

*Aleksandra Daniluk*  
WDiNP, Uniwersytet Warszawski

## **Inicjatywa ludowa na przykładzie wybranych państw europejskich**

**R**ola inicjatywy ludowej w realizacji najważniejszych założeń demokracji nie wydaje się być przeceniona. Już z samej definicji zakłada ona pełne uczestnictwo i zaangażowanie obywateli w życie polityczne i społeczne. Autorzy projektu obywatelskiego są jednocześnie inicjatorami procedury legislacyjnej, co odróżnia ten instrument od instytucji referendum, gdzie autorem projektu jest zawsze organ przedstawicielski<sup>1</sup>.

Korzystając z uprawnienia do przedkładania organom państwa projektów aktów prawnych, obywatele posiadają dogodną możliwość postulowania swoich koncepcji i wpływania na system polityczny państwa. Jednocześnie uczą się dochodzenia do przyjętych celów przy poszanowaniu prawa, dobra ogółu i działających w państwie instytucji, co gwarantują jasno określone wymogi stosowania instrumentu inicjatywy ludowej. Nawet jeżeli propozycje ujęte w obywatelskim projekcie nie zostaną uwzględnione przez organ decyzyjny, nie przestają mieć wpływu na dalszy proces prawotwórczy. Stanowią silny głos obywateli, który ustawodawca musi wziąć pod uwagę podejmując działania.

W literaturze traktującej o inicjatywie ludowej podkreśla się jej szczególne znaczenie na tle innych instrumentów demokracji bezpośredniej. W odróżnieniu od referendum, weta ludowego, zgromadzenia ludowego, konsultacji ludowych czy plebiscytu, inicjatywa ludowa charakteryzuje się swoistą „elastycznością”. Jako jedyna może być swobodnie powiązana ze wszystkimi wymienionymi powyżej elementami. Cecha ta sprawia, że inicjatywa ludowa występuje w prawodawstwie zdecydowanej większości państw europejskich jako niezastąpione uzupełnienie demokracji przedstawicielskiej.

Uwzględniając zarysowane powyżej kwestie, autorka przypisała artykułowi kilka zadań. Po pierwsze publikacja ma w sposób syntetyczny ukazać podstawowe rodzaje inicjatyw ludowych oraz wyjaśnić najważniejsze zasady ich stosowania. Po drugie

---

<sup>1</sup> P. Malec, *Blaski i cienie inicjatywy obywatelskiej*, Warszawa 2013, s. 4.

ma zaprezentować wymiar praktyczny inicjatywy ludowej na wybranych przykładach państw europejskich. Wreszcie po trzecie, artykuł ma za zadanie skompilować dostępną wiedzę na temat inicjatywy obywatelskiej, co tylko z pozoru wydaje się być rzeczą prostą ze względu na ograniczoną liczbę materiałów i opracowań.

## 1. Rodzaje inicjatyw ludowych ze wskazaniem przykładów

Inicjatywy ludowe można systematyzować według rozmaitych kryteriów. Do najważniejszych zalicza się: zasięg terytorialny, formę i materię składanego wniosku, moment wystąpienia z inicjatywą oraz podstawę prawną. W dalszej części artykułu zostaną omówione rodzaje inicjatywy ludowej ze wskazaniem odpowiednich przykładów.

### Zasięg terytorialny<sup>2</sup>

Przyjmując za kryterium zasięg terytorialny można wskazać dwa rodzaje inicjatywy ludowej: inicjatywę ogólnokrajową oraz inicjatywę lokalną. Pierwsza z nich określa inicjatywę, w którą włączyć się mogą wszyscy pełnoprawni obywatele danego państwa. Na szczeblu ogólnopaństwowym inicjatywa obywatelska występuje w trzynastu krajach Unii Europejskiej (Austria, Hiszpania, Holandia, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, Wielka Brytania, Włochy), jak również w państwach spoza UE, przykładowo w Szwajcarii. Do udziału w **inicjatywie lokalnej** uprawnieni są z kolei tylko obywatele mieszkający na części terytorium państwa, której sprawa dotyczy. Inicjatywa lokalna może występować w państwach obok inicjatywy ogólnokrajowej, np. w Polsce. Istnieją jednak przypadki, kiedy występuje tylko ten poziom inicjatywy ludowej, bez poziomu ogólnokrajowego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w czterech krajach europejskich: w Belgii, Luksemburgu, w Niemczech i Szwecji. W wymienionych państwach inicjatywa obywatelska występuje wyłącznie na szczeblu lokalnym i regionalnym.

### Forma składanego wniosku

Przedkładana inicjatywa ludowa może przybrać formę sformułowaną lub ogólną. **Inicjatywa sformułowana** to inicjatywa, w której wniosek musi przyjąć formę gotowego projektu normatywnego. Taki rodzaj inicjatywy (określanej również jako inicjatywa artykułowana) przewiduje Konstytucja Włoch w art. 71. **Inicjatywa ogólna**, inaczej niesformułowana, występuje wówczas, gdy inicjatorzy, nie mając gotowego projektu aktu, przedstawiają jedynie ogólny wniosek o rewizję obowiązującego prawa czy też wprowadzenie nowych uregulowań. W tym przypadku skonkretyzowanie projektu leży w gestii organu legislacyjny<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> D. Górecki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 112.

<sup>3</sup> M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 114.

