

Ewa Wójcicka
(Wrocław)

PRAWO PETYCJI DO PARLAMENTU WIELKIEJ BRYTANII. GENEZA I ROZWÓJ

ABSTRAKT

Celem artykułu jest przybliżenie historycznych i prawnych aspektów wiążących się z powstaniem i kształtowaniem prawa petycji. Wielka Brytania jest państwem, w którym najwcześniej w Europie wykształciła się instytucja petycji. Idea przedstawiania prośb i skarg rozwijała się intensywnie w kolejnych stuleciach (zwłaszcza w wiekach XVII i XVIII), wpływając nie tylko na ochronę indywidualnych praw jednostki, ale coraz bardziej na kształtowanie się świadomości politycznej obywateli. Rozbudowa środków ochrony prawnej jednostek, a także ograniczenie zakresu władzy królewskiej umniejszyły rolę petycji kierowanych do monarchy. Wzrosła natomiast rola petycji kierowanych do parlamentu. Przestał on być tylko instytucją, za której pośrednictwem petycje były przedstawiane panującemu, lecz stał się jednym z adresatów. Zmianie uległa wówczas sama petycja, przeistaczając się w instytucję, która nie tylko służyła wyrażaniu prośb i skarg jednostek, ale również była używana w celu wywierania wpływu na ustawodawstwo. Tym samym petycja stała się doniosłym instrumentem inicjatywy ustawodawczej oraz narzędziem kształtującym opinię publiczną i zachęcającym obywateli do uczestnictwa w sprawach państwowych. Instytucja prawa petycji nie posiada dzisiaj tego samego znaczenia, jakie miała w przeszłości. Współcześnie większość petycji kierowanych do Izby Gmin dotyczy spraw o charakterze publicznym, leżących w kompetencji parlamentu. Sporadycznie pojawiają się petycje prywatne, będące środkiem obrony i ochrony interesów jednostki. W ostatnich latach zauważyć jednak można pewne odrodzenie prawa petycji. Mając na względzie większe zaangażowania społeczeństwa w pracę parlamentu i politykę, złagodzone niektóre wymagania w zakresie stylu i zawartości petycji publicznych. Przystąpiono m.in. do prac nad elektronicznym systemem składania petycji publicznych do parlamentu.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo do petycji, Wielka Brytania, parlament, prawa jednostki, prawa obywatelskie, inicjatywa ustawodawcza

Wielka Brytania posiada długą tradycję prawa petycji, uznawanego powszechnie za pierwsze w Europie. Najwcześniejsza petycja zanotowana w historii konstytucyjnej Anglii to petycja arystokratów z 1013 r. do króla Anglii Aethelreda the Unready, który podczas najazdu Duńczyków uciekł do Francji. Petycja wymieniała ich żale i wzywała go do powrotu. W odpowiedzi król obiecał nie karać ich za przedstawienie skarg oraz zadośćuczynić ich żalom. W ten sposób brak negatywnych konsekwencji za złożenie petycji stał się jej główną charakterystyczną cechą¹.

Początkowo petycja² była prośbą o wynagrodzenie krzywd wysłaną przez podwładnego do władcy. Charakteryzowała się pokornym tonem i uznaniem wyższego statusu adresata³. Z czasem jednak znaczenie i funkcja petycji uległy istotnym zmianom.

Składanie petycji jako prawo zostało uznane w Wielkiej Karcie Wolności (*Magna Charta Libertatum*) wydanej w Anglii w 1215 r. przez Jana bez Ziemi. Formalnie Wielka Karta Wolności była przywilejem mającym równocześnie znamiona umowy między królem a jego wasalami. Ograniczała władzę monarszą, głównie w dziedzinie skarbowej (nakładanie podatków za zgodą Rady Królestwa) i sądowej (zakaz więzienia lub karania bez wyroku sądowego), określając uprawnienia baronów, duchowieństwa i zakres swobód klas niższych⁴. Karta przyznała angielskim baronom prawo petycji do króla w przypadku łamania przez niego jej postanowień. Jeżeli monarcha w ciągu 40 dni nie dostosował się do petycji baronów, ci kierowali się do justycjariusza⁵. Gdyby król nadal buntował się, baroni mogli wezwać lud do usunięcia go z tronu⁶. Początkowo petycje były przedstawiane królowi przez wybrane grupy baronów.

1 N.B. Smith, "Shall Make No Law Abridging ...": *An Analysis of the Neglected, But Nearly Absolute, Right of Petition*, University of Cincinnati Law Review, 1986, nr 54, s. 1173.

2 Etymologia słowa „petycja” wywodzi się od łacińskiego *petitio* oznaczającego prośbę, żądanie.

3 D. Zaret, *Petitions and the 'Invention' of Public Opinion in the English Revolution*, American Journal of Sociology, 1996, nr 101, s. 1512–1515.

4 P. Janowski, *Magna Charta Libertatum, Wielka Karta Wolności z 15 czerwca 1215 roku*, [w:] *Encyklopedia Katolicka*, Lublin 2006, t. XI, kol. 804–805.

