

Studia PRAWNICZE

----- Zeszyt 3(181) 2009
Warszawa 2009

Ewa Wójcicka ■

PRAWO PETYCJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wprowadzenie

Prawo petycji zajmuje ważne miejsce w działalności Wspólnot Europejskich, a szczególnie Parlamentu Europejskiego. Instytucja ta, będąca ponadnarodowym odpowiednikiem prawa petycji znanego również państwom członkowskim UE¹ - uległa w regulacjach wspólnotowych znaczącej ewolucji. Celem artykułu jest przedstawienie modelu prawa petycji w europejskim prawie wspólnotowym. Poprzedzą go krótkie uwagi historyczne dotyczące regulacji instytucji petycji oraz jej funkcji.

I Geneza i funkcje prawa petycji

Prawo petycji istnieje od 1953 r., kiedy to Zgromadzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w swoim regulaminie wewnętrznym przewidziało możliwość składania petycji. W 1981 r. zmieniono Regulamin Parlamentu Europejskiego

¹ Prawo petycji przyznają konstytucje 20 państw członkowskich UE: Austria (art. 148a), Belgia (art. 28), Bułgaria (art. 45), Czechy (art. 18), Estonia (art. 46), Francja (art. 72-1), Grecja (art. 10), Hiszpania (art. 29), Holandia (art. 5), Litwa (art. 33), Luksemburg (art. 27), Łotwa (art. 104), Niemcy (art. 17), Polska (art. 63), Portugalia (art. 52), Rumunia (art. 47), Słowenia (art. 45), Słowacja (art. 27), Węgry (art. 64), Włochy (art. 50) oraz Zjednoczone Królestwo.

(PE) i przyznano prawo petycji obywatelom państw członkowskich WE². Coraz większa liczba petycji napływających do PE, spowodowała powołanie w 1987 r. Komisji Petycji, jako organu uprawnionego do rozpatrywania tego rodzaju wystąpień. Istotny wpływ na realizację omawianego prawa miało zawarcie porozumienia międzyinstytucjonalnego w dniu 12 kwietnia 1989 r. między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. W akcie tym prawo to oficjalnie potwierdzono³.

Prawo do składania petycji, wraz z innymi prawami przyznanym obywatelom Unii Europejskiej, wprowadził do prawa pierwotnego dopiero Traktat z Maastricht. Traktat ten zmieniając postanowienia traktatów założycielskich, wprowadził równocześnie prawo petycji w art. 20c⁴ Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz w art. 107c⁵ Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht prawo to nie miało umocowania w przepisach traktatowych, lecz wynikało ze wspomnianego Regulaminu Parlamentu Europejskiego (art. 128-130 RPE).

Art. 8d TWE stanowił, iż każdy obywatel Unii ma prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, zgodnie z postanowieniami art. 138d.⁶ Wspomniany przepis przewidywał, iż wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim, mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty, które dotyczą ich bezpośrednio.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty Ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty wprowadził nową numerację. Zgodnie z jego postanowieniami obecnie podstawą prawa petycji jest art. 21 (poprzedni 8d) oraz art. 194 (poprzedni art. 138d).

² K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 21 [w:] A. Wróbel (red.), Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Warszawa 2008, s. 489.

³ Dz. Urz. C 120 z dnia 12 kwietnia 1989 r., s. 90.

⁴ Artykuł 20c. Wszyscy obywatele Unii i wszystkie osoby fizyczne lub prawne zamieszkałe lub posiadające swoją siedzibę statutową zarejestrowaną w Państwie Członkowskim, mają prawo zgłaszania, pojedynczo lub razem z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawie wchodzącej w zakres działalności Wspólnoty i dotyczącej ich bezpośrednio.

⁵ Artykuł 107c. Wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim mają prawo kierowania, indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty, które dotyczą ich bezpośrednio.

⁶ Dz. Urz. C 340 z 10 listopada 1997 r.

Po przyjęciu Traktatu z Lizbony podstawę traktatową prawa petycji będzie stanowił art. 24 zd. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (obecny artykuł 21 TWE) oraz art. 227 (obecny artykuł 194 TWE).⁷ Oba przepisy prawne w zakresie omawianej instytucji pozostaną w niezmienionej treści. Warto wspomnieć iż w art. 20 (obecnie artykuł 17 TWE) rozwinęto punkt mówiący o korzystaniu przez obywateli Unii z praw i podleganiu obowiązkom przewidzianym w Traktatach. Ustęp 2 pkt d mowa, iż obywatele mają między innymi prawo do: kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego (...) w jednym z języków Traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku.

Warto wspomnieć, iż projekt niezrealizowanego Traktatu Konstytucja dla Europy (art. III-334) przewidywał niewielką zmianę redakcyjną polegającą na tym, iż określenie „w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty” zastąpiono wyrażeniem „w sprawach objętych zakresem działalności Unii”.

Ponadto w Karcie Praw Podstawowych, o której - według Traktatu z Lizbony - stanowi art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej⁸, omawiana instytucja znajduje miejsce w art. 44. W myśl tego przepisu „Obywatelki i obywatele Unii, jak i każda osoba fizyczna lub prawna, z miejscem, zamieszkania lub statutową siedzibą w państwie członkowskim, mają prawo do składania petycji w Parlamencie Europejskim”.

W zamyśle ustawodawcy wspólnotowego prawo petycji ma służyć:

- zdobywaniu bezpośrednio informacji przez obywateli w zakresie polityk wspólnotowych,
- umożliwieniu obywatelom wskazywania błędów w legislacji Wspólnoty
- monitorowaniu procesu wdrażania prawa wspólnotowego.

Z powyższego wynika, iż prawo petycji to przede wszystkim demokratyczny mechanizm kontaktu między obywatelami a instytucjami wspólnotowymi. Parlament Europejski jest jedynym organem wybieranym w bezpośrednich wyborach, zaś taka bezpośrednia komunikacja między wyborcami a posłami przyczynia się do demokratyzacji funkcjonowania UE. Prawo petycji zapewnia nie tylko sprawowanie kontroli nad organami, lecz również przejrzystość funkcjonowania systemu wspólnotowego. Stanowa tym samym cenne źródło informacji o tym, jak funkcjonowanie UE odbierane jest przez opinię publiczną.

⁷ Wersja scalona Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. C 115/49 z dnia 9 maja 2008 r.

⁸ Art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”.

⁹ K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 21, op. cit.*, s. 489-490.