Przykładem stosowania takiej inicjatywy może być Holandia i pierwsza, historyczna inicjatywa z 2007 r. pod nazwą „Stop wrong meat”, w której postulowano m.in. wprowadzenia regulacji o zrównoważonej hodowli zwierząt<sup>4</sup>.

### Materia składanego wniosku<sup>5</sup>

To kryterium dzieli inicjatywy obywatelskie pod względem spraw, których dotyczą. W ten sposób możemy wyróżnić: inicjatywę konstytucyjną, zwykłą, referendalną – jako trzy podstawowe oraz dodatkowo finansową i administracyjną. **Inicjatywa konstytucyjna** oznacza możliwość złożenia projektu konstytucji czy też projektu zmian w konstytucji. Jest dość rzadko spotykaną formą demokracji bezpośredniej, aczkolwiek występującą w dość zaawansowanej formie w Szwajcarii. **Inicjatywa ustawodawcza** jest najbardziej popularną formą inicjatywy obywatelskiej, co wyraża się również w określaniu ją inicjatywą zwykłą. Jest to prawo pewnej liczby obywateli do złożenia wniosku w określonej sprawie. Występuje przykładowo w Austrii, Hiszpanii, Polsce czy we Włoszech. **Inicjatywa referendalna** dotyczy przeprowadzenia ogólnokrajowego referendum. Można wyróżnić jej dwa rodzaje:

- inicjatywa w sprawie referendum konstytucyjnego, służy do zaaprobowania bądź zanegowania zmian dokonanych w całej konstytucji, jej części lub zmiany ustawy konstytucyjnej;
- inicjatywa w sprawie referendum ustawodawczego, czyli tzw. weto ludowe, to z kolei poddanie pod referendum ustawy niezatwierdzonej przez parlament bądź zatwierdzonej, ale przed jej wejściem w życie (w zależności od przyjętych przez państwa regulacji).

**Inicjatywa finansowa** dotyczy ogólnokrajowych bądź tylko lokalnych spraw finansowych<sup>6</sup>. Jest zależna od regulacji prawnych przyjętych w danym państwie. Przykładowo w Szwajcarii na szczeblu kantonalnym występuje inicjatywa ludowa w sprawie uchwalenia lokalnego podatku. Znacznie częściej stosowanym rozwiązaniem jest jednak wyłączenie spod inicjatywy spraw podatkowych i budżetowych przede wszystkim w kwestii poziomu ogólnokrajowego (Polska, Hiszpania, Rumunia). Wyjątek od tej reguły stanowią Włochy – gdzie materia inicjatywy ludowej nie jest ograniczona.

**Inicjatywa administracyjna** odnosi się do spraw związanych z administracją (państwową, samorządową) i jej organami. W Polsce na szczeblu lokalnym występuje inicjatywa w sprawie zarządzenia referendum lokalnego o odwołanie wójta gminy<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> M. Góra, W. Burek, P. Filipek, *Europejska Inicjatywa Obywatelska*, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>5</sup> P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 44.

<sup>6</sup> D. Górecki, *Polskie prawo...*, *op. cit.*, s. 112.

<sup>7</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2005, s. 20.

### Moment wystąpienia z inicjatywą<sup>8</sup>

Kryterium to pozwala systematyzować inicjatywę ludową względem jej relacji z innymi projektami ustawodawczymi. Treść **inicjatywy pierwotnej** nie jest zbieżna z innym projektem lub projektami, będącymi w trakcie procesu legislacyjnego (np. włoska inicjatywa ustawodawcza). **Inicjatywa wtórna** jest z kolei kontrprojektem w stosunku do innego projektu złożonego w parlamencie (np. szwajcarska inicjatywa konstytucyjna). Ten rodzaj inicjatywy bywa również określany w literaturze jako konstruktywna inicjatywa obywatelska<sup>9</sup>.

### Podstawa prawna<sup>10</sup>

Podstawa prawna jest kryterium dzielącym inicjatywy ludowe na **posiadające i nieposiadające podstaw konstytucyjnych**. Częstym rozwiązaniem jest określanie inicjatywy obywatelskiej w artykułach konstytucji i wydawaniu na tej podstawie szczegółowych regulacji ustawowych. Podstawę konstytucyjną posiada inicjatywa ludowa w dwunastu krajach Unii Europejskiej. Holandia jest z kolei przykładem państwa, w którym taka podstawa nie istnieje.

## 2. Ogólne zasady inicjatywy ludowej

Inicjatywa ludowa przysługuje obywatelom posiadającym prawa wyborcze. Jest to wspólna zasada przy wszystkich inicjatywach ogólnokrajowych w państwach Unii Europejskiej. Różnie natomiast kształtuje się próg minimalnej liczby osób, które muszą poprzeć inicjatywę<sup>11</sup>.

Do państw europejskich o **największej liczbie** wymaganych podpisów zalicza się Hiszpanię, Rumunię i Łotwę. W Hiszpanii próg ten wynosi 500 tys. osób. W przypadku Rumunii mamy do czynienia z podwójnym wymogiem. Zwykła inicjatywa obywatelska musi zostać poparta przez 250 tys. obywateli, którzy pochodzą z co najmniej połowy województw, a w każdym z nich inicjatywę musi podpisać min. 10 tys. osób. Jeśli sprawa dotyczy zmiany konstytucji wymóg zostaje podwojony – inicjatywę musi podpisać 500 tys. obywateli z co najmniej połowy województw w liczbie min. 20 tys. w każdym z nich. Trzecim z kolei państwem o najwyższym progu poparcia dla inicjatywy jest Łotwa, w którym pod inicjatywą musi się podpisać 150 tys. obywateli.

