

Prawo petycji w Szwajcarii i Austrii

1. Uwagi wstępne

Celem niniejszej pracy jest próba syntetycznej charakterystyki rozwiązań przyjętych w szwajcarskim i austriackim porządku prawnym odnoszących się do prawa petycji. Na podstawie rozważań dotyczących zarówno jego źródeł, jak i przytoczonego orzecznictwa zostanie dokonane zestawienie modeli występujących w tych dwóch państwach. Na wstępie należy nadmienić, iż Szwajcaria uznawana jest za państwo, w którym „proces «demokracji poprzez naród» został posunięty dalej niż w jakimkolwiek innym kraju”¹. Także w sąsiedniej Austrii instrumenty demokracji bezpośredniej cieszą się dużą popularnością. Aktywność społeczeństwa szwajcarskiego i austriackiego w sprawach związanych z możliwością bezpośredniego kształtowania rzeczywistości społeczno-politycznej skłania nie bez powodu do refleksji nad miejscem, znaczeniem i rolą prawa petycji rozumianą tu jako ogół środków, „za których pomocą jednostka lub grupa osób zwraca się do organów władzy, przekazując im pewne informacje z zamiarem spowodowania podjęcia przez te organy działań pożądaných z punktu widzenia podmiotu zwracającego się do nich”². Przez prawo petycji należy natomiast rozumieć możliwość nieskrępowanego negatywnymi konsekwencjami ze strony państwa zwrócenia się z prośbą, propozycją czy krytyką do organów władzy³, zagwarantowaną każdemu.

2. Szwajcaria

Z uwagi na to, iż Szwajcaria uchodzi za „ojczyznę nowożytnej demokracji bezpośredniej”⁴ nie powinno dziwić, iż prawo petycji zostało wpisane do najwyższego aktu prawnego Szwajcarii już w 1874 r. (art. 57)⁵. W literaturze podkreśla się jednak, iż znaczenie tego prawa podstawowego z czasem uległo znacznej modyfikacji przez obniżenie

¹ W. Linder, *Blaski i cienie demokracji bezpośredniej*, [w:] *Demokracja bezpośrednia. Szwajcarska demokracja modelem dla XXI wieku?*, Warszawa 2011, s. 12.

² B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 7.

³ H. Tschäni, *Das neue Profil der Schweiz, Konstanz und Wandel einer alten Demokratie*, Zürich 1990, s. 130.

⁴ P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009, s. 59.

⁵ A. Rytel-Warzocho, *Prawo petycji w Polsce na tle rozwiązań europejskich*, Warszawa 2012, s. 6.

jego doniosłości z uwagi na wprowadzenie instrumentów, takich jak obywatelska inicjatywa ustawodawcza, czy referendum, które w Szwajcarii w dalszym ciągu cieszą się dużą popularnością⁶.

Należy zasygnalizować, iż prawo petycji określane jest w Szwajcarii jako klasyczne prawo polityczne, choć jednocześnie w literaturze określa się je niekiedy także mianem prawa wolnościowego, które cechuje się dualistycznym charakterem. Z jednej strony, zawiera w sobie element wolności w znaczeniu swobody rozwoju jednostki, z drugiej natomiast element demokratyczny w sensie współdziałania bądź aktywności w państwie zbiorowego podmiotu suwerenności⁷. Ponadto zawiera w sobie cechę pozwalającą określić je jednocześnie jako prawo negatywne, czyli takie, które zobowiązuje państwo do biernego tolerowania przedsięwzięć osób podległych jego władzy⁸. Sąd Federalny Konfederacji Szwajcarskiej w jednym ze swoich wyroków odniósł się do charakteru prawnego prawa petycji. Stwierdził w jego uzasadnieniu, iż „zgodnie z orzecznictwem sądów wolność złożenia petycji jest klasycznym prawem wolnościowym, które nie może stać się źródłem jakiegokolwiek pozytywnego roszczenia [...]”⁹ [tłum. aut.].

