

Prawo petycji w Stanach Zjednoczonych

1. Uwagi wstępne

Prawo petycji w Stanach Zjednoczonych sięga swoim początkiem do brytyjskiej tradycji składania petycji do króla, którą potwierdziła jako prawo szlachty Wielka Karta Swobód (*Magna Carta Libertatum*) z 1215 r., a następnie Deklaracja Praw (*Bill of Rights*)¹. Jednak zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Wielkiej Brytanii petycja jako instytucja prawa przeszła istotną ewolucję. Początkowo oznaczała żądanie zadośćuczynienia za wyrządzone krzywdy (*right to petition for redress of grievances*). Był to zatem środek prawny kierowany do króla jako organu władzy sądowniczej. Następnie wraz z rozwojem parlamentaryzmu petycję kierowano do króla za pośrednictwem parlamentu z żądaniem wprowadzenia zmian w prawie. W tym znaczeniu, przynajmniej w kulturze anglosaskiej, mówi się o klasycznej instytucji petycji.

Z tradycji składania petycji jako elementu postępowania sądowego parlament przejął obowiązek wysłuchania i rozpatrzenia sprawy (*right to a fair hearing and consideration*). Jednak z uwagi na popularność petycji, a zwłaszcza licznie składanie żądania w tak wrażliwych politycznie sprawach, jak zniesienie niewolnictwa czy reformy prawa wyborczego, wysłuchanie i merytoryczne rozpatrzenie sprawy przedłożonej w petycji przez parlament zostało z czasem znacznie ograniczone.

Ostatecznie petycja stała się prawem, a raczej hybrydą praw, o charakterze systemowym, służąc przede wszystkim agitacji politycznej. Tak rozumiana petycja przyjmuje formę pikiet, marszów, zgromadzeń czy kampanii medialnych. W znaczeniu systemowym petycja to postulat kierowany do rządu za pośrednictwem mediów i kampanii społecznych.

* Autorka składa serdeczne podziękowania Ewelinie Tylec za pomoc w przygotowaniu materiałów źródłowych do niniejszego tekstu.

¹ W prawie brytyjskim ciekawym przykładem są *Magna Carta Libertatum* z 1215 r. oraz Petycja o Prawo (*Petition of Right*) z 1628 r. Oba te dokumenty zawierają gwarancje najważniejszych swobód szlacheckich i zostały przyjęte w formie petycji. Petycja o Prawo, zgodnie z istniejącą procedurą parlamentarną, została przyjęta przez Izbę Gmin oraz Izbę Lordów i skierowana do akceptacji króla. Jej status prawny nie jest jednak jasny, gdyż formalnie nie jest ustawą. Według niektórych źródeł stanowi właśnie klasyczny przykład petycji do króla z żądaniem naprawienia krzywd. Na podstawie petycji król podejmował działania przez członków parlamentu, jeżeli się zgadzał na zawarte w niej żądania. Tradycja ta dała początek procedurze ustawodawczej. L.J. Reeve, *The Legal Status of the Petition of Right*, „The Historical Journal” 1986, s. 258.

Zmiana znaczenia i funkcji petycji z klasycznej na systemową, czyli z żądania wprowadzenia zmian w prawie kierowanego do parlamentu na postulat kierowany do rządu za pośrednictwem mediów i kampanii społecznych², zaszła w Stanach Zjednoczonych w tym samym czasie co w Wielkiej Brytanii, tj. w latach trzydziestych XIX w. Wtedy to parlamenty w tych krajach wprowadziły nowe zasady regulaminowe ograniczające czas i możliwość przeprowadzenia debaty nad złożonymi petycjami (tzw. *gag rule*). Wraz z tymi zmianami skończyła się epoka klasycznej instytucji petycji, która wiązała się z obowiązkiem przyjęcia, rozpatrzenia i odpowiedzi przez jej adresata.

W rezultacie petycja stała się hybrydą praw politycznych i umożliwiała wyrażenie protestu poza parlamentem przez osoby, które domagały się ochrony swoich praw, a także demonstrowały swoje niezadowolenie z polityki rządu. W związku z rozwojem prasy w Stanach Zjednoczonych petycja zaczęła być wykorzystywana nie tylko jako środek bezpośredniego nacisku na rządzących, ale służyła także kształtowaniu opinii publicznej i wyrażaniu zaangażowania członków wspólnoty politycznej w sprawy publiczne.

W XIX w. konstytucyjne znaczenie petycji jako środka demokratycznego zaangażowania się w sprawy publiczne było szczególnie ważne z uwagi na brak powszechnych praw wyborczych. Zarówno w Wielkiej Brytanii, jak i w Stanach Zjednoczonych popularność petycji jako hybrydy praw politycznych wzrosła w okresie walki o emancypację tych grup społecznych, które nie miały możliwości wpływania na politykę rządu w inny sposób z powodu braku praw wyborczych.

Obecnie w Wielkiej Brytanii petycja ma charakter formalny. W Stanach Zjednoczonych natomiast jej funkcje przejęły inne prawa i wolności zagwarantowane w pierwszej poprawce do Konstytucji USA. Dlatego też prawo petycji bywa określane obecnie mianem „przypisu” do pierwszej poprawki (*footnote to the First Amendment*)³. Stanowi tym samym interesujący przypadek dewaluacji prawa, które kiedyś stanowiło trzon praw politycznych, a obecnie stało się prawem o drugorzędnym znaczeniu. Należy bowiem podkreślić, że wolność słowa i wolność zgromadzeń wywodzą się właśnie z prawa petycji, a przede wszystkim powiązanej z prawem petycji gwarancji ochrony przed skazaniem za przestępstwo podburzania (*sedition libel*).

² R. Krotoszynski zauważa, że od 1830 r. prawo petycji w Stanach Zjednoczonych stało się prawem o charakterze hybrydowym czy też systemowym („Systemic petitioning is a form of wide-open participatory democratic politics available to virtually anyone, including men who lacked the right to vote, women, and conceivably even non-citizens”). R. Krotoszynski, *Reclaiming the Petition Clause: Seditious Libel, Offensive Protest, and the Right to Petition the Government for a Redress of Grievances*, New Heaven: Yale University Press 2012.

³ D.C. Frederick, *John Quincy Adams, Slavery and the Disappearance of the Right to Petition*, „Law and History Review” 1991, Nr. 131, s. 118; S.A. Higginson, *A Short History of the Right to Petition Government for the Redress of Grievances*, „Yale Law Journal” 1986, Nr 96(1), s. 142.

Stopniowe osłabienie konstytucyjnego znaczenia prawa petycji oraz brak odrębnej doktryny tego prawa (odrębnej od doktryny wolności słowa, religii czy zgromadzeń i stowarzyszeń) są odbierane raczej krytycznie. Podobnie oceniane jest orzecznictwo Sądu Najwyższego USA dotyczące prawa petycji⁴. Jednocześnie należy podkreślić, że opisywane zmiany znaczenia i funkcji petycji są nieuchronne w warunkach rozwiniętych demokracji, w których obywatele mają zagwarantowany dostęp do sądu, prawa wyborcze stały się powszechne i rozwinęły się inne formy kontroli rządu (np. przez dostęp do informacji publicznej) lub wpływania na prawodawstwo (np. w drodze inicjatywy ustawodawczej czy referendum). Petycja nie pełni już też roli miernika nastrojów politycznych, ponieważ istnieją nowoczesne sposoby sondowania opinii publicznej⁵.

W tym kontekście słuszną wydaje się teza głosząca, że funkcja prawa petycji jest inna niż wolności słowa czy zgromadzeń, choć równie kluczowa dla realizacji ideału demokratycznego samostanowienia (*self-government*) poprzez tworzenie możliwości dostępu do rządu i zaangażowania obywateli w rządzenie (*access and engagement in government*). Z tego też powodu prawo petycji zasługuje na doktrynalne oddzielenie od innych praw politycznych gwarantowanych w pierwszej poprawce do Konstytucji USA.

Jak zauważa Roland Krotoszynski, składanie petycji nie zamyka się w kategorii wypowiedzi (*speech*), ani nawet politycznej wypowiedzi (*political speech*), gdyż jest to szczególna wypowiedź (wypowiedź kierunkowa), która ma na celu zmianę jakiejś polityki lub praktyki rządu i jest skierowana do funkcjonariusza publicznego lub grupy funkcjonariuszy odpowiedzialnej za tę politykę lub praktykę⁶. Jednym z istotnych elementów odróżniających prawo petycji od innych praw gwarantowanych w pierwszej poprawce mógłby być obowiązek odpowiedzi na petycję, który przez wiele dekad był przestrzegany jako wiążący adresata petycji.

Obecnie w Stanach Zjednoczonych prawo petycji realizowane jest przede wszystkim przez hybrydowe formy wpływania na opinię publiczną, a pośrednio także na jej przedstawicieli. Jednocześnie prawo dostępu do rządu jako prawo do zwracania się do organów władzy realizowane jest na poziomie stanowym za pomocą instytucji demokracji bezpośredniej, takich jak inicjatywa ustawodawcza i referendum. Zamiast zatem

⁴ 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, Nr 21, s. 15.

⁵ Por. U.K. Preuss, *Associative Rights (The Rights to the Freedoms of Petition, Assembly, and Association)*, [w:] M. Rosenfeld, A. Sajó (red.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, s. 949 („In the United States it has been absorbed by the freedom of expression, although it is expressly mentioned in the First Amendment alongside the freedoms of speech, the press, and assembly. The obviously inferior significance of the right to petition is understandable in the light of the manifold judicial and political vehicles of which citizens dispose who live in constitutional states and want to voice individual and collective concerns, ranging from recourse to the courts through their right to democratic representation to the guarantees of free speech and of free media”).

⁶ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 164.

zwracać się z petycją do organów prawodawczych, obywatele mają prawo do zainicjowania oraz przyjęcia zmian prawnych bezpośrednio i to w sposób wiążący. Oprócz tego w Stanach Zjednoczonych prawo petycji funkcjonuje na gruncie prawa administracyjnego jako element dobrej administracji w ramach procedur obowiązujących w konkretnych agencjach państwowych (federalnych lub stanowych).

2. Ewolucja prawa petycji w USA od czasów kolonialnych do współczesnych

2.1. Brytyjska tradycja petycji w ewolucji prawa petycji w USA

Na kształt prawa petycji w USA dominujący wpływ miała ewolucja tego prawa w Wielkiej Brytanii. Jak już wspomniano, w Wielkiej Brytanii prawo petycji miało swój początek w tradycji składania petycji do króla. Tradycja ta jako prawo petycji została potwierdzona w Wielkiej Karcie Swobód, kładąc fundament pierwszego systemu społecznej kontroli władzy, a także innych praw o charakterze politycznym, takich jak wolność wypowiedzi, prasy czy zgromadzeń. Od XIV w., wraz ze zmianami w brytyjskim systemie konstytucyjnym – osłabieniem władzy króla i ukształtowaniem zasady suwerenności parlamentu – również petycja zmieniła swoją rolę i stała się prawem poddanych do żądania zmian w prawie składanym do króla w Izbie Gmin.

W koloniach brytyjskich petycja była bardzo popularna z uwagi na specyfikę organizacji władzy, w szczególności zgromadzeń kolonialnych, które pełniły funkcje zarówno sędziowskie, jak i prawodawcze. W wielu koloniach zgromadzenia były organami, do których składano apelacje od orzeczeń sądów kolonialnych. W literaturze zauważa się, że być może ta podwójna funkcja zgromadzeń sprawiła, że były one bardziej otwarte na rozpatrywanie petycji obu rodzajów (sądowych i legislacyjnych)⁷. Co ważne, osadnicy jako poddani króla angielskiego mogli składać petycje zarówno do króla za pośrednictwem Izby Gmin, jak i do władz kolonialnych⁸.