Do państw europejskich o **najmniejszym** progu wymaganych podpisów zalicza się Słowenię (5 tys. obywateli), Holandię (40 tys. obywateli) i Włochy (50 tys. obywateli).

<sup>8</sup> M. Jabłoński, *Obywatelskie prawo inicjatywy ustawodawczej*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, B. Banaszak, A. Preisner (red.), Warszawa 2002, s. 646–648.

<sup>9</sup> P. Malec, *Blaski i cienie inicjatywy...*, *op. cit.*, s. 5.

<sup>10</sup> M. Góra, W. Burek, P. Filipek, *Europejska Inicjatywa...*, *op. cit.*, s. 7.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 7.

Chcąc wskazać państwa europejskie o najbardziej rygorystycznych wymogach, co do ważności inicjatywy obywatelskiej, należy dokonać zestawienia liczby wymaganych podpisów z liczbą osób uprawnionych do głosowania w danym państwie. Uwzględniając to kryterium najbardziej rygorystycznymi wymaganiami spośród państw Unii Europejskiej może się poszczycić Łotwa. Inicjatywa obywatelska w tym państwie musi zostać poparta przez 10% uprawnionych do głosowania. W porównaniu do średniej innych państw: 1,5–2% w Austrii, Hiszpanii i na Litwie, a nawet 0,25–0,3% w Holandii, Słowenii czy Polsce, próg ten jest bardzo wysoki. Najniższy poziom poparcia dla inicjatywy wymagany jest we Włoszech i wynosi około 0,1% uprawnionych do głosowania<sup>12</sup>.

### 3. Studium przypadku

Zrozumienie specyfiki inicjatywy ludowej możliwe jest jedynie poprzez analizę przykładów jej zastosowania w państwach europejskich. Dla prezentacji tej specyficznej formy, zapewniającej partycypację obywateli, wybrano przypadki Szwajcarii, Włoch i Polski, w których to prawo inicjatywy obywatelskiej zostało uwzględnione w konstytucji.

**Tabela 1**

#### Inicjatywa obywatelska w uregulowaniach konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich

Włochy	Szwajcaria	Polska
<p><b>Artykuł 71</b> Inicjatywa ustawodawcza przysługuje rządowi, każdemu członkowi izb oraz organom i instytucjom, którym zostanie przyznana przez ustawę konstytucyjną.</p>	<p><b>Artykuł 138</b> 100 000 uprawnionych do głosowania może zaproponować całkowitą zmianę Konstytucji Federalnej.</p> <p><b>Artykuł 139</b> 100 000 uprawnionych do głosowania może żądać częściowej zmiany Konstytucji Federalnej.</p>	<p><b>Artykuł 118</b> Inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie konstytucji państw, <http://libr.sejm.gov.pl> (11.01.2013).

<sup>12</sup> Dane przywołane w artykule zaczerpnięte zostały z pozycji: M. Góra, W. Burek, P. Filipek, *Europejska Inicjatywa..., op. cit., s. 7.*

### Inicjatywa ludowa w Szwajcarii

Szwajcaria posiada najdłuższą tradycję korzystania z form demokracji bezpośredniej, w tym z inicjatywy ludowej. Pierwszy raz została zastosowana na szczeblu kantonalnym w kantonie Vaud w 1845 r., a trzy lata później uwzględniona w konstytucji szwajcarskiej. Od tego czasu jest stale obecna w życiu obywatelskim Szwajcarów. Inicjatywa ludowa występuje bowiem na wszystkich szczeblach terytorialnych: federalnym, regionalnym i lokalnym.

„Szwajcaria jest jedynym krajem, z wyjątkiem małego Lichtensteinu, który posiada wysoko rozwinięty system demokracji bezpośredniej na poziomie ogólnonarodowym”<sup>13</sup>. Na poziomie tym wyróżnić można aż trzy rodzaje inicjatywy obywatelskiej: inicjatywę konstytucyjną, referendalną (tzw. weto ludowe), a od niedawna także inicjatywę ustawodawczą.

**Inicjatywa konstytucyjna** została wprowadzona w Szwajcarii w 1848 r. i początkowo odnosiła się tylko do całkowitej zmiany konstytucji. Od 1891 r. inicjatywę można było wykorzystać także w przypadku częściowej zmiany konstytucji<sup>14</sup>. Podmiotem uprawnionym do wystąpienia z ludową inicjatywą konstytucyjną jest grupa 100 tys. obywateli, posiadających pełnię praw politycznych w tym również prawo głosu. Na zebranie odpowiedniej liczby podpisów wyznaczony jest czas 18 miesięcy.

W Szwajcarii inicjatywa konstytucyjna występuje zarówno w postaci ogólnej, jak i sformułowanej. Innymi słowy obywatele mogą przedkładać Zgromadzeniu Federalnemu jedynie propozycje zmiany określonego stanu prawnego regulowanego konstytucje bądź opracować gotowy projekt. Szwajcaria miała duży problem z powodu inicjatywy obywatelskiej, dotyczącej zmian konstytucji, gdyż często instrument ten był wykorzystywany przez obywateli do regulacji spraw objętych ustawodawstwem zwykłym. W wyniku takich działań konstytucja szwajcarska stała się swoistą „mieszanką” narodowych zasad i „zwykłej” polityki<sup>15</sup>. Sposobem na przezwycięzenie problemu stała się instytucja inicjatywy ustawodawczej.

