

Joanna Kielin-Maziarz

Akademia Leona Koźmińskiego

Europejska inicjatywa obywatelska a deficyt demokracji w UE

Europejska inicjatywa obywatelska to narzędzie funkcjonujące w Unii Europejskiej od ponad 10 lat. Jest to dobry moment, aby odpowiedzieć na pytanie, czy spełniła ona pokładane w niej nadzieje oraz czy praktyka jej stosowania pozwala uznać ją za efektywny środek niwelujący widoczny w Unii Europejskiej deficyt demokracji¹.

„Deficyt demokratyczny” w Unii Europejskiej jest niewątpliwy². Wydaje się, że przyczyną jest zmiana charakteru Unii, która w swym pierwotnym kształcie nie wymagała i nie oczekiwano od niej tego, by udział obywateli w jej procesach decyzyjnych był znaczący. Zmiana charakteru Unii, w tym zmiana oczekiwań wobec Parlamentu Europejskiego, spowodowały wzrost oczekiwań obywateli UE wprowadzania demokratycznych przemian. Instytucją taką miała być europejska inicjatywa obywatelska (EIO), aktywizująca obywateli Unii i ułatwiająca powstanie nowej sfery publicznej, skupiającej obywateli Unii lecz funkcjonująca poza sferą krajową i unijną³.

Po raz pierwszy EIO pojawiła się w projekcie „Konstytucji dla Europy”⁴, do jej ustanowienia doszło jednak dopiero w Traktacie z Lizbony⁵, o treści tożsamej z tą przyjętą przez konstytucję. W UE została w sposób

¹ M. Longo, P. Murray, *Europe's Legitimacy Crises: from Causes to Solutions*, Basingstoke 2015.

² M.E. Warren, *Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory*, [w:] *Activating the Citizens*, red. J. De Bardeleben, J.H. Pammett, London 2009.

³ P.C. Schmitter, *Revising Some 'Modest Proposals' for Making the European Union More Democratic*, [w:] *Institutional Challenges in Post Constitutional Europe*, red. C. Moury, L. de Sousa, New York 2009, s. 95.

⁴ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.U. UE C 310, 16.12.2004.

⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 306, 17.12.2007.

wyraźny umocowana instytucjonalnie demokracja bezpośrednia – w swej szczególnej odmianie określanej jako „demokracja uczestnicząca”. Art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu ustanowionym przez Traktat Lizboński ustanowił na poziomie unijnym dwie instytucje demokracji uczestniczącej – jedną z nich stała się europejska inicjatywa obywatelska, którą należy traktować jako inicjatywę ludową *sui generis* i jedną z podkategorii w ramach szerokiej kategorii „inicjatywa ludowa”.

Przyjęcie EIO w Traktacie z Lizbony dało formalnie podstawy do budowania transnarodowej inicjatywy obywatelskiej, a tym samym stworzyło podstawę do budowania nowej sfery publicznej przez obywateli UE⁶, tworzącej przestrzeń łączącą obywateli UE z jej instytucjami. Otwartym jednak pozostaje pytanie, czy EIO, jak i sposób jej funkcjonowania w praktyce, zaradzi deficytowi demokracji, czy jest to narzędzie, poprzez które obywatele mogą uruchomić procedury stanowienia prawa, inicjując ogólnounijną debatę, której wynik i tak zależny jest od decyzji Komisji Europejskiej (ponieważ Komisja utrzymuje ostatecznie prawo inicjatywy prawodawczej) w tej formie może przyczynić się do zmniejszenia deficytu demokratycznego w UE⁷. I czy faktycznie wzmacnia legitymację funkcjonowania UE, a obywatelom daje poczucie wpływu na losy UE⁸. Jak dotąd bowiem decyzje Unijne, jak i regulacje (prawo) przez nią przyjmowane, pozostawały bez wpływu obywateli UE. Relacja pomiędzy obywatelami UE a jej instytucjami jest więc inna aniżeli pomiędzy obywatelami państw członkowskich a ich władzami⁹.