Prawo do petycji zostało zagwarantowane w kartach (nadaniach) kolonialnych (*colonial charters*) jako prastare prawo Anglików. Jedną z pierwszych kolonii, które uznały prawo petycji, był stan Massachusetts. W kolonii tej prawo petycji zostało wpisane do Karty Wolności (*Body of Liberties*) już w 1641 r.⁹ Tym aktem podkreślono kluczowe

⁷ R. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 106.

⁸ G. A. Mark, *The Vestigial Constitution: The History and Significance of the Right to Petition*, „Fordham Law Review” 1998, t. 66, nr 6, s. 2176.

⁹ „Every man whether Inhabitant or fforreiner, free or not free shall have libertie to come to any publique Court, Councell, or Towne meeting, and either by speech or writing to move any lawfull, seasonable, and materiall question, or to present any necessary motion, complaint, petition, Bill or information, whereof that meeting hath proper cognizance, so it [can] be done in convenient time, due order, and respective manner”, *A Coppie of the Liberties of the Massachusetts Collonie in New England* (grudzień 1641 r.),

znaczenie petycji jako powszechnego prawa politycznego. Prawo to zostało przyznane nie tylko mieszkańcom, ale każdemu, kto chciał komunikować się z władzami kolonialnymi¹⁰. Również w Maryland uznano prawo petycji, lecz wykluczono z jego zakresu podmiotowego niewolników¹¹. Natomiast w Virginii praktyka składania petycji rozwinęła się od 1700 r. Petycje można było składać za pośrednictwem radnego, przez pełnomocnika oraz bezpośrednio. Co więcej, z prawem petycji skorelowany był obowiązek odpowiedzi na nią. Z uwagi na liczbę składanych petycji, rozpatrywanie i udzielanie odpowiedzi na petycję dominowało pracę Izby Radnych (*House of Burgesses*)¹². W innych koloniach również kwitła kultura składania petycji do zgromadzeń kolonialnych.

Równie popularne było składanie petycji do króla, jednak te petycje zawierały przede wszystkim żądania zadośćuczynienia krzywdom. Historycznie najważniejsza była tzw. *Olive Bench Petition*, wysłana statkami do króla Jerzego III przez delegatów Drugiego Kongresu Kontynentalnego w lipcu 1775 r., czyli przed ogłoszeniem niepodległości w 1776 r. Petycja ta jednak albo nie dotarła bezpośrednio do króla, albo król zdecydował, aby ją zignorować¹³. Co istotne, brak odpowiedzi Jerzego III na tę i inne petycje był wymieniony jako jedna z krzywd wyrządzonych kolonistom. Jak zauważa R. Krotoszynski, dla kolonistów prawo petycji o naprawienie krzywd i związane z nim prawo do bycia wysłuchanym było tak kluczowe, że jego złamanie stanowiło akt tyranii, a tym samym uzasadnienie rewolucji i wypowiedzenia posłuszeństwa Koronie¹⁴.

W czasach kolonialnych popularność petycji wynikała przede wszystkim z jej powszechnego charakteru. Zatem petycja jako powszechne prawo o charakterze politycznym rekompensowała brak powszechnego prawa wyborczego, które ograniczone było nie tylko cenzusem płci i rasy, ale także kryterium majątkowym związanym z obowiązkiem płacenia podatku pogłównego. Petycje umożliwiały przede wszystkim komunikację między kolonistami a ich przedstawicielami we władzach kolonialnych na tematy lokalne¹⁵. W tym czasie wśród praw o charakterze politycznym najważniejsze (choć ograniczone cenzusami) było prawo wyborcze, a na drugim miejscu plasowało się prawo petycji. Prawa te miały jednak różną skuteczność – jeżeli określonych roszczeń i żądań

[w:] Z. Chafee, Jr. (red.), *1 Documents on Fundamental Human Rights: The AngloAmerican Tradition*, London: Oxford University Press 1963, s. 122-124.

¹⁰ G.A. Mark, *op. cit.*, s. 2177.

¹¹ „[A]l Christian inhabitants of the colony, slaves excepted, shall have and enjoy all such rights and privileges and free customs... as any natural born subject of England hath or ought to have and enjoy”, *An Act for the Liberties of the People*, [w:] W.H. Browne (red.), *Archives of Maryland: Proceedings and Acts of the General Assembly of Maryland*, styczeń 1637/8 – wrzesień 1664 r., 1883 r.

¹² R.C. Bailey, *Popular Influence upon Public Policy: Petitioning in Eighteenth-Century Virginia*, 1979, s. 24.

¹³ G.A. Mark, *op. cit.*, s. 2199.

¹⁴ *Ibidem*, s. 2192.

¹⁵ R.C. Bailey, *op. cit.*, s. 24; R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 106. Żądania wnoszone w petycjach dotyczyły różnych spraw – od strzelania do wiewiórek i kruków po organizowanie lokalnych targów.

wobec władzy nie udało się spełnić pod wpływem pamfletów czy petycji, organizowano publiczne demonstracje i protesty¹⁶.

2.2. Prawo petycji w okresie wojny o niepodległość i tworzenia Konstytucji USA

Brak odpowiedzi na petycje kierowane do króla Jerzego III przelał czarę goryczy i doprowadził do wypowiedzenia mu posłuszeństwa i wojny o niepodległość kolonii amerykańskich. Należy przy tym zauważyć, że zanim prawo do petycji wraz z wolnością religii, prasy, słowa i zgromadzeń zostało umieszczone w pierwszej poprawce do Konstytucji USA w 1791 r., gwarantowały je konstytucje stanowe. Jeszcze na początku wojny o niepodległość pięć kolonii, tj. Delaware, New Hampshire, Północna Karolina, Pensylwania oraz Vermont, umieściło prawo do petycji w swoich deklaracjach praw (*bills of rights*). Stan Delaware uznał prawo do petycji w Deklaracji Praw z 1776 r. w dość niejasno brzmiącym przepisie, uprawniającym do korzystania z tego prawa jedynie obywateli płci męskiej¹⁷. Zaraz potem dwa kolejne stany – Pensylwania w 1776 r. oraz Vermont w 1777 r. – przyjęły identycznie brzmiące przepisy w swoich deklaracjach praw¹⁸. W sumie wszystkie stanowe deklaracje praw przyjęte po ogłoszeniu niepodległości gwarantowały prawo petycji.

W 1774 r. Pierwszy Kongres Kontynentalny uznał, że osadnicy mają prawo do pokojowych zgromadzeń, a także do przedstawiania skarg i petycji królowi. Niedługo potem w 1777 r. Kongres Kontynentalny uchwalił Artykuły Konfederacji i Wieczystej Unii (*Articles of Confederation and Perpetual Union*), które w postanowieniach II, IV oraz IX odwoływały się do prawa do petycji, uprawniając przedstawicieli poszczególnych stanów do przedstawienia w ich imieniu petycji Kongresowi¹⁹.

Biorąc pod uwagę tradycję funkcjonowania petycji w czasach kolonialnych i w stanach po odzyskaniu niepodległości, nie jest do końca zrozumiałe, dlaczego prawa petycji nie umieszczono ani w projekcie, ani w tekście Konstytucji Stanów Zjednoczonych. Jak jednak wiadomo, Deklaracja Praw została dodana do Konstytucji dopiero w 1791 r.

¹⁶ D.L. Kramer, *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*, Oxford University Press 1994, s. 26.

¹⁷ Por.: art. 6: „That every man hath a right to petition the Legislature for the redress of grievances in a peaceable and orderly manner”, *Delaware Declaration of Rights § 9 (1776 r.)*, [w:] B. Schwartz, *The Bill of Rights: A Documentary History*, Chelsea House Publishers with McGraw-Hill Education 1971, s. 276, 277. G.A. Mark zauważa, że zgodnie z dynamiczną wykładnią tego przepisu jego zakres podmiotowy nie może być ograniczony jedynie do mężczyzn, choć jego twórcy mieli zapewne na myśli tylko mężczyzn jako zdecydowanie bardziej aktywnych politycznie obywateli w tamtym czasie. G.A. Mark, *op. cit.*, s. 2200.

¹⁸ Por. *Pennsylvania Declaration of Rights 1776 r.*, [w:] B. Schwartz, *op. cit.*, 1971, s. 262; *Vermont Declaration of Rights, 1777 r.*, [w:] B. Schwartz, *op. cit.*, s. 319, 324.

¹⁹ *Articles of Confederation*, 1 marca 1781 r. Por. http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp [dostęp 10.07.2015 r.].

w formie poprawek i prawo petycji znalazło się w pierwszym jej artykule. Jej gwarancje były dla twórców Konstytucji USA oczywiste i naturalne, choć towarzyszyła im dyskusja dotycząca charakteru mandatu przedstawicielskiego i wiązania przedstawicieli instrukcjami wyborców. Ostatecznie pomysł wprowadzenia mandatu związanego upadł. Warto przy okazji nadmienić, że projekt Deklaracji Praw złożony do Kongresu przez Jamesa Madisona 8 czerwca 1789 r. gwarantował prawo petycji w innym przepisie niż wolność słowa i prasy²⁰.

W ostatecznym brzmieniu pierwsza poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych umieszcza prawo petycji obok wolności religii, słowa, prasy i zgromadzeń, stanowiąc:

„Kongres nie ustanowi ustaw wprowadzających religię lub zabraniających swobodnego wykonywania praktyk religijnych; ani ustaw ograniczających wolność słowa lub prasy, lub naruszających prawo do pokojowych zgromadzeń i wnoszenia do rządu petycji o naprawę krzywd”.

Dla Jamesa Madisona prawo do petycji było elementem istniejącej tradycji dostępu do rządu, a zatem stanowiącym trzon demokratycznej teorii i praktyki. Co istotne, prawo do petycji w rozumieniu Ojców Założycieli było wyrazem zasady, że rządzący są nie tylko odpowiedzialni przed wyborcami, w dodatku tylko w ograniczonym czasie wyborów, ale mają obowiązek być dostępni dla wszystkich członków *polity* – a zatem nie tylko osób posiadających prawa wyborcze. W czasach wojny o niepodległość takie rozumienie prawa do petycji było niewątpliwie postępowe, gdyż obejmowało swoim zakresem wszystkich ludzi – niezależnie od płci, koloru czy rasy, a także statusu jako wolnego czy niewolnika. Należy więc podkreślić, że prawo do petycji w swoim pierwotnym znaczeniu stanowiło środek demokratycznego zaangażowania się wszystkich ludzi żyjących w danej wspólnocie politycznej²¹.

2.3. Praktyka funkcjonowania prawa petycji w pierwszych latach republiki

W okresie od 4 marca 1789 r. do 3 marca 1791 r. pierwszy Kongres Stanów Zjednoczonych, który wybrany został przed ratyfikacją Deklaracji Praw (15 grudnia 1791 r.), otrzymał ponad 600 petycji, mimo że ani Konstytucja USA, ani ustawodawstwo federalne nie gwarantowało obywatelom prawa do składania petycji²². Co istotne, w tym czasie

²⁰ „The people shall not be restrained [...] from applying to the Legislature by petitions, remonstrances, for redress of their grievances”. Por. B.B. Patterson, *The Forgotten Ninth Amendment*, LEXIS Publishing 1955, s. 110.

²¹ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 108–109.

²² A. Hodgkiss, *Note, „Petitioning and the Empowerment Theory of Practice”*, „Yale Law Review” 1986, 9, 569, s. 571 (argumentując, że prawo petycji i wolność zgromadzeń były uznane jako naturalne prawa obywatelskie bez potrzeby zapisania ich gwarancji w prawie pozytywnym).

petycje nie ograniczały się do żądań zadośćuczynienia prywatnym krzywdom, ale dotyczyły spraw publicznych, takich jak zniesienie niewolnictwa, zakaz sprzedawania rumu czy standaryzacja druku Biblii. Jednak znaczna część petycji miała charakter indywidualnych roszczeń osób dochodzących zapłaty za świadczenia i towary dostarczone w okresie wojny o niepodległość lub świadczenia dla weteranów.