**Inicjatywa ustawodawcza** w Szwajcarii jest instrumentem nowym, w porównaniu do wieloletniej tradycji innych form demokracji bezpośredniej. Została zaakceptowana przez obywateli szwajcarskich w referendum z lutego 2003 r., a w życie weszła trzy lata później – w 2006 r. Upoważnia grupę 100 tys. obywateli do składania propozycji do parlamentu, który może zdecydować czy proponowana regulacja stanie się ustawą, czy też wejdzie w skład konstytucji. Podjęta decyzja jest następnie przedkładana do zatwierdzenia w referendum.

Materia inicjatyw jest bardzo szeroka. Obywatele mogą zgłaszać propozycje regulacji w praktycznie każdej sprawie, włączając inicjatywy dotyczące wysokości podatków, wydatków państwa, kwestii wojskowych, a nawet dotyczące formy rządów. Za przykład szczególnej roli inicjatywy obywatelskiej na rzecz pogłębiania demokracji

<sup>13</sup> J. Verhulst, A. Nijeboer, *Facts and Arguments about the Introduction of Initiative and Referendum*, Brussels 2007, s. 47.

<sup>14</sup> A. Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, s. 216.

<sup>15</sup> J. Verhulst, I A. Nijeboer, *Facts and Arguments about the Introduction...*, op. cit., s. 47.

można podać inicjatywę *Dla proporcjonalnej reprezentacji w parlamencie* z 1918 r., która zmieniła zasady wyborów do parlamentu, zastępując system większościowy. Za zmianą systemu wyborczego opowiedziało się wówczas 66,8% obywateli<sup>16</sup>.

Zgłaszana inicjatywa musi spełniać wymaganie jedności formy i treści – nie może dotyczyć więcej niż jednej sprawy. Prawo dopuszcza również automatyczne odrzucenie inicjatyw zawierających propozycje niewykonalne. W literaturze przedmiotu podawany jest przykład inicjatywy, która została uznana za nieważną, gdyż dotyczyła zmniejszenia wydatków na lata, które upłynęły zanim odbyło się referendum.

Wszelkie inicjatywy obywatelskie na szczeblu federalnym wymagają tzw. podwójnej większości. Jest to z jednej strony indywidualna zgoda większości obywateli, jak również poparcie większości kantonów. Przyjęte rozwiązania pomagają uniknąć sytuacji, w której większe kantony „przegłosowałyby” mniejsze. Inicjatywa ludowa staje się niejednokrotnie „istotnym źródłem innowacji i zapewnia mniejszościom, grupom marginalnym lub niereprezentowanym w parlamencie dostęp do kreowania woli politycznej, korzystania z mechanizmu kontroli politycznej i uczestnictwo w sprawowaniu władzy politycznej”<sup>17</sup>.

**Inicjatywa w sprawie referendum zwykłego** jest trzecim rodzajem inicjatywy ludowej dopuszczanym w Szwajcarii na poziomie ogólnokrajowym. Referendum zwykle, zwane również ustawodawczym, może zostać zarządzane tylko w przypadku, gdy ustawa mająca być poddana pod głosowanie ludowe jest ustawą referendalną, co w rozumieniu szwajcarskim oznacza akt prawny już uchwalony przez parlament, ale przed wejściem w życie.

Inicjatywa w sprawie referendum zwykłego jest instrumentem, który pozawala zorganizować referendum w praktycznie każdej kwestii, z wyjątkiem spraw zabronionych przez prawo międzynarodowe, takich jak zakaz ludobójstwa czy niewolnictwa. Inicjatywa może zostać zgłoszona przez 8 kantonów lub grupę 50 tys. obywateli, którzy mają 100 dni na przedłożenie wniosku.

Inicjatywa w sprawie referendum konstytucyjnego w Szwajcarii nie występuje, gdyż w sytuacji zmian konstytucji referendum jest obligatoryjne.

Wiele ciekawych rozwiązań odnośnie inicjatywy ludowej występuje w Szwajcarii również na poziomie kantonalnym.

**Recall** to możliwość odwołania ze stanowiska (w drodze inicjatywy ludowej) funkcjonariusza publicznego, np. sędziego. W niektórych kantonach istnieje możliwość odwołania w ten sposób kantonalnego parlamentu, a nawet rządu. Zastosowanie procedury *recall* pociąga za sobą nowe wybory. W praktyce jednak to rozwiązanie jeszcze nigdy nie zostało zastosowane<sup>18</sup>.

**Inicjatywa indywidualna** to prawo pojedynczej osoby do złożenia swojej propozycji do rady kantonowej. Jeśli zdobędzie ona poparcie 60 członków rady może być przedmiotem referendum. Takie rozwiązanie występuje w największym regionie Szwajcarii Zurychu.

<sup>16</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej...*, *op. cit.*, s. 49.

<sup>17</sup> A. Pułło, *Ustroje państw...*, *op. cit.*, s. 216.

<sup>18</sup> J. Verhulst, A. Nijeboer, *Facts and Arguments about the Introduction...*, *op. cit.*, s. 50.