5 Do początku XIII w. był głównym pomocnikiem i zastępcą króla. Gdy urząd ten zaczął zagrażać królowi, zniesiono go, a znaczną część jego uprawnień przeniesiono na kanclerza.

6 C. Rice Andrews, *A Right of Access to Court Under the Petition Clause of the First Amendment: Defining the Right*, Ohio State Law Journal, 1999, nr 60, s. 20.

Z biegiem czasu instytucja ta ewoluowała, stając się zwyczajową praktyką różnych grup społecznych, w tym książąt i baronów, którzy zgodę na kolejne podatki uzależniali od spełniania swoich żądań⁷. W XIII–XIV w. Wielka Karta Wolności była wielokrotnie potwierdzana; w XVII w. stała się argumentem w walce o prawa parlamentu. Do dziś w ustawodawstwie anglosaskim Wielka Karta Wolności uznawana jest za fundament porządku konstytucyjnego i gwarancję wolności obywatelskich.

Pojawienie się silnego monarchy ze scentralizowaną biurokracją podczas panowania Edwarda I, Edwarda II i Edwarda III, ewolucja stosunków między poddanym i królem oraz początek parlamentaryzmu w Anglii zapewniły warunki dla dalszego rozwoju instytucji petycji. Początkowo parlament nie był adresatem, lecz tylko instytucją, za której pośrednictwem petycje były przedstawiane panującemu. W parlamencie petycjami kierowanymi do króla zajmowali się jego ministrowie bądź też komisje składające się z członków Rady Królewskiej, sędziów i baronów, znanych jako *triers*. Zadośćuczynienia dawane skarżącym w tym wczesnym okresie można dziś zaklasyfikować jako sądowe, ustawodawcze albo administracyjne, czego wówczas nie rozróżniano⁸.

Ewolucja średniowiecznych rządów zrutynizowała procedury wysyłania petycji do monarchy i parlamentu, którego większość codziennej pracy zaczęła sprowadzać się do odbierania i odpowiadania na petycje. Za panowania Edwarda III ustaliła się praktyka, że na otwarciu każdej sesji parlamentu kanclerz ogłaszał gotowość króla do rozpatrywania petycji⁹.

Historia petycji do parlamentu odzwierciedla rosnącą złożoność w instytucjach średniowiecznych. W przeciwieństwie do petycji tworzonych za panowania Edwarda I, petycje składane pod rządami Ryszarda II osiągnęły charakterystyczną formę ze względu na odbiorcę i sposób wyrażania swoich prośb. Ich precyzja i opracowanie często wymagały użycia skrybów (przepisywaczy tekstów) i prawników¹⁰.

7 J.M. Spanbauer, *The First Amendment Right to Petition Government for a Redress of Grievances: Cut from a Different Cloth*, Hastings Constitutional Law Quarterly, 1993, vol. 21, s. 23–24.

8 G.M. Trevelyan, *Historia Anglii*, Warszawa 1967, s. 245; T. Janasz, *Historia Anglii*, Warszawa 1963, s. 245.

9 J.E.A. Jolliffe, *The Constitutional History of Medieval England*, London 1967, s. 404.

10 D. Zaret, *Origins of Democratic Culture: Printing, Petitions and the Public Sphere in Early Modern England*, Princeton 2000, s. 82–83.

Petycje miały charakter prywatny (*private petition*) bądź wspólny (*common petition*). Pierwsze z nich miały ograniczony cel i służyły indywidualnemu podmiotowi dochodzeniu zadośćuczynienia za doznane krzywdy. Termin „wspólna petycja” jest trudniejszy do zdefiniowania, gdyż w istocie był on używany do opisywania różnych petycji. Klasyczna definicja wspólnej petycji opracowana przez A.R. Myers i D. Raynera głosi, że termin „wspólna” (*common*) nie oznacza rycerstwa i mieszczan w parlamencie; raczej zaś sugeruje, że petycja „dotyczyła wspólnego lub publicznego interesu”¹¹. Zdaniem tych autorów petycje były określane jako wspólne nie dlatego, że pochodziły od Izby Gmin albo że miały charakter zbiorowy, ale dlatego, że były one petycjami dla „wspólnej korzyści”. Według G. Dodd wyraz „wspólna” może być również oznaczać, że były to petycje Izby Gmin. Przemawia za tym fakt, iż przed początkiem panowania Edwarda III, Izba Gmin została ustanowiona jako rzeczywisty organ petycyjny, przedstawiający to, co stało się określane jako „wspólne petycje”. Takie petycje często zaczynały się od słów „Izba Gmin błaga”¹². Można zatem przyjąć, iż petycje wspólne mogły zostać zainspirowane zarówno przez zainteresowane organy, jak i osoby spoza parlamentu, ale ich zasadniczą cechą była prośba do króla o działanie w sprawie, która dotyczyła ogólnego interesu, korzyści wspólnoty.

