przemożny wpływ na budowę europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Karta potwierdziła także uprawnienie przydane obywatelom Unii Europejskiej w traktacie z Maastricht w postaci prawa petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44 KPP).

Pomimo stopniowego wdrażania wskazanych powyżej instytucji wspierających realizację omawianej idei europejskiego społeczeństwa obywatelskiego samo pojęcie „społeczeństwo obywatelskie” zaczęto dosłownie wprowadzać do porządku unijnego dopiero na przełomie stuleci. W traktacie z Nicei z 26 lutego 2001 r. wprowadzono bowiem zmianę dotyczącą doboru przedstawicieli państw członkowskich wchodzących w skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Zgodnie z art. 2 pkt 39 traktatu nicejskiego art. 257 TWE otrzymał następujące brzmienie: „Komitet składa się z przedstawicieli różnych gospodarczych i społecznych grup zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza przedstawicieli producentów, rolników, przewoźników, pracowników, kupców, rzemieślników, wolnych zawodów, konsumentów i przedstawicieli interesu ogólnego”¹⁹.

Po deklaracji berlińskiej z marca 2007 r., w której zawarto m.in. zapis: „my, obywatelki i obywatele Unii Europejskiej, szczęśliwie jesteśmy zjednoczeni”²⁰ przyszedł czas na najdonioślejszy dla rozwoju europejskiego społeczeństwa obywatelskiego akt unijny, tzn. traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. W traktacie tym zawarto szereg regulacji obejmujących wprost w swych treściach pojęcie społeczeństwa obywatelskiego. Do Traktatu o Unii Europejskiej wprowadzono odrębny Tytuł II *Postanowienia o zasadach demokratycznych*, który traktuje o zasadzie demokratycznej równości (art. 9 TUE), zasadzie demokracji przedstawicielskiej (art. 10 TUE) oraz najistotniejszej dla idei europejskiego społeczeństwa obywa-

¹⁸ B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne...*, s. 58.

¹⁹ Por. art. 257 ujednoliconej wersji TWE.

²⁰ Za: B. Krawczyk-Krogulecka, *Regulacje prawne...*, s. 61.

telskiego zasadzie demokracji uczestniczącej (art. 11 TUE). Wyrazem tej ostatniej stało się ustanowienie możliwości przeprowadzenia procedury europejskiej inicjatywy obywatelskiej (tzw. ludowej inicjatywy prawodawczej)²¹, gdzie milion obywateli Unii może zwrócić się do Komisji Europejskiej z wnioskiem o uregulowanie danej kwestii w drodze aktu prawa unijnego.

Instytucje prawa unijnego będące legislacyjną realizacją idei społeczeństwa obywatelskiego

Idea społeczeństwa obywatelskiego, choćby została uznana za podstawową i wiodącą zasadę danego porządku prawnego, niewiele będzie tak naprawdę znaczyć bez ustanowienia konkretnych instytucji będących jej prawnym urzeczywistnieniem. W ślad za tym poglądem poszło również prawodawstwo Unii Europejskiej, wyodrębniając obywatelstwo Unii Europejskiej i stanowiące jego konstytutywny element prawa podmiotowe, takie jak prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, prawa wyborcze (uczestnictwa w wyborach lokalnych oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego), prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej na terytorium państwa trzeciego ze strony przedstawicielstw innych państw członkowskich, europejska inicjatywa obywatelska, prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo zwracania się do instytucji Unii Europejskiej w jednym z języków urzędowych i do uzyskania odpowiedzi w tym języku, prawo dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji oraz prawo do tworzenia partii politycznych na poziomie unijnym, a także prawa wynikające z Karty Praw Podstawowych, w tym przede wszystkim prawo do dobrej administracji²². Urzeczywistnieniem idei europejskiego społeczeństwa obywatelskiego jest również stworzenie i funkcjonowanie takich organów unijnych, jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów.

Już w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) zawarte jest oświadczenie państw członkowskich, iż są one zdecydowane ustanowić obywatelstwo wspólne dla obywateli swych krajów oraz kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości²³. Również w art. 1 akapit 2 TUE stwierdzono, iż traktat ten wyznacza nowy etap w pro-

²¹ M. Witkowska, *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej* [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamecki, Warszawa 2013, s. 43.

²² A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe...*, s. 83–84.