W tym czasie petycje były składane do Kongresu głównie przez grupy zainteresowanych osób (kupców) lub ich organizacje, a także władze stanowe i lokalne. Wyrażały one oczekiwania obywateli związane z funkcjonowaniem federalnego rządu i Konstytucji. To sprawiło, iż petycja stała się popularna w praktyce funkcjonowania pierwszego Kongresu. Z uwagi na znaczne zaangażowanie w petycje różnego rodzaju lobbystów kongresmeni poświęcali rozpatrzeniu petycji dużo czasu i uwagi²³.

Niewątpliwie najważniejszą i powracającą kwestią w pierwszych latach republiki było zniesienie niewolnictwa. Petycje w tej sprawie wspierane były przez organizacje religijne (kwaków) z północnych stanów²⁴. Ich rozpatrzenie w Kongresie przypominało procedowanie nad ustawami – po ogólnej debacie na temat przedstawiony w petycji przekazywano je do osobnej komisji powołanej *ad hoc* do rozpatrzenia sprawy i przygotowania na nią odpowiedzi, a następnie debatowano nad tą odpowiedzią²⁵.

W 1790 r. komisja powołana do rozpatrzenia jednej z petycji w sprawie zniesienia niewolnictwa udzieliła odpowiedzi negatywnej, podkreślając brak kompetencji władz federalnych do przyjęcia zakazu niewolnictwa. Komisja zwróciła jednak uwagę, że Kongres może wprowadzić podatek od handlu niewolnikami w ramach kompetencji do regulowania handlu międzynarodowego i międzystanowego. Ta ostatnia uwaga została jednak wykreślona z ostatecznej wersji odpowiedzi udzielonej przez Kongres w tej sprawie²⁶.

Postępowanie w sprawie petycji dotyczących zniesienia niewolnictwa stanowiło w tym czasie wzór dla parlamentarzystów, jak rozpatrywać inne petycje. Ukształtowała się wtedy zasada, że przyjęcie petycji wiąże się z obowiązkiem jej rozpatrzenia i udzielenia na nią odpowiedzi. Co więcej, rozpatrzenie petycji oznaczało przekazanie jej do odpowiedniej komisji w Kongresie. Złożenie petycji do Kongresu uruchamiało zatem możliwość demokratycznej debaty i deliberacji, co służyło też zasadzie odpowiedzialności rządu przed rządzącymi. Warto także podkreślić, że praktyka przyjęcia, rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na petycję funkcjonująca na poziomie stanowym sprawiła, że

²³ W. diGiacomantonio, *Petitioners and Their Grievances. A View from the First Federal Congress*, [w:] K.R. Bowling, D.R. Kennon, *The House and the Senate in the 1790s: Petitioning, Lobbying, and Institutional Development*, 2002, s. 36.

²⁴ P. Fraser, *Public Petitioning and Parliament before 1832*, „History” 1961, Nr. 46, s. 199.

²⁵ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 111.

²⁶ W. diGiacomantonio, *op. cit.*, 36.

władze stanowe oczekiwały podobnego zaangażowania od władz federalnych²⁷. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości petycje w Stanach Zjednoczonych były środkiem dostępu obywateli do władzy zarówno federalnej, jak i stanowej²⁸.

2.4. Petycja w okresie walki o zniesienie niewolnictwa

Petycje w sprawie zniesienia niewolnictwa były rozpatrywane już w pierwszej kadencji Kongresu Stanów Zjednoczonych. Jednak ich prawdziwy wysyp przypadł na lata trzydzieste XIX w. Tylko w latach 1837–1838 złożono 130 000 petycji w sprawie zniesienia niewolnictwa²⁹. W tym czasie petycja stała się środkiem walki politycznej o kluczową zmianę w prawie, a właściwie zmianę Konstytucji, mającą fundamentalne znaczenie dla amerykańskiej demokracji, a przede wszystkim gospodarki i stosunków społecznych.

Bezpośrednim celem abolicjonistów było zmuszenie Kongresu do wprowadzenia zakazu niewolnictwa lub przynajmniej zakazu handlu niewolnikami na terytorium Dystryktu Kolumbii, który podlegał jego wyłącznej jurysdykcji. Próby regulacji kwestii niewolnictwa na poziomie federalnym były, jak wiadomo, postrzegane jako ingerencja w gospodarkę stanów południowych. Z taką krytyką spotkały się petycje prezentowane przez byłego prezydenta Johna Quincy Adamsa, który następnie służył w Kongresie jako delegat ze stanu Massachusetts. Co ciekawe, Adams prezentował abolicyjne petycje przed Izbą Reprezentantów, sam nie popierając wyrażonych w nich żądań. Swoją rolę traktował zatem jako element wykonywania mandatu przedstawicielskiego. W odpowiedzi na petycje w sprawie zniesienia niewolnictwa w Dystrykcie Kolumbii komisja pod przewodnictwem kongresmena Philipa Doddridge'a, prywatnie właściciela niewolników w Virginii, stwierdziła, że byłoby to niesprawiedliwe, aby Kongres ingerował w sprawy tak wrażliwe jak relacje między panem a niewolnikiem³⁰.

Wkrótce wobec masowego napływu petycji dotyczących tej kwestii Kongres zmuszony był przyjąć inne zasady procedowania nad nimi³¹. Dość powszechne było bowiem przekonanie, że składane petycje stanowią nadużycie prawa, a nawet atak na

²⁷ J.P. Nields, *Right of Petition*, [w:] *Lectures on History and Government: Series One 1923–24*, University of Delaware Departments of History and Political Science 1924, s. 135.

²⁸ „During the Federalist era, petitioning served as a primary means of securing meaningful access to the federal government and facilitated an active and lively engagement on issues of the day between petitioners and Congress, as well as within the large body politic; petitioning constituted an important and visible form of democratic politics”. R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 113.

²⁹ G.A. Mark, *op. cit.*, s. 2225.

³⁰ L. Falkner, *The President Who Wouldn't Retire*, Coward-McCann 1967, s. 30.

³¹ Przez półtora roku działalności American Anti-Slavery League Kongres otrzymał 130 200 petycji w sprawie zniesienia niewolnictwa w Dystrykcie Kolumbii, a także 182 400 petycji w sprawie aneksji Teksasu, 32 000 w sprawie uchylenia zasady ograniczającej debatę i udzielanie odpowiedzi na petycje (*gag rule*), 21 200 w sprawie zniesienia niewolnictwa na terytoriach amerykańskich, 23 160 w sprawie zakazu międzyzastanowego handlu niewolnikami i 22 160 w sprawie zakazu przyłączenia się do Unii nowych stanów

stany południowe i potwarz dla ich konstytuant (*slander*)³². Po raz pierwszy w 1836 r. zarówno Izba Reprezentantów, jak i Senat zagłosowały w sprawie odmowy przyjmowania i rozpatrywania petycji abolicyjnych. Choć początkowo w głosowaniu przeważał argument, że petycja jako prawo konstytucyjne nakazuje przyjęcie, rozpatrzenie i udzielenie odpowiedzi, ostatecznie w Senacie przyjęto zasadę ograniczającą debatę w danej sprawie, a nawet obowiązek udzielenia odpowiedzi. Praktyka ta, nazywana „złożeniem na stół” (*tabling*), oznaczała, że petycja została przyjęta i odłożona bez rozpatrzenia czy przekazania do właściwej komisji³³. Podobną zasadę przyjęła następnie Izba Reprezentantów, w której rozważano nawet zakaz przyjmowania petycji abolicyjnych.

W 1844 r. *gag rule* zakazująca przyjmowania petycji, memorandumów, rezolucji i innych dokumentów abolicyjnych została na stałe wprowadzona do Regulaminu Izby Reprezentantów, lecz wycofana z inicjatywy Adamsa³⁴. Co ciekawe, zasada ograniczająca debatę i rozpatrzenie petycji nigdy nie została zaskarżona w postępowaniu sądowym jako sprzeczna z Konstytucją (w takiej sprawie należałoby rozstrzygnąć konflikt między autonomią parlamentarną zagwarantowaną w art. 1 ust. 5 Konstytucji a prawem petycji gwarantowanym w pierwszej poprawce). Po jej obaleniu petycje abolicyjne były zarówno przyjmowane, jak i kierowane do Komisji ds. Dystryktu Kolumbii. Jednak ani nie przyczyniły się do rozwiązania problemu niewolnictwa, ani nie były traktowane z taką uwagą jak petycje składane w latach 1789–1836.

2.5. Petycja jako środek politycznej agitacji

Po 1836 r. instytucja petycji w Stanach Zjednoczonych powoli zmieniała swój charakter: z żądania kierowanego do parlamentu przekształcała się w prawo o charakterze hybrydowym, łączącym wiele form politycznej agitacji i niekoniecznie bezpośrednio służące zmianie prawa. Petycja stała się zatem środkiem nacisku obywateli, zwłaszcza walczących o przyznanie praw politycznych – kobietom i Afroamerykanom – na rządzących. Należy jednak podkreślić, że w tym czasie petycja nie oznaczała obowiązku udzielenia odpowiedzi na zawarte w niej żądanie lub roszczenie.

Po 1836 r. Kongres zachował sobie prawo decydowania, na które petycje zostaną przygotowane odpowiedzi. Choć obywatele nie przestawali kierować petycji do parlamentu w takich sprawach, jak prawa ludności tubylczej, prawa wyborcze kobiet, a także

niewolniczych. Wszystkie te petycje zostały odłożone bez rozpatrzenia. R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 119.

³² *Ibidem*, s. 118.

³³ D.C. Frederick, *op. cit.*, s. 140.

³⁴ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 120 cytując: R.P. Ludlum, *The Antislavery ‘Gag-Rule’: History and Argument*, „Journal of Negro History” 1941, Nr 26 (kwiecień), s. 214.

poligamia czy prohibicja³⁵, nie wszystkie petycje były traktowane z jednakową uwagą. Petycje zaczęły zatem służyć długoletnim kampaniom społecznym, których efekty były widoczne po kilkudziesięciu latach. Jednocześnie należy zauważyć, że Kongres otrzymywał także petycje w takich sprawach jak wytyczenie określonej drogi pocztowej (*postal route*). Były one najczęściej pozytywnie rozpatrywane w okresie od 1793 do 1884 r., kiedy to przekazano je do właściwości odrębnego urzędu federalnego (*Post Office Department*)³⁶.

Od połowy XIX w. petycje były masowo wykorzystywane przez organizacje sufrażystek, które wierzyły, że osiągną swoje cele drogą systematycznej agitacji politycznej. W strategii tej sufrażystki kierowały się doświadczeniami liderów ruchu abolicjonistycznego. Pierwsza petycja w sprawie wprowadzenia praw wyborczych kobiet została skierowana do Kongresu w 1866 r. w toku kampanii zorganizowanej przez Susan B. Anthony i Elizabeth Cady Stanton i podpisana przez ponad 10 tys. osób. Na początku XX w. pod petycjami sufrażystek podpisywało się kilkaset tysięcy osób. Jednak wielka demonstracja sufrażystek zorganizowana 27 października 1917 r. w Nowym Jorku została wsparta petycją z podpisami 1 mln osób. Walka o prawa wyborcze kobiet, podobnie jak walka o zniesienie niewolnictwa, stanowiła więc długoletni proces, w którym jednym z kluczowych środków agitacji politycznej była właśnie petycja.

