



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(1369)**

161. posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji
w dniu 4 lutego 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o ratyfikacji Konwencji o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzonej w Hadze dnia 19 października 1996 r. (druk senacki nr 768, druki sejmowe nr 2615 i 2631).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 23)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Stanisław Piotrowicz)

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Otwieram posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

W porządku dzisiejszego posiedzenia jest rozpatrzenie uchwalonej przez Sejm w dniu 22 stycznia 2010 r. ustawy o ratyfikacji Konwencji o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzonej w Hadze dnia 19 października 1996 r.; druk senacki nr 768.

Serdecznie witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. W szczególności bardzo gorąco witam pana ministra Igora Działuka z Ministerstwa Sprawiedliwości. Witam pana Jana Ciszewskiego, dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego, witam panią Joannę Maciejowską, naczelnika Wydziału Prawno-Traktatowego Ministerstwa Sprawiedliwości, a także pana Andrzeja Misztalę, zastępcę dyrektora Departamentu Prawno-Traktatowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Serdecznie witam panów senatorów, panią mecenas z Biura Legislacyjnego, a także panią sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

Przedmiotowa ustawa jest przedłożeniem rządowym. Bardzo proszę pana ministra o krótkie przedstawienie ustawy.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Igor Działuk:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Zanim przejdę do tego – może nawet do przedstawienia nie tyle ustawy, ponieważ ma ona charakter formalny, upoważnia do ratyfikacji konwencji, ile materialnej treści konwencji – chciałbym dodać, że pani sędzia Maciejowska, oprócz tego, że obecnie jest naczelnikiem wydziału prawa międzynarodowego w Ministerstwie Sprawiedliwości, jest także właśnie sędzią, i to sędzią orzekającym w sprawach rodzinnych, a więc Wysoka Komisja może skorzystać z jej doświadczenia zawodowego.

Konwencja haska z 1996 r. została wypracowana w ramach organizacji międzynarodowej pod nazwą Haska Konferencja Prawa Prywatnego Międzynarodowego. Jest to organizacja zajmująca się harmonizacją prawa prywatnego, prawa cywilnego rodzinnego i Polska jest zarówno członkiem tej organizacji, jak i stroną wielu konwencji wypracowanych w jej ramach. Konwencje te są oceniane wysoko, jako gwarantujące

powszechny, światowy standard w zakresie norm kolizyjnych czy norm jurysdykcyjnych obowiązujący strony, których jest w tej chwili około stu. Oczywiście zakres związania poszczególnymi konwencjami różni się w zależności od dopełnienia przez te państwa procedur ratyfikacyjnych.

Niniejsza konwencja, jak już wspomniał pan przewodniczący, pochodzi z roku 1996. Polska wszczęła procedurę jej ratyfikacji i w latach 2003–2004 konwencja ta była już przedmiotem dyskusji w parlamencie.

Na skutek uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej tamten proces nie mógł zostać dokończony, ale chciałbym podkreślić, że to była jedyna przyczyna zaniechania prac nad przedłożeniem rządowym. Nie było zarzutów merytorycznych co do samej konwencji.

Konwencja mieści się w grupie konwencji o tak zwanej kompetencji dzielonej pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie, wobec czego związanie się nią jest możliwe jedynie na skutek upoważnienia przez Unię Europejską państw członkowskich do przystąpienia do niej. Przed 2004 r. oczywiście Polska nie była związana tą procedurą, w tej chwili jest i warunkiem wystąpienia z ponownym wnioskiem o ratyfikację konwencji było uzyskanie takiego upoważnienia. To upoważnienie zostało wydane 5 czerwca 2008 r., kiedy to Rada Unii Europejskiej upoważniła niektóre państwa członkowskie – te, które jeszcze nie ratyfikowały konwencji – do przystąpienia do niej. Upoważnienie jest formalne, jednak w istocie tego typu decyzja Rady Unii Europejskiej ma charakter zobowiązania dla państw członkowskich, aby konwencję ratyfikować.

Konwencja zawiera kompleksowe regulacje dotyczące określenia kwestii jurysdykcji, czyli określenia organów państwa czy wskazania przez państwo, które to organy powinny podejmować środki zmierzające do ochrony osoby lub majątku dziecka, prawa właściwego, czyli norm, które mają zastosowanie w takim postępowaniu, określa także uproszczone zasady uznawania i wykonywania orzeczeń w innym państwie stronie konwencji oraz zasady współpracy pomiędzy organami państw, w szczególności organami centralnymi, zasady, których celem jest ułatwienie stosowania konwencji.

Zarówno normy jurysdykcyjne, jak i normy kolizyjne wskazujące prawo właściwe, oparte są na zasadzie miejsca pobytu dziecka. Zarówno sądy tego państwa, jak i prawo państwa, na którego terytorium dziecko ma swoje zwykłe miejsce pobytu, są tutaj właściwe. Konwencja jest jednak elastyczna i dopuszcza możliwość stosowania w szczególności prawa ojczystego dziecka w sytuacji, kiedy sąd dojdzie do przekonania, że zastosowanie takiego prawa jest korzystne dla dziecka. Podobnie jest z jurysdykcją.