Kantony mają bardzo silną pozycję, a do ich kompetencji należą m.in. sprawy związane z edukacją, bezpieczeństwem społecznym czy polityką ekonomiczną. Inicjatywy obywatelskie posiadają niebagatelne znaczenie w realizacji działań z tego zakresu. Liczba osób koniecznych do złożenia inicjatywy zależna jest od wielkości kantonów. Przykładowo w Zurychu wymagana jest liczba 10 tys. osób.

### Inicjatywa ludowa we Włoszech

Włochy są państwem, które posiada najwięcej form inicjatywy ludowej w Europie<sup>19</sup>. Już na samym poziomie ogólnokrajowym włoska konstytucja z 1947 r. dopuszcza trzy rodzaje inicjatywy ludowej:

- inicjatywę w sprawie uchwalenia ustawy;
- inicjatywę w sprawie referendum konstytucyjnego;
- inicjatywę w sprawie referendum ustawodawczego, czyli tzw. weto ludowe.

Sposób realizacji inicjatywy ludowej na poziomie ogólnokrajowym określa dokładnie *ustawa z dnia 25 maja 1970 r. w sprawie referendum przewidzianego przez Konstytucję oraz w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej*. Zgodnie z nią projekt ustawy, zredagowany w artykułach winien być przedłożony przewodniczącemu jednej z izb parlamentu. Do tej izby, do której projekt wpłynął należy weryfikacja podpisów pod nim złożonych. Wniosek obywateli powinien zwierać projekt ustawy, podzielony na sekcje z odpowiednim uzasadnieniem celów proponowanej regulacji<sup>20</sup>.

**Inicjatywa zwykła** przysługuje grupie 50 tys. obywateli, którzy składają propozycje regulacji prawnej w formie projektu ustawy. Obywatele wyrażają swoje poparcie poprzez złożenie podpisu na przeznaczonym do tego celu arkuszu. W tym miejscu warto zaznaczyć, że wymóg poparcia inicjatywy przez 50 tys. osób jest jednym z najniższych progów w Europie – stanowi on zaledwie 0,1% obywateli uprawnionych do głosowania.

„Za organizatorów inicjatywy ludowej uznaje się pierwsze 10 osób, które złożyły swoje podpisy pod projektem ustawy. Do ich obowiązków należy poinformowanie Kancelarii Sądu Kasacyjnego o zamiarze wystąpienia z inicjatywą ludową, (...) i przedstawienie odpowiedniej liczby podpisów do przewodniczącego jednej z izb parlamentu”<sup>21</sup>. Na zebranie wymaganej liczby podpisów wyznaczony jest czas sześciu miesięcy.

Zakres przedmiotowy ustawy, zgłaszanej poprzez inicjatywę, jest rozumiany bardzo szeroko. Można powiedzieć, że we włoskim prawie nie ma ograniczeń w kwestii materii ludowych projektów ustaw. Projekt taki może dotyczyć całości spraw regulowanych ustawodawstwem zwykłym. Oznacza to, że w zakresie inicjatywy ludowej we Włoszech wchodzi również kwestie podatków, budżetu państwa, a także upoważnień

<sup>19</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej...*, op. cit., s. 12.

<sup>20</sup> Art. 48 i art. 49 ustawy w sprawie referendum przewidzianego przez Konstytucję oraz w sprawie ludowej inicjatywy ustawodawczej z dnia 25 maja 1970 r., Gazz. Uff. 1970, n 147. Źródło: [http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd\\_rom\\_studi/5\\_Referendum/Legge%20352.70.pdf](http://piattaformacostituzione.camera.it/application/xmanager/projects/piattaformacostituzione/file/EventiCostituzione2007/cd_rom_studi/5_Referendum/Legge%20352.70.pdf) (13.05.2013)

<sup>21</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej...*, op. cit., s. 87.



do ratyfikacji traktatów, które w wielu innych państwach są wyłączone spod wpływu obywateli. Włoskie rozwiązanie budziło wiele kontrowersji wśród naukowców i specjalistów z dziedziny prawa. Zwracano uwagę, że podatki i kwestie finansowe nie powinny wchodzić w zakres inicjatywy ludowej, gdyż obywatele nie posiadają specjalistycznej wiedzy na ten temat i nie ma gwarancji, że projekt ludowy będzie przygotowywany przez ekspertów z danej dziedziny<sup>22</sup>. Jak podaje literatura spór w tym zakresie nie został jednoznacznie rozstrzygnięty do chwili obecnej.

Zgodnie z danymi Democracy International<sup>23</sup> włoska inicjatywa ludowa jest instytucją, z której obywatele korzystają często. W latach 1948–2005 do parlamentu wpłynęło 213 inicjatyw ogólnokrajowych, z których 29 zakończyło się sukcesem (co daje skuteczność na poziomie 13,6%). Niewiele mniej inicjatyw zostało zgłoszonych na poziomie regionalnym. Pierwsza włoska inicjatywa regionalna datowana jest na 4 czerwca 1996 r. Pochodziła ona z regionu Wenecji Euganejskiej (nazwa włoska: *Veneto*) i dotyczyła regulacji żywnościowych.

