

Prawo petycji w Wielkiej Brytanii

1. Uwagi wstępne

Prawo do petycji stało się częścią życia politycznego na Wyspach, służąc nie tylko interesom wnioskodawcy, ale także wzmacniając legitymizację władzy Parlamentu, przez rozszerzenie jego kompetencji legislacyjnych oraz pośrednie zatwierdzenie hierarchii władzy państwowej¹. Petycja jako środek o charakterze wzajemnym, zmierzający do wymuszenia odpowiedniego działania na adresacie przez wnioskodawcę, stała się formą komunikacji między obywatelami a władzą, nie prowadząc jednocześnie do powstania obowiązku w odniesieniu do żadnej ze stron. Wnioskodawcy zyskali również silniejsze poczucie przynależności społecznej przez współdziałanie z innymi przedstawicielami ich społeczności, dążąc do osiągnięcia wspólnego celu, będąc świadomi tego, że im więcej głosów poparcia pod prezentowaną inicjatywą, tym większe prawdopodobieństwo, że osiągnie ona zamierzony skutek².

W ujęciu formalnym, petycja jest pisemnym wnioskiem skierowanym przez co najmniej jedną osobę do suwerena, rządu czy też parlamentu, mającym na celu wyrażenie pochwały lub dezaprobaty wobec podejmowanych przez nich działań³. Petycja oddziałuje głównie na sferę władzy legislacyjnej i wykonawczej. Stąd też w systemie prawnym Wielkiej Brytanii wystosowanie petycji możliwe jest zarówno do Parlamentu, tj. do Izby Gmin oraz do Izby Lordów, jak i do królowej. Każdy z ww. organów posiada własne uregulowania proceduralne dotyczące sposobu oraz wymogów formalnych złożenia petycji. Co istotne, w związku ze specyfiką brytyjskiego systemu prawnego, tak różnego od systemu kontynentalnego, bo opartego głównie na precedensie sądowym, nie ma w Wielkiej Brytanii jednej ustawy regulującej korzystanie z prawa do petycji. Stąd też kwestie proceduralne dotyczące korzystania z prawa do petycji zostały zawarte w uchwałach, regulaminach, wytycznych oraz przewodnikach udostępnianych przez właściwe organy państwowe⁴.

¹ G.A. Mark, *The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition*, „Fordham Law Review”, 1998, Tom 66, nr 6, s. 2169.

² *Ibidem*, s. 2170.

³ House of Commons Information Office, *Public Petitions. Factsheet P7. Procedure Series*, sierpień 2010, s. 2.

⁴ *Ibidem*; zob. także: <https://www.gov.uk/petition-government#before-you-start> [dostęp 30.07.2015] oraz Parliament of the United Kingdom, *Petitions to the Queen*, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/264800/petitionstothequeen.pdf [dostęp 30.07.2015].

2. Petycja do Parlamentu

Petycje składane w brytyjskim Parlamencie dzieli się na petycje publiczne (*public bills*) oraz petycje dotyczące ustaw prywatnych (*private bills*). W odróżnieniu od ustaw publicznych, ustawy prywatne prowadzą do powstania szczególnych obowiązków lub uprawnień na rzecz osób fizycznych lub prawnych. Mogą to być np. ustawy odnoszące się do banków, firm i instytucji powołanych na mocy ustawy prywatnej, wywołujące skutek o charakterze osobistym i szczególnym (w odróżnieniu od publicznego i ogólnego skutku ustaw publicznych)⁵. Petycje dotyczące ustaw prywatnych różnią się zatem znacząco od petycji publicznych, których celem jest oddziaływanie na wszystkich obywateli, a nie tylko na określone podmioty⁶. Ustawy prywatne są charakterystyczne dla brytyjskiego systemu prawnego (podobne regulacje występują jeszcze w niektórych państwach Wspólnoty Narodów, np. w Kanadzie)⁷. Różnice między petycjami publicznymi a prywatnymi nie ograniczają się jedynie do ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, ale obejmują również kwestie proceduralne. Procedura przedstawiania petycji Parlamentowi została uregulowana przez regulaminy parlamentarne, wśród których wyróżnia się regulaminy o charakterze stałym oraz czasowym (tj. obowiązujące jedynie do zakończenia sesji Parlamentu). Zgodnie z danymi udostępnionymi przez Parlament, obecnie w mocy jest 150 regulaminów odnoszących się do petycji publicznych oraz 250 regulujących postępowanie w sprawie petycji prywatnych⁸.