Podobnie A. Wyrozumska wskazuje, iż petycje są „ważnym, ponieważ bezpośrednim środkiem nawiązywania kontaktów między obywatelem UE a organem wspólnotowym, pozwalającym jednostce także na lepsze poznanie roli i sposobów działania instytucji europejskich. Dla Parlamentu Europejskiego petycje stanowią istotne źródło informacji o faktycznym wpływie aktywności Wspólnot Europejskich i państw członkowskich na sytuację jednostek i mogą często stać się impulsem dla podjęcia odpowiednich środków w celu przeciwdziałania naruszeniom praw obywateli”.¹⁰ Zdaniem C. Mika, petycje „mogą być (...) dobrą podstawą do sprawowania kontroli służąc wykonywaniu i piętnowaniu różnych nieprawidłowości i naruszeń”.¹¹ B. Mielnik podkreśla, że „przez wnoszenie petycji obywatele (...) wpływają na kształt prawodawstwa Wspólnot i uzyskują możliwość bezpośredniego udziału w życiu politycznym Unii”.¹²

Podobne funkcje prawa petycji wskazuje Komisja Petycji w swoich corocznych raportach.¹³ W raporcie poświęconym przyszłości prawa petycji w XXI wieku autorzy stwierdzają, iż petycje są zarówno mechanizmem skargowym, jak i instrumentem kontroli przez Parlament Europejski działalności innych instytucji i organów Wspólnot Europejskich oraz państw członkowskich. Komisja podkreśla, iż jest to znaczący mechanizm łączący obywateli Unii Europejskiej z Parlamentem Europejskim. Dostreżono, że proces składania petycji może wnieść pozytywny wkład w proces lepszego stanowienia prawa, szczególnie poprzez zidentyfikowanie obszarów wskazanych przez składających petycje gdzie prawo UE jest słabe lub nieskuteczne. We współpracy z właściwą komisją legislacyjną i pod jej nadzorem można zaradzić takiej sytuacji, zmieniając odnośne akty prawne. Prawo petycji w znaczący sposób przyczynia się również do określenia instancji, w których państwa członkowskie niewłaściwie stosują prawo wspólnotowe,

¹⁰ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia materialne i polityki*, Warszawa 2006, s. 362-363.

¹¹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 774.

¹² B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 135.

¹³ *Sprawozdanie z 10 maja 2006 r. w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 - grudzień 2005* [2005/2135(INI)], www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0255+0+DOC+XML+V0//PL
Sprawozdanie z 10 września 2008 r. w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2007 [2008/2028(INI)], sprawozdawca: D. Hammerstein, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0336+0+DOC+XML+V0//PL (pobrano dn. 9.02.2009 r.)

¹⁴ *Report on the institution of the petition at the dawn of the 21st century*, cyt. za A Łazowski, *Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw jednostek przed instytucjami i organami Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 108.

co w wielu przypadkach prowadzi do uruchomienia przez Komisję procedury w sprawie naruszenia postanowień traktatu na mocy art. 226 traktatu WE.

Oprócz funkcji politycznych, prawo petycji jest również jednym z pozasądowych mechanizmów ochrony praw indywidualnych w Unii Europejskiej¹⁵. Charakterystyczne dla tych środków jest to, iż uprawniony podmiot może równocześnie korzystać z różnych instrumentów pozasądowych, chyba że jest to wyraźnie zabronione¹⁶. Prawo petycji może być zatem „uzupełnione” o inne środki. Przykładowo jednostka może jednocześnie korzystać z prawa do złożenia petycji, skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich oraz skargi do Komisji Europejskiej. Jednak w sprawach, w których toczy się postępowanie sądowe lub administracyjne skuteczność petycji jest żadna Komisja Petycji nie posiada kompetencji do rozstrzygania odwołań w poszczególnych sprawach. W takich przypadkach może jedynie poinformować skarżącego, aby wykorzystał wszelkie drogi odwołania do sądów jakie daje mu do dyspozycji ustawodawstwo krajowe.¹⁷

II Zakres podmiotowy prawa petycji

Powszechnie wyrażany jest pogląd, iż prawo petycji wiąże się z koncepcją obywatelstwa unijnego. Traktat z Maastricht ustanawiając w art. 8 obywatelstwo Unii¹⁸, przewidział listę określonych uprawnień obywatelskich i politycznych, przysługujących obywatelom: prawo do przemieszczania się i zamieszkania na terytorium UE, prawo do głosowania i bierne prawo wyborcze w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej

¹⁵ Pozasądowa ochrona praw indywidualnych oprócz prawa petycji obejmuje: prawo skargi do wspólnotowego Ombudsmana, ochronę praw wynikającą z obywatelstwa, środki służące ochronie konsumenta, ochronie zdrowia i środowiska, prawo wnoszenia skarg do Komisji Europejskiej w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego, w zakresie zmonopolizowanej, pomocy publicznej, subsydiów; prawa antydumpingowego oraz innych praktyk handlowych. J. Sozański, *Krajowa i wspólnotowa ochrona praw indywidualnych w *acquis communautaire* poza obszarem stosowania środków sądowych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2005, nr 2, s. 48.

¹⁶ Art. 2 ust. 7 Statutu Ombudsmana stanowi, iż skarga obejmująca swymi zakresem materię podlegającą postępowaniu przed sądem krajowymi lub wspólnotowym jest niedopuszczalna

¹⁷ *Komunikat dla posłów z dnia 28 lutego 2007 r.*, Komisja Petycji, www.europarl.europa.eu/meetdpcs/2004_2009/documents/cm/657/657067/657067pl.pdf (pobrano dn. 9.02.2009 r.) ¹⁸ Traktat z Maastricht przewidział w art. 8: „Niniejszym ustanawia się obywatelstwo Unii. Każdy człowiek mający obywatelstwo Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii”. Traktat Amsterdamski wyjaśnił, że obywatelstwa UE „uzupełnia” obywatelstwo państwa członkowskiego.

w państwach trzecich, skargę do unijnego Ombudsmana i właśnie prawo petycji do Parlamentu Europejskiego.

Instytucja petycji jest jednak o wiele dłuższa niż samo obywatelstwo unijne, które datuje się dopiero od Traktatu z Maastricht. Ponadto doktryna uznaje, iż koncepcja obywatelstwa zakłada przyznawanie praw wyłącznie obywatelom. Z prawa petycji zaś, mogą korzystać nie tylko obywatele państw członkowskich (art. 21 TWE), ale również osoby fizyczne zamieszkałe w państwie członkowskim (art. 194 TWE), obywatele państw trzecich, którzy posiadają prawo stałego pobytu w jednym z państw członkowskich oraz osoby prawne zarejestrowane w państwach członkowskich. Ponadto art. 44 Karty Praw Podstawowych rozszerza zakres podmiotowy omawianego prawa osoby fizyczne zamieszkałe w państwie członkowskim.

Na rozszerzenie zakresu podmiotowego niektórych praw jednostkowych, w tym prawa petycji, wpływ miało kilka czynników. Decydujący zaś był wzrost w państwach Unii Europejskiej liczby imigrantów z Afryki, Bliskiego Wschodu i Azji. Formalnie byli oni obywatelami państw trzecich, lecz pod względem kulturalnym, ekonomiczny i politycznym byli połączeni z państwem zamieszkania, stanowiąc lojalnych i wartościowych członków społeczności. Masowa migracja spowodowała konieczność przewartościowania tradycyjnego, binarnego podejścia do obywatelstwa i znalezienia form pośrednich, polegających na przyznawaniu im określonych uprawnień, tradycyjnie zarezerwowanych dla „pełnych” obywateli²⁰.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere 15-16 października 1999 r. państwa członkowskie uznały konieczność nadania legalnym, długotrwałym rezydentom, obywatelom państw trzecich, statusu porównywalnego z pozycją obywateli UE. Ten typ quasi-obywatelstwa oznacza porzucenie tradycyjnego rozróżnienia między obywatelstwem jako kategorią prawną a zamieszkaniem jako kategorią faktyczną. Wynika to z docenienia znaczenia i wartości mieszkańców; będących lojalnymi członkami swych nowych społeczności, choć z jakichś względów nie kwalifikujących się do pełnego obywatelstwa²¹.