W wyniku tej walki 5 czerwca 1919 r. przyjęto dziewiętnastą poprawkę do Konstytucji USA, która weszła w życie 20 sierpnia 1920 r.³⁷ Spełniły się wtedy słowa Elizabeth Cady Stanton, że „jest możliwe złożenie takiej mamuciej petycji do Kongresu, pod wpływem której mężczyźni nie będą mogli kobiet ani zignorować, ani o nich zapomnieć” (tłum. własne)³⁸.

Masowe petycje wspierały również przyjęcie innych poprawek do Konstytucji USA – osiemnastej poprawki dotyczącej prohibicji, a także szesnastej poprawki w sprawie wprowadzenia federalnego podatku dochodowego. Petycja była również masowo wykorzystywana przez organizacje zaangażowane w ruch praw obywatelskich w latach sześćdziesiątych XX w. Towarzyszyły im równie masowe demonstracje jak słynny Marsz Waszyngtoński o Pracę i Wolności (*March on Washington for Jobs and Freedoms*), zorganizowany 28 sierpnia 1963 r., podczas którego Martin Luther King wygłosił historyczne słowa „I have a dream”. W krótkim czasie przyjęto *Civil Rights Act* (1964) oraz *Voting Rights Act* (1965).

³⁵ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 121.

³⁶ *Ibidem*, s. 127.

³⁷ „Obywatele Stanów Zjednoczonych nie mogą być pozbawieni prawa wyborczego ani też prawo to nie może być ograniczone przez Stany Zjednoczone ani przez żaden stan z powodu płci. Kongres będzie miał prawo wprowadzenia tego artykułu w życie drogą właściwego ustawodawstwa”.

³⁸ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 122; S. Zeske, *Signatures of Citizenship: Petitioning, Antislavery and Women's Political Identity*, 2003, s. 184.

Podsumowując, petycja w Stanach Zjednoczonych przeszła istotną ewolucję od „naturalnego” prawa kolonialistów, poprzez żądania naprawienia krzywd przez zgromadzenia kolonialne, a także przez króla, do prawa gwarantowanego w deklaracjach praw w pierwszych stanach, a następnie w pierwszej poprawce do Konstytucji USA. Jej znaczenie i funkcje uległy zatem zmianie. W początkach republiki petycje zawierały żądania zmian w prawie i były kierowane do organu ustawodawczego. W tym czasie było to prawo powiązane z obowiązkiem przyjęcia, rozpatrzenia oraz udzielenia odpowiedzi na zawarte w petycjach żądania. Następnie w konsekwencji wprowadzenia w Kongresie tzw. *gag rule* i wybiórczego udzielania odpowiedzi na masowo składane petycje, prawo petycji stało się hybrydą praw politycznych i było wykorzystywane w ramach kampanii społecznych przez ruch abolicjonistów czy sufrażystki.

Zmiana funkcji petycji polegała więc na zmianie adresata/odbiorcy petycji z parlamentu na opinię publiczną, która wyznaczała nastroje polityczne, a pośrednio także agendę wyborczą i polityczną rządu. Petycje stały się więc środkami nie indywidualnymi, ale masowymi, a przez to systemowymi, służącymi artykulacji określonych interesów politycznych oraz ich demonstracji przez zwrócenie uwagi mediów i opinii publicznej. Hybrydowe formy agitacji politycznej niosły ze sobą oczywiście konieczność długoletniej walki i mobilizacji (walka o prawa wyborcze kobiet trwała od 1866 r. do 1920 r., a więc 54 lata).

Obecnie jednak prawo petycji nawet w tej hybrydowej formule straciło znaczenie. Jego miejsce zajęły formy bezpośredniej demokracji, takie jak inicjatywa ustawodawcza i referendum³⁹. Według niektórych autorów inicjatywa stanowa i referendum to nowe formy realizacji prawa petycji⁴⁰.

3. Współczesne znaczenie, zakres i funkcje petycji w USA

W obecnym rozumieniu petycja jest środkiem prawnym mającym na celu wyrażenie poparcia lub dezaprobaty wobec działań rządu skierowanym do władzy wykonawczej lub ustawodawczej. W tym znaczeniu może być utożsamiana z prawem do protestu. Prawo do składania petycji obejmuje też prawo jednostek, grup jednostek oraz organizacji do wystąpienia z propozycją zmian polityki lub prawa. Obecnie prawo petycji ma przede wszystkim wymiar zbiorowy i pośredni. Umożliwia grupowe wyrażenie poglądów, opierając się na założeniu, że wspólne wyrażenie opinii ma większą siłę niż pojedynczy głos. Jednocześnie petycje w USA, z wyjątkiem petycji kierowanych do agencji federalnych w drodze procedury administracyjnej, nie są składane bezpośrednio

³⁹ R. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 129.

⁴⁰ E.P. Oberholtzer, *The Referendum in America Together with Some Chapters on the Initiative and the Recall*, C. Scribner's Sons 1912, s. 368.

do organów władzy i wykorzystują pośrednie formy wpływania na politykę i prawo, np. przez kampanie medialne, lobbying, zgromadzenia publiczne czy marsze.

Konstytucyjne prawo do składania petycji daje przede wszystkim ochronę przed odpowiedzialnością za wypowiedzi stanowiące krytykę rządu i rządzących⁴¹. W tym stwierdzeniu wyraża się historyczna rola petycji jako środka prawnego służącego jednostkom do ochrony ich interesów bez obawy przed represjami za podburzanie czy zniesławianie. Od pierwszych deklaracji praw prawo to zawierało w sobie gwarancje nietykalności i braku odpowiedzialności za treść wyrażanych poglądów. Jednocześnie należy przyznać za Aleksandrem Meiklejohnem, że korzystanie z prawa petycji nie może oznaczać prawa do przeszkadzania czy zakłócania funkcjonowania organów władzy⁴².

Naturalnie organy władzy zachowują prawo do usunięcia protestujących z określonych miejsc, choć w tych sytuacjach należy przyjąć domniemanie, że obywatele wykonywali swoje konstytucyjne prawa, więc organy władzy muszą uzasadnić swoją decyzję, a ocena racjonalności tych ograniczeń powinna podlegać najbardziej ścisłej kontroli sądowej (*strict scrutiny*). W przeciwnym przypadku istnieje ryzyko powrotu do karania za podburzające wypowiedzi (*seditious libel*)⁴³. Konstytucyjne prawo petycji nie daje jednak ochrony przed odpowiedzialnością cywilną za wypowiedzi, które wyrażają szkodliwe i nieprawdziwe opinie i mogą zostać uznane za zniesławiające (*civil libel*)⁴⁴.

Korzystanie z prawa do petycji możliwe jest za pomocą takich środków, jak: pisanie listów czy e-mailów, lobbying, udzielanie poparcia inicjatywom ustawodawczym, głosowanie w sprawie referendów, organizacja i udział w pokojowych zgromadzeniach, składanie pozwów oraz wszelkie inne sposoby formułowania problemów, skarg oraz żądań mających na celu wymuszenie odpowiednich działań po stronie rządu⁴⁵.

W dzisiejszym rozumieniu prawo petycji oznacza możliwość przedstawienia organom władzy właściwego dokumentu, bez obowiązku udzielenia na niego odpowiedzi po stronie adresata⁴⁶. Jednocześnie w doktrynie spotyka się głosy argumentujące, że konstytucyjne prawo petycji zawiera w sobie prawo do bycia wysłuchanym (*right to be heard*), z którego wynika obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawie⁴⁷. Jest jednak mało prawdopodobne, aby Sąd Najwyższy potwierdził taki obowiązek w odniesieniu do petycji składanych do Prezydenta USA czy Kongresu. Istnieje dużo większe

⁴¹ *New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964).

⁴² A. Meiklejohn, *Free Speech and Its Relation to Self-Government*, 1948, s. 22–27.

⁴³ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 156.

⁴⁴ *McDonald v. Smith*, 472 U.S. 479 (1985).

⁴⁵ A. Newton, *Petition Overview*, 2002. Zob.: <http://www.firstamendmentcenter.org/petition-overview> [dostęp 10.07.2015 r.].

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 166.

prawdopodobieństwo, aby Sąd Najwyższy uznał, że kwestia ta należy do kategorii spraw politycznych (*political question*), nienależących do jego właściwości⁴⁸.

Prawo petycji w USA tradycyjnie rozumiane jest także jako prawo dostępu do rządu (*right to access to the government*)⁴⁹. Jednak w związku z ewolucją instytucji petycji z prawa do bezpośredniego dostępu do organów władzy z indywidualnym roszczeniem do masowych petycji realizowanych za pośrednictwem mediów dostęp do władzy został faktycznie ograniczony. R. Krotoszynski argumentuje nawet, że prawo do bycia wysłuchanym wymaga zagwarantowania możliwości bycia słyszalnym przez władzę, a więc bezpośredniego dostępu do ich przedstawicieli (*right to proximity to government officials*) lub nawet możliwości zaprezentowania petycji w fizycznej obecności przedstawicieli władzy (*right of physical proximity to government officials*) na obszarze ich działania (np. terenie urzędu)⁵⁰. Zauważa też, że prawo petycji staje się bezużyteczną gwarancją, jeżeli oznacza jedynie prawo do wysłania listu czy e-maila bez prawa do uzyskania na nie odpowiedzi. Elektroniczne formularze mailowe na stronach różnych urzędów wydają się w tym kontekście jedynie namiastką komunikacji między obywatelami a urzędnikami.

Jednak propozycja Krotoszynskiego, aby przywrócić praktyczne znaczenie prawa petycji, wymagałaby stworzenia odrębnej doktryny tego prawa. Petycja rozumiana jako prawo do fizycznego dostępu do przedstawicieli władzy oznaczała bowiem konieczność dokonywania oceny, czy dana sprawa mieści się w zakresie roszczeń o zadośćuczynienie krzywdzie społecznej lub indywidualnej, a więc prowadziłyby do rozróżnienia wypowiedzi ze względu na ich treść. Podejście to sprzeczne jest z przyjętą doktryną wolności wypowiedzi zakazującą regulacji treści wypowiedzi (*content-neutral regulation*).

Aktualnie realizacja prawa petycji w Stanach Zjednoczonych wiąże się z jednoczesnym korzystaniem z innych wolności objętych zakresem pierwszej poprawki, tj. wolnością słowa, prasy oraz pokojowych zgromadzeń. W związku z tym wzajemnym powiązaniem wolności zagwarantowanych w pierwszej poprawce do Konstytucji USA wszystkie z nich wymagają szczególnej ochrony i są traktowane podobnie, czemu wyraz dał Sąd Najwyższy w orzeczeniu w sprawie *United States v. Cruikshank*⁵¹. W tej sprawie Sąd Najwyższy zauważył, że pokojowe zgromadzenia, których zadaniem jest skorzystanie

⁴⁸ *Nixon v. United States*, 506 U.S. 224 (1993); *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962) i literatura dotycząca doktryny sprawy politycznej (*political question doctrine*).

⁴⁹ „The First Amendment forbids Congress to abridge the right of the people «to petition the Government for a redress of grievances». If this right is to have an interpretation consistent with that given to other First Amendment rights, it confers to obtain what they think is due them from government. Of course, their conflicting claims and propaganda are confusing, annoying and at times, no doubt, deceiving and corrupting. But we may not forget that our constitutional system is to allow the greatest freedom of access to Congress, so that people may press for their selfish interests, with Congress acting as arbiter of their demands and conflicts”.

⁵⁰ R. Krotoszynski, *op. cit.*, s. 170.

⁵¹ *United States v. Cruikshank*, 92 U.S. 542 (1876).

z prawa do petycji w celu naprawienia krzywd lub wymuszenia na władzach innych działań leżących w sferze ich kompetencji, stanowią wyraz praw obywatelskich. Obywatele mają konstytucyjnie potwierdzone prawo do pokojowych zgromadzeń, których celem jest konsultacja spraw publicznych oraz naprawa krzywd⁵².