Wprowadzenie efektywnego narzędzia, dzięki któremu obywatele mogliby w szerszym stopniu wpływać na kształt decyzji podejmowanych przez Unię, być może stanowiłoby odpór dla eurosceptycznych postaw nie tylko pośród jej obywateli, lecz także przywódców państw. Unia mogłaby dzięki temu stać się dla jej obywateli bardziej zrozumiała, jak również stać się bardziej pluralistyczna. EIO miała szansę stać się „demokratyczną przestrzenią, w której państwa członkowskie, obywatele o różnym pochodzeniu kulturowym, politycznym i historycznym oraz tożsamości mogą widzieć siebie jako część tej samej ponadnarodowej de-

⁶ J. Greenwood, *The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, t. 13, nr 3, s. 325–336, <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702576>

⁷ D. Szeligowska, E. Mincheva, *The European Citizens' Initiative Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis*, „Perspectives on European Politics and Society” 2012, t. 13, nr 3, s. 270–284.

⁸ T. Kubin, *Znaczenie europejskiej inicjatywy obywatelskiej w kontekście deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Politeja” 2018, nr 54, s. 110–111.

⁹ P. Kuczma, *Prawo obywatela Unii Europejskiej do wystąpienia z europejską inicjatywą obywatelską*, [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014, s. 208.

mokracji”¹⁰. Unia jednak, na co będą wskazywały przykłady poniżej, z tej możliwości nie skorzystała. Niewykorzystanie tej szansy może mieć dla Unii spore negatywne konsekwencje. Brak efektywnych możliwości zaangażowania w procesach decyzyjnych oraz wrażenie, że narzuca ona własną wolę bez żadnej konsultacji z obywatelami, powoduje natężenie głosów eurosceptyków. Stąd, moim zdaniem, wprowadzenie w prawie unijnym możliwości współuczestniczenia w procesie legislacyjnym staje się elementem determinującym byt Wspólnoty. Początkowy entuzjazm związany z przyjęciem EIO malał jednak wraz z obserwacją sposobu jej realizacji.

Można zastanowić się nad dwoma aspektami EIO, jako narzędzia, które nie spełniło oczekiwań w nim pokładanych. Należy odpowiedzieć na pytanie czy przyjęta konstrukcja na to pozwala, czy też do niskiej efektywności przyczynia się raczej praktyka jej stosowania.

EIO jest środkiem, dzięki któremu obywatele mają pośrednią możliwość złożenia inicjatywy prawodawczej, ostatecznie bowiem o jej kształcie decyduje Komisja Europejska. Podstawowe znaczenie dla kształtu EIO ma wspomniany art. 11 ust. 4 TUE, zgodnie z którym: „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”¹¹. Szczegóły działania inicjatywy obywatelskiej określa art. 24 ak. 1 TFUE 3, który odsyła do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE, określającego „procedury i warunki wymagane do przedstawienia inicjatywy obywatelskiej [...], w tym minimalną liczbę Państw Członkowskich, z których muszą pochodzić obywatele, którzy występują z taką inicjatywą”. Zostało ono przyjęte przez Parlament Europejski i Radę UE w dniu 16 lutego 2011 r.¹²

Rozporządzenie nr 211/2011 wyróżnia pojęcie sygnatariuszy (obywateli Unii, którzy wyrazili poparcie dla danej inicjatywy) oraz organizatorów (osoby fizyczne tworzące Komitet Obywatelski odpowiedzialny za przygotowanie inicjatywy obywatelskiej i przedłożenie jej Komisji)¹³. Stwierdza (art. 2 pkt 1 i art. 7 ust. 1), że sygnatariusze muszą pochodzić z „co najmniej 1/4 wszystkich państw członkowskich”. Rozporządzenie określa, że w każdym z państw (co najmniej 1/4 ich ogólnej liczby) liczba sygnatariuszy musi w chwili rejestracji proponowanej inicjatywy wynosić

¹⁰ M. Peters, *The Democratic Function of the Public Sphere in Europe*, „German Law Journal” 2013, nr 14, s. 678.

¹¹ Zdanie ostatnie ust. 4 art. 11 TUE.

¹² Rozporządzenie 211/2011.