W obecnych postanowieniach traktatowych (również po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego) prawo petycji nie jest wyłącznym prawem obywateli, ale przysługuje każdej osobie fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę w państwie członkowskim.

¹⁹ Zob. E.A Marias, *The right to petition the European Parliament after Maastricht*, “European Law Review” 1994, nr 19, s. 169-183.

²⁰ W. Sadurski, *Obywatelstwo europejskie*, „StudiaEuropejskie” 2005, nr 4, s. 34-35, 38.

²¹ Ibidem, s.39, 44.

²² Krąg beneficjentów prawa petycji został określony identycznie jak w przypadku przewidzianego w art. 195 TWE prawa skargi do Ombudsmana Odmienne niż w przypadku

Wskazany zakres podmiotowy nie ma jednak charakteru ostatecznego. Art. 174 ust. 10 Regulaminu Parlamentu Europejskiego przewiduje bowiem możliwość przyjmowania petycji od osób fizycznych nie będących obywatelami UE, ani też niezamieszkających w państwie członkowskim, czy od osób prawnych nie mających statutowej siedziby w tym państwie. Nie można zatem zakwalifikować prawa petycji do praw przysługujących obywatelom. Mimo, iż nie jest ona adresowana wyłącznie do obywateli Unii Europejskiej, to głównie oni są podmiotami omawianego prawa. Potwierdza to również analiza przepisów Regulaminu PE, z której wynika, iż parlament nie jest prawnie zobowiązany do podjęcia petycji pochodzącej od nie obywateli Unii. Zgodnie bowiem z art. 174 ust. 10 petycje takie rejestruje się i przechowuje oddzielnie, zaś Komisja Petycji **może** (podkr. - E.W) zażądać petycji, które **chce** (podkr. - E.W) rozpatrzyć. Z wykładni literalnej przytoczonego przepisu wynika, iż Komisja nie ma obowiązku rozpatrywania takich petycji. Wzmocnieniem uprawnień obywateli Unii Europejskiej jest także fakt, iż korzystanie z prawa do petycji nie jest uzależnione od zamieszkiwania na terytorium państw członkowskich Wspólnot Europejskich.

Z przytoczonych przepisów wynika, iż uprawnionymi podmiotami są nie tylko osoby fizyczne, lecz również prawne. Koncepcja podmiotowości osób fizycznych i prawnych w Unii Europejskiej przeszła znaczną ewolucję. Początkowo odnoszono ją tylko do państw członkowskich, przy ograniczonej podmiotowości osób fizycznych i braku podmiotowości osób prawnych. W świetle postępującej ewolucji prawa wspólnotowego oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pozycja jednostki uległa zmianie. Przełomowe znaczenie miało zwłaszcza orzeczenie ETS w sprawie 26/62 N.V. Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Netherlands Administratie der Belastingen²³, w którym stwierdzono, iż podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki²⁴. Zatem, prawa i obowiązki wynikające z ustawodawstwa wspólnotowego dotyczą wszystkich osób fizycznych i prawnych²⁵.

petycji, nie określono jednak sposobu zgłaszania skarg do Ombudsmana (petycje mogą być zgłaszane „indywidualnie lub wspólnie z innymi obywatelami lub osobami”) ani nie zaznaczono, że przedmiotem skargi mogą być sprawy dotyczące bezpośrednio skarżącego. Szerzej: E. Popławska, *Instytucja Ombudsmana europejskiego*, „Studia Europejskie” 1997, nr 4.

²³ Case 26/62, [1963] ECR 1, s. 21.

²⁴ W prawie europejskim osoby fizyczne określane są różnie, w zależności od przedmiotu regulacji podmiotu praw i obowiązków np. obywatele Unii Europejskiej (art. 17 TWE), obywatele państw członkowskich (art. 43 TWE), pracownicy (art. 39). Podobnie jest w przypadku osób prawnych: przedsiębiorstwo (art. 81 TWE), spółka (art. 48 TWE).

²⁵ A. Łazowski, *Ochrona...*, op. cit., s.27.

Petycję może złożyć każdy:

- obywatel Unii Europejskiej,
- osoba zamieszkała w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej,
- członek stowarzyszenia, przedsiębiorstwa, organizacji (osoba fizyczna lub prawna) z siedzibą w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej,
- osoba fizyczna nie będąca obywatelem UE, ani też niezamieszkała w państwie członkowskim oraz osoba prawna nie mająca statutowej siedziby w tym państwie.

Należy zauważyć, iż petycje do PE mogą być wnoszone zarówno indywidualnie, jak też przez grupę uprawnionych podmiotów. Spełniony musi być jednak wymóg, aby petycja dotyczyła składających bezpośrednio (art. 194 TWE). Tym samym wykluczone jest *actio popularis*.

III. Przedmiot petycji

Artykuł 194 TWE wyraźnie, aczkolwiek szeroko, określa zakres przedmiotowy petycji, wskazując na sprawy objęte zakresem działalności Wspólnoty. Przedmiot petycji musi zatem dotyczyć zagadnienia leżącego w kompetencjach Unii Europejskiej, winnym bowiem przypadku petycja zostanie uznana za niedopuszczalną. Może to być:

- swobodny przepływ osób, towarów; usług i kapitału,
- zwalczanie objawów dyskryminacji ze względu na narodowość,
- równość praw mężczyzn i kobiet,
- ochrona środowiska naturalnego,
- ochrona konsumentów,
- harmonizacja przepisów podatkowych,
- sprawy zatrudnienia i polityki społecznej,
- wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych.

Najczęściej przedmiot petycji dotyczy materii objętych regulacją I filaru Unii Europejskiej. Przedmiotem petycji może być działanie instytucji unijnych oraz administracji, jeżeli działanie to ma związek z wykonywaniem prawa wspólnotowego.²⁶ Petycja może zawierać indywidualny wniosek lub skargę dotyczącą

²⁶ Ograniczenie to wprowadził Traktat z Maastricht. Pierwotnie projekt art. 21 i 194 zakładał, aby sprawa dotyczyła petenta „indywidualnie i bezpośrednio”, jednakże zapis ten nie znalazł uznania ze względu na zbyt duże ograniczenie możliwości składania petycji. A. Łazowski, op. cit., s. 167.

²⁷ A. Łazowski, op. cit., s.169.

stosowania wspólnotowego prawa, jak też wezwanie Parlamentu Europejskiego do zajęcia stanowiska w danej sprawie.

Istotne jest, iż Komisja Petycji nie rozpatruje wniosków zawierających wyłącznie prośbę o udzielenie informacji, ani ogólnych uwag dotyczących polityki UE.