²³ Akapity 9 i 14 preambuły do TUE (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

cesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. W art. 9 TUE dokonano swoistego zdefiniowania instytucji obywatelstwa Unii Europejskiej jako obywatelstwa o charakterze dodatkowym w stosunku do obywatelstwa krajowego i niezastępowanego go. Jest to swoista odpowiedź na postulaty niektórych państw członkowskich (np. Danii²⁴), które obawiały się, iż jest to pierwszy krok do zastąpienia ich własnego obywatelstwa obywatelstwem Unii Europejskiej²⁵. Obywatelem Unii jest zatem każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego, każdy zaś obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii, w której decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela (art. 10 ust. 3 TUE). Obowiązkiem przyczyniania się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii zostały obciążone partie polityczne na poziomie europejskim (art. 10 ust. 4 TUE).

Podstawą funkcjonowania Unii jest co prawda demokracja przedstawicielska (art. 10 ust. 1 TUE), w której obywatele są bezpośrednio reprezentowani w Parlamencie Europejskim (art. 10 ust. 2 TUE). Panująca w Unii Europejskiej idea demokracji przedstawicielskiej nie jest jednak nieprzekraczalną barierą do stopniowego wdrażania idei demokracji uczestniczącej²⁶. Dowodem na to są regulacje art. 11 TUE, zgodnie z którym za pomocą odpowiednich środków unijne instytucje zobowiązane są do umożliwiania obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadania się i publicznej wymiany poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. Instytucje unijne zobligowane są również do utrzymywania otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim, dlatego też Komisja Europejska musi prowadzić szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Każdy obywatel Unii może się zwracać pisemnie do każdej instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej określonych w tym artykule lub w art. 13 TUE w jednym z języków wskazanych w art. 55 ust. 1 TUE oraz otrzymywać odpowiedź w tym samym języku (art. 24 akapit 4 TFUE).

Wybitnym dowodem na instytucjonalizację społeczeństwa obywatelskiego w porządku prawnym Unii Europejskiej jest jednak przede wszystkim europejska inicjatywa obywatelska. Zgodnie z treścią wydanej w tej sprawie Zielonej księgi Komisji Europejskiej wprowadzenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej

²⁴ Dania złożyła deklarację o obywatelstwie Unii Europejskiej, w której podkreśliła, iż obywatelstwo Unii nie będzie skutkowało wprowadzeniem obywatelstwa na wzór państwa narodowego. Por. A. Bodnar, *Obywatelstwo wielopoziomowe...*, s. 83.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ A. Klekot, „Europa obywateli”: możliwości partycypacji w społeczeństwie obywatelskim Unii Europejskiej [w:] *Europa obywateli. Polskie społeczeństwo obywatelskie in actu*, red. W. Bokajło, A. Wiktorska-Świącka, Wrocław 2007, s. 320–321.

do porządku unijnego ma się stać „wyrazem większego zaangażowania obywateli Unii Europejskiej, dając im prawo bezpośredniego zwracania się do Komisji z wnioskami w sprawie nowych inicjatyw politycznych”²⁷. Zgodnie z art. 11 ust. 4 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. Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy, w tym minimalna liczba państw członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele występujący z taką inicjatywą, określone zostały zgodnie z art. 24 akapit 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej²⁸. W preambule do ww. rozporządzenia wskazano na bezpośrednie podobieństwo i niemalże zrównanie europejskiej inicjatywy obywatelskiej do uprawnienia przyznanego Parlamentowi Europejskiemu na mocy art. 255 TFUE oraz Radzie na mocy art. 241 TFUE²⁹. Doniosłości tej instytucji dla budowy europejskiego społeczeństwa obywatelskiego dowodzą poszczególne regulacje zawarte w rozporządzeniu. Przede wszystkim tego rodzaju inicjatywa musi pochodzić od obywateli co najmniej jednej czwartej państw członkowskich (obecnie jest to siedem państw). W celu jej in-auguracji konieczna jest najpierw jej rejestracja przeprowadzona na wniosek komitetu obywatelskiego składającego się co najmniej z siedmiu organizatorów – obywateli Unii Europejskiej, pod warunkiem, że każdy z nich pochodzi z innego państwa członkowskiego.