Natomiast w orzeczeniu *Hague v. CIO*⁵³ Sąd Najwyższy uznał za sprzeczną z Konstytucją ustawę uprawniającą urzędników do uznaniowego decydowania o dopuszczalności przeprowadzenia zgromadzeń publicznych. Sędziowie Roberts, Black oraz Hughes zgodnie zauważyli, że prawa i wolności obywatelskie, o których stanowi tekst czternastej poprawki do Konstytucji⁵⁴, obejmują także prawo petycji oraz pokojowych zgromadzeń. Sąd zwrócił także uwagę na to, że prawo do korzystania z miejsc publicznych, takich jak parki czy ulice, w celu wyrażania poglądów ma charakter względny i podlega ograniczeniom ze względu na interes bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jednocześnie prawo to nie może być ograniczane jedynie pod pozorem ochrony tych wartości⁵⁵.

Stanowisko to znalazło poparcie w innym wyroku Sądu Najwyższego w sprawie *Edwards v. South Carolina*⁵⁶. Sąd orzekł w nim, że zgodnie z pierwszą oraz czternastą poprawką nie jest dopuszczalne rozpędzanie zgodnego z prawem zgromadzenia. W tym przypadku ochroną objęte zostało prawo do petycji razem ze swobodą wypowiedzi (obejmującą również kwestie drażliwe i niepopularne, bo piętnujące przesady oraz uprzedzenia) oraz prawem do pokojowych zgromadzeń.

Należy zatem podkreślić, że wolności wyrażone w pierwszej poprawce są przez Sąd Najwyższy traktowane łącznie – nie jako tożsame, ale jako nierozdzielne⁵⁷. Poprzez takie podejście Sąd Najwyższy najwyraźniej umniejsza historyczną rolę prawa petycji, które dało początek innym wolnościom wyrażonym w pierwszej poprawce. Przyznaje tym samym pierwszeństwo wykładni systemowej Konstytucji i podkreśla wspólne źródło tych wolności w przepisie pierwszej poprawki. Jednocześnie należy zauważyć, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo dotyczące wolności zgromadzeń gwarantowanej również w pierwszej poprawce potwierdzają jej odrębny charakter⁵⁸. Faktycznie jedyna

⁵² *Cruikshank*, § 552–553

⁵³ „Každy, kto urodził się lub naturalizował w Stanach Zjednoczonych i podlega ich zwierzchnictwu, jest obywatelem Stanów Zjednoczonych i tego stanu, w którym zamieszkuje. Żaden stan nie może wydawać ani stosować ustaw, które by ograniczały prawa i wolności obywateli Stanów Zjednoczonych. Nie może też żaden stan pozbawić kogoś życia, wolności lub mienia bez prawidłowego wymiaru sprawiedliwości ani odmówić komukolwiek na swoim obszarze równej ochrony prawa”.

⁵⁴ *Hague v. CIO*, 307 U.S. 496 (1939).

⁵⁵ *Hague*, § 3.

⁵⁶ *Edwards v. South Carolina*, 372 U.S. 229 (1963).

⁵⁷ *Thomas v. Collings*, 323 U.S. 516 (1945).

⁵⁸ *Rumsfeld v. Forum for Academic and Institutional Rights, Inc.*, 547 U.S. 47 (2006); *Boy Scouts of America v. Dale*, 530 U.S. 640 (2000); *Roberts v. U.S. Jaycees*, 468 U.S. 609 (1984); *Healy v. James*, 408 U.S. 169 (1972).

doktrynalna różnica między szeroko rozumianą wolnością wypowiedzi a prawem petycji dotyczy zasady wyłączenia odpowiedzialności za działania w ramach kampanii reklamowej lub lobbingowej, które mają na celu wpłynąć na zmianę prawa, choć w innych okolicznościach stanowiłyby naruszenie prawa konkurencji (*Sherman Act*).

W dawnym orzecznictwie Sądu Najwyższego za zgodne z prawem uznawano petycje mające na celu wywarcie wpływu na władzę, nie zaś oddziaływanie na inne podmioty zmierzające do uzyskania korzyści lub też doprowadzenia do strat po stronie tych podmiotów⁵⁹. Obecnie Sąd Najwyższy przyjął jednak zasadę wyjątku odpowiedzialności za naruszenie prawa konkurencji (*antitrust liability*) w odniesieniu do kampanii medialnych i lobbingowych mających na celu wpływ na zmianę prawa („absolute immunity from suit under federal antitrust laws for actions such as advertising and lobbying that are intended to influence legislation, even if the actions are in furtherance and an anti-competitive scheme that is itself illegal under antitrust laws”)⁶⁰.

W tych sprawach Sąd Najwyższy zastosował celowościową interpretację, odchodząc od pierwotnego znaczenia klauzuli petycji zawartej w pierwszej poprawce, argumentując *per analogiam*, że ochrona przed karą za podburzanie w obecnych okolicznościach oznacza konieczność ochrony przed odpowiedzialnością za naruszanie interesów innych podmiotów prawa (m.in. konkurencyjnych firm czy organizacji reprezentujących określone interesy gospodarcze). Sąd Najwyższy potwierdził tym samym, że prawo petycji przeszło istotną ewolucję od prawa inicjowania postępowania w danej sprawie w Kongresie, gwarantującego przyjęcie, rozpatrzenie oraz udzielenie odpowiedzi na petycję, do hybrydy praw, które realizowane są przede wszystkim za pośrednictwem kampanii medialnych.

W orzeczeniu *Meyer v. Grant*⁶¹ Sąd Najwyższy zauważył, że czynność zbierania podpisów pod petycją wymaga nie tylko woli wprowadzenia zmiany politycznej, ale również wyjaśnienia zasadności proponowanej zmiany. Stąd też osoba zbierająca podpisy powinna przekonać obywateli o tym, że kwestia, do której odnosi się dokument, jest na tyle istotna, że zasługuje na debatę publiczną oraz rozważenie na gruncie społecznym. Jest to tzw. podstawowa forma wypowiedzi politycznej (*core political speech*) objęta, w ramach swobody wypowiedzi, konstytucyjną ochroną. Sąd zauważył, że uznanie przez sąd okręgowy właściwy dla stanu Kolorado za niezgodną z prawem możliwości wynagrodzenia osoby zbierającej podpisy za jej pracę wpłynie na ograniczenie jej czasu pracy oraz liczby zebranych podpisów, przez co nie pozwoli na podjęcie dalszych działań w sprawie danej inicjatywy.

⁵⁹ *Eastern R. Conference v. Noerr Motors*, 365 U.S. 127 (1961).

⁶⁰ R. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 160, nawiązując do spraw: *Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc.* oraz *United Mine Workers of America v. Pennington*.

⁶¹ *Meyer v. Grant*, 486 U.S. 414 (1988).

Zgodnie z orzecnictwem Sądu Najwyższego prawo do petycji w ograniczonym zakresie posiadają funkcjonariusze publiczni⁶². Należy rozróżnić tutaj dwie sytuacje, tj. gdy petycja funkcjonariusza publicznego dotyczy kwestii prywatnych (w tym związanych z indywidualną sytuacją funkcjonariusza publicznego w ramach służby – *job-related petitioning speech*) oraz gdy petycja odnosi się do kwestii leżących w interesie publicznym (*matter of public concern*). W pierwszym przypadku funkcjonariusz korzysta z prawa do swobody wypowiedzi objętego zakresem wolności wypowiedzi, w drugim wolność ta podlega ograniczeniom wynikającym z obowiązków określonych stosunkiem służby publicznej. W tej sprawie Sąd Najwyższy nie zgodził się zatem z argumentem, że prawo petycji funkcjonariusza publicznego powinno być bardziej chronione niż jego wolność wypowiedzi, uznając, że zarówno petycje, jak i wypowiedzi mogą zakłócać efektywne funkcjonowanie rządu („petitions, no less than speech, can interfere with the efficient and effective operation of government”)⁶³. Jednocześnie Sąd potwierdził, że działania odwetowe ze strony państwa w reakcji na skorzystanie przez funkcjonariusza z prawa do sądu w kwestiach dotyczących stosunku służby mogą być objęte zakresem ochrony wynikającej z prawa petycji. Jednak nadal obowiązuje podejście, że wolność wypowiedzi i prawo petycji są „skrojone z tego samego materiału” („cut from the same cloth”).

Uzasadnione wątpliwości w zakresie procedury korzystania z prawa do petycji wzbudziła również ochrona prawa do prywatności. W wyroku *Doe v. Reed*⁶⁴ Sąd Najwyższy uznał, że publiczne udostępnienie listy podpisów złożonych pod petycją nie narusza prawa do prywatności. Sędzia Scalia zauważył, że pełne korzystanie z demokracji wymaga pewnej dozy odpowiedzialności cywilnej, a pierwsza poprawka nie chroni przed krytyką tego, w jaki sposób obywatele korzystają z przynależnych im praw politycznych⁶⁵. Istnieją również szczególne ograniczenia, zarówno na poziomie federalnym, jak i stanowym, dotyczące zbierania poparcia pod petycją. Dla przykładu, zbieranie podpisów pod petycją przez więźnia w Federalnym Biurze Więziennym (*Federal Bureau of Prisons*) jest zabronione na mocy *Code of Federal Regulations* oraz podlega karze izolacji⁶⁶. Z kolei stan Południowa Dakota zabrania cyrkulacji petycji przez osoby, które znajdują się w rejestrze przestępców seksualnych w jakimkolwiek miejscu publicznym oraz w domach prywatnych⁶⁷.

⁶² *Borough of Duryea, et al. v. Guarnieri*, 564 U.S. (2011).

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Doe v. Reed*, 130 S. Ct. 2811 (2010).

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ *Code of Federal Regulations*, tytuł 28, art. 541.3.

⁶⁷ *South Dakota Codified Laws*, 12-1-32.

4. Realizacja prawa petycji za pośrednictwem inicjatywy i referendum na poziomie stanowym

Na poziomie stanowym prawo petycji jest realizowane za pośrednictwem inicjatywy ustawodawczej i referendum. Według niektórych autorów po I wojnie światowej prawo petycji straciło praktyczne znaczenie właśnie z uwagi na ich stanowe upowszechnienie⁶⁸. Inni twierdzą natomiast, że inicjatywa i referendum stanowią nowy etap rozwoju prawa petycji⁶⁹. Niektórzy popierają nawet wprowadzenie instytucji demokracji bezpośredniej na poziomie federalnym⁷⁰. Zgodnie z tym stanowiskiem ewolucja petycji, która dokonała się w ostatnim czasie, polega na zmianie charakteru tego prawa – z żądania niewiążących zmian ustawodawczych na prawo przedłożenia projektu zmian ustawodawczych popartego odpowiednią liczbą głosów i poddania go powszechnemu głosowaniu.

Inicjatywa ustawodawcza stanowi żądanie skierowane do rządu (władzy ustawodawczej) przez grupę obywateli w sprawie przeprowadzenia dyskusji nad określonym projektem ustawy i zwrócenia tego projektu obywatelom w celu przeprowadzenia powszechnego głosowania (referendum)⁷¹. W ocenie senatora Marka Hatfielda inicjatywa ustawodawcza oraz referendum pełnią te same funkcje co petycja – zapewniają bezpośredni dostęp obywateli do władzy, służą zmianie prawa lub konstytucji stanowej, a także demokratycznej deliberacji i partycypacji. W ogólnym rozrachunku petycja realizowana za pośrednictwem inicjatywy i referendum nadal wyraża żądanie zadośćuczynienia krzywd⁷². Biorąc pod uwagę to rozumienie prawa petycji, obywatele, składając swoje podpisy, kierują „petycję” do rządu w pierwszym etapie w sprawie przyjęcia inicjatywy ustawodawczej, a w drugim – w sprawie przyjęcia ustawy.