Petycja publiczna skierowana do Parlamentu powinna spełniać określone wymogi formalne. Aby dokument można było uznać za dopuszczalny, konieczne jest, aby wskazywał na wnioskodawców, przyczyny, dla których ten środek został przez nich podjęty oraz w jasny sposób formułował prośbę (*prayer*), mając na uwadze, że może ona dotyczyć tylko tych kwestii, które leżą w kompetencji Izby Gmin⁹. Wnioskodawcą może być każda osoba zabiegająca o podjęcie przez deputowanych określonych działań w wyznaczonym zakresie. Zgodnie z obowiązującą tradycją, również przedstawiciele korporacji miejskich z obszaru londyńskiego (*Corporations of the City of London*) mogą wystąpić z petycją publiczną do Izby Gmin¹⁰.

⁵ A. Semenowicz, D.M. Korzeniowska, *Wielka Brytania*, [w:] Kancelaria Senatu, Biuro Informacji i Dokumentacji, *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i Rosji*, Opracowania Tematyczne, wrzesień 2008 r., s. 63.

⁶ Parliament of the United Kingdom, *How to Petition against a Private Bill in the House of Commons?*, Sesja 2013–2014, s. 3, <http://www.parliament.uk/documents/upload/commonspetitioningkit.pdf> [dostęp 30.07.2015].

⁷ A. Semenowicz, D.M. Korzeniowska, *op. cit.*

⁸ Patrz: dane udostępnione przez Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej; <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/standing-orders/> [dostęp 30.07.2015].

⁹ Parliament of the United Kingdom, *Public Petitions to the House of Commons*; <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/petitioning/public-petitions/> [dostęp 30.07.2015].

¹⁰ House of Commons Information Office, *Public Petitions...*, *op. cit.*, s. 4.

Dużą rolę odgrywa także język dokumentu. Aż do 1993 r. obowiązywały staroangielskie formy gramatyczne i leksykalne. Choć wymóg ten został z biegiem czasu zniesiony, wiele petycji wciąż posługuje się archaicznymi formami językowymi¹¹. Należy również pamiętać o zachowaniu odpowiedniego układu tekstu, który można podzielić na trzy części, tj. zwrot do adresata, prośbę oraz zdanie zamykające, z których wszystkie powinny być utrzymane w odpowiednio podniosłym i wyrażającym szacunek tonie. Pod tekstem petycji umieszczone zostają podpisy wnioskodawców. Aby petycja została uznana za ważną, powinna zostać podpisana przez co najmniej jedną osobę ze wskazaniem jej adresu zamieszkania¹². Jakkolwiek petycja podpisana przez jedną osobę jest dokumentem ważnym, oczywiste jest, że dużo większą siłę oddziaływania mają petycje, którym udało się zdobyć większe poparcie¹³. Adresatem petycji publicznej jest Izba Gmin i to właśnie tam petycja jest przedstawiana w czasie posiedzenia Parlamentu. Warunkiem koniecznym jest zaprezentowanie petycji przez jednego z posłów zasiadających w Izbie Gmin. Zgoda na przedstawienie petycji leży w dyskrekcji deputowanego i nie oznacza jednocześnie identyfikacji z celem dokumentu¹⁴.