### Schemat 1

#### Inicjatywy obywatelskie we Włoszech w latach 1948- 2005



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Vanzetta Alexa, *Non-binding citizen and regional initiatives in Italy from 1948 to 2005*, Democracy International, Brussels 2006, wersja elektroniczna: <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdf/2006-12-04-VI-Italy.pdf> (14.01.2013).

<sup>22</sup> C. Virga, *Diritto costituzionale*, Milano 1965, s. 331.

<sup>23</sup> „Democracy International (DI) zapewnia usługi analityczne, wsparcie techniczne oraz implementację projektów związanych z demokracją i programami rządowymi na całym świecie. Współpracuje przede wszystkim z Amerykańską Agencją Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Od swego powstania, a więc od 2003 r., DI wspierała wiele organizacji pozarządowych, partii politycznych, agencji rządowych, organów ustawodawczych i sądowych w ponad 60 krajach świata. Swoje wysiłki skupia w szczególności na kwestiach związanych z demokracją i zarządzaniem”. Informacje na temat DI zostały zaczerpnięte z oficjalnej strony internetowej: <http://www.democracyinternational.com> (10.03.2013).

**Inicjatywa w sprawie referendum konstytucyjnego** jest rozwiązaniem mało popularnym, na które decydują się nieliczni ustawodawcy. We Włoszech przysługuje grupie 500 tys. obywateli, posiadających prawa wyborcze. Podobnie, jak w przypadku inicjatywy zwykłej, za organizatorów i reprezentantów obywateli popierających inicjatywę uważa się grupę nie więcej niż dziesięcioosobową. Dysponuje ona czasem trzech miesięcy na zebranie odpowiedniej liczby podpisów.

Zgodnie z art. 138 Konstytucji Włoch inicjatywa w sprawie referendum konstytucyjnego służy do zaaprobowania bądź zanegowania zmian dokonanych przez parlament w całej Konstytucji Włoch, jej części lub zmiany ustawy konstytucyjnej<sup>24</sup>. Poprzez inicjatywę ludową włoscy obywatele nie mogą natomiast sami żądać zmiany lub rewizji Konstytucji. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego z 1978 r. niedopuszczalna jest zmiana norm konstytucyjnych na drodze inicjatywy ludowej<sup>25</sup>. Pozostaje więc środkiem wyrażenia swego poparcia lub dezaprobaty wobec zmian konstytucyjnych proponowanych przez rząd. Wejście w życie tych zmian zostaje zawieszane na czas zebrania podpisów i przeprowadzenia samego referendum.

Na uwagę zasługuje również fakt, że włoska konstytucja nie wskazuje w żaden sposób podmiotów posiadających inicjatywę konstytucyjną. Tym samym inicjatywa taka winna przysługiwać wszystkim podmiotom, które posiadają inicjatywę ustawodawczą. Konsekwencją tego jest również uznanie inicjatywy wyborców jako możliwej do zrealizowania w odniesieniu do rewizji konstytucji<sup>26</sup>. Zgodnie z literaturą przedmiotu we Włoszech złożono jeden wniosek o przeprowadzenie referendum konstytucyjnego. Został on przedstawiony w parlamencie i do chwili obecnej nie nadano mu dalszego biegu ani nie odrzucono<sup>27</sup>.

**Inicjatywa w sprawie referendum zwykłego (weto ludowe)**, podobnie jak w Szwajcarii, odnosi się do ustaw zatwierdzonych przez parlament, ale jeszcze przed ich wejściem w życie.

Zgodnie z artykułem 75 Konstytucji Włoch, prawo powyższej inicjatywy przysługuje grupie 500 tys. obywateli lub pięciu radom regionalnym. Wskazane podmioty mogą złożyć wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie całkowitej lub częściowej zmiany ustawy lub innego obowiązującego aktu prawnego<sup>28</sup>. Na podstawie tego zapisu można zauważyć pewne cechy charakterystyczne włoskiego weta ludowego. Z jednej strony, obok klasycznej inicjatywy, przysługującej określonej grupie obywateli, wniosek w sprawie weta może złożyć również grupa regionów. Skutek obu wniosków jest tożsamy – jego złożenie powoduje konieczność przeprowadzenia referendum w sprawie uchylecia bądź utrzymania w mocy kwestionowanego aktu normatywnego<sup>29</sup>. Drugą charakterystyczną cechą jest możliwość złożenia wniosku

<sup>24</sup> Art. 138 *Konstytucji Włoch*, Gazz. Uff. 1947, nr 298, źródło: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wlochy.html> (4.05.2012).

<sup>25</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej...*, *op. cit.*, s. 153.

<sup>26</sup> P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna...*, *op. cit.*, s. 80–81.

<sup>27</sup> S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej...*, *op. cit.*, s. 153.

<sup>28</sup> Art. 75 *Konstytucji Włoch*, *op. cit.*

<sup>29</sup> P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna...*, *op. cit.*, s. 83.

o częściowe uchylenie danego aktu, co pozwala na dokładne określenie przepisów, przeciwko którym wniosek jest skierowany<sup>30</sup>.

Jednak nie wszystkie kwestie mogą zostać poddane wetu ludowemu. Art. 75 ust. 2 Konstytucji Włoch wyraźnie precyzuje, które sprawy zostają wyłączone spod referendum. Należą do nich: ustawy podatkowe, ustawa budżetowa, amnestia, ułaskawienie oraz ustawy o ratyfikacji umów międzynarodowych<sup>31</sup>.