Tytułowe prawo zostało uregulowane w pierwszym rozdziale Konstytucji Szwajcarii poświęconym prawom podstawowym, nie zaś w rozdziale drugim zatytułowanym „Prawa obywatelskie i prawa polityczne”. Takie umiejscowienie tego przepisu nie pozbawia go jednak cech prawa politycznego. Art. 33 stanowi, że „każdy ma prawo do kierowania petycji do władz; nie może to powodować dla niego żadnych niekorzystnych skutków. Władze muszą przyjąć petycję do wiadomości”¹⁰. Niniejsze uregulowanie zostaje poniekąd „dopełnione” przez art. 34, który stanowi *expressis verbis* gwarancję praw politycznych oraz zapewnia swobodne kształtowanie woli. Wnioski wypływające z analizy systematyki prawa petycji w Konstytucji Szwajcarii skłaniają do stwierdzenia, iż prawo petycji jest prawem politycznym, mimo iż nie znajduje się w katalogu tych praw w rozdziale drugim Konstytucji. Jednocześnie zawarcie tytułowego prawa już w pierwszym rozdziale zapewnia mu miejsce pośród najważniejszych praw gwarantowanych przez Ustawę Zasadniczą Konfederacji Szwajcarii. Wysoką rangę tego uprawnienia potwierdza Sąd Federalny Szwajcarii. W jednym ze swych orzeczeń dokonał szerokiej interpretacji prawa petycji. Określił je jako „możliwość niezakłóconego wystosowania prośb, propozycji, skarg i krytyki w sprawach dotyczących zakresu kompetencji organów

⁶ Więcej na ten temat: P. Uziębło, *op. cit.*, s. 59 i n.

⁷ H. Tschäni, *op. cit.*, s. 117.

⁸ *Ibidem*, s. 118.

⁹ BGE 119, 53, s. 53.

¹⁰ Tłumaczenie Konstytucji Szwajcarii na język polski za: M. Matyja, *Granice demokracji bezpośredniej*, Brzeźnia Łąka 2014, s. 170.

bez narażenia się na jakikolwiek negatywny skutek wynikający ze skorzystania z tego prawa”¹¹.

Petycje w Szwajcarii mogą zostać złożone przez uprawnionych bezpośrednio do organu – adresata petycji, bądź skierowane do parlamentu przybierając formę tzw. petycji parlamentarnej. Źródłem obowiązywania tej formy aktywności społecznej w Szwajcarii jest art. 126 ustawy o parlamencie szwajcarskim¹² (Bundesgesetz über die Bundesversammlung – ParlG). Stanowi on, iż każdorazowo odpowiednia komisja parlamentarna, do której wpływa petycja, podejmuje decyzję w formie uchwały odnośnie do tego, czy należy nadać pismu dalszy bieg, czy też nie istnieje konieczność dalszego rozpatrzenia. Konstytucja nie nakłada obowiązku każdorazowego ustosunkowania się do treści petycji. Ustawa nie zawiera natomiast ograniczeń dotyczących zakresu przedmiotowego prawa petycji, w związku z tym katalog spraw, które mogą być wniesione do rozpatrzenia za pośrednictwem deputowanych, jest praktycznie nieograniczony.

Mimo iż obywatelska inicjatywa ustawodawcza czy referendum cieszą się w Szwajcarii największą popularnością, prawo petycji również stanowi ważny instrument kształtowania rzeczywistości prawnej. Powodów takiego stanu rzeczy jest kilka. Przede wszystkim należy wskazać, iż częste sięganie przez obywateli po instrumenty demokracji bezpośredniej świadczy o ich dużej aktywności i chęci wpływania na kształtowanie rzeczywistości politycznej i społecznej. Jednocześnie dowodzi temu, iż Szwajcarzy tworzą społeczeństwo obywatelskie, które dąży do ciągłego wzmacniania swojej roli jako zbiorowego podmiotu suwerenności. Ponadto, zakres podmiotowy prawa petycji został ukształtowany bardzo szeroko. Otóż z podaniem zwrócić się może „każdy”, a zatem osoba fizyczna, prawna, obcokrajowiec, czy osoba niepełnoletnia. Konstytucja *expressis verbis* stanowi również, że konsekwencje jej złożenia nie mogą być dla petenta ujemne, tzn. nie może dojść do nałożenia sankcji bądź innych prawnych dolegliwości. Petycja może być także złożona bezpośrednio do określonego organu dowolnego szczebla (zarówno do jednostek samorządowych, występujących na poziomie kantonów bądź całej federacji)¹³.