Europejska inicjatywa obywatelska wymaga zatem podjęcia międzynarodowego dialogu poprzez stowarzyszenie się obywateli pochodzących z różnych państw, a tym samym z różnych kultur, tradycji i porządków prawnych, celem osiągnięcia konkretnych korzyści, które są dla nich na tyle istotne, że niwelują wszelkiego rodzaju podziały i fobie. Tym samym pomimo istniejących różnic obywatele Unii Europejskiej oddolnie i we wspólnocie, przy użyciu jednego z narzędzi demokracji bezpośredniej, wpływają na wykonywanie władzy, co w pełni odpowiada definicji społeczeństwa obywatelskiego. Nawet bowiem jeśli dana europejska inicjatywa obywatelska nie odniesie zamierzonego skutku i nie spowoduje przedłożenia przez Komisję Europejską wniosku o uregulowanie danej kwestii w drodze unijnego aktu prawnego, to nieuchronnie zapoczątkuje ona żywą dys-

²⁷ Wprowadzenie do Zielonej księgi w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, KOM (2009)622, Bruksela, 11 listopada 2009 r., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0622:FIN:PL:PDF> (19.11.2020).

²⁸ Dz.U.UE.L.2011.65.1.

²⁹ Pkt 1 preambuły do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, dalej: rozporządzenia (UE) nr 211/2011.

kusję w jej przedmiocie na najwyższych szczeblach władzy unijnej. Ponadto z każdego z państw członkowskich, z których pochodzą organizatorzy inicjatywy, konieczne jest uzyskanie minimalnej liczby deklaracji poparcia, która odpowiada liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w każdym z państw członkowskich pomnożonej przez 750³⁰. Przykładowo w Polsce, którą w Parlamencie Europejskim reprezentuje 52 europosłów, należy zebrać deklaracje poparcia od co najmniej 39 tysięcy sygnatariuszy, zaś w Niemczech, które w Parlamencie Europejskim reprezentuje 96 europosłów – przynajmniej od 72 tysięcy sygnatariuszy³¹. Jest to realna gwarancja istnienia poparcia dla danej inicjatywy pochodzącego od obywateli wszystkich państw organizatorów i tym samym dowód na to, że inicjatywa ta nie jest jedynie pomysłem obywateli jednego lub dwóch państw członkowskich, ale że znajduje w każdym z państw organizatorów konkretną liczbę swoich zwolenników adekwatną do liczby ludności tychże państw po to, aby „zapewnić obywatelom podobne warunki wspierania inicjatywy obywatelskiej”³². Warto w tym miejscu również wspomnieć o możliwości zbierania deklaracji poparcia zarówno w wersji papierowej, jak i on-line³³, co jest doskonałym wykorzystaniem nowoczesnej technologii jako narzędzia demokracji uczestniczącej³⁴. Nowatorskość omawianej instytucji sprawia, iż jest ona znacznie dalej idącym rozwiązaniem niż omawiane w dalszej części niniejszego opracowania prawo petycji do Parlamentu Europejskiego czy też skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich³⁵.

Zgodnie z art. 24 akapit 2 TFUE każdy obywatel Unii ma prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Unii, które dotyczą ich bezpośrednio. Uprawnienie to zostało też potwierdzone w art. 44 Karty Praw Podstawowych. Uprawnienie to jednak przysługuje obywatelom Unii na równi z innymi osobami fizycznymi lub prawnymi mającymi miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim (art. 227 TFUE). Jednak wyposaża ono także obywateli w narzędzie prezentacji swoich postulatów bezpośrednio przed organem legislacyjnym Unii, co zaprowadza swoistą równowagę pomiędzy władzą wykonawczą Unii a obywatelem³⁶.

³⁰ Art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE) nr 211/2011.

³¹ Por. załącznik 1 do rozporządzenia (UE) nr 211/2011.

³² Pkt 6 preambuły do rozporządzenia (UE) nr 211/2011.

³³ Szerzej na temat systemów zbierania deklaracji on-line zob. art. 6 rozporządzenia (UE) nr 211/2011.

³⁴ Por. pkt 14 preambuły do rozporządzenia (UE) nr 211/2011.

³⁵ M. Pisz, *Partycypacja w społeczeństwie obywatelskim Unii Europejskiej w kontekście europejskiej inicjatywy obywatelskiej* [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d'illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamecki, Warszawa 2013, s. 59.

³⁶ Procedura składania petycji do Parlamentu Europejskiego jest dokładnie opisana na stronie internetowej PE: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/148/prawo-do-skladania-petycji> (19.11.2020).

