

Anna Rakowska

Uniwersytet Łódzki

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Hiszpanii – regulacja prawna

1. Uwagi wstępne

Hiszpania jest dziedziczną monarchią parlamentarną, a jej podstawy ustrojowe uregulowane są w Konstytucji uchwalonej 31 października 1978 r.¹ Obywatelska inicjatywa ustawodawcza (*iniciativa legislativa popular*, ILP) jest przewidziana w art. 87 ust. 3 Konstytucji Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r., który stanowi, że ustawa organiczna określa formy realizacji i warunki inicjatywy ludowej dla przedstawienia wniosku ustawodawczego. W każdym wypadku jest wymagane złożenie co najmniej 500 tys. uwierzytelnionych podpisów². Taka inicjatywa nie może być podjęta w sprawach należących do właściwości ustaw organicznych, w sprawach podatkowych i odnoszących się do stosunków międzynarodowych, ani w przedmiocie prawa łaski.

Konstytucyjna delegacja została zrealizowana poprzez uchwalenie ustawy organicznej 3/1984 z 16 marca, regulującej obywatelską inicjatywę ustawodawczą (ILP)³. Ustawa ta została znacząco znowelizowana w 2006 r.⁴ Ostatnią zmianę przeprowadzono mocą ustawy

351

¹ *Constitución española*, red. L.L. Guerra, Madrid 2008.

² Zob. też: M. Rachwał, *Funkcjonowanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej w Polsce*, Poznań 2016, s. 60 i n.; P. Dudzik, *Funkcje rządu w Królestwie Hiszpanii na gruncie Konstytucji z dnia 27 grudnia 1978 r.* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 1(23), s. 160; S. Grabowska, *Instytucja ogólnokrajowej inicjatywy ludowej w wybranych państwach europejskich. Studium prawnoporównawcze*, Rzeszów 2005, s. 19 i n.

³ BOE-A-1984-7249.

⁴ «BOE» núm. 126, de 27 de mayo de 2006, páginas 19944 a 19946.

organicznej 3/2015 z 30 marca, dotyczącej aktywności ekonomiczno-finansowej partii politycznych⁵.

Przepisy ustawy organicznej 3/1984 poprzedzone są rozbudowaną preambułą, której ostateczne brzmienie zostało nadane mocą ustawy zmieniającej z 26 maja 2006 r. W preambule tej, po pierwsze, podkreślono ustrojowe przesłanki wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej: „Konstytucja określa hiszpański ustrój polityczny jako monarchię parlamentarną i, w rezultacie, jako demokrację reprezentacyjną. Udział obywateli w rządzeniu państwem i prowadzenie spraw publicznych znajduje zasadniczo odzwierciedlenie w wyborach przedstawicieli do organów państwa, co ma największe znaczenie w wyborach organów prawodawczych, w których Naród wybiera swoich reprezentantów do Kortezów Generalnych”.

Dalej podkreślono, że nie ma jednak przeszkód, aby stosownie do tendencji większości nowoczesnych państw demokratycznych, zintensyfikować udział obywateli i ich grup w życiu publicznym, co ma dodatkowe uzasadnienie w przywołanym wcześniej art. 9 ust. 2 ustawy zasadniczej, stanowiącym, że do władz publicznych należy m.in. ułatwienie uczestnictwa wszystkich obywateli w życiu politycznym, ekonomicznym, kulturalnym i społecznym. Dlatego też ustawa zasadnicza wyraża różne formy partycypacji w życiu publicznym. „W tym samym duchu Konstytucja przewiduje także udział obywateli w procedurze ustawodawczej, czyniąc z obywateli, w grupie co najmniej 500 000, podmiot inicjatywy legislacyjnej. Takie konstytucyjne ujęcie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej pozwala, z jednej strony, na bezpośrednie uczestnictwo zbiorowego podmiotu suwerenności w opracowaniu norm rządzących życiem obywateli, a z drugiej otwiera drogę do proponowania ustawodawcy regulacji, odpowiadających potrzebom powszechnie odczuwanym przez elektorat, ale które jednak nie znajdują echa w formacjach politycznych z reprezentacją parlamentarną”.

Jednocześnie dalej w preambule ustawodawca zadeklarował, że ustawa organiczna stara się wypełnić delegację konstytucyjną z najwyższą wiernością i prostotą, aby przy maksymalnym poszanowaniu roli instytucjonalnych partii politycznych jako organów wyrażających wolę powszechną i podstawowych instrumentów udziału w życiu politycznym, zapewnić możliwie najszersze gwarancje wykonywaniu inicjatywy obywatelskiej.