¹³ Sygnatariusze i organizatorzy muszą osiągnąć wiek „uprawniający do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego” w ich państwach.

minimalną liczbę określoną dla każdego państwa członkowskiego w załączniku I do rozporządzenia nr 211/2011. W załączniku tym podane są liczby minimalne, odpowiadające liczbie posłów do Parlamentu Europejskiego, przypadającej na każde z państw członkowskich¹⁴, pomnożonej przez 750. Twórcy tego rozwiązania pragnęli, aby z każdego z państw członkowskich pochodziła ich określona minimalna liczba¹⁵. Wydaje się, że na poczuć możliwości wpływania przez obywateli na funkcjonowanie Unii nie wpływa jednak fakt, że waga podpisów nie jest taka sama. Określenie liczby sygnatariuszy z danego państwa przez iloczyn liczby posłów do PE i liczby 750, przy zastosowaniu zasady degresywnej proporcjonalności (faworyzującej państwa małe) powoduje różnice w znaczeniu podpisów obywateli pochodzących z różnych państw członkowskich.

Jak już zasygnalizowałam, inicjatywa jest jedynie formą „zwrócenia się do Komisji” i może dotyczyć jedynie spraw, w których według obywateli stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii, ale tylko w zakresie, w którym KE ma inicjatywę legislacyjną. Czyli ma charakter podobny do pośredniej inicjatywy legislacyjnej. Przez analogię z rozwiązaniami, które przyjęto w odniesieniu do wniosków składanych przez Radę EU i Parlament Europejski można by stwierdzić, że zgodnie ze zmianami wprowadzonymi przez Traktat z Lizbony, również i EIO, jeżeli KE nie uwzględnia wniosku legislacyjnego pochodzącego od tych instytucji (a więc i EIO), ma obowiązek podać uzasadnienie swojego stanowiska¹⁶. Charakter tych inicjatyw jest więc podobny.

Tym, co ponadto wpływa na słabą efektywność EIO, jest dość szeroki formalizm, którym jest ona obwarowana, który jednak jest potrzebny, choć może nie w aż takim wymiarze, ażeby zapobiegać inicjatywom ewidentnie obraźliwym, niepoważnym lub dokuczliwym, a także sprzecznym z wartościami UE¹⁷.

¹⁴ Jak wskazuje J. Barcz, chodzi tu o liczbę posłów do Parlamentu Europejskiego, przypadającą na każde państwo członkowskie stosownie do alokacji ustanowionej na mocy Traktatu z Lizbony, por. J. Barcz, *Inicjatywa obywatelska – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 10, s. 18.

¹⁵ *Ibidem*; Zielona Księga w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, OM(2009) 622 final.

¹⁶ Por. *Komentarz do art. 208 TWE*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. III, Warszawa 2010.

¹⁷ Trybunał uznał, że „zapewnienie dobrostanu zwierząt nie stanowi części celów Traktatu, w rozumieniu art. 2 WE oraz że taki wymóg nie jest wymieniony w art. 33 WE, który określa: określenia celów wspólnej polityki rolnej”, wyrok w sprawie: Case C 198/01 *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF) v. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, <http://curia.europa.eu> (dostęp: 3.06.2022). In this sense, the abolition of 'corridas' represents an aim that falls outside the purpose of the Treaties and in particular of that situation in which the welfare of animals could be regulated at European level (e.g. Agriculture).

Organizatorzy Komitetu Obywatelskiego przed rozpoczęciem zbierania deklaracji podparcia muszą zarejestrować inicjatywę obywatelską w rejestrze Komisji, określając przedmioty i cele proponowanej inicjatywy. Komisja po przeprowadzeniu „procedury badania” w ciągu dwóch miesięcy ma obowiązek wydania komunikatu „zawierającego prawne i polityczne wnioski Komisji dotyczące inicjatywy obywatelskiej, informacje na temat ewentualnych działań, jakie zamierza podjąć, oraz uzasadnienie podjęcia lub niepodjęcia tych działań”¹⁸. Rejestruje więc wniosek bądź nie, kierując się testami dopuszczenia, kontrolując tym samym stopień zorganizowania Komitetu Obywatelskiego. Odmawiając rejestracji, udziela pouczenia o dostępnych sądowych i pozasądowych środkach prawnych¹⁹. Jeżeli inicjatywa jest zarejestrowana, wówczas można rozpocząć zbieranie od sygnatariuszy deklaracji poparcia.

Deklaracje poparcia są dodatkowo weryfikowane przez państwa członkowskie. Jeżeli uzyskają stosowne certyfikaty takich państw, wówczas Komisja przechodzi do procedury badania inicjatywy.