Wiek XIV przyniósł ważne i dalekosiężne zmiany dotyczące prywatnych petycji. Przestały one mieć w parlamencie takie samo znaczenie, jak za panowania Edwarda I i Edwarda II. W dokumencie *Modus Tenendi Parliamentum* z ok. 1321 r., przedstawiającym procedury i organizację parlamentu, stwierdzono, że prywatny interes powinien być najmniej ważną ze spraw rozpatrywanych przez parlament. Zaczęto dostrzegać, iż rola parlamentu winna koncentrować się na sprawach militarnych lub finansowych, nie zaś na wymierzaniu sprawiedliwości. Nie znaczy to jednak, że prywatne petycje zniknęły z parlamentu. Zdarzały się petycje, dla których parlament był jedynym właściwym miejscem oferującym działanie naprawcze. Wciąż posiadał bowiem cechy, których żaden sąd czy ekstra-sądowy organ nie mógł naśladować ani zastąpić. Tym samym odgrywał decydującą rolę w naprawianiu niedoskonałości w prawnej i administracyjnej strukturze Królestwa¹³.

11 G. Dodd, *Justice and Grace: Private Petitioning and the English Parliament in the Late Middle Ages*, New York 2007, s. 127.

12 A.M. Patterson, *Reading Between the Lines*, Madison 1993, s. 63.

13 G. Dodd, *op. cit.*, s. 124–125.

Zasadą stało się, że petycje prywatne były odsyłane sądom. Wraz z kształtowaniem się stałych reguł (*rigor iuris*), stosowanych przez sądy *common law*, do władcy kierowano wnioski o wydania orzeczenia lub o zmianę zapadłego już rozstrzygnięcia. Później petycje dotyczące prywatnych spraw dążących do rozwiązania sporu lub kwestionujących działalność sądów były przekazywane do kanclerza, tym samym uwalniając Radę Królewską od jej sądowych obowiązków¹⁴. W konsekwencji utrwalił się zwyczaj, że prośby kierowane są wprost do niego. Zwyczaj ten został potwierdzony w 1349 r. przez Edwarda III, który nakazywał, by wszystkie wnioski w sprawie królewskiej łaski adresowane były do kanclerza¹⁵. Kierowano do niego również wszelkie petycje dotyczące zasad prawa.

Różne postępowanie z petycjami indywidualnymi i wspólnymi doprowadziło do oddzielenia władzy ustawodawczej od sędowniczej. Wzrost liczby petycji wspólnych i absorbowanie Izby Gmin sprawami ustawodawstwa wpłynęło na zmniejszenie jej udziału w sądowej działalności parlamentu, czyniąc go w mniejszym stopniu instytucją o charakterze trybunału. Petycje rozwinęły się w instrument, który nie tylko spełniał życzenia jednostek, ale również był używany w celu wywierania wpływu na ustawodawstwo¹⁶. Izba Gmin zaczęła w 1327 r. domagać się, aby jej petycje stały się statutami, czyli ustawami. Zdaniem A.F. Pollarda były one „źródłem inicjatywy ustawodawczej Izby Gmin, ponieważ petycje wymagały wspólnych debat, wspólnej akcji, która stała się nawykiem, instytucją, kształtującą charakter Izby Gmin”¹⁷. Taki był początek uprawnień Izby Gmin do inicjatywy ustawodawczej i przekształcenia parlamentu w ciało ustawodawcze¹⁸. Jeżeli petycja pochodziła od Izby Gmin, przedstawiano ją też do rozpatrzenia lordom. Izba Gmin jednak prawie zawsze załączała przy swoich własnych petycjach petycje lordów, wskutek czego urzędowa formuła preambuły ustaw wspominała o „petycji gmin i zgodzie lordów”. W konsekwencji ustalił się równy współudział

¹⁴ J.E.A. Jolliffe, *op. cit.*, s. 336, 365, 467–468.

¹⁵ Zob. W.N. Hohlfeld, *The Relation Between Equity and Law*, [w:] *idem, Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning and Other Essays*, New Haven 1923.

¹⁶ B. Kümin, A. Würigler, *Petitions, Gravamina and the Early Modern State: Local Influence on Central Legislation in England and Germany*, *Parliaments, Estates & Representation*, 1997, nr 17, s. 39–60.

¹⁷ A. Meszorer, *Brytyjski system parlamentarny w zarysie*, Warszawa 1962, s. 22.

¹⁸ G.M. Trevelyan, *op. cit.*, s. 245. Prawa ustawodawcze zyskał parlament w 1336 r.

obu Izb w dziedzinie prawodawstwa. Niewątpliwie również lordowie mogli za pomocą petycji zapoczątkować działalność prawodawczą. Wówczas projekt ustawy, sporządzony na rozkaz króla i z inicjatywy lordów, musiał być oddany pod rozpatrzenie gminom¹⁹. Oczywiście nowe ustawodawstwo nie pochodziło wyłącznie z petycji, w dalszym ciągu bowiem inicjowane było przez króla i jego doradców.