⁵ Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas; «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015, páginas 27186 a 27215.

2. Uprawnieni do wystąpienia z obywatelską inicjatywą ustawodawczą

Zgodnie z art. 1 ustawy organicznej 3/1984, pełnoletni obywatele hiszpańscy, którzy są wpisani do Rejestru Wyborczego (*El Censo Electoral*) mogą wykonywać inicjatywę obywatelską opisaną w art. 87 ust. 3 Konstytucji na zasadach ustanowionych w ustawie organicznej.

Odnośnie do Rejestru Wyborczego, konieczne jest nawiązanie do ustawy organicznej 5/1985 z 19 czerwca 1985 r. o systemie wyborczym (*Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General*, LOREG)⁶. Hiszpański rejestr wyborców składa się z trzech części: obywatele mieszkających w Hiszpanii (CER), mieszkających za granicą (CERA) oraz obcokrajowców mieszkających w Hiszpanii (CERE). Wymóg bycia pełnoletnim obywatelem hiszpańskim, wpisanym do Rejestru Wyborczego, spełniają osoby wpisane do CER oraz do CERA.

Do rejestrów wyborczych wpisywane są osoby, którym przysługuje czynne prawo wyborcze. Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 3 LOREG, prawo głosowania tracą jedynie osoby skazane prawomocnym wyrokiem sądu na karę główną lub dodatkową utraty prawa głosowania, w czasie trwania tej kary. Warto odnotować, że mocą nowelizacji z 5 grudnia 2018 r. uchylono ust. 1 lit. b i c, które dodatkowo wyłączały od prawa do głosowania osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym wyrokiem sądu, w którym wyraźnie zadeklarowano, że dotyczy też utraty praw wyborczych, a także osoby umieszczone w szpitalach psychiatrycznych, na podstawie orzeczenia sądu, pod warunkiem, że w orzeczeniu sąd zadeklarował, że następuje skutek niemożności głosowania⁷. Rejestr wyborców jest stały, comiesięczne aktualizowany, wpis ma charakter obowiązkowy i obejmuje dane, które są niezbędne dla identyfikacji wyborcy.

3. Wyłączenia przedmiotowe

Zgodnie z art. 2 ustawy organicznej 3/1984, obywatelski projekt ustawy nie może dotyczyć:

1) spraw, które zgodnie z Konstytucją należą do materii ustaw organicznych;

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672> (dostęp: 14.02.2022).

⁷ Ley Orgánica 2/2018, de 5 de diciembre, para la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General para garantizar el derecho de sufragio de todas las personas con discapacidad; «BOE» núm. 294, de 6 de diciembre de 2018, páginas 119785 a 119787.

- 2) spraw podatkowych;
- 3) spraw o charakterze międzynarodowym;
- 4) prawa łaski;
- 5) spraw wymienionych w art. 131 i 134.1 Konstytucji

Zgodnie z art. 81 ust. 1, ustawami organicznymi są ustawy rozwijające prawa podstawowe i wolności publiczne, aprobujące statuty o autonomii i powszechny system wyborczy oraz pozostałe takie ustawy przewidziane w Konstytucji. Wśród materii, które mają być regulowane w drodze ustaw organicznych, poza wymienionymi wprost w art. 81 ust. 1 Konstytucji, i które w związku z tym nie mogą być przedmiotem obywatelskiego projektu ustawy, należy wymienić:

- podstawy organizacji sił zbrojnych (art. 8 ust. 2 Konstytucji)⁸;
- instytucję Obrony Ludu jako wysokiego komisarza Kortezów Generalnych (art. 54);
- formę i wypadki, w których w drodze aktu indywidualnego i przy niezbędnym udziale sądu oraz pod odpowiednią kontrolą parlamentarną, mogą być zawieszane prawa wymienione w art. 17 ust. 2 (czasowe ograniczenie zatrzymania zapobiegawczego) oraz art. 18 ust. 2 i 3 (nienaruszalność mieszkania, tajemnica korespondencji), w stosunku do określonych osób w związku z prowadzonym śledztwem dotyczącym działalności uzbrojonych band lub elementów terrorystycznych (art. 55 ust. 2)⁹;
- abdykacje i zrzeczenia się oraz jakiegokolwiek wątpliwości co do faktu lub co do prawa, które pojawiłyby się w porządku sukcesji Korony (art. 57 ust. 5)¹⁰;
- wybory senatorów (art. 69 ust. 2)¹¹;
- formy realizacji i warunki inicjatywy ludowej (art. 87.3)¹²;
- udzielenie upoważnienia do zawarcia traktatów, które powierzają organizacji lub instytucji międzynarodowej wykonywanie kompetencji wynikających z Konstytucji¹³;
- warunki i procedurę przeprowadzania różnych rodzajów referendum, przewidzianych w Konstytucji (art. 92.3)¹⁴;

⁸ Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

⁹ Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución.