Petycja może zostać przedstawiona zgodnie z procedurą formalną lub nieformalną¹⁵. Droga nieformalna wymaga jedynie umieszczenia petycji, po uprzednim podpisaniu jej przez deputowanego, w zielonej torbie (*green petitions bag*) znajdującej się tuż za krzesłem osoby prowadzącej obrady Izby. Dużo bardziej złożona jest procedura formalna. W tym przypadku, konieczne jest wcześniejsze zgłoszenie w „Journal Office” chęci przedstawienia dokumentu, co pozwoli na umieszczenie go w porządku obrad. W dniu posiedzenia Parlamentu deputowany, który zgodził się zaprezentować petycję, odczytuje jej postulaty oraz informuje o liczbie złożonych pod nią podpisów¹⁶. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, przedstawienie petycji nie pociąga za sobą dyskusji w Parlamencie. Możliwe są jednak odstępstwa od tej zasady w sytuacji, gdy dokument wymaga niezwłocznego podjęcia odpowiednich działań¹⁷. Następnie, tekst petycji drukowany jest w oficjalnym sprawozdaniu z posiedzenia Parlamentu (*Hansard*). W tym samym sprawozdaniu umieszczone zostaje później stanowisko rządu opracowane przez departament, który jest właściwy w podniesionej w petycji kwestii przedmiotowej

¹¹ *Ibidem*, s. 2.

¹² *Ibidem*, s. 3.

¹³ Największe jak dotąd poparcie, tj. 4,5 miliona podpisów, zdobyła *Ambulance Dispute Petition* (15 grudnia 1989 r.); zob. House of Commons Information Office, *Public Petitions...*, *op. cit.*, s. 3.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Zob.: Standing Order No. 153 of the House of Commons – Public Business 2013, Sesja 2013–2014 oraz Standing Order No. 154 of the House of Commons – Public Business 2013, Sesja 2013–2014.

¹⁶ Parliament of the United Kingdom, *Public Petitions to the House...*, *op. cit.*

¹⁷ House of Commons Information Office, *Public Petitions...*, *op. cit.*, s. 4.

(np. zagadnieniami związanymi z transportem zajmować się będzie departament transportu)¹⁸.

Parlamentarna procedura składania petycji przez umieszczenie jej w *green petitions bag* za plecami przewodniczącego bywa krytykowana za anachronizm, który w świetle rozwoju technologicznego XXI w. zdaje się nie przystawać do rzeczywistości. Jest ona również uznawana za metaforę obrazującą spłykanie społecznej wartości prawa do petycji¹⁹. Wydaje się, że brytyjska procedura korzystania z prawa do petycji jest nie tylko anachroniczna, ale także skomplikowana. W przypadku petycji publicznej, wymóg pośrednictwa deputowanego, który zainteresował się problemem podniesionym w petycji przez wnioskodawców w stopniu, który skłonił go do zaprezentowania dokumentu na forum Izby Gmin, jest – po pierwsze – kwestią uznaniową leżącą w gestii deputowanego, a po drugie – może być czynnikiem hamującym dochodzenie praw obywatelskich. Ponadto, procedura parlamentarna jest bardzo czasochłonna, nie tylko wymagając od wnioskodawców zebrania podpisów, pośrednictwa deputowanego, który zgodził się zaprezentować dokument w Izbie, ale także nakładając obowiązek wcześniejszej weryfikacji, przez specjalnie wyznaczonego do tego urzędnika decydującego o tym, czy język, którym posługuje się petycja, jest właściwy.

Drugi rodzaj petycji, która może zostać wniesiona do Parlamentu brytyjskiego, to wyżej wspomniana petycja dotycząca ustawy prywatnej. Posiada ona węższy zakres podmiotowy niż petycja publiczna, ograniczając się jedynie do osób, które zostały w sposób „bezpośredni i szczególny” dotknięte skutkami przyjętej przez Parlament ustawy prywatnej (*private bill*). Inicjatorem ustawy prywatnej jest podmiot zewnętrzny będący osobą prawną lub też działający w imieniu władzy lokalnej (tzw. promotor ustawy), który może wnieść sprzeciw wobec petycji prywatnej, argumentując, że podmiot, który z nią wystąpił, nie doznał „bezpośredniego i szczególnego” uszczerbku w skutek przyjęcia aktu²⁰, kwestionując tym samym *locus standi* wnioskodawcy²¹. Stąd też istotnym elementem formalnym petycji jest określenie, kim jest wnioskodawca. Zaraz potem niezbędne jest uargumentowanie, w jaki sposób został on poszkodowany przez przyjętą ustawę, oraz wskazanie, czego domaga się wnioskodawca, tj. wprowadzenia zmian do ustawy lub też odrzucenia jej w całości przez Parlament²².