Komisja może odrzucić więc wniosek na dwóch etapach – odmawiając jego rejestracji (przez niespełnienie testów dopuszczalności), oraz w sytuacji gdy po prawidłowym przedłożeniu przez organizatorów inicjatywy obywatelskiej (art. 9 rozporządzenia) oraz dopełnieniu przez Komisję „procedury badania”, odmówi wystąpienia z inicjatywą legislacyjną. Komisja nie ma więc obowiązku przedłożenia inicjatywy legislacyjnej w sytuacji złożenia wniosku w ramach EIO. Musi jednak wydać komunikat zawierający stanowisko w tej sprawie.

Praktyka funkcjonowania EIO pokazała jednak, że wbrew założeniom twórców tej instytucji i wbrew początkowym głosom doktryny²⁰, jest to środek nadmiernie sformalizowany.

Dotychczas jedynie 5 z 70 złożonych wniosków stało się przedmiotem dalszych prac, spełniając próg wymaganych podpisów. Natomiast tylko dwie z nich stały się podstawą do przygotowania i przyjęcia wniosków ustawodawczych. To z pewnością nie pozwala na mówienie o stworzeniu możliwości obywatelom efektywnego wpływu na proces legislacyjny UE. A tym samym nie daje to raczej podstaw do stwierdzenia, że obywatele UE stali się nowym „oddolnym” podmiotem politycznym, posiadającym uprawnienia do wpływania na tworzenie ustawodawstwa unijnego²¹.

Problemy będące przedmiotem EIO wydaje się, że nie należą w większości do zasadniczych w UE, wzbudzają jednak wiele emocji wśród opinii publicznej.

¹⁸ Art. 10 ust. 1 lit. c rozporządzenia nr 211/2011.

¹⁹ Art. 4 ust. 3 ak. 2 rozporządzenia nr 211/2011.

²⁰ J. Barcz, *Inicjatywa...*, s. 24–25.

²¹ E. Longo, *The European...*, s. 188.

Pierwsza inicjatywa, która zebrała wymaganą liczbę podpisów, dotyczyła problemu dostępu do wody: „Dostęp do wody i urządzeń sanitarnych jako prawo człowieka. Woda jest dobrem publicznym, a nie towarem” (Right2water). Jej celem było zobowiązanie instytucji UE i państw członkowskich do zapewnienia wszystkim mieszkańcom Unii prawa do wody i środków sanitarnych. W 2015 r. przyjęto zmiany do dyrektywy ramowej w sprawie wody pitnej²², których celem jest lepsze monitorowanie zużycia wody pitnej w całej Europie.

Druga inicjatywa nosiła nazwę „Jeden z nas”. Dotyczyła ochrony godności ludzkiej, prawa do życia i integralności każdej istoty ludzkiej od momentu poczęcia. Komitet wskazał, że UE powinna zakończyć finansowanie działań, które zakładają niszczenie embrionów ludzkich, w szczególności w obszarze badań, rozwoju i zdrowia publicznego. Komisja nie przedstawiła wniosku ustawodawczego w tej sprawie, ponieważ był on już przedmiotem debaty w państwach członkowskich i Parlamencie Europejskim. Wnioskodawcy wnieśli skargę do Sądu²³, a następnie odwołania do TSUE²⁴, które jednak poparły stanowisko Komisji Europejskiej.

336 Trzecia inicjatywa dotyczyła propozycji stworzenia regulacji, której celem miało być stopniowe wycofywanie eksperymentów przeprowadzanych na zwierzętach. Postulowano uchylenie dyrektywy 2010/63/UE w sprawie przeznaczania zwierząt do celów naukowych. Zdaniem Komisji stosowanie tej dyrektywy jest jednak konieczne w celu utrzymania dobrostanu zwierząt i wystarczają tutaj miękkie środki dla tego celu, w tym organizacja konferencji naukowej. Ta reakcja Komisji stała się przedmiotem skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, która została odrzucona.

Czwarta inicjatywa dotyczyła zakazu stosowania pestycydów (glifosatu), reformy procedury ich zatwierdzania oraz ustanowienia ogólnounijnego obowiązku ich redukcji. Komisja podważyła ustalenia wnioskodawców, wskazując na brak odpowiednich badań, dlatego nie przedstawiła wniosku ustawodawczego w tym względzie.