¹⁰ Jak np. Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio, por la que se hace efectiva la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón.

¹¹ Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General – LOREG.

¹² Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

¹³ Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas.

¹⁴ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

- funkcje, podstawowe zasady działania oraz status sił i korpusów bezpieczeństwa (art. 104.2)¹⁵;
 - skład i zakres działania Rady Stanu (art. 107)¹⁶;
 - sytuację stanu pogotowia, stanu wyjątkowego i stanu obłężenia, a także kompetencje i ograniczenia z nimi związane (art. 116.1)¹⁷;
 - tworzenie, funkcjonowanie i zarząd sądów, jak również status prawny sędziów zawodowych, tworzących jednolitą korporację oraz personelu pomocniczego administracji wymiaru sprawiedliwości (art. 122.1)¹⁸;
 - status i niepołączalność członkostwa w Radzie Głównej Władzy Sądowniczej z innymi funkcjami oraz jej kompetencje, w szczególności w zakresie powoływania, awansów, nadzoru i odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 122 ust. 2), a także procedurę wyboru 12 członków Rady, którzy są wybierani przez Kongres i Senat (art. 22 ust. 3)¹⁹;
 - skład, organizację i funkcje Trybunału Obrachunkowego (art. 136.4)²⁰;
 - zmianę granic prowincji (art. 141.1);
 - sprawy dotyczące wspólnot autonomicznych, w tym wyrażanie przez Kortezy Generalne zgody na:
 - ukonstytuowanie się wspólnoty autonomicznej o zasięgu terytorialnym nieprzekraczającym jednej prowincji i nie spełniającej wymogów²¹;
 - uchwalenie statutu autonomicznego lub w razie potrzeby uchwalenie go dla terytoriów niewchodzących w skład prowincji²²
- a nadto dotyczące zastąpienia inicjatywy lokalnej w zakresie konstytuowania się we wspólnoty autonomiczne (art. 144)²³; zatwierdzania zmian statutów wspólnot autonomicznych (147 ust. 3)²⁴; regulujące zasady przejęcia przez wspólnoty autonomiczne kompetencji w zakresie koordynacji i innych uprawnień w stosunku do policji miejscowej (art. 148 ust. 1 pkt 22)²⁵;

¹⁵ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹⁶ Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

¹⁷ Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

¹⁸ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

¹⁹ Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.

²⁰ Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

²¹ Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, por la que se autoriza la constitución de la Comunidad Autónoma de Madrid.

²² Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta; Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

²³ Ley Orgánica 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería, de la iniciativa autonómica.

²⁴ Np. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

²⁵ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- kreowanie dla wspólnot autonomicznych ram dla utworzenia policji, w formie określonej w odpowiednich statutach (art. 149.1.29)²⁶;
- przeniesienie lub delegowanie przez państwo na wspólnoty autonomiczne odpowiednich uprawnień w sprawach należących do jego właściwości, które ze względu na swój charakter mogą być przeniesione lub delegowane; ustawa ta powinna w każdym wypadku przewidywać przeniesienie odpowiednich środków finansowych, jak również formy kontroli zastrzeżonej dla siebie przez państwo (art. 150.2)²⁷;
- regulacje dotyczące referendum w sprawie ustalenia form konstytuowania się wspólnoty organicznej w sytuacji niezaaprobowania projektu statutu przez jedną lub więcej prowincji, rozszerzania kompetencji przez wspólnoty autonomiczne (art. 151.1)²⁸;
- określenie ram dla uczestnictwa wspólnot w organizowaniu terytorialnych okręgów sądowych;
- wykonywanie kompetencji finansowych w odniesieniu do środków wspólnot autonomicznych, tryb rozstrzygania mogących powstać konfliktów oraz możliwe formy współpracy finansowej między wspólnotami autonomicznymi i państwem (art. 157.3)²⁹;
- kompetencje Trybunału Konstytucyjnego – w zakresie nieuregulowanym w Konstytucji (art. 161.1.d)³⁰;
- katalog osób i organów uprawnionych do wniesienia skargi do Trybunału Konstytucyjnego – w zakresie nieuregulowanym w Konstytucji (art. 162.2)³¹.