Do parlamentu wpływały również petycje zawierające prywatne projekty ustaw²⁰. Dla przeprowadzenia tego typu ustaw grupy mieszczan i szlachty wchodziły ze sobą w układy, tworząc grupy lobbingowe²¹. Najbardziej aktywny lobbing prowadził Londyn. Inicjatywy tego typu pochodziły z całego kraju i dotyczyły wielu dziedzin życia, np. przywilejów kupców czy zasad produkcji wełnianych tkanin. Aby propozycja stała się ustawą, musiała otrzymać zgodę króla. Jeśli władca ją wyrażał, wpisywał w przypadku ustaw odnoszących się do spraw publicznych „król tego chce”, w sprawach prywatnych zaś „niech to będzie zrobione, jak się tego oczekuje”. Propozycje, które nie otrzymały akceptacji króla, były opatrzone zwrotem „król przemyslił”²².

We wczesnej XVII-wiecznej Anglii słowo „petycja” było powszechnie używanym terminem. Nagminność korzystania z tej instytucji spowodowała, iż XVII wiek był określany „wiekiem petycji”²³.

Dwukrotne składanie petycji dotyczącej tego samego przedmiotu i do tej samej władzy było niewłaściwe, jednak prawo tego nie zabraniało. Każde złożenie petycji było odnotowane, nawet wtedy, gdy uporczywi

¹⁹ A. Esmein, *Zasady prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1904, s. 71–72.

²⁰ Instytucja ta przetrwała do dziś. Rozpoczyna ją petycja złożona przez osobę lub organizację, która domaga się zmiany prawa, wprowadzenia nowych przepisów, uzyskania uprawnień, których nie może dochodzić w innej formie, „wypełnienia luk” lub też przyznania czegoś, co nie jest zagwarantowane w istniejącym ustawodawstwie. Opracowanie prywatnych ustaw (*private bills*) jest procesem bardzo złożonym, pracochłonnym i wymagającym zaangażowania parlamentarnego pełnomocnika. Proces ustawodawczy dla prywatnych ustaw jest taki sam, jak dla projektów publicznych. Obowiązują jednak różne zasady, jak chociażby wymóg zgłoszenia petycji do 27 listopada każdego roku. Zob. *Private Bills*. Factsheet L4. Legislation Series, House of Commons Information Office, 2008, <http://www.parliament.uk/documents/upload/l04.pdf>.

²¹ Zob. szerzej: R.W. Hoyle, *Petitioning as Popular Politics in Early Sixteenth-Century England*, *Historical Research*, 2002, vol. 75, nr 190, s. 365–389.

²² A.S. Bidwell, *Blaski i cienie parlamentaryzmu brytyjskiego*, Warszawa 2004, s. 32.

²³ D. Zaret, *op. cit.*, s. 83.

petenci irytowali władze, do których petycje składano. Nie oznacza to, że prawo petycji było nieograniczone. Ograniczeń tych nie definiowało żadne prawo, lecz o ich istnieniu świadczy praktyka. Przede wszystkim petycja musiała bezpośrednio dotyczyć ją wnoszącego. Charakterystyczna była również retoryka szacunku przejawiająca się w bezkrytycznej postawie skarżącego wobec władcy. Skarga zawarta w petycji musiała być apolitycznym, neutralnym przekazem informacji, unikającym dyktowania rozwiązań i pozostawiającym to „mądrości władzy”, do której się odwoływała. Wywieranie nacisku było zabronione. Petycje o charakterze wspólnym, publicznym, zazwyczaj pochodziły od zbiorowych podmiotów. Lokalne władze przedstawiały skargi jako opinię cechu, hrabstwa lub miasta. Dodatkowo oczekiwano, że „petycja musi być zgodna z prawdą”. Petycje nie mogły być publicznymi dokumentami, ponieważ obrady władz, do których składano petycje, były tajne²⁴.

Rząd angielski był przyzwyczajony do przyjmowania petycji sporządzonych ręcznie i zazwyczaj sformułowanych w uległym tonie. Poczynając od 1640 r., wraz z eksplozją druku i prasy, ten tradycyjny tryb został zrewolucjonizowany. Petycje, poruszające sprawy religijne i polityczne, zaczęły być drukowane i omawiane w prasie²⁵.

Podczas walk Stuartów z parlamentem w XVII w. królowie starali się ograniczyć prawo petycji wykorzystywane przez ich przeciwników do krytykowania polityki tronu. W maju 1648 r. parlament zezwolił nie więcej niż 20 osobom na prezentowanie petycji (*Declaration against tumultuous Assemblies, under Pretence of preparing Petitions*). Jednocześnie wymagano, aby prezentacja odbywała się w pokojowy oraz zorganizowany sposób. W akcie tym uznano petycję za podstawowe prawo: „Prezentowanie przed parlamentem w stosowny sposób swych usprawiedliwionych, słuszych skarg w formie petycji jest prawem i przywilejem angielskich poddanych; a parlament zawsze powinien być gotowy do przyjmowania takich petycji”.

Wraz z przywróceniem dynastii Stuartów parlament anulował akty ustawodawcze wydane podczas bezkrólewia. Jednak zasadnicze postanowienia ustawy z 1648 r. zostały na powrót uchwalone w 1661 r. Akt Przeciwno Burzliwemu Składaniu Petycji z 1661 r. (*The Act Against Tumultuous Petitioning*) zakazywał wnoszenia do króla lub izby parla-

²⁴ *Ibidem*, s. 90, 96.