### Inicjatywa ludowa w Polsce

Polska jako państwo tzw. nowej demokracji, stanowi trzecie studium przypadku w rozważaniach na temat funkcjonowania inicjatywy obywatelskiej w państwach europejskich. Inicjatywa ludowa występuje tu zarówno na poziomie ogólnokrajowym, jak i na poziomie lokalnym. Na poziomie ogólnokrajowym polskie ustawodawstwo przewiduje dwa rodzaje inicjatywy ludowej:

- inicjatywę w sprawie uchwalenia ustawy;
- inicjatywę w sprawie referendum ustawodawczego, czyli tzw. weto ludowe.

W odróżnieniu do Włoch czy Szwajcarii, ustawodawca polski nie uwzględnił jakiegokolwiek inicjatywy ludowej odnoszącej się do zmian konstytucji. W Polsce nie występuje więc ani inicjatywa konstytucyjna, ani inicjatywa w sprawie referendum konstytucyjnego, co wskazuje, że wszelkie kwestie związane ze zmianami czy rewizją norm konstytucyjnych pozostają w gestii parlamentu<sup>32</sup>.

**Inicjatywa w sprawie uchwalenia ustawy** pojawiła się w prawie polskim z chwilą uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w 1997 r. Zgodnie z art. 118 ust. 2 inicjatywa ustawodawcza przysługuje grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu<sup>33</sup>. Tryb postępowania w tej sprawie określa z kolei ustawa z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli.

W ustawie zwraca się uwagę na szczególną rolę komitetu inicjatywy ustawodawczej. Może go utworzyć grupa co najmniej 15 obywateli polskich, którzy mają prawo wybierania do Sejmu i złożyli pisemne oświadczenie o przystąpieniu do komitetu. Do zadań komitetu inicjatywy ustawodawczej należą wszelkie czynności związane z przygotowaniem projektu ustawy, jego rozpowszechnianiem, kampanią promocyjną, a także organizacją zbierania podpisów obywateli popierających projekt<sup>34</sup>. W Polsce, podobnie jak we Włoszech, inicjatywa obywatelska przybiera formę sformułowaną, tzn. obywatele zgłaszają gotowy projekt ustawy z podziałem na artykuły i z właściwym uzasadnieniem. Na zebranie wymaganych podpisów popierających inicjatywę przysługuje okres 3 miesięcy.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>31</sup> Art. 75 *Konstytucji Włoch*, *op. cit.*

<sup>32</sup> Art. 235 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (6.05.2012).

<sup>33</sup> Art. 118 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, *op. cit.*

<sup>34</sup> Art. 5 *Ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli z dnia 24 czerwca 1999 r.*, Dz.U. z 1999 r. nr 62, poz. 688, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/inicjat.htm> (11.04.2013).

W Polsce inicjatywy obywatelskie mają charakter zwykły i mogą się odnosić jedynie do powszechnego ustawodawstwa krajowego, choć i tam zastosowano wyłączenia. Sprawę materii inicjatywy ludowej reguluje dokładnie art. 3 *ustawy o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli*<sup>35</sup>. Zgodnie z nim obywatelski projekt ustawy nie może dotyczyć spraw zastrzeżonych w Konstytucji RP dla innych podmiotów posiadających prawo inicjatywy ustawodawczej. Dotyczy to przede wszystkim ustawy budżetowej, kwestii zaciągania długu publicznego czy udzielania gwarancji finansowych przez państwo – kompetencje te są przypisane wyłącznie Radzie Ministrów.

Zgodnie z danymi, w czasie trwającej obecnie VII kadencji do Sejmu wpłynęło 16 obywatelskich projektów ustaw<sup>36</sup>. Ostatnia inicjatywa pochodziła z 11 października 2012 r. i dotyczyła projektu ustawy o rodzinnych ogródkach działkowych.

**Inicjatywa w sprawie referendum ustawodawczego tzw. weto ludowe** wiąże się z prawem obywateli do odrzucenia proponowanej przez parlament ustawy w drodze ogólnokrajowego referendum. W Polsce prawo wystąpienia z inicjatywą referendalną przysługuje grupie 500 tys. obywateli.

W przypadku polskiej inicjatywy w sprawie referendum ustawodawczego prawo nie określa czasu na zebranie wymaganej liczby podpisów. Ograniczony został natomiast przedmiot samego referendum. Konstytucja RP wyraźnie wskazuje, że tylko sprawy o szczególnym znaczeniu dla państwa mogą być poddawane pod referendum ogólnokrajowe<sup>37</sup>. Inicjatywa referendalna nie może jednak dotyczyć dochodów i wydatków państwa, jego obronności oraz amnestii, co zostało wyraźnie podkreślone w art. 63. *Ustawy o referendum ogólnokrajowym*<sup>38</sup>.

Rozwiązaniem budzącym wiele wątpliwości pozostaje uprawnienie Sejmu do odrzucenia wniosku obywateli nawet w przypadku spełnienia wszystkich wymogów formalnych. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku ostatniej inicjatywy obywatelskiej w sprawie weta ludowego<sup>39</sup>. 15 lutego 2012 r. Sejm przyjął wniosek o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawie o szczególnym znaczeniu dla państwa i obywateli dotyczącej powszechnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W proponowanym projekcie obywatele mieli odpowiedzieć na pytanie, czy opowiadają się za utrzymaniem dotychczasowego wieku emerytalnego wynoszącego 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn. Referendum nie doszło jednak do skutku. Wniosek został odrzucony przez Sejm większością 233 głosów<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> <http://www.sejm.gov.pl/prawo/inicjat.htm> (11.04.2013).