W Stanach Zjednoczonych prawo do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą po raz pierwszy zostało wprowadzone do Konstytucji Południowej Dakoty w 1898 r.⁷³ Historycznie instytucja ta wywodzi się z tradycji głosowań ludowych w miastach Nowej Anglii oraz szwajcarskich kantonach⁷⁴. Co ciekawe, niektóre z miast Nowej Anglii nadal organizują otwarte spotkania publiczne, które posiadają prawo inicjatywy. W Szwajcarii

⁶⁸ R. Krotoszyński, *op. cit.*, s. 130; J.P. Nields, *op. cit.*, s. 153–154.

⁶⁹ E.P. Oberholtzer, *op. cit.*

⁷⁰ S.L. Piott, *Giving Voters a Voice: The Origins of the Initiative and Referendum in America*, University of Missouri 2003. Por. także: W.D. McCrackan, *The Rise of the Swiss Republic: A History 1901*, Arena Publishing 1908, s. 340–341.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² R. Krotoszyński, s. 132, cytując 125 Congress Record 1807 (1979) (oświadczenie Senatora Marka O. Hatfielda na temat Voter Initiative Amendment).

⁷³ *South Dakota Constitution*, Article XXIII: „A proposed amendment may amend one or more articles and related subject matter in other articles as necessary to accomplish the objectives of the amendment”.

⁷⁴ E.A. Jaksha, *Of the People: Democracy and the Petition Process*, 1988, s. 69.

natomiast jako pierwsza wykształciła się instytucja referendum (ok. 1830 r.), a następnie inicjatywy ludowej (ok. 1891 r.)⁷⁵. W Południowej Dakocie wprowadzenie inicjatywy i referendum było reakcją na upadek zaufania społecznego do instytucji demokracji przedstawicielskiej. Podobne motywy leżały u podstaw zmian w stanie Utah i Oregon. Obecnie prawo do inicjatywy ustawodawczej oraz referendum jest gwarantowane w 23 konstytucjach stanowych oraz kodeksie stanu Utah.

Należy zauważyć, że każdy stan posiada własne uregulowania dotyczące realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej i referendum. Po pierwsze, prawo stanowe różni się w zakresie regulacji przedmiotu inicjatywy. Niektóre stany przewidują ograniczenia dotyczące materii przedstawionych w jednej inicjatywie, np. pozwalają na objęcie inicjatywą tylko jednego określonego zagadnienia. Jest to tzw. zasada jednego zagadnienia (*single-subject rule*), wymagająca, aby inicjatywa wyrażona przez petycję odnosiła się tylko do jednej kwestii⁷⁶. Inne przepisy stanowe wyłączają określone materie z zakresu przedmiotowego inicjatywy ustawodawczej. Dla przykładu, w stanie Michigan zakazano składania inicjatyw, które miałyby na celu dokonywanie przywłaszczeń przez instytucje stanowe czy też skutkowałyby deficytem w budżetach stanowych⁷⁷. Z kolei stan Montana nie zezwala na inicjatywy odnoszące się do przywłaszczenia środków pieniężnych, a także zmierzających do zmiany prawa miejscowego oraz szczegółowego⁷⁸.

Po drugie, między stanami istnieją różnice w przepisach normujących zakres przedmiotowy prawa petycji realizowanego za pośrednictwem inicjatywy ustawodawczej. W niektórych stanach tylko osoby posiadające czynne prawo wyborcze mogą składać ważne podpisy pod petycjami⁷⁹. Inne stany nie wymagają od osób popierających inicjatywę

⁷⁵ J. Zimmerman, *The Initiative Citizen Law-Making*, 1999, s. 3.

⁷⁶ *Colorado Constitution*, art. 5, § I, *Alaska Statutes*, § 15.45.040, *Nebraska Constitution*, art. III, § 2.

⁷⁷ *Michigan Constitution*, art. II, § 9: „[...] The power of referendum does not extend to acts making appropriations for state institutions or to meet deficiencies in state funds and must be invoked in the manner prescribed by law within 90 days following the final adjournment of the legislative session at which the law was enacted. [...]”.

⁷⁸ *Montana Constitution*, art. III, § 4(1): „The people may enact laws by initiative on all matters except appropriations of money and local or special laws”. *Alaska Constitution*, art. XI, § 7: „The initiative shall not be used to dedicate revenues, make or repeal appropriations, create courts, define the jurisdiction of courts or prescribe their rules, or enact local or special legislation. The referendum shall not be applied to dedications of revenue, to appropriations, to local or special legislation, or to laws necessary for the immediate preservation of the public peace, health, or safety”.

⁷⁹ Dla przykładu, stany takie jak Alaska i Teksas w swoich ustawodawstwach wprowadziły wymóg posiadania czynnego prawa wyborczego (*qualified voter*) warunkujący ważność podpisu złożonego pod petycją. Zob.: *Alaska Statutes*, § 15.45.140: „(a) [...] The petition may be filed with the lieutenant governor only if it meets all of the following requirements: it is signed by qualified voters [...]”; *Texas Election Code*, § 277.0021: „Reference to «qualified voter» outside the Election Code means «registered voter» as to the eligibility to sign a petition. «Registered voter» is defined as a person registered to vote in Texas whose registration is effective”. Podobnie: *Code of Virginia*, § 24.2-506 oraz *South Dakota Constitution*. Podczas gdy ustawodawstwo stanu Alaska posługuje się jedynie terminem „osoba posiadająca czynne

czynnego prawa wyborczego⁸⁰. Poza tym prawo stanowe różni się pod względem liczby głosów wymaganych do nadania petycji wiążącego charakteru. Najczęściej konieczne jest zebranie odpowiedniej liczby ważnych podpisów określonych jako ułamek procentowy głosów oddanych w poprzedzających daną inicjatywę wyborach gubernatorskich. Na przykład, w stanie Missouri wyborcy, wychodząc z inicjatywą ustawodawczą, muszą zebrać liczbę podpisów równą 5% głosów oddanych w poprzedzających wyborach gubernatorskich⁸¹.

Poza tym niektóre stany weryfikują jedynie to, czy pod daną petycją zebrano wymaganą liczbę podpisów, podczas gdy inne weryfikują petycje pod względem zgodności z przepisami prawa, a także pod względem formalnym, a nawet przewidują możliwość złożenia propozycji alternatywnych rozwiązań osobom występującym z inicjatywą. Prawo stanowe różni się również w zakresie weryfikacji inicjatyw pod kątem finansowym. W tym względzie dokonuje się wstępnej oceny ich przewidywanych skutków finansowych dla budżetów stanowych⁸².

Realizacja prawa petycji za pośrednictwem inicjatywy ustawodawczej w dużej mierze zależy od przepisów określających procedury zbierania podpisów, a w szczególności kto oraz w jaki sposób może się zajmować obiegiem petycji. Poszczególne stany wprowadzają ograniczenia dotyczące miejsce zamieszkania oraz wieku⁸³, a także wymagają od osób zajmujących się obiegiem petycji deklaracji co do tego, czy pobierają wynagrodzenie za swoją pracę⁸⁴ czy też wykonują ją w formie wolontariatu. Niektóre stany

prawo wyborcze” (*qualified voter*), Teksas stawia znak równości między osobą posiadającą czynne prawo wyborcze a osobą będącą zarejestrowanym wyborcą (*registered voter*).

⁸⁰ Należy zauważyć, że serwis *We The People E-petition Initiative* był już krytykowany za brak skutecznych procedur weryfikacji tego, czy osoby składające podpis pod petycją posiadają obywatelstwo amerykańskie oraz ukończyły 18. rok życia. Patrz: <https://petitions.whitehouse.gov/how-why/step-step-guide> [dostęp 10.07.2015 r.].

⁸¹ *Missouri Constitution*, art. III, § 50 oraz 53. Natomiast w stanie Maine w celu zainicjowania ustawy obejmującej cały obszar stanu, konieczne jest zebranie 10% głosów oddanych w poprzednich wyborach gubernatorskich (z wyjątkiem oddanych głosów pustych). Zob.: *Maine Constitution*, art. IV, § 3, pkt 18 oraz informacje dostępne na stronie http://ballotpedia.org/Signature_requirements [dostęp 10.07.2015 r.].

⁸² Ballotpedia, *Laws Governing the Initiative Process in Montana*, http://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Montana#cite_note-NCSLrev-1 [dostęp 10.07.2015 r.].

⁸³ Obecnie ponad połowa spośród 24 stanów, w których istnieje możliwość przedstawienia inicjatywy oraz przeprowadzenia referendum (tzw. *I&R states*), wymaga, aby osoby zajmujące się cyrkulacją petycji osiągnęły wiek upoważniający je do głosowania, co oznacza, że powinny one mieć ukończony co najmniej 18. rok życia. W stanach, w których nie ma ograniczeń wiekowych w odniesieniu do głosowania, cyrkulacją petycji mogą zajmować się osoby poniżej 18. roku życia. Por.: *Buckley v. American Constitutional Law Foundation* 525 US 182 (1999).

⁸⁴ Obecnie tylko w kilku stanach prawo wymaga podania informacji o tym, czy osoba zajmująca się cyrkulacją petycji wykonuje swoje zadania odpłatnie czy też w formie wolontariatu. W związku z tym wymogiem adnotacja o tym, czy zbieraniem podpisów zajmują się wolontariusze, czy też osoby pobierające za to wynagrodzenie, musi zostać umieszczona na karcie petycji. W stanie Oregon osoby wykonujące tę czynność odpłatnie powinny legitymować się dokumentem poświadczającym ukończenie przez nie

stosują wymóg, zgodnie z którym osoba zajmująca się obiegiem petycji musi być obecna w chwili podpisania jej przez osobę składającą podpis⁸⁵. Inne natomiast zakazują opłacania osób zbierających podpisy w zależności od liczby zebranych podpisów (*payment per signature*)⁸⁶ oraz regulują, na jakim obszarze geograficznym możliwe jest ich zbieranie⁸⁷.

Warto zauważyć, że jeden z wymogów, tj. wymóg noszenia przez osoby zbierające podpisy identyfikatorów z ich imieniem i nazwiskiem, został uznany za niezgodny z Konstytucją przez Sąd Najwyższy w wyroku *Buckley v. American Constitutional Law Foundation*⁸⁸. Sąd Najwyższy utrzymał w mocy decyzję sądu niższej instancji, który uznał za niezgodny z prawem wymóg przedstawiania przez osoby występujące z petycją comiesięcznych sprawozdań zawierających dane osobowe zbierających podpisy oraz kwotę należną im za pracę w ramach zbierania poparcia dla petycji⁸⁹.

Mimo braku ujednoliconej procedury określającej sposób korzystania z prawa petycji jako prawa inicjatywy ustawodawczej można wskazać pięć etapów wspólnych dla większości stanów. Należy do nich wystąpienie z inicjatywą, weryfikacja inicjatywy przez władze stanowe, ocena inicjatywy pod względem finansowym, zbieranie podpisów oraz weryfikacja zebranych podpisów.

Etap pierwszy, czyli wystąpienie z inicjatywą, obejmuje zazwyczaj przedstawienie petycji władzom stanowym, które następnie poddają ją wstępnej ocenie pod względem treści, tytułu oraz skutków finansowych⁹⁰. Oczywiście już na tym etapie ani przepisy, ani

szkolenia wymaganego dla osób zajmujących się cyrkulacją petycji za wynagrodzeniem oraz zbierać podpisy, korzystając z formularzy w różnych kolorach, które wskazują na to, czy czynność ta wykonywana jest odpłatnie czy też w formie wolontariatu. Zob.: Ballotpedia, *Laws Governing Petition Circulators*, http://ballotpedia.org/Laws_governing_petition_circulators [dostęp 10.07.2015 r.].