²⁵ *Ibidem*, s. 96.

mentu skarg lub próśb grupowych (podpisanych przez 20 i więcej osób albo, w niektórych przypadkach, przez 10 i więcej osób) zmierzających do wprowadzenia zmian w państwie i kościele. Taką skargę lub prośbę można było wnieść jedynie po uprzednim uzyskaniu zgody większości członków Great Jury danego hrabstwa albo co najmniej trzech sędziów pokoju. W przypadku petycji dotyczących kwestii Londynu wymagana była zgoda Lorda Mayora²⁶. Akt ten, ze zmianami, nadal obowiązuje.

W 1669 r. Izba Gmin postanowiła: „Przygotowanie i prezentowanie przed Izbą Gmin petycji dotyczących skarg jest nieodłącznym prawem każdego obywatela (człowieka z gminy) Anglii”. W 1680 r. parlament ponownie wystąpił z uchwałą, że „składanie petycji do króla w celu zwołania oraz obradowania parlamentu i zadośćuczynienia krzywd jest i zawsze powinno być niezaprzecznym prawem poddanych angielskich”.

Wyraźne ustawowe wypowiedzenie się władcy co do obowiązywania prawa petycji nastąpiło w Karcie Praw z 1689 r. (*Bill of Rights*). Od tego momentu zwykło mówić się o prawie petycji w nowożytnym znaczeniu²⁷. Karta w pełni potwierdziła prawo do petycji jako element brytyjskiej Konstytucji oraz uznała je za powszechne prawo poddanych, którego wykonywanie nie może powodować jakiejkolwiek odpowiedzialności sądowej lub osobistej. Prześladowanie lub więzienie osób wnoszących petycję uznano za sprzeczne z prawem.

Koniec XVIII w. to początek olbrzymiego wzrostu liczby petycji do parlamentu²⁸. Autorzy petycji nie byli już narażeni na negatywne konsekwencje, a ich inicjatywy często kończyły się sukcesem. Izba Gmin uchwaliła w 1780 r. rezolucję mówiącą, że jej obowiązkiem jest „zapewnić, jak to tylko możliwe, natychmiastowe i skuteczne zadośćuczynienie nadużyciom, o których mowa w petycjach...”. W latach 1779–1780 ruch reformatorski nie uciekał się do przemocy. Zamiast tego robił użytek z prasy, publicznych spotkań oraz petycji do parlamentu i króla²⁹. Petycje dotyczące reformy wyborczej w latach 1831–1832 zawierały olbrzymią liczbę podpisów. Pod koniec XVIII w. petycje stały się po-

²⁶ Zob. E. Haupt, *Das Petitionsrecht*, Lauban 1927, s. 5–17; E.A. Kosmiński, A.J. Lewicki (red.), *Angielska rewolucja burżuazyjna XVII wieku*, t. I, Warszawa 1957, *passim*.

²⁷ J. Lang, *Wnioski obywatelskie w administracji państwowej*, Warszawa 1976, s. 176.

²⁸ E.N. Williams, *The Eighteenth Century Constitution 1688–1815: Documents and Commentary*, Cambridge 1960, s. 408.

²⁹ W. Holdsworth, *op. cit.*, s. 118.

wszechnym sposobem wyrażania opinii przez osoby pozbawione prawa wyborczego³⁰.

Rozbudowa środków ochrony prawnej jednostek w postępowaniu administracyjnym, a także ograniczenie zakresu władzy królewskiej umniejszyły rolę petycji kierowanych do króla. Wzrosła natomiast rola petycji kierowanych do parlamentu, które najczęściej przekształcały się w inicjatywę ustawodawczą. Masowe petycje przedkładano parlamentowi nie tylko w XVII w., ale również w XVIII i w pierwszej połowie XIX w. Z czasem i one traciły jednak na znaczeniu. Spowodowane to było demokratyzacją prawa wyborczego, rozwojem nowoczesnych partii politycznych, a także odejściem przez Izbę Gmin w 1817 r. od przeprowadzania debat plenarnych nad petycjami³¹.

Koniec XIX w. przyniósł znaczne zmniejszenie liczby petycji, chociaż pod niektórymi z nich podpisywała się ogromna liczba osób. Wyrażany był pogląd, iż niezależnie od praktycznej użyteczności petycji zawsze ma ona wartość sentymentalną jako zachowanie popularnego prawa opartego na jednej z podstawowych zasad konstytucji brytyjskiej. Wielki wzrost liczby petycji dokonał się na początku lat 80. XX w. Poruszano w nich takie problemy społeczno-prawne, jak aborcja, badania embrionalne czy kara śmierci.

Współcześnie większość petycji rozpatrywanych przez Izbę Gmin stanowią publiczne petycje³². Przymiotnik „publiczne” (podobnie jak „wspólne” w czasach nowożytnych) nie oznacza, że petycje sporządzane są przez władze publiczne, lecz że dotyczą one spraw o znaczeniu publicznym³³. Publiczna petycja to pisemna prośba skierowana przez jedną osobę lub grupę

³⁰ L.H. van Voss (red.), *Petition in Social History*, Cambridge 2002, s. 4.