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ E. Howard, *E-petitions can be very effective, but don't put them in the hands of government*, The Guardian, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/feb/24/e-petitions-often-worse-than-useless> [dostęp 30.07.2015].

²⁰ House of Commons Information Office, *How to Petition against a Private Bill in the House of Commons*, Sesja 2013–2014, s. 3.

²¹ *Ibidem*, s. 10.

²² *Ibidem*, s. 4.

Petycja odnosząca się do ustawy prywatnej powinna zostać złożona w izbie, w której ustawa została zainicjowana. Co istotne, może ona zostać przedłożona dopiero po tym, jak ustawa zostanie formalnie zaprezentowana w Parlamencie przez jej inicjatora²³. Każda z izb posiada odmienne regulacje proceduralne dotyczące przedstawiania petycji deputowanym. W Izbie Gmin, jeśli promotor ustawy poddaje w wątpliwość *locus standi* wnioskodawcy, sąd arbitrażowy (*Court of Referees*) podejmuje decyzję o tym, czy może on złożyć wyjaśnienia przed odpowiednim komitetem w odniesieniu do kwestionowanej ustawy. W Izbie Lordów decyzja ta podejmowana jest przez komitet, bez konieczności angażowania sądu arbitrażowego²⁴. Promotorzy ustawy oraz wnioskodawcy mogą występować we własnym imieniu lub też wyznaczyć do tego swoich przedstawicieli. W imieniu promotorów ustawy mogą działać profesjonalni pełnomocnicy parlamentarni (*'Roll A' agents*), podczas gdy wnioskodawcy są reprezentowani przez pełnomocników zwanych *'Roll B' agents*. Wystąpić o przyznanie przedstawiciela może każda osoba, grupa osób oraz organizacja sprzeciwiająca się uchwaleniu danej ustawy prywatnej²⁵. Wyznaczeni przedstawiciele uprawnieni są do podejmowania wszelkich czynności w zakresie dalszego procedowania petycji, poczynając od złożenia dokumentów w biurze właściwym ds. ustaw prywatnych. W odróżnieniu od petycji publicznych, których złożenie nie pociąga za sobą konieczności uiszczenia żadnych opłat, w przypadku petycji dotyczących ustaw prywatnych pobierana jest opłata w wysokości £20²⁶.

3. E-petycje

Skomplikowane i wysoce sformalizowane procedury, stanowiące znaczące utrudnienie dla obywateli chcących dochodzić odpowiednich zmian prawnych lub społecznych, zmusiły rząd brytyjski do poszukiwania dalszych rozwiązań, które uprościłyby korzystanie z prawa do petycji. Stąd też coraz częściej zaczęto mówić o konieczności wprowadzenia zmian w obowiązującej procedurze.

W sierpniu 2011 r. rząd uruchomił elektroniczny system umożliwiający tworzenie, udostępnianie oraz zbieranie podpisów pod petycją za pomocą Internetu (epetitions.direct.gov.uk)²⁷, ustalając jednocześnie, że utworzyć oraz podpisać petycję mogą obywatele

²³ *Ibidem*, s. 3.

²⁴ Parliament of the United Kingdom, *How to petition against a private bill*, <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/petitioning/privatebillpetition/> [dostęp 30.07.2015].

²⁵ House of Commons Information Office, *How to Petition against...*, *op. cit.*, s. 5.

²⁶ *Ibidem*, s. 6.

²⁷ Zgodnie z danymi z 2012 r. jedynie w okresie pierwszego roku działania systemu e-petycji średnia dzienna liczba odsłon wyniosła 46,500, a 12 osób co minutę składało swój podpis pod kolejnymi petycjami. Zob. K. Rath, *E-petitions get 6.4 million signatures in a year*, BBC, UK Politics, 17 sierpnia 2012 r., <http://www.bbc.com/news/uk-politics-19266497> [dostęp 30.07.2015].