Potwierdzeniem tezy o dużym zainteresowaniu mieszkańców Szwajcarii prawem petycji mogą być dane wskazujące liczbę podpisów składanych każdorazowo pod pismem. Dla przykładu, w państwie liczącym ponad 8 milionów obywateli, petycję w sprawie nowelizacji ustawy o ubezpieczeniu chorobowym i zdrowotnym (KUVG) podpisało 394 390 osób¹⁴, natomiast petycję w sprawie nielikwidowania kawalerii szwajcarskiej

¹¹ BGE 98, 488.

¹² AS 2003, 3543.

¹³ <http://www.vimentis.ch/d/lexikon/301/Petition.html> [dostęp 10.06.2015].

¹⁴ http://www.chirosuisse.info/index.php/wann_geschichte/articles/wann_geschichte.html [dostęp 10.06.2015].

– 432 430 osób¹⁵. Warto zaznaczyć, że dla ważności petycji nie jest wymagane uzyskanie określonej liczby głosów poparcia.

Prawo petycji stanowi źródło obowiązku dla władz państwowych. Jest on ujęty wprost w art. 33 ust. 2 Konstytucji, który wyraża się w konieczności przyjęcia przez nie petycji do wiadomości, co nie jest tożsame z udzieleniem pisemnej odpowiedzi na pismo. Zatem petent nie ma roszczenia względem adresata petycji o wyrażenie przez niego stanowiska. To zaś potwierdza tezę, iż prawo petycji stanowi w gruncie rzeczy jedynie prawo do bycia wysłuchanym¹⁶.

Obok regulacji na szczeblu federalnym prawo petycji jest zagwarantowane we wszystkich konstytucjach kantonalnych. Jak stwierdził jednak Sąd Federalny Szwajcarii, nie są one wyposażone w cechę samodzielnego prawa, chyba że zawierają całościowe gwarancje¹⁷. Każdorazowe określenie charakteru i zakresu takiego przepisu, a także relacji względem regulacji „federalnej”, stanowi zadanie właściwych sądów.

3. Austria

Prawo petycji także w Austrii znalazło swoje umocowanie w najwyższym akcie prawnym. Do źródeł regulujących kwestię prawa petycji należy zaliczyć art. 148a ust. 2 Konstytucji¹⁸ oraz art. 11 ustawy o powszechnych prawach obywateli¹⁹, stanowiącej ustawę konstytucyjną. Pierwsza ze wskazanych regulacji stanowi o instytucji obcej prawu szwajcarskiemu – Adwokaturze Ludowej (Volksanwaltschaft). Przepis ten odnosi się do właściwości i kompetencji tego organu. Ustawa zasadnicza stanowi wprost, że jednym z zadań Adwokatury jest „współdziałanie w załatwianiu kierowanych do Rady Narodowej petycji [...]”²⁰. W tym miejscu należy pokrótce nakreślić charakter prawny tej instytucji, której ustrojodawca poświęcił całą część siódmą Konstytucji. Adwokatura Ludowa stoi na straży badania z urzędu przypuszczalnych niedociągnięć w administracji Federacji Austrii, łącznie z jej działaniami, jako podmiotu prawa prywatnego. Jest adresatem skarg na działalność administracji, ponadto uzyskała prawo kierowania poleceniami do organów szczebla centralnego w zakresie podjęcia określonych środków z uwagi na zaistniałą sytuację w państwie. Przyznano jej również kompetencje do kierowania

¹⁵ <http://www.aargauerzeitung.ch/panorama/vermisches/petition-mit-432-430-unterschriften-fuer-die-kavallerie-2246656> [dostęp 10.06.2015].

¹⁶ H. Tschäni, *op. cit.*, s. 130.

¹⁷ BGE 98, 484, s. 487.

¹⁸ BGBl. Nr 1/1930 z późn. zm.

¹⁹ RGBl. Nr 142/1867 z późn. zm.