Warunkiem jest, aby petycja dotyczyła bezpośrednio podmiotu ją składającego (art. 194 TWE). Przesłanka ta nasuwa wiele wątpliwości, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę postanowienia Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, mówiące, iż prawo do petycji ma służyć zdobywaniu bezpośrednio informacji przez obywateli odnośnie polityk wspólnotowych, umożliwieniu obywatelom wskazywania błędów w legislacji Wspólnoty, jak również wspomaganie procesu monitorowania procesu wdrażania prawa wspólnotowego. Bezpośredni związek petycji z podmiotem ją składającym winien być sprawą drugorzędną. Wymóg ten w istocie ogranicza prawo petycji, które w założeniu miało zwiększyć zaangażowanie obywateli w życiu publicznymi i sprzyjać kontaktom między nimi a instytucjami wspólnotowymi. Jest również nieracjonalne jeśli weźmie się pod uwagę tendencję do rozszerzania środków ochrony praw jednostki.

IV. Komisja Petycji

W nauce prawa konstytucyjnego komisja parlamentarna określana jest jako „organ parlamentu powołany do rozpatrywania i przygotowania konkretnych spraw stanowiących przedmiot prac parlamentu, wyrażania opinii w sprawach skierowanych do niego przez parlament oraz do sprawowania kontroli nad wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał parlamentu”, a także jako „organ zastępujący parlament lub jedną z izb w niektórych czynnościach, wyposażony w znaczny stopień samodzielności i niezależność”.²⁸

Podobnie jak w parlamentach krajowych, również w strukturze Parlamentu Europejskiego ważną pozycję zajmują komisje parlamentarne. Zasadniczo dzielą się one na komisje stałe i komisje nadzwyczajne.

Komisja Petycji jest jedną z 20 komisji Parlamentu Europejskiego. Została utworzona w 1985 r., zaś status stałej Komisji PE otrzymała w 1987 roku. Szczegółowa regulacja instytucji komisji stałej, jaką jest Komisja Petycji, znajduje się w art. 174 Regulaminu PE oraz w Załączniku VI do RPE. W myśl art. 174 na podstawie propozycji Konferencji Przewodniczących Parlament powołuje komisje stałe, których kompetencje są określone w załączniku do Regulaminu. Wybór

²⁸ M. Masternak-Kubiak, *Komisja parlamentarna* [w:] *Słownik wiedzy o Sejmie*, Warszawa 1995, s. 39.

członków komisji następuje podczas pierwszej sesji miesięcznej nowo wybranego Parlamentu oraz ponownie po upływie dwóch i pół roku.

Zgodnie z pkt. XX Aneksu Nr VI do Regulaminu PE, Komisja Petycji ma uprawnienia w zakresie:

- petycji;
- stosunków z Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich

Początkowo liczba członków Komisji wynosiła 20 osób. W styczniu 2007 r.

Konferencja Przewodniczących wyraziła zgodę na powiększenie komisji do 40 członków, dzięki czemu mogli w niej zasiąść posłowie z większej liczby państw członkowskich. Krok ten miał istotny wpływ na działalność Komisji (szybsze rozpatrywanie petycji) oraz dla samych obywateli. Komisja Petycji zapewnia bezpośredni kontakt, co jest szczególnie ważne wobec często podnoszonego zarzutu, że instytucje Unii Europejskiej mają niewiele wspólnego z życiem obywateli Wspólnoty.

W Komisji brakuje jednakże wciąż posłów z ważnych państw. W wielu przypadkach nie ma to żadnych negatywnych skutków dla obywateli UE, ponieważ dany poseł wybrany w określonym krajowym okręgu wyborczym może zgodnie z prawem bronić praw obywatela innego kraju w obrębie Parlamentu Europejskiego. Jednakże wymaga to pewnej uwagi ze strony zarówno poszczególnych posłów, jak i ich grup politycznych. Wielu posłów niebędących członkami komisji często uczestniczy w jej posiedzeniach, gdy rozpatrywane są kwestie dotyczące ich okręgów wyborczych, ale jest mało prawdopodobne, żeby mieli dostęp do wszystkich materiałów źródłowych lub znali procedury, które - jak w przypadku każdej komisji - muszą być rozumiane, żeby być skutecznymi.²⁹

Wybór członków komisji następuje po wyznaczeniu kandydatów przez grupy polityczne oraz posłów niezrzeszonych. Skład polityczny komisji waniem bowiem odzwierciedlać w miarę możliwości skład Parlamentu. Kandydatury przedstawia Parlamentowi Konferencja Przewodniczących.

W przypadku, gdy poseł zmienia grupę polityczną, zachowuje on miejsca w komisji do końca dwupółrocznej kadencji. Jednakże, jeżeli fakt zmiany grupy politycznej przez jednego z posłów zakłóca równowagę w zakresie reprezentacji różnych opcji politycznych w jednej z komisji, Konferencja Przewodniczących powinna przedstawić nowe propozycje składu tej komisji, przy zachowaniu indywidualnych praw danego posła (art. 177 ust. 1 RPE). Uwagi do propozycji Konferencji Przewodniczących są dopuszczalne pod warunkiem, że przed-

²⁹ *Sprawozdanie z 10 września 2008 r w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2007*, op. cit.

stawi je co najmniej czterdziestu posłów. Decyzję dotyczącą poprawek podejmuje Parlament w głosowaniu tajnym. Wyboru nowych członków dokonuje on wyłącznie z grupy posłów, których nazwiska figurują w propozycjach Konferencji Przewodniczących.

Grupy polityczne i posłowie niezrzeszeni mogą wyznaczyć do każdej komisji stałej zastępców. Jednakże grupa polityczna nie może mieć w danej komisji większej liczby stałych zastępców niż członków. Istotne jest również, że stałych zastępców członków komisji mogą powoływać wyłącznie grupy polityczne, pod tym tylko warunkiem, że poinformują o tym Przewodniczącego Parlamentu (art. 178 RPE). Jeśli poseł zmienia grupę polityczną, nie może on zachować funkcji stałego zastępcy powierzonej mu przez poprzednią grupę. Członek komisji nie może w żadnym wypadku zastępować innego jej członka należącego do innej grupy politycznej.

Na czele Komisji Petycji stoi przewodniczący i 4 wiceprzewodniczących. Są oni wybierani w odrębnych głosowaniach na pierwszym posiedzeniu komisji po wyborze członków: Jeżeli liczba kandydatów odpowiada liczbie miejsc do obsadzenia, można dokonać wyboru przez aklamację. W przeciwnym wypadku lub na wniosek jednej szóstej członków komisji, wybór odbywa się w głosowaniu tajnym.

W przypadku tylko jednej kandydatury wyboru dokonuje się bezwzględną większością oddanych głosów, do których zalicza się głosy „za” i głosy „przeciw”. W przypadku kilku kandydatur w pierwszej turze wyborów wybrany zostaje kandydat, który otrzymał bezwzględną większość oddanych głosów. W drugiej turze wybrany zostaje kandydat, który otrzymał największą liczbę głosów. Przy równej liczbie głosów wybrany zostaje kandydat najstarszy wiekiem. Jeżeli niezbędna jest druga tura wyborów, mogą być przedstawiane nowe kandydatury (art. 182 RPE).

Posiedzenia Komisji Petycji odbywają się zasadniczo co miesiąc, z wyjątkiem sierpnia - miesiąca wakacji parlamentarnych. Komisję wspiera w jej pracy stały sekretariat, który ma rolę doradczą i przygotowuje posiedzenia Komisji.