356

Drugą kategorią spraw, których nie może dotyczyć inicjatywa obywatelska i którą należy przybliżyć, są sprawy wymienione w art. 131 i 134.1 Konstytucji.

Artykuł 131 Konstytucji stanowi, że państwo może planować, w drodze ustawy, ogólną działalność gospodarczą w celu zaspokojenia potrzeb zbiorowych, wyrównania i zharmonizowania rozwoju regionalnego i sektorowego oraz pobudzenia wzrostu dochodu i bogactwa i ich najbardziej sprawiedliwego podziału. Rząd opracowuje projekty planów zgodnie

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

²⁸ Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

²⁹ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

³⁰ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional – LOTC.

³¹ *Ibidem*.

z propozycjami przedstawionymi przez wspólnoty autonomiczne oraz za radą i przy współpracy związków zawodowych i innych organizacji zawodowych, przedsiębiorców i gospodarczych. W tym celu powołana zostanie Rada, której skład i funkcje określi ustawa.

Z kolei art. 134 ust. 1 przewiduje, że do Rządu należy opracowanie budżetu państwa, a do Korteżów Generalnych jego rozpatrzenie, wprowadzenie do niego zmian i uchwalenie. Tym samym inicjatywa obywatelska nie może dotyczyć planów gospodarczych państwa oraz budżetu państwa.

Dodając do wskazanego katalogu sprawy podatkowe, sprawy o charakterze międzynarodowym oraz dotyczące prawa łaski, stwierdzić należy, że obywatele zostali pozbawieni możliwości inicjowania zmian ustawodawczych w wielu sprawach ustrojowych, tym niemniej nie wyłączono uprawnienia do złożenia projektu zmiany konstytucji w sprawach nieobjętych opisanym katalogiem.

4. Procedura

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza w Hiszpanii przyjmuje formę inicjatywy sformułowanej, tj. zgodnie z art. 3 ust. 2 projekt musi zawierać tekst ustawy wraz z uzasadnieniem, a także listę osób, które tworzą komitet inicjatywy ustawodawczej wraz z ich danymi osobowymi. Inicjatywa obywatelska polega na przedstawieniu projektu ustawy popartej podpisami co najmniej 500 000 wyborców uwierzytelnionymi w sposób opisany w ustawie.

Procedura rozpoczyna się poprzez zaprezentowanie Prezydium Kongresu Deputowanych, za pośrednictwem Sekretariatu Generalnego, wymaganych dokumentów. Prezydium Kongresu Deputowanych sprawdza otrzymując dokumentację w okresie 15 dni od jej złożenia.

Do przyczyn niedopuszczalności inicjatywy należą:

1) sytuacja, gdy przedmiotem projektu są materie wyłączone z inicjatywy obywatelskiej mocą art. 2 ustawy;

2) projekt nie wypełnia warunków opisanych w art. 3. Jeżeli jednak brak można usunąć, to Prezydium Izby wzywa komitet inicjatywy do usunięcia wady w terminie 1 miesiąca;

3) jeżeli tekst proponowanej ustawy dotyczy materii wyraźnie odmiennych i nie ma między nimi jednolitości;

4) jeżeli w Kongresie Deputowanych lub w Senacie jest projekt ustawy, który dotyczy tej samej materii co inicjatywa obywatelska i który jest na bardziej zaawansowanym etapie legislacyjnym;

5) tożsamość przedkładanej inicjatywy z inną inicjatywą obywatelską, która zawierała taką samą albo zasadniczo zbliżoną treść w tej kadencji legislatury.

Uchwała Prezydium Izby w sprawie niedopuszczalności projektu jest przekazywana do wiadomości Komitetowi Inicjatywy, a także jest publikowana zgodnie z wymogami Regulaminu Kongresu Deputowanych.

Zgodnie z art. 6 ustawy, od decyzji Prezydium Izby o niedopuszczeniu projektu Komitet Inicjatywy można złożyć środek odwoławczy do Trybunału Konstytucyjnego (ust. 1). Jeżeli Trybunał zdecyduje, że projekt nie spełnia żadnej z przyczyn niedopuszczalności, opisanych w art. 5 ust. 2, procedura trwa nadal (ust. 2). Jeżeli jednak Trybunał zdecyduje, że przyczyny niedopuszczalności dotyczą jedynie niektórych przepisów projektu, to Prezydium Kongresu zawiadamia Komitet Inicjatywy i wzywa do wskazania, czy zamierza wycofać inicjatywę, czy też podtrzymać ją po wprowadzeniu koniecznych poprawek.