Chociaż konwencja w swoich artykułach, postanowieniach materialnych nie statuuje pierwszeństwa zasady dobra dziecka, to jednak zarówno odwołuje się do tej zasady w preambule, jak i wskazuje, że w pełni respektuje postanowienia oenetzowskiej konwencji o prawach dziecka, a więc cały czas przy interpretacji postanowień tej konwencji należy pamiętać o tym pryncypialnym założeniu i tej zasadzie, która dominiuje w całym systemie prawa rodzinnego, a więc zasadzie dobra dziecka.

Konwencja zawiera także szczegółowe przepisy dotyczące uznawania i wykonywania orzeczeń na terytorium innego państwa. W szczególności zawiera przepisy pozwalające na odmowę wykonania takiego orzeczenia oraz wskazuje, w jakich przypadkach ta odmowa może mieć miejsce. Chodzi tutaj głównie o klauzulę porządku pu-

blicznego, czyli niemożliwość pogodzenia orzeczenia wydanego w innym państwie z podstawowymi zasadami prawa państwa wykonującego.

Państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny – ale jest to termin instrukcyjny – do czerwca bieżącego roku dopełnić procedur ratyfikacyjnych, tak aby w czerwcu wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej wspólnie złożyły dokumenty ratyfikacyjne depozytariuszowi, przy czym, jak powiedziałem, nie jest to termin wiążący, a więc dobrze byłoby, gdyby udało się go dotrzymać, ale niedotrzymanie tego terminu nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami. Gdy się bierze pod uwagę stopień zaawansowania prac nad tą konwencją w Polsce, to wydaje się, że możliwe jest dotrzymanie tego terminu. Podobnie jest w innych krajach, informacje cyklicznie zbierane przez Radę Unii Europejskiej na temat postępu prac w innych krajach pozwalają założyć, że w czerwcu może dojść do wspólnego złożenia dokumentów ratyfikacyjnych konwencji u depozytariusza.

W imieniu rządu chciałbym prosić Wysoką Komisję o rekomendowanie przyjęcia uchwalonej przez Sejm ustawy upoważniającej prezydenta Rzeczypospolitej do dokonania ratyfikacji konwencji będącej przedmiotem dzisiejszego posiedzenia. Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Serdecznie dziękuję panu ministrowi za przybliżenie problematyki konwencji.

Jeżeli dobrze się orientuję, to wszystkie kraje unijne tę konwencję podpisały, ale jak zauważyłem, wiele krajów składa w związku z nią oświadczenia. Czy Polska też zamierza takie oświadczenia złożyć? Jeśli tak, to jakie miałyby one konsekwencje i jakich obszarów by dotyczyły? Jeżeli można byłoby prosić o odpowiedź, to byłbym wdzięczny.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Igor Działuk:**

Dziękuję bardzo.

Ja poproszę panią sędzię Maciejowską o przedstawienie kwestii zastrzeżeń. Te zastrzeżenia mają dwojaki charakter. Są to zastrzeżenia, powiedziałbym, unijne, a więc w zakresie wykonywania orzeczeń jest wspólne oświadczenie wszystkich państw unijnych – wspólne w tym znaczeniu, że będzie miało jedno brzmienie dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej – dotyczące sposobu wykonywania orzeczeń, odwołania się do regulowanego w rozporządzeniach Unii Europejskiej sposobu wykonywania orzeczeń na terytorium państw członkowskich. Pozostałe oświadczenia i zastrzeżenia przybliży pani sędzia Maciejowska.

Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej podpisały tę konwencję. W tej chwili postępowania związane z ratyfikacją oprócz Polski toczą się jeszcze w dziesięciu innych państwach. Pozostałe państwa albo już ratyfikowały tę konwencję w okresie, kiedy mogły to zrobić jeszcze bez zezwolenia unijnego, albo – i tak jest w przypadku Bułgarii, Czech, Estonii, Łotwy, Litwy, Węgier, Słowenii i Słowacji – zakończyły swoje procedury wewnętrzne, łącznie z podpisaniem aktu ratyfikacji, i po prostu oczekują na moment wspólnego złożenia tych instrumentów ratyfikacyjnych.

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Bardzo proszę.