²⁰ Tłumaczenie Konstytucji Austrii na język polski za: A. Dragan, *Prawo petycji w wybranych krajach członkowskich UE i Rosji*, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/petycje/dokumenty/podstawowe/ot-548.pdf, s. 8 [dostęp 10.06.2015].

poleceń do odpowiedniego organu samorządu albo organu niezwiązanego wytycznymi, przy czym musi powiadomić o tym fakcie naczelne organy administracyjne federacji. Adwokatura Ludowa zobowiązania jest do składania corocznych sprawozdań ze swojej działalności zarówno przed Radą Narodową, jak i Radą Federalną. Ustrojodawca gwarantuje jej znaczny margines niezależności i samorządności, stwierdzając, iż Adwokatura Ludowa jest niezawisła w sprawowaniu swojego urzędu. W kontekście prawa petycji istotne jest to, iż stała się ona mocą Konstytucji jednym z podmiotów mających prawo zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustaw z rozporządzeniami organów federalnych. Opis procedury rozpatrywania petycji określa Regulamin Rady Narodowej Austrii, co będzie stanowiło przedmiot rozważań w dalszej części artykułu.

Art. 148a ust. 2 stanowi jedynie instytucjonalną gwarancję rozpatrzenia petycji. Jednak samo prawo do niej zostało zawarte w jednej z ustaw konstytucyjnych, a mianowicie we wspomnianej już ustawie o powszechnych prawach obywateli z 1867 r. (dalej: StGG). W art. 11 stanowi ona, iż „każdy ma prawo do petycji. Petycje mogą być składane pod wspólną nazwą wyłącznie przez uznane prawem instytucje i stowarzyszenia”²¹.

Zdefiniowanie tego prawa politycznego, jako jednego z najstarszych praw podstawowych, stanowiło także przedmiot zainteresowania Austriackiego Trybunału Konstytucyjnego. Określił on je jako „wolność składania wniosków pod adresem organów ustawodawczych bądź wykonawczych oraz wydawanie określonych poleceń o charakterze generalnym bądź żądanie przedsięwzięcia określonych kroków zmierzających do zmiany stanu prawnego”²². Ponadto, wielokrotnie podkreślano, że prawo petycji stanowi także jeden z najbardziej znaczących środków w walce politycznej²³. Przeważająca część przedstawicieli doktryny austriackiej stoi na stanowisku, że organy, do których kierowane jest pismo, powinny je przyjąć, a następnie zbadać, jednak bez konieczności oficjalnego odniesienia się do jego treści, podjęcia działań bądź pisemnej odpowiedzi²⁴.

W Austrii, obok możliwości bezpośredniego złożenia petycji do odpowiedniego organu, podobnie jak w Szwajcarii, występuje tzw. petycja parlamentarna. Jej źródłem jest art. 148a ust. 3 Konstytucji, stanowiący o wniesieniu petycji do Rady Narodowej. Wszelkie szczegóły dotyczące procedury postępowania w tym przypadku określa ustawa federalna o regulaminie Rady Narodowej²⁵ (*Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates*). W rozdziale XVI tejże, zatytułowanym „Petycje parlamentarne oraz obywatelska inicjatywa ustawodawcza”, określono, iż jedynym podmiotem mającym prawo

²¹ RGBL. Nr 142/1867 z późn. zm.

²² VfSgl 4065/61, 4295/62, 6131/70, 6441/71.

²³ M. Nowak, *Politische Grundrechte*, Wien 1988, s. 530.

²⁴ *Ibidem*, s. 529.

²⁵ BGBl. Nr. 410/1975 z późn. zm.