Ostatnia z inicjatyw (piąta), która zebrała wymaganą liczbę podpisów, wzywała do ochrony mniejszości narodowych i językowych oraz do wzmocnienia różnorodności kulturowej i językowej w Unii²⁵.

Podsumowując ponad 10-letni okres obowiązywania EIO, w którym jedynie dwa wnioski zakończyły się przedstawieniem propozycji legisla-

²² Dostępne na: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003> (dostęp: 3.06.2022).

²³ Wyrok w sprawie T561/14.

²⁴ Wyrok w sprawie C-418/18.

²⁵ A. Parol, *The European Citizens' Initiative Reform: Does It Matter?*, „Review of European and Comparative Law (RECoL)” 2020, nr 40, s. 72 i n.

cyjnych, z pewnością nie można stwierdzić, że jest to środek skutecznie niwelujący obecny w UE deficyt demokratyczny²⁶.

Można zadać pytanie, czy wprowadzone w rozporządzeniu w sprawie EIO zmiany pozwolą jednak ten cel osiągnąć.

EIO dzięki nowelizacji rozporządzenia miała stać się bardziej przystępna, poprzez przyjęcie rozwiązań, do których należy: uznanie za organizatorów inicjatywy podmiotu prawnego utworzonego zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego, aby ułatwić pozyskiwanie środków finansowych na wsparcie kampanii²⁷; dokonanie zmian zasad rejestracji – obecnie grupa organizatorów ma możliwość dokonywania zmian w inicjatywie, jeśli nie spełnia ona kryteriów określonych w obowiązującym rozporządzeniu, a KE może również dokonać częściowej rejestracji inicjatywy. KE dopuszcza, aby proces rejestracji był dwuetapowy²⁸, gdy w opinii Komisji inicjatywa w oczywisty sposób wykracza poza kompetencje Komisji do przedstawienia wniosku w sprawie aktu prawnego Unii²⁹ – grupa organizatorów ma następnie dwa miesiące na przedstawienie poprawek do inicjatywy w celu uwzględnienia oceny Komisji albo utrzymanie lub wycofanie początkowej inicjatywy. Jeżeli po wprowadzeniu zmian Komisja nadal uzna, że inicjatywa wykracza poza jej uprawnienia, może zostać zarejestrowana częściowo. Uproszczono także wymagania dotyczące danych sygnatariuszy. Sygnatariusze będą liczeni w państwie członkowskim, którego są obywatelami³⁰. Istniała bowiem trudność z liczeniem podpisów osób mieszkających poza krajem swojej narodowości. Ułatwiono także korzystanie przez EIO z Internetu i elektronicznych środków porozumiewania się przy zbieraniu podpisów. Po zmianie KE została zobowiązana do zbudowania własnego centralnego internetowego systemu ułatwiającego zbieranie deklaracji poparcia³¹.

Myślę, że te rozwiązania natury technicznej bez wątpienia uproszczą procedurę, ale mam wątpliwości, czy odwróci dotychczasową tendencję i przywróci pierwotny entuzjazm związany z możliwością wpływu na działania legislacyjne Unii. Natomiast wydaje się, że rozwiązania dotyczące samej Komisji mogły się do tego przyczynić. W tym przede wszystkim przez większy udział pozostałych instytucji UE. Oceny wniosku

²⁶ T. Kubin, *Znaczenie...*, s. 117; V. Cuesta-López, *A Preliminary Approach to the Regulation on European Citizens' Initiative from Comparative Constitutional Law*, „Bruges Political Research Papers / Cahiers de recherche politique de Bruges” 2012, nr 24, February, s. 8, <https://www.coleurope.eu> (dostęp: 3.06.2022).

²⁷ Art. 6(7) rozporządzenia 2019/788.

²⁸ Art. 6(4) rozporządzenia 2019/788.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Art. 3(2) rozporządzenia 2019/788.