oraz osoby posiadające stałe miejsce zamieszkania na terytorium Wielkiej Brytanii. Inicjatorzy projektu wyznaczyli próg 100 tys. podpisów, po przekroczeniu którego Izba Gmin „może” podjąć debatę nad propozycją przedstawioną w petycji²⁸. Istotne jest tutaj posłużenie się słowem „może” (*could*), które nie implikuje powstania obowiązku po stronie Parlamentu. W praktyce, wiele z petycji, które przekraczają wyznaczony próg, a nie znajduje zainteresowanego nimi deputowanego, który chciałby włączyć się w działania na rzecz podniesionej w nich kwestii, pozostaje niezauważonych²⁹. Dlatego też system nie daje wnioskodawcom gwarancji, że nawet po uzyskaniu 100 tys. podpisów, ich petycja zostanie omówiona przez Parlament, aby w dalszej kolejności doprowadzić do oczekiwanej zmiany. Ponadto, prawie połowa z utworzonych w systemie petycji (47% w 2012 r.), która nie uzyskała wymaganej liczby podpisów w wyznaczonym okresie trzech miesięcy, zostaje odrzucona jako niespełniająca wymogów formalnych³⁰.

Pewne wątpliwości budzi również to, że elektroniczny system petycji do Parlamentu znajduje się w rękach rządu i to właśnie do rządu trafiają petycje dotyczące jego własnych działań oraz udostępniające dane osób, które określoną inicjatywę poparły, co doprowadziło do kuriozalnej sytuacji, w której to rząd staje się niejako sędzią we własnej sprawie wbrew powszechnie akceptowanej zasadzie „*nemo iudex in casa sua*”³¹. Jakkolwiek system petycji znajduje się w rękach rządu, brak jednak wyraźnych zasad, które określiłyby, jaki organ państwowy jest zobowiązany do podjęcia dalszych działań mających na celu nadanie dalszego biegu inicjatywie. Choć portal internetowy e-petitions już na stronie głównej informuje o tym, że za jego pomocą możliwe jest wywarcie wpływu na politykę rządu, i wymaga, żeby petycje odnosiły się do określonych działań rządu, to wszystkie petycje i tak kierowane są automatycznie do przewodniczącego Izby Gmin. Tym samym, odpowiedzialność za podjęcie dalszych działań zostaje przerzucona na Parlament, o czym system nie informuje swoich użytkowników³². Nie jest możliwe również śledzenie losów petycji przez osoby, które poparły jej założenia przez złożenie pod nią podpisu, co uniemożliwia dalsze prowadzenie kampanii społecznej, której ta petycja jest jedynie częścią.

Nie ulega wątpliwości, że elektroniczny system e-petycji, wprowadzony w Wielkiej Brytanii, wymaga jeszcze wielu zmian, zanim będzie mógł spełnić swoje podstawowe założenie, tj. ułatwienie obywatelom wywierania wpływu na rząd.

²⁸ W dosłownym angielskim brzmieniu wymóg ten stanowi: *if you collect more than 100,000 signatures, your e-petition could be debated in the House of Commons*; E. Howard, *op. cit.*

²⁹ E. Howard, *op. cit.*

³⁰ K. Rath, *op. cit.*

³¹ E. Howard, *op. cit.*

³² Hansard Society, *What next for e-petitions?*, Londyn 2012, s. 7.

4. Petycja do królowej

Rozwiązaniem typowym dla brytyjskiego ustroju monarchii parlamentarnej jest petycja do królowej. Jej zakres podmiotowy jest dużo szerszy niż zakres podmiotowy petycji do Parlamentu, gdyż do jej złożenia uprawnieni są nie tylko „poddani królowej”, ale także obywatele innych państw, o ile oczywiście królowa w akcie łaski zgodzi się na rozpatrzenie ich petycji³³. Petycje, w zależności od kwestii którą poruszają, są przekazywane właściwym ministerstwom (np. do spraw petycji odnoszących się do problemów imigracji właściwy jest minister spraw wewnętrznych, a minister ds. Szkocji zajmuje się sprawami dotyczącymi tego obszaru). Dlatego też większość petycji zaadresowanych bezpośrednio do królowej na adres Pałacu Buckingham jest przekazywana przez jej osobistego sekretarza do właściwego ministerstwa. Stąd też wiele procesów odbywa się bez angażowania w nie służb królewskich.