przekazania petycji parlamentarnej do rozpatrzenia jest członek izby, do której kieruje się petycję, a zatem bądź członek Rady Narodowej bądź Rady Federalnej. Należy zasygnalizować, iż takie ograniczenie prawa podstawowego w znaczeniu podmiotowym, dokonane w drodze ustawodawstwa zwykłego, może budzić uzasadnione wątpliwości co do konstytucyjności takiego uregulowania. W przypadku skierowania petycji do Rady Narodowej należy pamiętać, iż może ona dotyczyć wyłącznie spraw związanych z ustawodawstwem na szczeblu federalnym bądź wykonawstwem ustaw. *A contrario*, nie może dotyczyć spraw zastrzeżonych do kompetencji poszczególnych landów i gmin. Petycja musi być także sporządzona w formie pisemnej. W celu podpisania się pod wybraną przez siebie petycją należy mieć ukończony 16. rok życia oraz posiadać obywatelstwo austriackie²⁶. Udzielenie wszelkich informacji w przedmiocie wymogów formalnych dotyczących złożenia petycji jest zadaniem Kancelarii Parlamentu. Następnie pismo jest skierowane do Komisji ds. Petycji i Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Ta zaś, na wstępnym etapie badań, może podjąć decyzję o uznaniu, iż sprawa nie nadaje się do dalszego rozpatrzenia, bądź przekazać ją Adwokaturze Ludowej. Może także wnosić o przekazanie sprawy do wskazanej komisji²⁷. Efektem pierwszego etapu prac Komisji mogą być ustalenia dotyczące wypracowania wspólnego stanowiska rządu federalnego albo ustalenie, w jakich czynnościach nad petycją może brać udział jej inicjator bądź przedstawiciele Adwokatury Ludowej i przedstawiciele rządu²⁸. Warto także podkreślić, że komisja, do której przekazano petycję, nie ma obowiązku przedstawienia jej materii *in pleno*. Jest to możliwe jedynie wówczas, gdyby stworzyła już raport stanowiący odpowiedź na petycję oraz złożyłaby do Izby stosowny wniosek²⁹. Na komisji ciąży obowiązek sporządzenia sprawozdania w sprawie objętej petycją w ciągu sześciu miesięcy. W przeciwnym razie trafia ona do rozpatrzenia przez rząd federalny³⁰.

Nieco odmiennie wygląda procedura rozpatrzenia petycji wniesionej do Rady Związkowej. Nie istnieje przesłanka stanowiąca o ograniczeniach materii objętych podaniem. Zbieżne są natomiast wymóg formy pisemnej oraz obowiązek złożenia pisma przez członka Rady. Do jednej z petycji wniesionych do parlamentu w ciągu ostatniego roku, należy zaliczyć tę dotyczącą kwestii zwiększenia odpowiedzialności państwa za osoby niepełnosprawne oraz wymagające opieki w postaci żądania waloryzacji zasiłków pielęgnacyjnych oraz gruntownej reformy finansowania opieki zdrowotnej osób wymagających stałej opieki³¹. Petycja została skierowana do dwóch Komisji: Pracy, Spraw

²⁶ <http://www.parlament.gv.at/PERK/BET/PET/> [dostęp 12.06.2015].

²⁷ A. Dragan, *op. cit.*, s. 8.

²⁸ *Ibidem*, s. 9.

²⁹ M. Nowak, *op. cit.*, s. 525.

³⁰ A. Dragan, *op. cit.*, s. 11.

³¹ Treść petycji złożonej 20.11.2014 przez deputowaną Dagmar Belakowitsch-Jenewein: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/PET/PET_00027/imfname_368975.pdf [dostęp 15.06.2015].

Socjalnych i Ochrony Konsumentów, a także Finansów. Kolejna z aktualnie złożonych petycji dotyczy poszanowania tradycji oraz zwyczajów społeczeństwa austriackiego. Petent domaga się przedsięwzięcia przez rząd austriacki wszelkich możliwych środków, które miałyby na celu kultywowanie, pielęgnację i krzewienie dziedzictwa narodowego i tradycji Austrii w rozmaitych obszarach życia³². Następną, aktualnie rozpatrywaną petycją, obrazującą mnogość obszarów objętych zainteresowaniem zbiorowego podmiotu suwerenności, jest petycja zatytułowana „Więcej bezpieczeństwa dzięki liberalnemu prawu posiadania broni”, którą opiniuje Komisja Spraw Wewnętrznych. Wnosi się w niej o ułatwienie dostępu do określonych typów broni z poszanowaniem przepisów unijnych w tej materii bądź w drodze rozporządzenia, bądź nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy³³.

Podobnie, jak w modelu szwajcarskim, w Austrii, obok petycji parlamentarnych wyróżnia się także petycje indywidualne. Kieruje się je do konkretnych urzędów bądź organów administracji i to one stanowią przeważającą większość składanych podań. W znacznej mierze dotyczą one kwestii o charakterze prywatnym lub mają służyć interesowi prywatnemu. Zdaniem Austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, nie spełniają przesłanki art. 11 StGG. W tym rozumieniu tego pojęcia nie można zatem klasyfikować prawa petycji jako wykonywania uprawnień politycznych³⁴.