Każdy obywatel Unii może również zwracać się do wybieranego przez Parlament Europejski Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, który jest uprawniony do przyjmowania od każdego obywatela Unii skarg. Przedmiotem tych skarg są przypadki niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, z wyłączeniem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykonującego swoje funkcje sądowe. Zgodnie ze swoimi zadaniami Rzecznik Praw Obywatelskich przeprowadza dochodzenia, które uważa za uzasadnione, bądź z inicjatywy własnej, bądź na podstawie skarg przedstawionych mu bezpośrednio lub za pośrednictwem członka Parlamentu Europejskiego, chyba że podnoszone fakty są lub były przedmiotem postępowania sądowego. Gdy Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdzi przypadek niewłaściwego administrowania, przekazuje sprawę do danej instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej, która ma 3 miesiące, aby poinformować go o swoim stanowisku. Następnie Rzecznik Praw Obywatelskich przesyła sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i danej instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej. Osoba, która złożyła skargę, jest ostatecznie informowana o wyniku dochodzenia (art. 228 TFUE). Od 1 października 2013 r. funkcję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich pełni Irlandka E. O'Reilly, dotychczasowa rzecznik praw obywatelskich Irlandii.

Równie dobrymi jak dotychczasowe dowodami na zinstytucjonalizowanie idei społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej są organy doradcze Unii. Zgodnie z art. 300 TFUE Parlament Europejski, Rada i Komisja są wspomagane przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które pełnią funkcje doradcze. W skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury. Z kolei w skład Komitetu Regionów wchodzi przedstawiciele społeczności regionalnych i lokalnych posiadający mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej albo odpowiedzialni politycznie przed wybranym zgromadzeniem.

Kolejnym dowodem w badanym przedmiocie jest sposób powoływania członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, którzy zgodnie z art. 302 TFUE są mianowani na okres 5 lat przez Radę Unii Europejskiej. Rada przyjmuje listę członków sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich dopiero po konsultacji z Komisją. Może ona jednak zasięgnąć opinii organizacji europejskich reprezentujących różne sektory gospodarcze i społeczne oraz społeczeństwo obywatelskie, których dotyczy działalność Unii. Rola Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i tym samym reprezentowanego w nim społeczeństwa obywatelskiego jest o tyle istotna, iż Komitet ten jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję tak w przypadkach przewidzianych w traktatach, jak i w przypadkach, gdy instytucje te uznają to za stosowne. Może on również wydawać opinie z własnej

inicjatywy w sytuacji, gdy uzna to za odpowiednie rozwiązanie (art. 304 TFUE). W podobny sposób jest konsultowany Komitet Regionów³⁷.

Spółeczeństwo obywatelskie w Unii Europejskiej – fakt czy fikcja?

Doświadczenie życiowe pokazuje, iż samo wprowadzenie danej instytucji do porządku prawnego nie gwarantuje jej skuteczności. Od pisemnej deklaracji do rzeczywistej realizacji danej idei w życiu społecznym jest bowiem daleka droga. Należy w tym miejscu zatem zastanowić się, czy idea europejskiego społeczeństwa obywatelskiego wprowadzona do unijnego porządku prawnego poprzez liczne wskazane powyżej instytucje jest w rzeczywistości realizowana, czy też jest tylko kolejną obietnicą bez pokrycia albo kolejnym niespełnionym marzeniem euroentuzjastów. Zasadnicze pytanie dotyczy zatem kwestii, czy instytucjonalizacja europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w porządku prawnym Unii Europejskiej jest rzeczywistym, dającym się odczuć faktem, czy też wymaginowaną, spisana jedynie w aktach prawnych fikcją. Odpowiedź na to pytanie można uzyskać dzięki zbadaniu intensywności wykorzystania i użyteczności wspomnianych instytucji przez obywateli Unii Europejskiej, skupiając się przede wszystkim na trzech obywatelskich uprawnieniach: europejskiej inicjatywie obywatelskiej, petycji do Parlamentu Europejskiego oraz skardze do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Analizując pierwszą z wymienionych instytucji – europejską inicjatywę obywatelską, której stosowanie jest możliwe dopiero od chwili wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej, tj. od 1 kwietnia 2012 r., zgłoszono ponad 68 inicjatyw. W przypadku 21 z nich odmówiono zarejestrowania, gdyż nie wchodziły one w zakres kompetencji Komisji umożliwiających jej przedstawienie wniosku aktu, a 14 zostało wycofanych przez organizatorów. Na etapie zbierania deklaracji poparcia znajdowało się w 2019 r. osiem zarejestrowanych inicjatyw. Do dziś jedynie cztery inicjatywy uzyskały wymaganą liczbę podpisów (trzy w latach 2012–2014, jedna po 2014 r.)³⁸. Są nimi inicjatywy obywatelskie o następujących tytułach i zakresach: 1) inicjatywa „Stop Wiwisekcji” obejmująca swym zakresem propozycję stworzenia europejskich ram prawnych mających na celu zniesienie doświadczeń na zwierzętach (inicjatywa zarejestrowana 22 czerwca 2012 r. – rozpatrzona 3 czerwca 2015 r.)³⁹; 2) inicjatywa „Jeden z nas”, której