Zgodnie z art. 7 ustawy, po przyjęciu projektu, Prezydium Izby przekazuje go Centralnej Komisji Wyborczej, która ma gwarantować prawidłowość procesu zbierania podpisów. Centralna Komisja Wyborcza zawiadamia Komitet Inicjatywy o przyjęciu projektu celem zbierania podpisów (ust. 2). Procedura ich zbierania musi zakończyć się przekazaniem podpisów w czasie 9 miesięcy od zawiadomienia (ust. 3). Termin ten może zostać wydłużony o kolejne 3 miesiące, jeżeli pojawi się poważna przyczyna, zaaprobowana przez Prezydium Kongresu. Jeżeli podpisy nie zostaną złożone w terminie, inicjatywa wygasa.

Artykuł 8 wskazuje, że po otrzymaniu informacji o przyjęciu projektu, Komitet Inicjatywy przedstawia Komisji Wyborczej oficjalne dokumenty, które mają służyć do zbierania podpisów. Te dokumenty muszą zawierać tekst projektu i powinny być sporządzone w języku kastylijskim. Jeżeli podpisy są zbierane na terytorium Wspólnoty Autonomicznej, w której inny język jest także oficjalnym, można jednocześnie używać także tego języka (ust. 1). Jeżeli tekst projektu przekracza objętość trzech stron każdego arkusza i towarzyszą mu odrębne arkusze do zbierania podpisów, to muszą być połączone w taki sposób, aby niemożliwe było ich rozłączenie, muszą być zapieczętowane i ponumerowane (ust. 2). Po otrzymaniu dokumentów przez Centralną Komisję Wyborczą, są one, w terminie 48 godzin, pieczętowane, numerowane i zwracane Komitetowi Inicjatywy (ust. 3). Razem z podpisem wyborcy wskazuje się jego imię i nazwiska, numer dowodu osobistego i miejscowość, w której jest wpisany do rejestru wyborców (art. 9 ust. 1). Podpisy muszą być poświadczone przez notariusza, sekretarza sądowego albo przez sekretarza gminnego właściwego dla miejscowości, w której wyborca jest wpisany do rejestru. Autentyfikacja powinna wskazywać datę i może być wspólna arkusz po

arkuszu. W takiej sytuacji łącznie z datą trzeba wskazać ilość podpisów zawartych na arkuszu (ust. 2).

Zgodnie z art. 10, podpisy mogą być także autentyfikowane przez specjalnych notariuszy (*fedatarios*), powołanych przez Komitet Inicjatywy. Specjalnymi notariuszami mogą zostać obywatele hiszpańscy, którzy posiadają pełnię praw cywilnych politycznych, niekarani, którzy przed Komisjami Wyborczymi Prowincji przyrzekną prawidłowo potwierdzać autentyczność podpisów pod projektem ustawy. Specjalni notariusze, w przypadku sfalszowania podpisu, ponoszą odpowiedzialność karną przewidzianą w ustawie.

W związku z wprowadzeniem w Hiszpanii, począwszy od 2006 r., elektronicznych dowodów osobistych, od 28 maja 2006 r., a więc od czasu wejścia w życie ustawy organicznej nowelizującej ustawę 3/1984³² podpisy mogą być także zbierane w formie elektronicznej. Aby złożyć podpis w formie elektronicznej, konieczne jest posiadanie elektronicznego dowodu osobistego (*DNI electrónico; DNIe*)³³. Elektroniczny dowód osobisty umożliwia korzystanie z Certyfikatu Podpisu, dzięki czemu odbiorca podpisanego elektronicznie oświadczenia może zweryfikować autentyczność podpisu, a więc potwierdzić tożsamość osoby podpisującej.