Zgodnie z obowiązującą procedurą opisaną w dokumencie „Petitions to Queen” opublikowanym przez Parlament Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej³⁴, petycja może zostać uznana za niedopuszczalną w przypadku spełnienia jednej z następujących przesłanek: użycie obraźliwego lub nieodpowiedniego języka, brak spójności, gdy wnioskodawca wydaje się osobą chorą psychicznie lub też jeśli jest to druga petycja od tej samej osoby w tej samej sprawie. Warunkiem pozwalającym na obiektywną i uzasadnioną ocenę niedopuszczalności jest otrzymanie kolejnej petycji w tej samej sprawie od tej samej osoby. Natomiast ocena stanu psychicznego wnioskodawcy czy też spójności dokumentu lub języka, jakim się posługuje, jest kwestią bardzo subiektywną i uznaniową. W odpowiedzi na petycję wnioskodawca informowany jest o decyzji odmownej, decyzji pozytywnej lub też, że w danej sprawie została uprzednio wydana już decyzja pozytywna.

Wnioskodawcy mogą również zwrócić się w swojej sprawie do wybranego członka rodziny królewskiej. Taki wniosek nie będzie jednak traktowany jak petycja, ponieważ jedynie królowa posiada konstytucyjne umocowanie do wydawania poleceń ministrom.

Jakkolwiek instytucja petycji do królowej wydaje się anachroniczną zaszłością systemu państwa opartego na petycji do suwerena, stanowi ona dodatkową drogę prawną umożliwiającą dochodzenie praw obywatelskich. Nie ulega jednak wątpliwości, że system pozwalający na odrzucenie petycji w przypadku podejrzenia, że wnioskodawca jest osobą chorą psychicznie lub też wywód wydaje się niespójny, może stanowić szczególną przeszkodę w dochodzeniu swoich praw, np. przez osoby niepełnosprawne.

³³ Parliament of the United Kingdom, *Petitions to Queen*, op. cit.

³⁴ *Ibidem*, s. 1–3.

5. Podsumowanie

Petycja jest tylko jednym z wielu etapów prowadzących do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim jest zmiana prawa lub polityki rządu i zazwyczaj wymaga podjęcia szeregu dodatkowych działań w ramach kampanii społecznej opowiadającej się za określonymi reformami. Jak pokazuje przykład Wielkiej Brytanii, dokument ten jest istotnym wskaźnikiem społecznego poparcia dla danej idei, demonstrując władzy, że za inicjatywą opowiada się wielu obywateli i tym samym uniemożliwiając jej zignorowanie. Petycja wraz z innymi środkami, takimi jak spotkania z deputowanymi, demonstruje poziom zaangażowania społecznego. Należy jednak pamiętać, że jest ona tylko początkowym etapem, który wymaga podjęcia wielu dodatkowych działań, aby dana inicjatywa mogła zostać wcielona w życie. Najlepiej ilustruje to, przytoczony powyżej, przykład Wielkiej Brytanii, która przeszła długą drogę od przyjętej w XIII w. *Magna Carta*, będącej wynikiem sprzeciwu wobec królewskiego ucisku, do elektronicznego systemu e-petycji pozwalającego na stworzenie i wysłanie petycji, a także zbieranie poparcia dla niej za pomocą Internetu. Choć zmieniają się sposoby korzystania z prawa do petycji, sama petycja niezmiennie pozostaje środkiem służącym wywieraniu presji społecznej na władzę i, tym samym, zmuszeniu jej do podjęcia odpowiednich działań.

Parlamentarna procedura korzystania z prawa do petycji, która wymaga pośrednictwa deputowanego (w przypadku petycji publicznej) oraz spełnienia szeregu warunków dotyczących formy i stylu dokumentu, jest nie tylko skomplikowana, ale też w dużej mierze niewydajna. Nie zmieniło tego nawet wprowadzenie elektronicznego systemu e-petycji. Być może, podjęte w 2015 r. przez rząd działania mające na celu zmodernizowanie portalu rozwiążą część tych problemów. Wydaje się jednak, że Wielka Brytania potrzebuje nie tyle modernizacji systemu, co zmiany całej procedury, która wydaje się być reliktem minionych czasów.