³⁷ Por. art. 307 TFUE.

³⁸ R. Wieruszewski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – co ono nam daje?* [w:] *Jestem obywatelem Unii Europejskiej*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2019, s. 90–91.

³⁹ Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Stop wiwisekcji”, COM (2015)3773 final, Bruksela, 3 czerwca 2015 r., http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/pdf/vivisection/en.pdf (19.11.2020).

celem jest objęcie prawnounijną ochroną godności, prawa do życia i integralności każdej istoty ludzkiej od chwili poczęcia, w obszarach kompetencji Unii Europejskiej, w których taka ochrona jest szczególnie istotna (inicjatywa zarejestrowana 11 maja 2012 r. – rozpatrzona 28 maja 2014 r.)⁴⁰; 3) inicjatywa „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”, której celem jest zaproponowanie aktów prawnych implementujących prawo człowieka do wody pitnej i urządzeń sanitarnych zgodnie z wytycznymi ONZ oraz przyczyniających się do zapewnienia dostępu do wody oraz kanalizacji jako podstawowych usług publicznych dla wszystkich (inicjatywa zarejestrowana 10 maja 2012 r. – rozpatrzona 19 marca 2014 r.)⁴¹; 4) inicjatywa „Zakaz glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami” dotycząca zakazu stosowania środków chwastobójczych na bazie glifosatu i zadbania o to, by ocena naukowa pestycydów opierała się wyłącznie na badaniach zleconych przez właściwe organy publiczne, a także opracowania celów ograniczenia stosowania pestycydów dla całej Unii Europejskiej (inicjatywa zarejestrowana 25 stycznia 2017 r. – rozpatrzona 20 listopada 2017 r.)⁴².

Od chwili wejścia w życie traktatu z Maastricht każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego w postaci skarg lub wniosków w sprawach objętych zakresem kompetencji Unii Europejskiej. Petycje te rozpatrywane są przez Komisję Petycji Parlamentu Europejskiego, która ma kompetencję o decydowaniu o ich dopuszczalności. W 2001 r. złożono 1132 petycje, w 2012 r. już ponad dwa razy tyle, bo 2322. W kadencji 2014–2018 liczba petycji spadła z 2714 w 2014 r. do 1220 w 2018 r. Zakres tematyczny petycji jest rozmaity i obejmuje: środowisko, prawa podstawowe, sprawy osobiste, sprawiedliwość, zdrowie, zatrudnienie, rynek wewnętrzny. W 2018 r. najwięcej z nich dotyczyło środowiska (199 petycji)⁴³.

Traktat z Maastricht wprowadził również możliwość składania skarg do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: ERPO). Jest ona wykorzystywana równie często jak petycja do Parlamentu Europejskiego. Przykładowo w 2019 r.

⁴⁰ Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Jeden z nas”, COM(2014)355 *final*, Bruksela, 28 maja 2014 r., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-355-PL-F1-1.Pdf> (19.11.2020).

⁴¹ Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Dostęp do wody i kanalizacji jest prawem człowieka! Woda jest dobrem publicznym, nie towarem!”, COM(2014)177 *final*, Bruksela, 19 marca 2014 r., <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/PL/1-2014-177-PL-F1-1.Pdf> (19.11.2020).

⁴² Komunikat Komisji w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Zakaz glifosatu i ochrona ludzi i środowiska przed toksycznymi pestycydami”, COM(2017)8414 *final*, Bruksela, 12 grudnia 2017 r., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/EN/C-2017-8414-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (19.11.2020).