Dokumenty zawierające zebrane podpisy są wysyłane do Centralnej Komisji Wyborczej, która je przekazuje do Urzędu Rejestru Wyborczego, celem sprawdzenia wpisania osób, które złożyły podpis i ich pełnoletniości i przeprowadzenia weryfikacji podpisów. Urząd w terminie 15 dni zwraca Komisji Wyborczej potwierdzenie tych okoliczności (art. 11 ust. 1). Zgodnie z art. 12, po przesłaniu dokumentów do Centralnej Komisji Wyborczej, następuje ostateczna weryfikacja podpisów. Komitet Inicjatywy może w każdej chwili przekazywać Centralnej Komisji informacje, które uzna za istotne dla weryfikacji liczby podpisów (art. 11 ust. 2). Podpisy, które nie spełniają wymogów ustawowych, uważa się za nieważne i nie bierze pod uwagę przy obliczaniu. Po potwierdzeniu spełnienia wymogów ważności przedstawionego projektu, Centralna Komisja Wyborcza przedkłada Kongresowi Deputowanych dokument potwierdzający liczby ważnych podpisów i przystępuje do zniszczenia kart z podpisami.

Po otrzymaniu potwierdzenia zebrania wymaganej liczby podpisów, Prezydium Izby zarządza publikację projektu ustawy, który powinien być uwzględniony w porządku obrad plenarnych w terminie maksimum

³² Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, BOE-A-2006-9290.

³³ Real Decreto 1553/2005 de 23 de diciembre, para solicitar la expedición del Documento Nacional de Identidad.

6 miesięcy (art. 13 ust. 1). Procedura parlamentarna przebiega zgodnie z postanowieniami Regulaminów Izby. W każdym przypadku osoba wskazana przez Komitet Inicjatywy będzie wezwana do stawienia się na posiedzeniu komisji Kongresu Deputowanych, właściwej ze względu na przedmiot inicjatywy, jeszcze przed debatą plenarną, celem wyjaśnienia przyczyn, które legły u podstaw złożenia obywatelskiego projektu ustawy (art. 13 ust. 2).

Zgodnie z art. 14, projekt obywatelski, który był przedmiotem obrad Izby, która zakończyła swoje prace (została rozwiązana), nie upada, ale może zostać poddany procedurze legislacyjnej, o której zdecyduje Prezydium Izby i nie będzie wymagane ponowne przedłożenie zaświadczenia, że została zebrana konieczna liczba podpisów.

Odnosnie do wydatków – jak już wspomniano – państwo rekompensuje Komitetowi Inicjatywy wydatki poczynione na rozpowszechnianie projektu i na zbieranie podpisów, jeżeli projekt zostanie poddany pracom parlamentarnym (ust. 1). Wydatki muszą zostać uzasadnione w odpowiedniej formie przez Komitet Inicjatywy. Rekompensata państwowa nie może w żadnym razie przekraczać kwoty 300 000 euro. Ta kwota podlega corocznej rewizji przez organy zarządzające Izdami Kortezów Generalnych, w nawiązaniu do indeksu zmian cen artykułów konsumpcyjnych (ust. 2). Zgodnie z drugim postanowieniem dodatkowym, rząd musi uwzględnić w budżecie państwa rekompensaty dla inicjatyw obywatelskich, które trafią pod obrady parlamentu.

360

5. Podsumowanie

Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest instytucją demokracji bezpośredniej, która funkcjonuje w Królestwie Hiszpanii od dziesiątków lat. Jej podstawy prawne są przewidziane w Konstytucji i w ustawie organicznej. Lektura przepisów ją regulujących wskazuje na przychylność władzy ustawodawczej dla projektów obywatelskich: świadczą o tym chociażby ułatwienia w zbieraniu podpisów (umożliwienie elektronicznego ich zbierania, w tym także za pośrednictwem prywatnego portalu internetowego), długi czas na zgromadzenie wymaganej ich liczby, wreszcie także zwrot przez państwo kosztów zbierania podpisów w przypadku wniesienia projektu do parlamentu. Obywatele chętnie korzystają z tej formy proponowania konkretnych rozwiązań organom władzy ustawodawczej, jednakże obserwacja praktyki wskazuje, że projekty obywatelskie – z rów-

nych przyczyn – nie stają się obowiązującym prawem, nie są uchwalane³⁴. Zarówno autorzy projektów obywatelskich, jak i osoby składające swoje podpisy muszą doskonale zdawać sobie sprawę, że występowanie z projektami obywatelskimi ma marne szanse na wprowadzenie projektowanego prawa. Należy więc ocenić, że w Hiszpanii procedurę związaną z przygotowywaniem i wnoszeniem projektów obywatelskich bardziej należy rozpatrywać w kategoriach szansy na prowadzenie debaty publicznej na tematy ważne społecznie, aniżeli procedury prowadzącej do uchwalenia nowego prawa.

³⁴ Zob. statystyki i informacje zawarte na stronie: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/ilp/legislaturas> (dostęp: 14.02.2022).