³¹ B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 9.

³² Nie należy mylić petycji publicznych, składanych w Izbie Gmin, z petycjami mającymi na celu zablokowanie uchwalenia ustawy prywatnej (*private bill*). Petycje przeciwko prywatnym ustawom mogą być wnoszone osobiście przez osoby, których ustawy te „bezpośrednio i szczególnie” dotyczą.

³³ Petycje publiczne są także przedstawiane w Izbie Lordów przez jej członków lub sekretarza. Jednakże procedura ta jest bardzo rzadko stosowana i nie prowadzi do podjęcia jakichkolwiek działań. W ostatnich 20 latach złożono tylko 28 petycji. Ostatnia prezentacja miała miejsce 13 grudnia 2000 roku – *Public Petitions*, Factsheet P7, House of Commons, March 2009, s. 9; The Standing Orders Of The House Of Lords. Relating To Public Business, 2010, pkt 74, <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld/ldstords/116/116.pdf>.

osób do Izby Gmin, aby poinformować deputowanego o swojej opinii na jakiś temat i prosić go o podjęcie odpowiednich działań.

Obywatele nie wnoszą petycji przed Izbę Gmin osobiście, lecz za pośrednictwem deputowanego, aczkolwiek nie jest on zobligowany do jej przedstawienia³⁴. Deputowany nie może przedstawić swojej własnej petycji. Jeżeli jednak kieruje do Izby własną petycję, to musi ona być przedstawiona przez innego deputowanego. Ta zasada nie dotyczy przypadków, kiedy członek parlamentu przedstawia petycję podpisaną przez niego, jako osoby reprezentującej władze lokalne lub inne instytucje publiczne.

Przepisy regulujące warunki, tryb, sposób wnoszenia i rozpatrywania petycji zawarte są w licznych uchwałach i Regulaminie Izby Gmin³⁵. Procedura obrad Izby Gmin kształtowała się stopniowo i do dziś jeszcze, mimo istnienia tzw. *Standing Order* – uchwał podejmowanych przez każdą z izb, regulujących niektóre zagadnienia postępowania – większa jego część zawarta jest w tradycji, zwyczajach parlamentu i precedensowych rozstrzygnięciach spikera izby³⁶. Do 4 kwietnia 1974 r. istniała w Izbie Gmin Komisja ds. Petycji³⁷. Jej rolą było posortowanie i sklasyfikowanie petycji. Komisja ta nie miała uprawnień do zbadania istoty petycji i nie mogła rekomendować sposobu jej rozstrzygnięcia. Ze względu na jej niewielkie uprawnienia, komisja ta została zniesiona, propozycje zaś jej przywrócenia są przez Izbę Gmin oceniane negatywnie³⁸.

Petycje kierowane do Izby Gmin muszą spełniać specyficzne wymagania w zakresie stylu i zawartości petycji, podpisów czy też prezentacji

34 Podobnie kwestię przekazywania postulatów ujmuje polska ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, stanowiąc jedynie w art. 21 ust. 1, że „posłowie i senatorowie przyjmują opinie, postulaty, wnioski wyborców oraz ich organizacji i biorą je pod uwagę w swej działalności parlamentarnej”. Nie muszą więc przekazywać organom państwowym złożonych na ich ręce wystąpień wyborców. Do ich arbitralnej decyzji należy sposób wykorzystania uzyskanych tą drogą informacji – Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r., nr 221, poz. 2199).

35 Standing Orders of The House of Commons, Public Business, April 2010, pkt. 153–157; www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmstords/539/539.pdf

36 W. Skrzydło (red.), *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2007, s. 28.

37 Pierwsza komisja do spraw petycji została powołana w parlamencie angielskim w 1571 r.

38 *Public petitions and early day motions: first report of session 2006–2007*, House of Commons, Procedure Committee, s. 12.

petycji. Aby uczynić procedurę bardziej przejrzystą oraz dostępną dla społeczeństwa, od początku lat 90. XX w. zaobserwować można pewne reformy w tym zakresie. W 1993 r., po sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej ds. Procedury, Izba Gmin złagodziła niektóre zasady dotyczące przygotowania i prezentacji publicznych petycji. Obok tradycyjnych formuł (np. „Do Czcigodnej Izby Gmin Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii w Parlamencie zgromadzonych”) dozwolono posługiwanie się nowoczesnymi sformułowaniami (np. „Do Izby Gmin”)³⁹. Ponownie przepisy zostały złagodzone w wyniku zalecenia Komisji ds. Procedury z 2004 r.⁴⁰, likwidującego wymóg ręcznego sporządzania petycji.