<sup>36</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druki.xsp?view=2&WSK=Obywatele> (16.04.2013).

<sup>37</sup> Art. 125, ust. 1. *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (18.04.2013).

<sup>38</sup> <http://pkw.gov.pl/akty-prawne/ustawa-z-dnia-14-marca-2003-r-o-referendum-ogolnokrajowym.html> (16.04.2013).

<sup>39</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druki.xsp?view=3&typ=wniosek> (16.04.2013).

<sup>40</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=11&NrGlosowania=3> (16.04.2013).

## Zakończenie

Inicjatywa ludowa jest ważnym instrumentem demokracji bezpośredniej, przez który obywatele mogą realizować swoje projekty i przyczyniać się do kształtowania systemu prawnego w państwie. Podstawowymi zasadami, wspólnymi dla inicjatyw we wszystkich państwach europejskich, jest konieczność posiadania praw wyborczych przez obywateli formułujących inicjatywę oraz istnienie określonego progu poparcia dla projektu. Sam sposób realizacji inicjatywy ludowej zależy w dużej mierze od przyjętych uregulowań i różni się w zależności od państwa, co jednak nie zmienia jej podstawowego celu, jakim jest umacnianie mechanizmów demokratycznych.

Dane statystyczne przywoływane w niniejszym artykule wskazują na rosnące zainteresowanie obywateli instrumentem inicjatywy ludowej. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Włoch, gdzie od 1948 r. następował systematyczny wzrost liczby składanych projektów. W okresie 1948–1979 złożono 40 projektów w ramach inicjatyw ludowych. Dla porównania w okresie 1996–2001 liczba inicjatyw sięgnęła 125.

Od ostatnich dwudziestu lat następuje systematyczny powrót do instytucji inicjatywy obywatelskiej i próby zwiększenia partycypacji obywateli w życiu politycznym i społecznym. W latach 90. ukoronowaniem tych działań było umieszczenie inicjatyw ludowych w najwyższych rangą aktach prawnych – konstytucjach. Początek XXI w. to okres, w którym coraz częściej pojawiają się koncepcje wyniesienia inicjatywy obywatelskiej na poziom ponadnarodowy. Najpełniejszym wyrazem tych dążeń stała się funkcjonująca w ramach Unii Europejskiej instytucja Europejskiej Inicjatywy Obywatelskiej, która, zgodnie z art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, obowiązuje od 1 kwietnia 2012 r.<sup>41</sup>

## The Instrument of Popular Initiative on the Example of Chosen European Countries

### Abstract

The present publication concentrates on the instrument of direct democracy, namely popular initiative. The first part of the article presents fundamental types of popular initiatives and explains the most significant rules of their adaptation. The second part presents practical use of popular initiative on the example of three European countries: Switzerland – the country which has the longest history of direct democracy, Italy – the country which has the largest number of popular initiatives forms,

<sup>41</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 211/2011 w sprawie inicjatywy obywatelskiej z dnia 16 lutego 2011 r., Dz. Urz. UE nr L 65/1 z dnia 11.3.2011, źródło: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:065:0001:0022:PL:PDF> (18.04.2013).

and Poland – the country of a so-called new democracy. Moreover, this part shows basic types of citizens' initiatives used in the given countries and the data regarding numbers of legislative bills introduced.

Since there is no Polish literature regarding the subject, the main goal of the article is to compile the available knowledge on civic initiative. The collected information and statistics coming both from Polish and foreign sources attempt to create a possibly complete image of popular initiative as one of significant instruments of direct democracy.

**Key words:** *popular initiative, constitutional initiative, legislative initiatives (standard one), referendum initiative, country-wide initiative, people's veto*

### Streszczenie

Niniejsza publikacja koncentruje się na instrumencie demokracji bezpośredniej, jakim jest inicjatywa ludowa. W pierwszej części artykułu ukazano podstawowe rodzaje inicjatyw ludowych oraz wyjaśniono najważniejsze zasady ich stosowania. W części drugiej zaprezentowano praktyczne wykorzystanie inicjatywy ludowej na przykładzie trzech państw europejskich: Szwajcarii – państwa o najdłuższej tradycji korzystania z demokracji bezpośredniej, Włoch – państwa posiadającego najwięcej form inicjatywy ludowej i Polski – państwa tzw. nowej demokracji. Zostały ukazane podstawowe rodzaje inicjatyw obywatelskich, stosowanych w wymienionych krajach oraz dane dotyczące liczby składanych projektów ustawodawczych.

Głównym celem artykułu jest skompilowanie dostępnej wiedzy na temat inicjatywy obywatelskiej, gdyż brakuje polskojęzycznej literatury na ten temat. Zgromadzone informacje i dane statystyczne zarówno ze źródeł polskich, jak i zagranicznych mają stworzyć możliwie pełny obraz inicjatywy obywatelskiej jako jednego z istotnych instrumentów demokracji bezpośredniej.

**Słowa kluczowe:** *inicjatywa ludowa, inicjatywa konstytucyjna, inicjatywa ustawodawcza (zwykła), inicjatywa referendalna, inicjatywa ogólnokrajowa, weto ludowe*