

4.5. Inicjatywa ludowa

Instytucję inicjatywy ustawodawczej przewidują konstytucje wielu państw (m.in. włoska z 1947 r. w art. 71 ust. 2 i w art. 75; polska z 1997 r. w art. 182 ust. 2; austriacka z 1920 r. w ujęciu z 1929 r. w art. 41 ust. 2, węgierska z 1949 r. w ujęciu z 1997 r. w § 2 ust. 2), a także prawodawstwo niektórych stanów USA i kantonów Szwajcarii⁴⁴⁵.

W literaturze prawniczej pojęcie inicjatywy ludowej jest w miarę jednolicie rozumiane. Jest to uprawnienie określonej prawnie liczby członków zbiorowego podmiotu suwerenności (ludu, narodu) do wszczęcia postępowania ustawodawczego. Liczba osób upoważniona jest różna w poszczególnych państwach — np. w Polsce i w Austrii wynosi 100 000, we Włoszech 50 000, w Wenezueli 20 000. Inicjatywa ludowa „pozwala obywatelom żądać od swoich przedstawicieli w parlamencie opracowania, zmiany lub uchYLENIA konkretnych ustaw”⁴⁴⁶. W Szwajcarii instytucję inicjatywy ludowej nazywa się „perłą” konstytucji⁴⁴⁷.

Wyróżnia się następujące rodzaje inicjatywy ludowej:

- 1) ze względu na przedmiot wyróżniamy:
 - inicjatywę konstytucyjną dotyczącą materii konstytucyjnej; w niektórych państwach (np. w Szwajcarii) dopuszczalna jest wyłącznie inicjatywa ludowa w sprawie całkowitej lub częściowej zmiany konstytucji (w kantonach możliwa jest oprócz inicjatywy konstytucyjnej także ustawodawcza);

⁴⁴³ Dane za: E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie...*, s. 165.

⁴⁴⁴ Por. E. Zieliński, *Problemy...*, s. 370.

⁴⁴⁵ Na szczeblu federalnym w Szwajcarii w drodze inicjatywy ludowej można wszczęć tylko postępowanie w sprawie zmiany konstytucji federalnej — stanowi o tym konstytucja szwajcarska z 1999 r. w art. 138 i 139.

⁴⁴⁶ M. Rybicki, *Szwajcaria. Uwagi wstępne* (w:) A. Burda, M. Rybicki (red.), *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, Ossolineum 1970, s. 216. Niewiele od tych określeń różnią się definicje występujące w pracach autorów zagranicznych, por. np. K. Stern, *Das Staatsrecht...*, t. II, s. 13.

⁴⁴⁷ Z. Czeszejko-Sochacki, *Referendum i inicjatywa ludowa w systemie politycznym Konfederacji Szwajcarskiej*, *Studia Prawnicze* 1989, nr 2-3, s. 8.

- inicjatywę ustawodawczą, jeżeli dotyczy ustawodawstwa zwykłego; są państwa, gdzie w jej ramach nie można zgłaszać projektów ustaw w materiałach, w których konstytucja zastrzega prawo inicjatywy ustawodawczej dla określonych w niej podmiotów (np. w Polsce zmiana konstytucji, ustawa budżetowa);
- 2) ze względu na formę przedstawienia wniosku:
 - inicjatywę sformułowaną charakteryzującą się tym, że inicjatorzy przedstawiają gotowy projekt ustawodawczy; wniosek ten należy traktować jak wniesienie projektu regulacji prawnej, z czynnym uczestnictwem wnioskodawcy w dalszej części prac,
 - inicjatywę niesformułowaną oznaczającą wystąpienie tylko z wnioskiem o dokonanie odpowiedniej regulacji; w tym przypadku przygotowanie projektu, jak również przeprowadzenie dalszej procedury ustawodawczej pozostawione jest właściwym organom ustawodawczym.

O istnieniu inicjatywy ludowej w danym państwie musi wyraźnie zdecydować ustrojodawca. Nie można wyprowadzić jej z postanowień konstytucji odnoszących się do praw jednostki, np. z prawa petycji czy z wolności słowa, ani też z zasad dotyczących ustroju państwowego, np. z zasady demokracji.

Podkreślić też trzeba związek inicjatywy ludowej z referendum. Te dwie instytucje ustrojowe są ze sobą ściśle (z reguły) sprzężone. Projekt ustawy opracowany w drodze inicjatywy zazwyczaj zostaje następnie przedstawiony narodowi do decyzji w formie referendum.

Inicjatywa ludowa jest stosunkowo rzadko wykorzystywana. Tytułem przykładu można podać, że na szczeblu federalnym w Szwajcarii w latach 1891–1998 w ramach inicjatywy ludowej, wyczerpując wszystkie wymogi proceduralne, zgłoszono łącznie 221 wniosków zmiany konstytucji⁴⁴⁸, w Polsce w latach 1997–2001 zgłoszono w ramach inicjatywy obywatelskiej cztery projekty ustaw.