Jednym z warunków formalnych jest wymóg, aby petycja była sporządzona w języku angielskim⁴¹, w formie wyrażającej szacunek do Izby Gmin. Każda petycja musi być powściągliwa w języku i w sposób zrozumiały przedstawiać jej autorów oraz „błagalną prośbę (*preyer*)”, a więc wniosek do Izby Gmin mieszczący się w ramach jej kompetencji. W petycji nie można nawiązywać do żadnej debaty w parlamencie ani do żadnej zamierzonej propozycji, chyba że taka propozycja jest zamieszczona w Gazecie Ogłoszeń (*Notice Paper*). Nie można również wnioskować o przyznanie subwencji ze środków publicznych, z wyjątkiem rekomendacji monarchy, chyba że petycja zawiera prośbę o przyznanie publicznych środków w formie projektu ustawy⁴². Petycja musi być złożona w formie pisemnej, drukowanej, nie może zawierać skreśleń, wymazań i dopisków między wierszami. Do petycji nie mogą być dołączane żadne listy, oświadczenia i inne dokumenty.

Petycja musi być podpisana przez przynajmniej jedną osobę. W innym bowiem przypadku petycję pozostawia się bez rozpatrzenia. Pierwszy podpis powinien być złożony bezpośrednio pod tekstem petycji. Jeżeli podpisy znajdują się na więcej niż jednej kartce, to pełny tekst prośby (*preyer*) do Izby musi być powtórzony w nagłówku każdej kartki. Każdy

39 Tradycyjna formuła oznaczająca autora petycji brzmiała „*The Humble petition of...*”. Obecnie dozwolone jest użycie sformułowania „*The petition of...*”.

40 *House of Commons Procedure Committee, Fifth Report, Public Petitions*, published 15 November 2004, HC 1248 2003–2004, approved 19 January 2005, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmproced/1248/1248.pdf>.

41 Jeśli petycja jest sporządzona w innym języku niż angielski, musi być dołączone tłumaczenie potwierdzone przez deputowanego, który będzie się nią zajmował.

42 *Standing Orders of the House of Commons–Public Business*, 2002, pkt 48.

podpis musi być złożony bezpośrednio na dokumencie zawierającym petycję lub prośbę, a nie skopiowany lub naniesiony na ten dokument w inny sposób. Składający petycję musi zamieścić swój adres, a pod adresem podpis. Podpis musi być wyraźny, inaczej petycja zostanie zwrócona do adresata. Petycja zbiorowa w imieniu wielu podmiotów, firmy lub instytucji powinna być podstemplowana pieczęcią tej firmy lub instytucji, jeśli taka istnieje.

W brytyjskiej Izbie Gmin petycje mogą być przedstawiane wyłącznie przez jej członków, w sposób formalny lub nieformalny. Prezentacja nieformalna polega na tym, iż w każdym momencie w trakcie posiedzenia Izby Gmin deputowany może wrzucić petycję do zielonego worka, który znajduje się za prowadzącym obrady. Musi podpisać ją swoim nazwiskiem, na górze pierwszej strony, powyżej tekstu petycji. Jeżeli petycja otrzymana w ten sposób nie jest zgodna z przepisami, urzędnik ds. publicznych petycji zwraca ją deputowanemu z wyjaśnieniem powodu niezgodności z przepisami z sugestią dokonania poprawki. Aby uniknąć takiej sytuacji, deputowany może sprawdzić jej dopuszczalność w Biurze Prasowym przed umieszczeniem jej w zielonym worku. Jeżeli deputowany zamierza zaprezentować petycję w sposób formalny (w trakcie trwania sesji Izby), powinien podpisać ją na górze pierwszej strony, powyżej treści petycji i zgłosić ją w *Journal Office*, w celu zamieszczenia jej w porządku obrad Izby. Następnie przekazuje petycję do *Table Office* w szczególowo określonych dniach w celu wpisania na listę mówców.

Petycje są przestawiane od poniedziałku do piątku, bezpośrednio pół godziny przed debatą o odroczenie obrad. Przed 1974 r. petycje były przedstawiane na początku posiedzenia. Zwyczaj ten został zmieniony, gdyż prezentacja petycji często prowadziła do opóźnień tzw. „godziny pytań”, podczas których posłowie zgłaszają ministrom zapytania.

Przedstawienie przez deputowanego petycji polega na krótkim streszczeniu jej treści, wskazaniu od kogo ona pochodzi, czego dotyczy, podaniu liczby podpisów oraz odczytaniu prośby. Następnie petycję umieszcza się w zielonej torbie znajdującej się za prowadzącym obrady. Deputowany może również poprosić sekretarza obrad o przedstawienie petycji. W takim przypadku zobligowany jest on do wcześniejszego poinformowania o tym *Table Office*, upewnienia się, czy petycja spełnia wymogi formalne, oraz dostarczenia kopii petycji, jeśli to konieczne.

Niezależnie od trybu prezentowanie petycji – formalnego bądź nieformalnego – jej pełen tekst jest drukowany w oficjalnym sprawozdaniu

z przebiegu obrad (*Hansard*), kopia zaś jest przesyłana deputowanemu, który ją zaprezentował⁴³. Zgodnie ze *Standing Order* No 156, kopię petycji przesyła sekretarz do odpowiedniego ministerstwa. Z uchwały Izby Gmin z 25 października 2007 r. wynika, iż na wszystkie formalne petycje minister powinien udzielić odpowiedzi w jakiegokolwiek formie. Są one drukowane w *Hansard*, kopia natomiast przekazywana jest deputowanemu, który przedstawił petycję. Od stycznia 2005 r., wskutek zalecenia Komisji ds. Procedury, tekst petycji i udzielone przez ministrów odpowiedzi na nie są również przysyłane do odpowiednich komisji Izby Gmin⁴⁴.