Podsumowując rozważania dotyczące prawa petycji w Austrii, wydaje się, że forma petycji parlamentarnej nie zapewnia w pełni realizacji tego prawa jako prawa politycznego w znaczeniu możliwości bezpośredniego wpływu na kształtowanie spraw publicznych. Polityczny charakter Adwokatury Ludowej jest także czynnikiem wpływającym na obniżenie zainteresowania społeczeństwa tą formą partycypacji w przestrzeni społeczno-politycznej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że to rozwiązanie prowadzi w istocie do „wyrugowania” znaczenia tego prawa podstawowego³⁵, a tym samym do obniżenia jego praktycznego znaczenia.

4. Podsumowanie

Prawo petycji zaliczane jest zarówno w systemie prawnym Szwajcarii, jak i Austrii do kanonu praw politycznych. W obu tych państwach o federacyjnym systemie gwarancje tytułowego prawa zostały zawarte na szczeblu federacji w ustawie zasadniczej oraz ustawach zwykłych oraz w aktach prawnych poszczególnych kantonów.

³² Treść petycji złożonej 8.10.2014 przez deputowanego Christiana Höbarta: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/PET/PET_00028/imfname_369735.pdf [dostęp 15.06.2015].

³³ Treść petycji złożonej 10.07.2014 przez deputowaną Martinę Schenk: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/PET/PET_00022/imfname_359064.pdf [dostęp 19.06.2015].

³⁴ M. Nowak, *op. cit.*, s. 536.

³⁵ *Ibidem*.

Konstytucje obu krajów gwarantują niezakłócony dostęp do tego prawa każdemu, jednocześnie zastrzegając, iż korzystanie z niego nie może wiązać się lub nieść za sobą ryzyka jakichkolwiek negatywnych konsekwencji, np. w postaci sankcji. O ile w najwyższym akcie prawnym Szwajcarii prawo petycji zostało potraktowane w sposób całościowy – w art. 33 Konstytucji, o tyle w Austrii doszło do dychotomicznego jego ujęcia w tym znaczeniu, iż art. 148a Konstytucji nawiązuje do petycji pod kątem uprawnień Adwokatury Ludowej, podczas gdy dopiero jedna z ustaw konstytucyjnych nadaje tytułowe prawo podstawowe osobie fizycznej bądź prawnej.

Zarówno w Szwajcarii, jak i w Austrii obok możliwości osobistego zwrócenia się z prośbą, propozycją, krytyką czy skargą do określonego organu istnieje także tzw. petycja parlamentarna, którą wnoszą deputowani. Z uwagi na to, iż najczęściej reprezentują oni wówczas interesy grup, które udzieliły im mandatu, podnosi się, że taka forma prawa petycji sprzyja jej upolitycznieniu i nie pozwala na pełną i samodzielną realizację prawa petycji. Liczba petycji, które zostały skierowane za pośrednictwem Rady Federalnej i Rady Narodowej w Austrii czy Zgromadzenia Federalnego w Szwajcarii, pozwala jednak stwierdzić, iż w dalszym ciągu petycja jest istotnym środkiem perswazji. Także kaliber spraw, których dotyczą, zdaje się wskazywać, że nie odnoszą się one tylko do spraw marginalnych, ale i takich, które wywołują powszechną dyskusję w społeczeństwie (np. polityka antymobbingowa, wsparcie najuboższych warstw społecznych, kwestie dyskryminacji podatkowej).

Należy wyraźnie podkreślić, że obecnie prawo petycji stanowi ważny element demokracji bezpośredniej i urzeczywistnia zasadę partycypacji społeczeństwa w kształtowaniu norm prawa i polityki państwa. Trzeba jednak zauważyć, iż straciło ono częściowo na znaczeniu z uwagi na większy potencjał wpływu na ustawodawstwo krajowe, które kryją w sobie obywatelska inicjatywa ustawodawcza czy referendum. Powszechnie uznaje się, że dopiero wtedy, gdy danej kwestii czy zadania nie udaje się zrealizować w formie wyżej wskazanych instytucji demokracji bezpośredniej, grupy społeczne zainteresowane rozwiązaniem określonej sprawy sięgają po formę petycji.