Posiedzenia komisji zwoływane są przez ich przewodniczących lub z inicjatywy Przewodniczącego Parlamentu. Komisja i Rada mogą uczestniczyć w posiedzeniach na zaproszenie przewodniczącego komisji wystosowane w jej imieniu. Na podstawie specjalnej decyzji komisji każda inna osoba może zostać zaproszona do udziału w posiedzeniu i do zabrania głosu (art. 183 RPE). Posłowie, którzy nie należą do Komisji Petycji, mogą uczestniczyć w jej posiedzeniach, ale bez prawa głosu, o ile komisja nie postanowi inaczej. Wyjątek uczyniono dla przewodniczącego i sprawozdawcy komisji opiniodawczej. W przypadku zaproszenia ich do udziału w posiedzeniach Komisji Petycji mają oni głos doradczy, o ile posiedzenia dotyczą kwestii wspólnej dla obu komisji (art. 46 ust. 6 RPE).

Każdy poseł może złożyć poprawki do rozpatrzenia w komisji. Głosowanie w komisji jest ważne, gdy jedna czwarta jej członków jest faktycznie obecna. Jeżeli jednak jedna szósta członków komisji złoży taki wniosek przed rozpoczęciem głosowania, jest ono ważne, gdy uczestniczy w nim większość członków. W komisji głosuje się przez podniesienie ręki, chyba że co najmniej jedna czwarta członków zażąda głosowania imiennego (art. 185 RPE). W takim przypadku głosowanie przeprowadza się w kolejności alfabetycznej rozpoczynając od wybranego losowo nazwiska posła. Przewodniczący głosuje jako ostatni, a jego głos - podobnie jak w głosowaniu przez podniesienie ręki - nie ma charakteru rozstrzygającego. Głosujący posłowie odpowiadają głośnie „tak”, „nie” lub „wstrzymuję się”. Tylko głosy „za” i „przeciw” są uwzględniane przy obliczaniu wyniku głosowania. Wynik głosowania jest ustalany i ogłaszany przez Przewodniczącego. Wynik głosowania jest wpisywany do protokołu posiedzenia. Lista głosujących, uporządkowana według grup politycznych i według kolejności alfabetycznej nazwisk posłów, zawiera informację o sposobie głosowania każdego z posłów (art. 160 ust. 2 RPE).

Posiedzenia komisji są z reguły jawne, co wynika z zasady przejrzystości prac Parlamentu (art. 96 RPE). Komisja może jednak, najpóźniej w momencie przyjmowania porządku dziennego danego posiedzenia, zarządzić podział porządku dziennego posiedzenia na punkty omawiane publicznie i punkty omawiane z wyłączeniem jawności.

Z każdego posiedzenia KP sporządzany jest protokół, który następnie doręczany jest wszystkim jej członkom i przedstawiany do zatwierdzenia w trakcie następnego posiedzenia. Co sześć miesięcy komisja informuje Parlament o swoich pracach. W szczególności KP informuje Parlament o środkach podjętych przez Radę lub Komisję w związku z petycjami przekazanymi im przez Parlament.

IV. Procedura rozpatrywania petycji

Szczegółowy tryb składania i rozpatrywania petycji przewiduje Tytuł VIII Regulaminu Parlamentu Europejskiego: Petycje - złożony z trzech merytorycznych przepisów. Są to art. 191 (prawo do petycji) art. 192 (rozpatrywanie petycji) i art. 193 (jawność petycji). Istnieją dwa sposoby złożenia petycji:

- za pośrednictwem poczty;
- drogą elektroniczną (formularz elektroniczny)

Petycja powinna zawierać fakty istotne dla przedstawianego problemu, należy jednak unikać podawania zbędnych szczegółów. Powinna ona być napisana w jasny i czytelny sposób.

Petycja musi:

- zawierać imię i nazwisko, narodowość oraz adres stałego miejsca zamieszkania (w przypadku petycji grupowych należy zamieścić imię i nazwisko, narodowość oraz adres stałego miejsca zamieszkania osoby przedstawiającej petycję lub przynajmniej pierwszej z osób, której podpis widnieje pod petycją);
- być podpisana.

Petycje muszą być sporządzone w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej. Petycje sporządzone w innych językach są rozpatrywane tylko wówczas, gdy autor petycji dołączy ich tłumaczenie lub streszczenie w jednym z języków urzędowych Unii Europejskiej. W pracach nad petycją Parlament opiera się na tym tłumaczeniu lub streszczeniu. W korespondencji z autorem petycji Parlament używa języka urzędowego, w którym zostało sporządzone tłumaczenie lub streszczenie (art. 191 ust. 3 RPE).

Rejestracja jest pierwszym etapem weryfikacji petycji. Jeśli zawiera nazwisko, obywatelstwo i miejsce stałego zamieszkania petentów, wpisywana jest kolejno do rejestru ogólnego. Rejestr ten ma charakter publiczny, jednak na wniosek składającego petycję, można ona być rozpatrywana w trybie poufnym. Petycje kierowane do Parlamentu przez osoby fizyczne lub prawne, które nie są obywatelami Unii Europejskiej oraz które nie zamieszkują lub nie mają swojej statutowej siedziby na terenie państwa członkowskiego, są rejestrowane oraz przechowywane osobno (art. 191 ust. 10 RPE). Jeśli petycje nie spełniają powyższego wymogu, są odkładane *ad acta* o czym informuje się autora petycji (art. 191 ust. 4 RPE).

Po zarejestrowaniu, petycje przekazywane są do Komisji Petycji, która w pierwszym rzędzie ocenia, czy ich przedmiot objęty jest zakresem działalności Unii Europejskiej. Jeżeli petycja nie spełnia określonych warunków, a więc nie mieści się w sferze działalności UE, zostaje uznana za niedopuszczalną i pozostawia się ją bez biegu. Tak jest w przypadkach, gdy przedmiot petycji jednoznacznie leży w gestii i kompetencji państw członkowskich. Zgodnie z art. 174 ust. 6 RPE, decyzja o uznaniu petycji za niedopuszczalną wraz z uzasadnieniem doręczana jest autorowi petycji. W takim przypadku Komisja Petycji może wskazać podmiotowi inną drogę rozwiązania problemu, np. skontaktowanie się z kompetentnym organem Wspólnot Europejskich, z organem europejskim nie będącym w strukturach Wspólnoty (np. Europejskiej Komisji Praw Człowieka) lub z organem władz krajowych.

Jeżeli przedmiot petycji dotyczy zakresu działalności Unii Europejskiej, zostaje ona uznana za dopuszczalną przez Komisję Petycji, która podejmuje następnie decyzję o niezbędnych działaniach. Petycje uznane za dopuszczalne umieszcza

cza się w elektronicznym rejestrze, który umożliwia obywatelom przyłączenie się do autora petycji poprzez złożenie pod nią podpisu elektronicznego.