Na zakończenie warto wspomnieć, iż w Wielkiej Brytanii trwają prace nad umożliwieniem składania petycji do Parlamentu drogą elektroniczną⁴⁵. W założeniu parlamentarny system funkcjonowania *e-petitions* ma spełniać następujące warunki:⁴⁶

- e-petycje powinny być składane za pośrednictwem parlamentarnej strony internetowej;
- e-petycje spełniające wymogi Izby Gmin powinny być wspierane przez deputowanego z okręgu wyborczego autora petycji;
- e-petycje powinny być umieszczone na stronie internetowej parlamentu przez określony czas. Tym samym umożliwi się innym zapoznanie z nimi i udzielenie poparcia danej inicjatywie poprzez podpisanie petycji;
- po upływie przewidzianego terminu, petycja będzie zamknięta. Deputowany, który ją popiera, mógłby ją przedstawić Izbie Gmin w sposób formalny.

Przewidziano także, że autor petycji i osoby ją popierające mogłyby domagać się otrzymywania drogą elektroniczną informacji na temat postępów w rozpatrywaniu petycji od deputowanego ze swojego okręgu. E-petycje byłyby drukowane w *Hansard*, a rząd byłby zobowiązany do udzielenia

⁴³ *Public petitions to the House of Commons. A Guide*, January 2005, <http://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say/petitioning/public-petitions/>

⁴⁴ *Standing Orders of The House of Commons—Public Business*, April 2010, s.170–171, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmstords/539/539.pdf>

⁴⁵ Obecnie petycje elektroniczne można składać wyłącznie do premiera i rządu, <http://petitions.number10.gov.uk>.

⁴⁶ Zob. *e-Petitions: Call for Government action. Second Report of Session 2008–2009*, HC 493, 8 May 2009, s. 5; *Proposals for an e-petitions system for the House of Commons*, SN/PC/4725, 12 May 2010, s. 5–6.

odpowiedzi w ciągu dwóch miesięcy od ich przedstawienia. Uwzględniono również konieczność zmodyfikowania Regulaminu Izby Gmin w zakresie petycji publicznych. Zdaniem pomysłodawców systemu ta forma przedstawiania petycji ma być wyrazem realizacji wysiłków zmierzających do „pownego zaangażowania społeczeństwa w prace parlamentu i politykę”.

SUMMARY

Ewa Wójcicka

THE RIGHT TO PETITION THE PARLIAMENT OF GREAT BRITAIN: GENESIS AND DEVELOPMENT

The aim of this article is to shed some light on the historical and legal aspects associated with the creation and evolution of the right to petition. Great Britain was the first country in Europe to adopt the institution of petition, which stands for a written request from one or more individuals to the sovereign, government, or to parliament. Petition submitting constitutes a historical and fundamental right of every subject, as well as a parliamentary tradition. Its uninterrupted development has been marked by quite astonishing continuity. In the Middle Ages it became the most common and accessible means of pursuing individual rights and interests. The key feature of petition was its individual character. Petitions lodged by groups of people were in the numerical minority. In the beginning, they were addressed solely to the king, with the Parliament as the lodging body.

The concept of presenting pleas and grievances evolved rapidly in the successive centuries (especially the seventeenth and eighteenth) influencing not only the protection of personal rights of individuals, but also the shaping of political awareness among citizens. The expansion of legal protection measures available and the decline in the scope of the crown's power diminished the role of petitions addressed to the monarch. Meanwhile, the role of petitions referred to parliament increased. Thus, the body ceased to be a mere means of presenting petitions to the sovereign, and became an addressee in its own right. Petition as such underwent changes at the time, transforming into an institution that apart from serving as an expression of personal pleas and grievances, was likewise used to exert influence on the legislature. By the same token, it became an important instrument of legislative initiative, as well as a tool for shaping public opinion and encouraging citizens to participate in state matters. In the Bill of Rights of 1689, the ruler issued an explicit statement regarding the binding force of the right to petition. From then on, the right to petition has been used in the modern sense of the word.

Today the right no longer holds the meaning ascribed to it in the past. The majority of petitions received by the House of Commons nowadays concern public matters that fall within the competence of parliament. Sporadically, private petitions come into view, and serve as a means to defend and protect individual interests. This kind of petition initiates private legislation that purports to solve specific problems that have arisen from or been omitted by public legislation, or to confer certain benefits onto specified individuals in cases where the avenues for legal or administrative regulations have been exhausted.

The recent years have witnessed a kind of renaissance for the right to petition. In consideration of greater societal involvement in parliamentary work and politics in general, several requirements with regard to the style and content of public petitions have been softened. Among others, the rule that petitions be handwritten has been dropped, and the use of modern wording allowed. In addition, efforts to introduce an electronic system for submitting public petitions to parliament are already underway.

Translated by Marzena Bąk

KEYWORDS: right to petition, United Kingdom, Parliament, legislative initiative, citizens' rights, individual rights