⁴³ Osiągnięcia Komisji Petycji w kadencji parlamentarnej 2014–2019 i wyzwania na przyszłość, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621917/IPOL_STU\(2019\)621917_PL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/621917/IPOL_STU(2019)621917_PL.pdf) (19.11.2020).

Europejskie Rzecznik Praw Obywatelskich rozpatrzył 2201 skarg i otworzył 456 postępowań wyjaśniających na podstawie skarg⁴⁴. Ważnym medialnym wydarzeniem ostatniego 10-lecia stała się skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich na Szefa Rady Europejskiej D. Tuska, którą złożył poseł PiS, R. Legutko, w związku z poparciem w wyborach prezydenckich, jakiego Tusk udzielił B. Komorowskiemu, co zdaniem skarżącego stanowiło naruszenie zasad określonych w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (EKDA). Z przyczyn formalnych skarga ta jednak została uznana za niedopuszczalną⁴⁵. Takie zakończenie wbrew pozorom dotyczy większości skarg. W 2019 r. Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich „rozpatrzyła ponad 1300 skarg, wykraczających poza zakres jej mandatu, głównie ze względu na to, że nie dotyczyły działalności instytucji lub organu Unii Europejskiej. Najwięcej takich skarg pochodziło z Hiszpanii, Polski i Niemiec. Dotyczyły one głównie problemów napotykanym przez skarżących w kontaktach z krajowymi, regionalnymi lub lokalnymi organami publicznymi, krajowymi lub międzynarodowymi sądami (takimi jak Europejski Trybunał Praw Człowieka) oraz podmiotami prywatnymi, tj. banki, firmy, podmioty internetowe. Czasami obywatele zwracali się do Rzecznika z błędnym przekonaniem, że jest to organ odwoławczy sprawujący jurysdykcję nad działalnością krajowych lub regionalnych rzeczników”⁴⁶. Rzecznik Praw Obywatelskich nie może badać spraw będących przedmiotem postępowania sądowego⁴⁷.

Podsumowanie

Formułując wnioski, warto pokusić się o dokonanie oceny procesu instytucjonalizacji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba podzielić pogląd wyrażony w literaturze przedmiotu, iż „procesu powstawania społeczeństwa obywatelskiego nie można zainicjować poprzez działania odgórne”, zaś samokreowanie się transnarodowego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego „opiera się na zasadzie spontaniczności i dobrowolności”⁴⁸. Warto jednocześnie mieć świadomość, iż „proces pełnego ustanowienia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego musi przebiegać równoległe do procesu integracji europejskiej”⁴⁹. Jednak

⁴⁴ Dane zaczerpnięte ze strony Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, aktualne na listopad 2020 r., <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/multimedia/infographics/pl/85> (19.11.2020).

⁴⁵ *Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich ze względów formalnych odrzuca skargę na Donalda Tuska*, <http://wpolityce.pl/swiat/255480-europejska-rzecznik-praw-obywatelskich-ze-wzgleadow-formalnych-odrzuca-skarge-na-donald-tuska> (19.11.2020).

⁴⁶ Dane zaczerpnięte ze strony Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, aktualne na listopad 2020 r., <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/annual/pl/127393> (19.11.2020).

⁴⁷ R. Wieruszewski, *Obywatelstwo Unii...*, s. 87.

⁴⁸ M. Olejniczak, *Europejskie społeczeństwo...*, s. 63.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 63–64.

nie ulega wątpliwości, że w oparciu o dotychczasowe rozważania można wysnuć konkretne wnioski.

W pierwszej kolejności trzeba stwierdzić, iż europejskie społeczeństwo obywatelskie w obecnym kształcie jest wytworem wielu wydarzeń natury politycznej i kulturalnej oraz owocem wprowadzenia i zastosowania licznych instrumentów prawnych, które ogółem należy nazwać procesem integracji europejskiej. To powiązanie samokreowania się europejskiego społeczeństwa obywatelskiego z procesem integracji europejskiej jest najlepszym dowodem na to, iż powstawaniu społeczeństwa obywatelskiego można pomóc na wiele różnych sposobów, także w drodze rozmaitych mechanizmów prawnomiędzynarodowych. Począwszy od pierwszych powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii Europejskiej, a skończywszy na wprowadzeniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej członkom społeczeństwa Europy przydawano coraz szersze uprawnienia, które były wspólne dla wszystkich obywateli państw członkowskich Unii. Proces ten spowodował niewątpliwie większą integralność i poczucie solidarności między nimi.