Uznanie petycji za dopuszczalną umożliwia podjęcie prac nad kwestią poruszoną w petycji. Komisja Petycji może:

- postanowić o sporządzeniu sprawozdania lub wyrażeniu w inny sposób swojego stanowiska w sprawie petycji, którą uznała za dopuszczalną,
- zwrócić się o opinię do innej komisji Parlamentu Europejskiego zgodnie z art. 46, w szczególności petycji dotyczącej zmiany obowiązujących przepisów prawnych,
- w ramach rozpatrywania petycji lub ustalania stanu faktycznego przesłuchać osoby składające petycję, zorganizować przesłuchania ogólne lub wysłać swoich członków na miejsce zdarzeń w celu ustalenia faktów,
- przedłożyć kwestię Rzecznikowi Praw Obywatelskich,
- w celu przygotowania opinii może zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedstawienie swoich dokumentów; przekazanie informacji lub udostępnienie usług,
- w razie potrzeby przedłożyć Parlamentowi do głosowania projekty rezolucji dotyczące rozpatrzonych przez nią petycji,
- zwrócić się do Przewodniczącego Parlamentu o przekazanie swojej opinii Komisji lub Radzie.

Komisja Petycji ma obowiązek informowania Parlamentu o swoich pracach co sześć miesięcy. W szczególności dotyczy to środków podjętych przez Radę lub Komisję w związku z petycjami przekazanymi im przez Parlament.

Rozpatrzenie petycji obliguje Przewodniczącego Parlamentu do poinformowania petentów o podjętych decyzjach oraz ich uzasadnieniu.

Decyzje Komisji nie skutkują bezpośrednim obowiązkiem prawnym dla stron uczestniczących w sporze. Komisja Petycji może jednak zalecić wszczęcie postępowania przeciwko państwu członkowskiemu przez Komisję Europejską w związku z naruszeniem z tytułu niewdrożenia prawa europejskiego lub niewłaściwego stosowania jego przepisów; co w efekcie może doprowadzić do zmian w krajowym ustawodawstwie. Komisja Petycji nie ma uprawnień do przyznawania zadośćuczynienia. Nie może również uchylić decyzji podjętych przez właściwe krajowe władze sądowe lub polityczne. Petycje wypisane do rejestru ogólnego, jak również najważniejsze podjęte decyzje dotyczące trybu ich rozpatrywania, są ogłaszane na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego. Komunikaty te zamieszczane są w protokole posiedzenia. Tytuł i streszczenie petycji wpisanych do rejestru ogólnego, jak również opinie wydane w wyniku rozpatrywania petycji oraz najistotniejsze decyzje, umieszczane są w publicznie dostępnej bazie danych, o ile autorzy petycji wyrażą na to zgodę. Petycje rozpatrywane w trybie poufnym są umieszczane w archiwum Parlamentu, gdzie są dostępne dla posłów.

Charakterystyczne dla prawa petycji jest to, iż podmiotowi nie przysługują znaczące środki odwoławcze w związku z procedurą rozpatrywania petycji.³⁰ Jest to bowiem odformalizowany środek ochrony interesów jednostki. Petycje załatwione są w samodzielnym jednoinstancyjnym postępowaniu, kończącym się czynnością materialnotecniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy. W przypadku uznania petycji za niedopuszczalną petent może jedynie ponownie złożyć petycję lub przedłożyć skargę do Rzecznika Praw Obywatelskich, domagając się uznania działania Komisji Petycji za noszące znamiona złego zarządzania³¹. Nie jest również możliwe złożenie powództwa do Sądu I Instancji w trybie art. 230 TWE.³²

VI. Realizacja prawa petycji w latach 2000-2007

Ze statystyk wynika, że liczba petycji, które wpłynęły w ostatnich latach utrzymuje się mniej więcej na tym samym, stałym poziomie, przekraczającym nieco tysiąc (1032 w 2005 r., 1016 w 2006 r.). Mimo rozszerzenia UE do 25 państw członkowskich, nie odnotowano znacznego wzrostu ilości otrzymywanych petycji. Dopiero w 2007 r. zaobserwować można wzrost liczby petycji, co wiąże się z rozszerzeniem UE o Rumunię i Bułgarię (por. tabela 1).³³

Wciąż duża liczba petycji (około 1/3 petycji) uznawana jest za niedopuszczalną, ponieważ wykracza poza zakres działalności UE. Z 1506 petycji otrzymanych w roku 2007 - 50% więcej niż w roku 2006 (34,9%) było niedopuszczalnych. Najczęstszym powodem niedopuszczalności była kwestia kompetencji i związana z nią pomocniczość, zgodnie z którą Wspólnota podejmuje działania

³⁰ Większe uprawnienia przysługują w związku ze skargą do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Zgodnie z art. 4 pkt. 4.4. Rzecznik Praw Obywatelskich wysyła opinię instytucji do skarżącego. Skarżący ma możliwość zgłosić Rzecznikowi swoje uwagi w określonym terminie, który na ogół wynosi maksymalnie jeden miesiąc. Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 lipca 2002 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze.

³¹ Skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii przysługuje w przypadkach „złego zarządzania” w działaniu organów i instytucji wspólnotowych (art. 43 KPP, art. 21 w zw. z art. 195 Traktatu WE). „Złe zarządzanie” jest formułą bardzo pojemną, obejmującą m.in. przypadki naruszania przepisów” proceduralnych, nadużywania władzy, dyskryminowania niektórych podmiotów, a także opóźniania i przewlekania postępowań administracyjnych. Szerzej: E. Popławska, *Złe zarządzanie przez instytucje Wspólnoty Europejskiej*, „Jurysta” 1998, nr 12.

³² Zob. C. Mile, *Europejskie...*, op. cit., s.774; A. Łazowski, *Ochrona...*, op. cit., s. 104 i nast.

³³ W 2007 r. otrzymano 143 petycje z Rumunii oraz 44 z Bułgarii.

Tabela 1. Petycje otrzymane przez Parlament Europejski

Rok	Łącznie	Dopuszczalne	Niedopuszczalne
2000	908	578	330
2001	1132	812	320
2002	1601	1186	415
2003	1315	858	457
2004	1002	623	379
2005	1032	628	318
2006	1021	667	354
2007	1506	526	980

Źródło: Sprawozdanie z 10 maja 2006 r., w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 - grudzień 2005 [2005/2135(INI)], www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-02554-0+DOC+XML+V0//PL; Sprawozdanie z 10 września 2008 r w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2007 [2008/2028(INI)], Sprawozdawca: D. Hammerstein, www.europaii.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0336+0+DOC+XML+V0//PL (pobrano dn. 9.02.2009 r.)

tylko wówczas i tylko w tym zakresie, z jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę (art. 5 ust. 2 TWE).

Najwięcej petycji składają obywatele Hiszpanii (254 w 2007 r.), Niemiec (212 w 2007 r.), Rumunii (143), Włoch (126), Grecji (92) i Polski (91). W „nowych” państwach członkowskich liczba otrzymanych petycji jest dosyć niewielka, co świadczy o nieznamości tego prawa wśród obywateli. Jednocześnie można zauważyć, że nawet wśród „starych” państw członkowskich liczba petycji nie jest w żaden sposób proporcjonalna do liczby ludności. Wysyłanie petycji w niektórych państwach członkowskich, wydaje się być często uwarunkowane szerszą tradycją polityczną i kulturalną. Najwięcej petycji ze szczegółowym przedstawieniem problemu Komisja Petycji otrzymuje z krajów, w których ta tradycja jest głęboko zakorzeniona, jak na przykład w Hiszpanii³⁴ (za pośrednictwem

³⁴ K. Complak, *Hiszpańska Ustawa organiczna o petycji z 12 X1 2001 r. (niektóre zagadnienia praktyczne)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2; J.M. Garcia Escudero, *Derecho de petición* [w:] O.A. Villaamil (red.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, t. III, Madryt 1983.