⁸⁵ Większość stanów, w których istnieje możliwość przedstawienia inicjatywy oraz przeprowadzenia referendum (tj. Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Idaho, Illinois, Maine, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Północna Dakota, Ohio, Oregon, Południowa Dakota, Utah, Washington oraz Wyoming), wymaga, aby osoby zbierające podpisy były obecne w chwili składania podpisów na petycji. Osoby te zobowiązane są również do złożenia pisemnego oświadczenia informującego o tym, że były obecne w momencie składania podpisów na dokumencie. Zob.: *ibidem*.

⁸⁶ Stany zakazujące wypłaty wynagrodzenia w zależności od liczby zebranych podpisów: Nebraska, North Dakota, Oregon, Południowa Dakota, Montana oraz Wyoming. Z kolei Alaska ustaliła, że maksymalna kwota, którą można ustalić od każdego podpisu, to 1.00 \$. Zob.: *ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Buckley v. American Constitutional...*, *op. cit.*

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ W stanie Arkansas wymagane jest przedstawienie petycji prokuratorowi generalnemu, który w terminie 10 dni zatwierdza ją, zwraca w celu uzupełnienia braków lub też zmiany tytułu petycji osobom, które wystąpiły z inicjatywą. Zob.: *Arkansas Code*, tytuł 7, art. 9–107; W stanie Nebraska, zanim organizatorzy przystąpią do zbierania podpisów pod petycją, muszą przedstawić tekst oraz cel petycji Sekretarzowi Stanu Nebraska. Zob.: *Nebraska Revised Statutes*, rozdz. 32, art. 1405 (1). Podobnie: *Montana Code*, tytuł 13, rozdz. 27, art. 202.

praktyka nie są jednolite. Na przykład, w Colorado wystąpienie z inicjatywą jest drugim etapem po jej weryfikacji⁹¹.

Kolejnym etapem jest weryfikacja inicjatywy przez władze stanowe, która może mieć charakter obligatoryjny bądź też fakultatywny. Stany takie jak Michigan czy Arkansas traktują weryfikację jak proces o charakterze fakultatywnym i doradczym. W stanie Michigan petycja może zostać przedłożona w Biurze Wyborczym w celu jej weryfikacji, lecz nie jest to element obligatoryjny, co pozwala na zminimalizowanie ryzyka, że już po zebraniu podpisów okaże się, że petycja posiada błędy formalne⁹². Podobnie jest w stanie Arkansas, gdzie każdy podatnik może zażądać sprawdzenia petycji pod względem prawnym przez władze stanowe⁹³. Natomiast w Montanie oraz Nebrasce wymagana jest weryfikacja petycji pod względem przejrzystości, spójności oraz zgodności z obowiązującym prawem⁹⁴.

W kolejnym etapie procedury niektóre stany wymagają oceny inicjatywy pod względem finansowym, co ma na celu zapobieżenie nadmiernemu obciążeniu budżetu, jeśli inicjatywa uzyska wymaganą liczbę podpisów⁹⁵.

Dwa ostatnie etapy, czyli zbieranie podpisów oraz ich weryfikacja przez władze stanowe, wydają się kluczowe zarówno z punktu widzenia osób występujących z inicjatywą, jak i tych, które wyrażają dla niej poparcie. Weryfikacja podpisów polega zazwyczaj na sprawdzeniu, czy osoby, które podpisały się pod petycją, figurują w rejestrze wyborców, oraz na określeniu, czy petycja zdobyła wymaganą przez prawo liczbę podpisów⁹⁶. Niektóre stany, np. Montana, sprawdzają również, czy podpisy złożone pod petycją odpowiadają grafologicznie tym figurującym w ich bazach danych⁹⁷.

Stany dysponują biurami ogólnymi zajmującymi się przyjmowaniem wszystkich petycji lub też biurami zajmującymi się przyjmowaniem i rozpatrywaniem tylko określonego rodzaju petycji (np. petycje dotyczące kwestii wyborczych w stanie Maryland kierowane są do Sekretarza Stanu Maryland)⁹⁸.

⁹¹ *Colorado Revised Statutes*, tytuł 1, art. 40, § 105, 106 oraz 107.

⁹² *Michigan Compiled Laws*, rozdz. 168, art. 544d, 544c oraz 482; Ballotpedia, *Laws Governing the Initiative Process in Michigan*, http://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Michigan [dostęp 10.07.2015 r.].

⁹³ *Arkansas Code*, tytuł 7, art. 9-501–9-506.

⁹⁴ *Montana Code*, tytuł 13, rozdz. 27, art. 202 oraz 312; *Nebraska Revised Statutes*, rozdz. 32, art. 1405 (2).

⁹⁵ *Montana Code*, tytuł 13, rozdz. 27, art. 312; *Alaska Statutes*, art. 15.45.090 (4).

⁹⁶ *Alaska Statutes*, art. 15.45.180; *Arkansas Code*, tytuł 7, art. 9-107; *Nebraska Revised Statutes*, rozdz. 32, art. 1409.

⁹⁷ *Montana Code Annotated*, tytuł 13, rozdz. 27, art. 303 (1) oraz 304; Ballotpedia, *Laws Governing the Initiative Process in Montana*. Zob.: http://ballotpedia.org/Laws_governing_the_initiative_process_in_Montana#cite_note-NCSLrev-1 [dostęp 10.07.2015 r.].

⁹⁸ *Maryland State Board of Elections, Procedures for Filling a Statewide or Public Local Law Referendum Petition*. Zob.: <http://www.elections.state.md.us/pdf/6-201-3a.pdf> [dostęp 10.07.2015 r.].

5. Składanie petycji do agencji federalnych o stanowienie przepisów prawa

Na poziomie federalnym prawo petycji zostało zagwarantowane w ustawie regulującej procedurę administracyjną – *Administrative Procedure Act* (dalej: APA). Art. 553(e) APA stanowi, że „(e) Każda agencja daje zainteresowanej osobie prawo do petycji o wydanie, zmianę lub uchylenie przepisu prawa”⁹⁹.

Przepis ten nie ustanawia obowiązku agencji federalnej przyjęcia określonych przepisów, a jedynie obowiązek przyjęcia petycji i przygotowania odpowiedzi na zawarte w niej żądanie. Przepis ten wiąże zarówno federalne agencje podlegające władzy wykonawczej (*executive branch agencies*), jak i agencje niezależne (*independent agencies*). Należy podkreślić, że przedmiot petycji może dotyczyć tylko stanowienia prawa przez daną agencję (*rule-making*). Stąd pełna nazwa tej procedury to petycja o ustanowienie prawa (*petition for rule-making*), choć nie dotyczy tylko stanowienia przepisów wiążącego prawa, mających wpływ na politykę danej agencji, ale także ogólnych oświadczeń czy niewiążących zasad nieposiadających charakteru przepisów prawnych, jak również zasad wykładni oraz przepisów o szczególnym zastosowaniu (zwolnień, wyjątków, taryf, cenników itp.)¹⁰⁰.

Charakterystyczny język tego przepisu – „agencja daje zainteresowanej osobie prawo” – sugeruje, że agencje muszą przeznaczyć określone środki na umożliwienie realizacji tego prawa, przede wszystkim przez stworzenie procedury składania petycji. Zakres podmiotowy prawa do petycji jest w tym przepisie węższy niż w pierwszej poprawce do Konstytucji USA. Ogranicza się bowiem tylko do zainteresowanych osób, a więc tych, które mają określony interes w rozstrzygnięciu merytorycznym sprawy wskazanej w petycji¹⁰¹. Jednocześnie definicja zainteresowanej osoby powinna być

⁹⁹ 5 U.S. Code § 553 – Rule making. Por. także: W.V. Luneburg, *Petitions for Rulemaking: Federal Agency Practice and Recommendations for Improvement*, 1986 ACUS 493 (1986); W.V. Luneburg, *Petitioning Federal Agencies for Rulemaking*, “Wisconsin Law Review” (1988), s. 1.

¹⁰⁰ J.A. Schwartz, R.L. Revesz, *Petitions for Rulemaking. Final Report to the Administrative Conference of the United States*, 5 November 2014, s. 15–17, <https://www.acus.gov/sites/default/files/documents/Final%2520Petitions%2520for%2520Rulemaking%2520Report%2520%255B11-5-14%255D.pdf> [dostęp 10.07.2015 r.] („The APA’s definition of «rule» includes «agency statement[s] of general or particular applicability and future effect designed to implement, interpret, or prescribe law or policy [...] and includes the approval or prescription for the future of rates [...] prices [...]» the right to petition extends beyond traditional legislative rules with general policy effects. The APA right clearly also covers petitions both for the issuance or amendment of non-legislative and interpretive rules, and for rules of particular applicability like waivers and exemptions, as well as ratemakings”).

¹⁰¹ Por. 5 U.S.C. § 553 (c): „After notice required by this section, the agency shall give interested persons an opportunity to participate in the rule making through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation. After consideration of the relevant matter presented, the agency shall incorporate in the rules adopted a concise general statement of their basis and purpose. When rules are required by statute to be made on the record after opportunity for an agency hearing, sections 556 and 557 of this title apply instead of this subsection”.

w miarę szeroka, biorąc pod uwagę, że APA definiuje pojęcie „osoby”, włączając do niej jednostki, partnerstwa, korporacje, stowarzyszenia oraz prywatne i publiczne organizacje inne niż agencje¹⁰². W praktyce wiele agencji przyjmuje, że prawo do składania petycji o stanowienie prawa ma każdy, choć nie każdy ma prawo do zaskarżenia odmowy rozpatrzenia petycji zgodnie z jej żądaniem czy opóźnienia w przesłaniu odpowiedzi na petycję¹⁰³.

Obowiązek rozpatrzenia petycji oznacza, że agencje nie mogą ograniczyć się jedynie do przyjęcia petycji, ale faktycznie powinny pochylić się nad sprawą, która stanowi ich treść¹⁰⁴. Takie rozumienie wynika z uznania proceduralnych praw zainteresowanych osób, dotyczących różnych form zaangażowania się w sprawy agencji określonych innymi przepisami¹⁰⁵. Obowiązek udzielenia odpowiedzi na petycję wiąże się natomiast przede wszystkim z obowiązkiem uzasadnienia odmowy ustanowienia prawa zgodnie z żądaniem¹⁰⁶. APA wymaga również, aby agencje rozstrzygały przedstawione im sprawy w rozsądnym terminie (*within a reasonable time*)¹⁰⁷ i niezwłocznie powiadamiały (*prompt notice*) zainteresowane osoby o odmowie przyjęcia przepisów prawa zgodnie z ich petycją oraz powodach takiej odmowy (częściowej lub całościowej)¹⁰⁸. Ocena rozsądnego terminu przez sądy zależy od sprawy, natomiast spełnienie obowiązku racjonalnego wyjaśnienia (*reasonable explanation*) polega na podaniu merytorycznych powodów negatywnego rozstrzygnięcia, które w zależności od sprawy mogą być krótkie, ale nie czysto formalne¹⁰⁹. Odmowa rozstrzygnięcia petycji zgodnie z jej żądaniem podlega kontroli sądowej¹¹⁰, jednak sądy mają ograniczoną właściwość w zakresie autonomii decyzyjnej agencji¹¹¹. Dlatego sposób odpowiedzi na petycje jest przez sądy oceniany bardzo łagodnie, które uznają znaczny margines swobody decyzyjnej agencji w tym zakresie. Co do

¹⁰² 5 U.S.C. § 551(2).

¹⁰³ R.B. Stewart, *The Reformation of American Administrative Law*, „Harvard Law Review” (1975), Nr 88, s. 1669.

¹⁰⁴ Por. wyroki w sprawach: *Natural Resources Defense Council*, 645 F.3d 400, 406 (D.C. Cir. 011); *Fund for Animals v. Norton*, 294 F.Supp.2d 92 (D.C. Cir. 2003); *National Parks Conserv. Ass’n v. Interior*, 794 F.Supp.2d 39, (D.D.C. 2011); *Families for Freedom v. Napolitano*, 628 F.Supp.2d 535 (S.D.N.Y. 2009).