Instytucjonalizacja europejskiego społeczeństwa obywatelskiego dokonała się głównie poprzez przydanie obywatelom Unii Europejskiej szeregu uprawnień, takich jak petycja do Parlamentu Europejskiego, skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz prawo europejskiej inicjatywy obywatelskiej, a także w drodze działalności organów Unii Europejskiej zarówno o znaczeniu fundamentalnym, takich jak Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej czy nawet Rada Europejska, jak i doradczym, takich jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny czy Komitet Regionów.

Ocena instytucjonalizacji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego dokonana w oparciu o analizę intensywności wykorzystania i użyteczności wspomnianych instytucji przez obywateli Unii Europejskiej wypada raczej pozytywnie, choć nie pozbawia złudzeń, iż przed Unią jeszcze daleka droga do osiągnięcia stanu, jaki można byłoby uważać za zadowalający. Przede wszystkim przeszkodą w budowaniu europejskiego społeczeństwa obywatelskiego jest wszechobecna biurokracja unijna i daleko posunięty formalizm, którego skutkiem jest m.in. uznanie wielu skarg, petycji i inicjatyw za niedopuszczalne. Również brak jednolitej i całościowej wizji tego, jakimi sposobami i przy użyciu jakich środków miałyby dojść do urzeczywistnienia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, może sprawić, że nadzieje na nie okażą się płonnymi⁵⁰. Jednak samo dążenie Unii Europejskiej do jednania Europejczyków i ich integrowania dla osiągania wspólnych zamierzeń poprzez rozwijanie szeroko zakrojonej debaty na temat europejskiego społeczeństwa obywatelskiego jest

⁵⁰ M. Łuszczuk, *Perspektywy rozwoju europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w świetle funkcjonowania instytucji obywatelstwa UE* [w:] *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, red. R. Paradowski, Poznań 2005, s. 157.

jak najbardziej godne pochwały i bardzo dobrze rokuje na przyszłość całego kontynentu europejskiego⁵¹.

Bibliografia

- Bodnar A., *Obywatelstwo wielopoziomowe. Status jednostki w europejskiej przestrzeni konstytucyjnej*, Warszawa 2008.
- Europejska Rzecznik Praw Obywatelskich ze względów formalnych odrzuca skargę na Donalda Tuska, <http://wpolityce.pl/swiat/255480-europejska-rzecznik-praw-obywatelskich-ze-wzgle-dow-formalnych-odrzuca-skarge-na-donalda-tuska>.
- <https://www.ombudsman.europa.eu>.
- <https://www.europarl.europa.eu>.
- Jurczyk T., *Ochrona obywateli Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. J. Blicharz, J. Boć, Wrocław 2009.
- Klekt A., „*Europa obywateli*”: możliwości partycypacji w społeczeństwie obywatelskim Unii Europejskiej [w:] *Europa obywateli. Polskie społeczeństwo obywatelskie in actu*, red. W. Bokajło, A. Wiktorska-Świącka, Wrocław 2007.
- Krasnowolski A., *Spółeczeństwo obywatelskie i jego instytucje*, Warszawa 2014.
- Krawczyk-Krogulecka B., *Regulacje prawne dotyczące instytucji społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej* [w:] *Spółeczeństwo obywatelskie w procesie integracji europejskiej*, red. M. Witkowska, Warszawa 2009.
- Lesińska M., „*Europa obywateli*” jako wspólnota polityczna i kulturowa – dylematy wokół procesów integracji [w:] *Europa obywateli. Polskie społeczeństwo obywatelskie in actu*, red. W. Bokajło, A. Wiktorska-Świącka, Wrocław 2007.
- Łuszczuk M., *Perspektywy rozwoju europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w świetle funkcjonowania instytucji obywatelstwa UE* [w:] *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, red. R. Paradowski, Poznań 2005.
- Olejniczak M., *Europejskie społeczeństwo obywatelskie?*, „*Studia Europejskie*” 2005, nr 3.
- Paruch S., *Efektywność systemów ochrony praw człowieka Rady Europy i Unii Europejskiej*, Toruń 2019.
- Pisz M., *Partycypacja w społeczeństwie obywatelskim Unii Europejskiej w kontekście europejskiej inicjatywy obywatelskiej* [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d’illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamecki, Warszawa 2013.
- Szacki J., *Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Ani księżę, ani kupiec: obywatel*, red. J. Szacki, Kraków 1997.
- Wahl J., *Robert Schuman. Ojciec Europy*, Gliwice 1999.
- Wieruszewski R., *Obywatelstwo Unii Europejskiej – co ono nam daje?* [w:] *Jestem obywatelem Unii Europejskiej*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2019.
- Wiśniewski J., Żodź K., *Spółeczeństwo obywatelskie a społeczeństwo Unii Europejskiej* [w:] *Unia Europejska a społeczeństwo obywatelskie*, red. R. Paradowski, Poznań 2005.
- Witkowska M., *Regulacja europejskiej inicjatywy obywatelskiej przykładem oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej* [w:] *Europa dla młodych – szansa ou d’illusion*, red. A. Olejniczak, Ł. Zamecki, Warszawa 2013.