Defensor del Pueblo i regionalnych rzeczników praw obywatelskich), lub w Niemczech (za pośrednictwem Bundestagu i komisji petycji Landtagów).

Zasadniczo petycje wpływające do PE można pogrupować w trzy kategorie:

- petycje *iure condendo*, tj. petycje, których autorzy domagają się podjęcia określonych nowych rozwiązań legislacyjnych w prawie wspólnotowym albo modyfikację obowiązujących uregulowań. Petycji tych jest stosunkowo niewielka ilość, jednakże mają one charakter petycji zbiorowych, podpisanych przez bardzo dużą liczbę podmiotów. Rekordowe z tego punktu widzenia były petycje dotyczące testowania kosmetyków na zwierzętach, podpisane przez blisko 2,5 mln osób.³⁷
- petycje dotyczące naruszeń praw podstawowych, w tym praw objętych Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej;
- petycje, w których petent zwraca uwagę na naruszanie lub niestosowanie norm prawa wspólnotowego, dotyczące go bezpośrednio.³⁸

W tabeli 2 przedstawiono dziesięć głównych tematów ogólnych poruszanych w petycjach otrzymanych w 2007 roku.

³⁵ Zob. *Aus der Geschichte des Petitionsrechts*, www.landtag.sachsen.de; Ustawa o uprawnieniach Komisji Petycyjnej, dziennik Bundesgesetzblatt I, str. 1921; <http://raportnowaka.pl> *Sprawozdanie z 10 maja 2006 r. w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym marzec 2004 - grudzień 2005*, [2005/2135(INI)]b www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/7TEXT+TA+P6-TA-2006-0255+0+DOC+XML+V0//PL (pobrano dn. 9.02.2009 r.)

³⁶ I. Malinowska, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 111. *Report on European citizens' right of petition: consolidation by amendment of the EC Treaty* [2001/2137 (INI)], Final A5-0429/2001, s. 7-8; www.europarl.europa.eu/sides/get-Doc.do?type=REPORT&reference=A5-2001-0429&language=EN&mode=XML (pobrano dn. 10.02.2009 r.)

Tabela 2. Sprawy przedstawiane w petycjach (2007 r.)

Przedmiot petycji	Ilość
Kwestie ochrony środowiska, woda itp.	288
Prawa podstawowe	226
Urbanizacja	131
Sprawy społeczne i dyskryminacja	207
Rynek wewnętrzny i konsumenci	192
Ochrona zdrowia	105
Wymiar sprawiedliwości	99
Transport i infrastruktura	83
Własność i zwrot	72
Edukacja i kultura	103

Źródło: *Sprawozdanie z 10 września 2008 r. w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2007* [2008/2028(INI)], Sprawozdawca: D. Hammerstein, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0336+0+DOC+XML+VO//PL (pobrano dn. 9.02.2009 r.)

Z powyższych danych statystycznych wynika, że petenci poruszali sprawy związane głównie ze środowiskiem naturalnym. Problematyka petycji dotyczyła takich kwestii jak: zmiany klimatyczne, utrata bioróżnorodności, niedostatek wody i dostawy energii do Unii Europejskiej. Skarżący często wskazywali, iż w imię tzw. nadrzędnych interesów ekonomicznych naruszana jest tzw. dyrektywa siedliskowa³⁹, na mocy której wyznaczane są obszary sieci Natura 2000 chroniące bioróżnorodność w państwach członkowskich. Wiele petycji dotyczyło trudności związanych z wdrażaniem prawodawstwa WE w talach dziedziny jak: zabezpieczenia socjalne, uznawanie dyplomów oraz innych aspektach dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego. Duża liczba petycji dotyczyła poszanowania praw podstawowych w państwach członkowskich. Obywatele UE, którzy mieszkają poza własnym krajem lub mają status mniejszości w danym państwie członkowskim zwracali również uwagę na problemy z wpisywaniem ich na listy wyborcze.

Dużą wartość zarówno dla instytucji (w kategoriach reprezentacji i ze względu na niski koszt dla podatnika) i dla składających petycje mają wizyty roz-

³⁹ Dyrektywa 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i floty, Dz. Urz. WE L 206 z dnia 22 lipca 1992 r.

⁴⁰ *Sprawozdanie z 10 września 2008 r w sprawie działalności Komisji Petycji w roku parlamentarnym 2007*, op. cit.

poznawcze Komisji Petycji, w skład których wchodzi 2 lub 3 jej członków i personel. W spotkaniach takich uczestniczą petenci i właściwe władze, a także inne zainteresowane podmioty z danego regionu. Krytyczne sprawozdania i zalecenia dotyczyły m.in. Polski z powodu planów budowy części autostrady Via Baltica na podmokłych terenach puszczych w Dolinie Rospudy.⁴¹ Uczestnicy misji uznali, że polskie władze naruszyły art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej, zatwierdzając projekt budowy drogi przez Dolinę Rospudy.

Podsumowanie

Obowiązujące regulacje składające się na prawo petycji umożliwiają bezpośredni kontakt między obywatelami i ich przedstawicielami na szczeblu unijnym, jak również gwarantują możliwość kształtowania i wpływania na sprawy publiczne. Prawo to pełni podobne funkcje, jak jego krajowe pierwowzory, mianowicie jest równocześnie prawem podmiotowym obywateli i środkiem ochrony innych praw i wolności. Za pomocą petycji obywatele europejscy mogą sprawować kontrolę społeczną nad procesem wdrażania i stosowania przepisów UE na poziomie krajowym. Ze statystyk Komisji Petycji wynika, że rocznie wpływa do niej ok. 1000 petycji, z czego aż 1/3 jest niedopuszczalna. Petycje koncentrują się przede wszystkim na: ochronie środowiska (naruszenia dyrektywy siedliskowej), indywidualnych i prywatnych praw własności, swobodnego przemieszczania się i praw

⁴¹ Od 2005 r. Komisja Petycji otrzymała lalka ważnych petycji wyrażających sprzeciw wobec podjętej w styczniu 2005 r. przez polskie władze decyzji o budowie drogi ekspresowej przeznaczonej dla samochodów- ciężarowych na trasie, której częścią byłyby obwodnice Białegostoku i Augustowa (wpółnocno-wschodniej Polsce). Zdaniem składających petycję droga ta stanowiłaby poważne zagrożenie dla kilku obszarów objętych specjalną ochroną, w tym Doliny Rospudy, Puszczy Knyszyńskiej z cennymi obszarami lasów pierwotnych oraz populacją żubrów, Biebrzańskiego Parku Narodowego oraz Narwiańskiego Parku Narodowego. Tereny te mają status obszarów chronionych prawem krajowym i należą do sieci Natura 2000. Zarzuty stawiane przez składających petycje zostały potraktowane poważnie przez Komisję Petycji, kiedy omawiała tę kwestię w listopadzie 2006 r. Doprowadziły one także do podjęcia działań przez Komisję Europejską, która wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 226 Traktatu i zwróciła się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o nakaz wstrzymania prac, kiedy stało się jasne, że polskie władze zamierzają przystąpić do wykonania decyzji w marcu 2007 r. Trybunał wydał nakaz dnia 18 kwietnia 2007 r., a prace zostały tymczasowo wstrzymane. *Sprawozdanie z 16.7.2007 r. w sprawie misji informacyjnej w Polsce „via Baltica” (Warszawa - Białystok - Augustów) 11-14 czerwca 2007 r.*, Komisja Petycji, Sprawozdawcy: T. Berman, D. Hammerstein, M. Callanan; www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/677/677664/677664pl.pdf (pobrano dn. 9.02.2009 r.)

pracowników, uznawania kwalifikacji zawodowych, swobody przedsiębiorczości i domniemanej dyskryminacji w oparciu o narodowość, płeć lub przynależność do mniejszości.