¹⁰⁵ Por. np. 5 U.S.C. § 555(b): „So far as the orderly conduct of public business permits, an interested person may appear [...] for the presentation, adjustment, or determination of an issue, request, or controversy in a proceeding [...] or in connection with an agency function”.

¹⁰⁶ Por. np. *Horne v. USDA*, 494 Fed. Appx. 774 (9th Cir. 2012). W wyroku tym sąd podkreślił, że USDA odpowiedziała na petycję, spełniając swój obowiązek wynikający z przepisów APA.

¹⁰⁷ Por. zestawienie spraw, w których sądy wypowiadały się, jaki jest rozsądny termin udzielenia odpowiedzi na petycję o stanowienie prawa [w:] J.A. Schwartz, R.L. Revesz, *op. cit.*, s. 15–17.

¹⁰⁸ 5 U.S.C. § 555(e): „Prompt notice shall be given of the denial in whole or in part of a written application, petition, or other request of an interested person made in connection with any agency proceeding. Except in affirming a prior denial or when the denial is self-explanatory, the notice shall be accompanied by a brief statement of the grounds for denial”.

¹⁰⁹ J.A. Schwartz, R.L. Revesz, *op. cit.*, s. 17–18.

¹¹⁰ 5 U.S.C. §§ 701–706.

¹¹¹ 42 U.S.C. §§ 7671a(c)(3), 7671e(b), 7671j(e).

zasady, kontrola sądowa odpowiedzi na petycje o stanowienie przepisów prawa ogranicza się do zbadania, czy agencje nie działały w sposób „arbitralny czy kapryśny”¹¹².

APA nie określa szczegółów procedury, zgodnie z którą agencje mają przyjmować, rozstrzygać i odpowiadać na petycje. Przepisy takie powinny m.in. określać wymogi formalne, a także doprecyzować zakres spraw podlegających petycji o stanowienie prawa, w szczególności różnicy między petycją o przyjęcie przepisów a petycją o ich zmianę lub zniesienie. Oczekuje się, że agencje uchwalą i upublicznia takie procedury, zgodnie z przepisami o dostępie do informacji publicznej¹¹³. Poza tym Kongres może ustanowić procedurę składania petycji w szczególnych ustawach, takich jak Clean Air Act¹¹⁴.

W literaturze zauważa się, że sądy federalne przyznają agencjom federalnym daleko idące uznanie w kwestii określenia celów ich działań, a przede wszystkim określenia ich priorytetów. W związku z tym bardzo rzadkie są przypadki uchylenia odmowy rozstrzygnięcia petycji zgodnie z jej żądaniem. Jednym z tych rzadkich przypadków był wyrok Sądu Najwyższego w sprawie dotyczącej emisji gazów i odmowy regulacji tej kwestii przez Environmental Protection Agency¹¹⁵. Sprawa ta zakończyła się uznaniem, że Agencja ma kompetencje do uregulowania kwestii emisji gazu, a zatem jej odmowa zajęcia się tą sprawą w odpowiedzi na petycję 19 organizacji non-profit oraz handlowych była nieważna. Co ciekawe, w swojej odpowiedzi Agencja uznała nie tylko brak właściwości do kontroli emisji gazów cieplarnianych, ale także powołując się na brak pewności naukowej, wskazała jako swój priorytet w działaniach na rzecz powstrzymania zmian klimatu wspieranie inwestycji i nowych technologii, a nie regulacje prawne, które mogą dodatkowo prowadzić do konfliktów w zakresie międzynarodowej współpracy.

Orzecznictwo sądów dotyczące kontroli odmowy zajęcia się sprawą przedstawioną w petycji jest niejednolite. Z jednej strony sądy federalne zgadzają się co do tego, że agencje mają szerokie uznanie w zakresie określania swoich celów oraz sposobów ich realizacji, a zatem zarządzania swoimi (środkami) zasobami i priorytetami. W zakresie swoich uprawnień zarządczych mogą wskazać powód odmowy zajęcia się sprawą. Z drugiej strony, Sąd Najwyższy traktuje uzasadnienie powołujące się na środki (zasoby) i priorytety jako niewystarczające. Faktycznie różnice w orzekanych sprawach mogą wynikać z różnej oceny okoliczności – w niektórych sprawach agencje nie miały środków, by merytorycznie zająć się kwestią przedstawioną w petycji, w innych raczej nie miały środków, aby merytorycznie odpowiedzieć na petycję.

¹¹² Por. np. *Allied Local and Regional Mfrs. Caucus v. EPA*, 215 F.3d 61 (D.C. Cir. 2000).

¹¹³ Zob. informacje dostępne na stronie: <https://www.acus.gov/recommendation/petitions-rulemaking-0> [dostęp 10.07.2015 r.].

¹¹⁴ *An Act to improve, strengthen, and accelerate programs for the prevention and abatement of air pollution*. 40 C.F.R. Subchapter C, Parts 50-97.

¹¹⁵ *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007).

Choć agencje często otrzymują informacje o potrzebie zmiany prawa w sposób nieformalny, składanie petycji jest ważnym alternatywnym sposobem komunikacji między obywatelami (nawet jeżeli dotyczy to wąskiej grupy zainteresowanych osób) a administracją. Jednocześnie Konferencja Administracji Stanów Zjednoczonych (*Administrative Conference of United States*, dalej: ACUS), czyli partnerstwo publicznoprawne działające na rzecz dobrej administracji, zauważa, że należy poprawić funkcjonowanie prawa do petycji o stanowienie przepisów prawa, zwłaszcza pod względem szybkości odpowiedzi, merytorycznego uzasadnienia zajęcia się daną regulacją czy ogólnie komunikacji między agencją a podmiotami składającymi petycje lub zainteresowanymi ich złożeniem (np. statusu złożonych petycji). Ponadto ACUS rekomenduje stworzenie możliwości składania petycji o stanowienie przepisów prawa w drodze elektronicznej¹¹⁶.

Warto również zauważyć, że istnieje możliwość złożenia petycji do Prezydenta USA za pośrednictwem portalu internetowego¹¹⁷. Jeśli petycja uzyska co najmniej 100 000 podpisów w ciągu 30 dni od jej zarejestrowania, administracja jest zobowiązana do podjęcia odpowiednich działań. Do zarejestrowania petycji na portalu administracji prezydenckiej konieczne jest zebranie co najmniej 150 podpisów. Jest to związane z tzw. polityką umiaru (*moderation policy*), która ma na celu wyłonienie spraw naprawdę ważnych i odzwierciedlających poglądy i nastroje reprezentatywnych grup społecznych¹¹⁸.

6. Podsumowanie

Podsumowując, prawo petycji w USA przeszło istotną ewolucję z prawa o zażalenie do króla i zgromadzeń stanowych, przez petycję o zmianę prawa kierowanego do Kongresu, które wiązało się z obowiązkiem przyjęcia, rozpatrzenia oraz odpowiedzi, do petycji o charakterze hybrydowym (systemowym), wykorzystywanej w ramach masowej agitacji politycznej w takich sprawach, jak zniesienie niewolnictwa czy wprowadzenie praw wyborczych kobiet. Obecnie petycja rozumiana jest jako podstawowe prawo obywatelskie o charakterze politycznym, które może być realizowane łącznie z innymi prawami (wolnościami) gwarantowanymi w pierwszej poprawce do Konstytucji USA – wolnością słowa, prasy oraz zgromadzeń. Poza tym prawo petycji na poziomie stanowym łączone jest z prawem obywateli do występowania z inicjatywami ustawodawczymi. Na poziomie federalnym prawo

¹¹⁶ Inne rekomendacje dotyczące dobrych praktyk w zakresie petycji o stanowienie przepisów prawa są dostępne w sprawozdaniu ACUS z 2014 r.: J.A. Schwartz, R.L. Revesz, *op. cit.*

¹¹⁷ Strona pozwala na zapoznanie się ze złożonymi już petycjami. Obecnie ponad 60 petycji zostało zarejestrowanych i jest dostępnych do podpisu.

¹¹⁸ Zob.: <https://petitions.whitehouse.gov/how-why/step-step-guide> [dostęp 10.07.2015 r.].

petycji funkcjonuje natomiast jako petycja o stanowienie prawa kierowanego do agencji rządowych na podstawie ustawy regulującej procedurę administracyjną.

W szerokim znaczeniu prawo petycji w USA oznacza prawo do kierowania przez obywateli żądań do organów władzy dotyczących jej wykonywania (*exercise of government power*). W tym zakresie kontrowersje w doktrynie oraz orzecznictwie sądowym dotyczą przede wszystkim sporu o charakter prawny obowiązków adresatów petycji¹¹⁹. W świetle rozważań teoretycznych jest to zatem pytanie o powiązanie petycji z teoriami suwerenności ludowej (*popular sovereignty*)¹²⁰. W ujęciu praktycznym jest to natomiast pytanie o rozważenie konfliktu dóbr w państwie demokratycznym, w którym zarówno polityczne zaangażowanie obywateli, jak i sprawne funkcjonowanie administracji jest cenne. Należy przy tym podkreślić, że prawo petycji ma fundamentalne znaczenie jako prawo jednostki oraz prawo o charakterze kolektywnym. Jako prawo o charakterze zbiorowym petycja umożliwia rekompensowanie braków demokracji przedstawicielskiej i służy informowaniu rządzących o lokalnych potrzebach i warunkach.

Wystąpienia obywateli z petycjami i związane z nim oczekiwania bezpośredniego dostępu do władzy, a także wysłuchania sprawy i odpowiedzi na przedstawione roszczenia mogą się kłócić z oceną rządu (w szczególności agencji rządowych), czy przeznaczyć środki na merytoryczne rozpatrzenie danej sprawy, a w dalszej kolejności na jej rozstrzygnięcie zgodnie z żądaniem. Jest to zatem pytanie o swobodę uznania władzy (w szczególności organów władzy wykonawczej, np. agencji rządowych), a także określenia zasad dostępu do jej organów (w szczególności organów przedstawicielskich, np. Kongresu) także w sensie fizycznym – przez ograniczenie wstępu na teren ich siedzib czy organizowanie publicznych wystąpień w bliskiej odległości od ich siedzib. W ogólnym wymiarze chodzi bowiem o stworzenie możliwości bezpośredniego wpływania na decyzje władzy przez obywateli, idącej dalej niż wolność wypowiedzi.

Korzyści z wysłuchania petycji to przede wszystkim możliwość zapoznania się z często bardzo fachową oceną sytuacji przygotowaną przez organizacje reprezentujące określone interesy. W tym znaczeniu petycja bliska jest działalności lobbingowej. Ma na celu umożliwienie obywatelom, a przede wszystkim stowarzyszeniom, organizacjom czy korporacjom wpływania na priorytety i cele działania organów władzy. Natomiast trudność zapewnienia skutecznego prawa petycji związana jest z zarządzaniem zasobami, które potrzebne są do przyjęcia, rozpatrzenia i odpowiedzi na petycje, a w przypadku prezentowania petycji za pośrednictwem publicznych demonstracji z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz niezakłóconego funkcjonowania organów władzy.

¹¹⁹ Por. kontrowersje związane ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, zgodnie z którym prawo petycji nie wiąże się z obowiązkiem wysłuchania czy udzielenia na nią odpowiedzi. *Smith v. Arkansas State Highway Employees*, 441 U.S. 463, (1979) oraz *Minnesota State Board for Community Colleges v. Knight*, 465 U.S. 271 (1984).

¹²⁰ A.R. Amar, *The Bill of Rights as a Constitution*, „Yale Law Journal” 1991, Vol. 100, s. 1131.