³¹ Art. 10 rozporządzenia 2019/788.

bowiem obecnie ma dokonywać większa liczba instytucji i organów Unii³². Komisja Europejska zaś jest zobowiązana do niezwłocznego opublikowania stosownego zawiadomienia w rejestrze i przekazania inicjatywy Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Komitetowi Regionów, czyli wszystkim instytucjom biorącym udział w procedurze legislacyjnej jako prawodawcy lub opiniujący. Mogą oni wziąć udział w wysłuchaniu publicznym, które tak jak dotychczas organizuje Parlament Europejski³³. Rola Komisji została nieco umniejszona (odciążona) przez większy udział Parlamentu. Stał się on niejako mediatorem pomiędzy organizatorami inicjatywy i Komisją Europejską³⁴, jak również dano mu możliwość oceny zarówno poparcia politycznego dla inicjatywy³⁵, jak i działań następnych KE³⁶. Wiodąca rola jednak w dalszym ciągu przypisana jest Komisji.

Podsumowując, można stwierdzić, że przyczyną niskiej efektywności EIO jest działanie Komisji. Zmiany proceduralne mogą pomóc, jednak oceny tej nie zmieniają. Dobrym krokiem jest rozłożenie uprawnień Komisji i włączenie w szerszym zakresie udziału Parlamentu. Dobrym rozwiązaniem byłoby także odłączenie od Komisji i przyznanie w fazie politycznej (następującej po 12 miesiącach od jej podpisania) uprawnień Parlamentowi³⁷ oraz TSUE podczas rejestracji inicjatyw, co, jak wskazuje Erik Longo, przybliżyłoby ją bardziej do „inicjatyw ludowych”. Bez wątpienia dzięki temu sama procedura stałaby się bardziej demokratyczna i umożliwiłoby to jej ewolucję w kierunku, który projektodawcy tego mechanizmu przewidzieli na samym początku podczas prac nad „Konstytucją Europejską”.

Czy możemy zatem stwierdzić, że wprowadzenie EIO tylko formalnie stało się narzędziem dla zmniejszenia deficytu demokratycznego w UE?

A może jednak jest tak, że UE, wprowadzając narzędzie o tak niskiej efektywności, celowo podjęła działania o pozornym charakterze, a jej celem nie jest wcale dopuszczenie obywateli do wpływu na jej decyzje, a deficyt demokratyczny nie stanowi dla niej palącego problemu?

Bez wątpienia patrząc na wymiar praktyczny EIO, nie można uznać, że jest narzędziem, które pozwala na ograniczenie deficytu demokratycznego UE. Można wręcz mówić o pozornym demokratyzmie, który dzięki niemu jest osiągany. Istnieje jedynie narzędzie, które teoretycznie powin-

³² Art. 14 rozporządzenia 2019/788.

³³ Art. 14(2) rozporządzenia 2019/788

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Art. 14(3) rozporządzenia 2019/788.

³⁶ Art. 16 rozporządzenia 2019/788.

³⁷ M. Shackleton, *Transforming Representative Democracy in the EU? The Role of the European Parliament*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2016.1277713> (dostęp: 3.06.2022), s. 205.

no ograniczyć deficyt demokratyczny, w praktyce jednak do tego się nie przyczynia. Moim zdaniem działania Unii w tym obszarze nie są pozor-ne, ale z pewnością mało stanowcze, a wprowadzone niedawno zmiany niewystarczające. Myślę, że Unia jest świadoma deficytu demokratyczne-go i wprowadzając EIO usiłowała się z nim zmierzyć, co uczyniła jednak w mało efektywny, wręcz nieudolny sposób. Myślę, że główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest zbyt szeroka rola Komisji, która wynika z jej po-zycji w unijnym procesie decyzyjnym w ogóle. Wydaje mi się, że praktyka funkcjonowania EIO będzie tak długo budziła spore wątpliwości, jak dłu-go, nawet pomimo wprowadzonych zmian, Komisja Europejska nie stanie się bardziej otwarta na EIO i nie będzie ograniczała jej funkcjonowania.

Zastanawia mnie jednak to, czy po ponad 10 latach funkcjonowania EIO i bardzo surowym traktowaniu tego narzędzia w praktyce przez Komisję Europejską wprowadzone zmiany przywrócą entuzjazm, z ja-kim wykorzystywany był ten środek, zwłaszcza przez młodych ludzi, na początku jego funkcjonowania. Obawiam się jednak, że szansa została zaprzepaszczone i EIO w świadomości obywateli UE pozostanie narzę-dziem, poprzez które nie mają oni wpływu na działania Unii.