Komisja Petycji posiada w swej dyspozycji skromne narzędzia, które mają charakter przede wszystkim polityczny. Może poinformować instytucję, której petycja dotyczy o stwierdzeniu naruszenia prawa oraz wnioskować o usunięcie takiego naruszenia. Komisja Petycji może również przenieść sprawy na forum plenarne obrad Parlamentu. Większe znaczenie ma zwrócenie się do przewodniczącego Parlamentu, aby wystąpił o rozstrzygnięcie sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Przede wszystkim jednak może naciskać na Komisję Europejską, żeby wyciągnęła konsekwencje wobec danego państwa członkowskiego.

Mimo relatywnie skromnego instrumentarium kompetencyjnego, w niektórych przypadkach interwencje podjęte przez Parlament Europejski i Komisję Europejską przyczyniły się do zmian w prawie wewnętrznym państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również do powstrzymania organów administracyjnych oraz podmiotów prawa prywatnego od podejmowania działań niezgodnych z prawem, a więc do właściwej implementacji europejskiego prawa wspólnotowego oraz realizacji uprawnień osób fizycznych i osób prawnych.⁴²

Prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, mimo swoich zalet (szeroki zakres podmiotowy, brak kosztów postępowania dla skarżącego), wykazuje również słabe strony. W skazać można zwłaszcza czasochłonność rozpatrywania petycji, brak woli współdziałania ze strony niektórych organów unijnych, a także niedostateczną znajomość tej instytucji wśród uprawnionych podmiotów. Powolność stosowanych procedur wynika nie tylko z konieczności współdziałania z instytucjami unijnymi i krajowymi, lecz również z braku określenia maksymalnych terminów na wyrażenie opinii.⁴⁴ Z kolei liczba petycji uznanych za niedopusz-

⁴² A. Łazowski, *Ochrona...*, op. cit., s. 108-109.

⁴³ Niektóre petycje rozpatrywane są w okresie około 1 roku. Jednak konieczność zasięgnięcia informacji np. od Komisji Europejskiej i innych organów unijnych i krajowych, znacznie wydłuża czas rozpatrywania petycji. Przykładowo w sprawie petycji 266/2001, która uznana została za dopuszczalną dnia 13 sierpnia 2001 r., ostatni komunikat Komisji Europejskiej, Komisja Petycji otrzymała dopiero dnia 25 sierpnia 2004 r.

⁴⁴ Termin taki przewidziano w przypadku skargi do ERPO. Artykuł 4 pkt 4.3 stanowi: Jeśli Rzecznik Praw Obywatelskich uzna, że istnieją dostateczne podstawy uzasadniające podjęcie dochodzenia, informuje o tym skarżącego i instytucję, której skarga dotyczy. Rzecznik przekazuje instytucji kopię skargi i wzywa ją do złożenia opinii w określonym terminie, który na ogół wynosi maksymalnie trzy miesiące. Wezwanie skierowane do instytucji może określać, które aspekty skargi lub zagadnienia powinny zostać omówione w opinii. Decyzja Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 8 lipca 2002 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze.

czalne świadczy o ciągłej potrzebie poszerzania wiedzy społeczeństwa i lepszego informowania obywateli europejskich na temat ich prawa do składania petycji. Wadą jest to, że przedmiot petycji musi dotyczyć petenta bezpośrednio, co tym samym wyklucza *actio popularis*.

Wydaje się, iż wejście w życie Traktatu Lizbońskiego, a tym połączenie trzech filarów Unii Europejskiej i nadanie Karcie Praw Podstawowych mocy prawnej, umocni prawo petycji. Skorzystanie z niego możliwe będzie nie tylko w zakresie spraw należących do Wspólnoty Europejskiej, lecz również szerszych, nowych kompetencji Unii Europejskiej. W dalszym jednak ciągu, konieczną przesłanką dopuszczalności petycji będzie wymóg, aby sprawa w niej zawarta dotyczyła wprost petenta.

RIGHT OF PETITION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT

The right to submit a petition to the European Parliament was included in the Treaty of Maastricht in the provisions on European citizenship. Any citizen of the European Union, or resident in a Member State, may, individually or in association with others, submit a petition to the European Parliament on a subject which comes within the European Union's fields of activity and which affects them directly. Any company, organization or association with its headquarters in the European Union may also exercise this right of petition, which is guaranteed by the Treaty.

A petition may take the form of a complaint or a request and may relate to issues of public or private interest. The petition may present an individual request, a complaint or observation concerning the application of EU law or an appeal to the European Parliament to adopt a position on a specific matter. Requests for information only are not dealt with by the Committee on Petitions, neither are general comments on EU policy.

The subject of the petition must be concerned with issues of European Union interest or responsibility such as: rights as a European citizen as set out in the Treaties, environmental matters, consumer protection, free movement of persons, goods and sendees, internal market, employment issues and social policy, recognition of professional qualifications, other problems related to the implementation of EU law. If petition does not fall within the area of activity of the European Union it will be declared inadmissible. This could be because the subject is clearly the responsibility and competence of the Member State.

Because the right of petition is a general right, it must also be easy to exercise. For this reason, the only requirements made of those who wish to submit a petition are that they draw it up in writing, sign it and give their address. The petition presented to the European Parliament must also include occupation and nationality. The Internet page also offers a trial system allowing people to co-sign petitions online.

Admissible petitions shall be considered by the committee responsible in the course of its normal activity, either through discussion at a regular meeting or by written procedure. The Petitions Committee is the central point of contact at the European Parliament for anyone. The Committee on Petitions is composed of 34 Members and is headed by a Chairman and 4 Vice-Chairmen. Meetings of the Committee on Petitions take place every month, as a rule, except during the month of August when Parliament is in recess. The Petitions Committee of the European Parliament may seek to cooperate with national or local authorities in Member States. The Petitions Committee cannot review court judgments or other court decisions. As the European Parliament is not a judicial authority: it can neither pass judgment on, nor revoke decisions taken by, the Courts of law in Member States.

The Committee on Petitions has various means of examining a petition. Depending on the nature of the request, it can: request the European Commission to provide relevant information or an opinion; organize hearings or dispatch members; submit the subject of the petition to the European Ombudsman or seek the opinion of other parliamentary committees.

When consideration of an admissible petition has been concluded, it shall be declared closed and the petitioners are informed of decisions of inadmissibility along with the reasons for the decision.

On average, over 1.000 submissions are received each year by the Petitions Committee. In most cases, the petitions deal with subjects concerning citizens in their daily lives: social affairs, the environment, freedom of movement, taxation and recognition of qualifications.