⁵¹ M. Lesińska, „*Europa obywateli*”..., s. 302.

Streszczenie

Instytucjonalizacja społeczeństwa obywatelskiego w prawie Unii Europejskiej jest mechanizmem powstałym w wyniku różnych wydarzeń politycznych, historycznych i kulturowych. Społeczeństwo obywatelskie to wypadkowa określonego procesu historycznego, jednak podlega nieustannym zmianom, dlatego można powiedzieć, że nieustannie powstaje „na naszych oczach”. Europa obywateli, rozumiana jako postulat utożsamiania obywateli Unii Europejskiej ze strukturami europejskimi, przejawia się m.in. w kształtowanych przez te struktury instytucjach europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Obejmują one np. obywatelstwo Unii Europejskiej i prawa stanowiące jego element składowy, takie jak prawo do petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo do wniesienia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz europejska inicjatywa obywatelska. Dlatego te instytucje prawa unijnego są niewątpliwie próbą legislacyjną realizacji idei europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. Obywatele Unii Europejskiej coraz chętniej korzystają z tych instytucji, co w pewnym stopniu świadczy o ich skuteczności. Jednak przeszkodą jest wszechobecna unijna biurokracja i daleko idący formalizm, co skutkuje m.in. uznaniem wielu skarg, petycji i inicjatyw za niedopuszczalne. Ocena instytucjonalizacji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, oparta na analizie intensywności wykorzystania i użyteczności ww. instytucji przez obywateli Unii Europejskiej, wypada zatem raczej pozytywnie, choć Unii Europejskiej jest jeszcze daleko, aby przejść do stanu, który można by uznać za zadowalający.

Słowa kluczowe: społeczeństwo obywatelskie, demokracja uczestnicząca, Europa obywateli, obywatelstwo Unii Europejskiej, europejska inicjatywa obywatelska

INSTITUTIONALIZATION OF CIVIL SOCIETY FROM THE PERSPECTIVE OF EUROPEAN UNION LAW

Summary

The institutionalization of civil society in European Union law is a mechanism created as a result of various political, historical and cultural events. Civic society is the result of a specific historical process, but nevertheless it is constantly subjected to various changes, therefore it can be said that it is constantly being created “before our eyes”. Europe of citizens, understood as a postulate to identify the citizens of the European Union with European structures, is manifested, inter alia, in the institutions of European civil society shaped by these structures. These institutions include, for example, citizenship of the European Union and the rights constituting its constituent element, such as the right to petition the European Parliament, the right to lodge a complaint to the European Ombudsman, and the European Citizens’ Initiative. Therefore, these institutions of EU law are undoubtedly a legislative attempt to implement the idea of a European civil society. The citizens of the European Union are more and more willing to use from the institutions concerned, which to some extent proves their effectiveness. However, a hindrance the ubiquitous EU bureaucracy and far-reaching formalism, which results in, inter alia, declare many complaints, petitions and initiatives inadmissible. The assessment of the institutionalization of the European civil society, based on the analysis of the intensity of use and usefulness of the above-mentioned institutions by the citizens of the European Union, is therefore rather positive, although the European Union still has a long way to go to a state that could be considered satisfactory.

Keywords: civil society, participatory democracy, Europe of citizens, citizenship of the European Union, European Citizens’ Initiative