**Naczelnik Wydziału Prawno-Traktatowego
w Departamencie Współpracy Międzynarodowej
i Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości
Joanna Maciejowska:**

Konwencja przewiduje możliwość złożenia przez państwo stron zarówno oświadczeń, jak i zastrzeżeń. Oświadczenia, które zamierza złożyć Rzeczpospolita w momencie złożenia dokumentu ratyfikacyjnego, mają charakter oświadczeń porządkowo-technicznych, to znaczy odnoszą się do wskazania organu, który będzie tak zwanym organem centralnym. Konwencja zawiera bowiem przepisy regulujące właśnie współpracę organów centralnych poszczególnych państw stron konwencji. Chodzi o to, że każde z państw stron ma wskazać u siebie jeden organ uprawniony do utrzymywania współpracy, kontaktów pomiędzy organami sądowymi czy też innymi organami, które w danym państwie są uprawnione do podejmowania środków odnoszących się do osoby lub majątku dziecka, i ich odpowiednikami w innych państwach. Polska ma zamiar złożyć oświadczenie, że organem centralnym w rozumieniu art. 29 konwencji będzie w naszym kraju Ministerstwo Sprawiedliwości. To jest konsekwencja tego, że w większości konwencji haskich, których Polska jest stroną, istnieje również taki mechanizm wyznaczania organu centralnego – chodzi właśnie o usprawnienie współpracy i ułatwienie tych kontaktów – i najczęściej jako organ centralny wskazane zostało właśnie Ministerstwo Sprawiedliwości.

Jeżeli zaś chodzi o zastrzeżenia, to możliwość złożenia zastrzeżeń przewiduje art. 55 konwencji i stosownie do dyspozycji tego przepisu Rzeczpospolita ma zamiar złożyć dwa zastrzeżenia. Po pierwsze, chce zastrzec właściwość swoich organów, a więc polskich organów sądowych, do podejmowania środków zmierzających do ochrony położonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nieruchomości stanowiących majątek małoletniego, albowiem konwencja określa, jakie organy, którego państwa posiadają jurysdykcję w sprawach dotyczących nie tylko osoby dziecka, ale również jego majątku. Rzeczpospolita chce zastrzec, że w sytuacji, gdy tym majątkiem jest nieruchomość położona w Polsce, tylko i wyłącznie polskie organy sądowe są właściwe do podejmowania takich środków ochronnych odnoszących się do majątku małoletniego.

(Podsekretnarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Igor Działuk: Podobne zastrzeżenie złożyła Republika Słowacka – to tak na marginesie.)

(Przewodniczący Stanisław Piotrowicz: Niemcy chyba też.)

To zaraz sprawdzimy.

Drugie zastrzeżenie odnosi się do kwestii związanej z uznawaniem środków, które zostały podjęte przez organy innych państw stron konwencji. Konwencja reguluje bowiem trzy zasadnicze kwestie: jurysdykcję, czyli właściwość organów, prawo właściwe oraz zasady wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń. Przyjmuje jako zasadę skuteczność *ex lege* orzeczenia wydanego przez organ jednego państwa strony na terytorium drugiego państwa strony, co oznacza, że skutki orzeczenia wydanego przez organ sądowy jednego państwa są przenoszone na terytorium pozostałych państw

stron konwencji. Rzeczpospolita chce zastrzec, chce mieć prawo do nieuznawania środków związanych z odpowiedzialnością rodzicielską, czyli tych środków, które w prawie polskim są związane z pojęciem władzy rodzicielskiej, jak również innych środków odnoszących się do osoby dziecka, jeżeli środki podjęte przez organy innych państw stron konwencji byłyby nie do pogodzenia ze środkami podjętymi przez organy polskie, środkami zmierzającymi do ochrony nieruchomości pozostających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Tak więc zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku to zastrzeżenie jest związane z wykonywaniem przez Polskę, powiedzmy, władztwa nad nieruchomościami położonymi na terytorium Polski.

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Serdecznie dziękuję, Pani Naczelnik.
Bardzo proszę, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Igor Działuk:**

Chciałbym uzupełnić, że według informacji, którymi dysponuję – a potwierdził to przed chwilą pan dyrektor z Departamentu Prawno-Traktatowego Ministerstwa Spraw Zagranicznych – Niemcy nie zakończyły jeszcze procedury ratyfikacyjnej, tak więc nieznane są nam zastrzeżenia niemieckie. Jedyne przykłady takiego zastrzeżenia analogicznego do polskiego to wspomniane przeze mnie zastrzeżenie Słowacji.

Chciałbym także zwrócić uwagę na zastrzeżenia, które łączą się ze związaniem się konwencją przez poszczególne państwa. Otóż zgodnie z... nie pamiętam, który to jest artykuł... W każdym razie w konwencji jest przewidywany taki oto mechanizm: konwencja wchodzi w życie w stosunkach pomiędzy dwoma państwami nie na skutek tradycyjnego w klasycznym prawie międzynarodowym publicznym jednostronnego aktu związania się tą konwencją przez jedno z tych państw w stosunku do wszystkich państw, które wcześniej ratyfikowały konwencję, ale pozostawia państwom członkowskim, państwom stronom konwencji prawo do złożenia zastrzeżenia przeciwko przystąpieniu do konwencji przez państwo, którego system mógłby być oceniony jako niekompatybilny czy egzotyczny, i dlatego – to jest art. 58 konwencji – depozytariusz ma obowiązek notyfikować wszystkim państwom stronom konwencji złożenie aktu przystąpienia do konwencji przez nowe państwo. W tej sytuacji każde z państw stron konwencji w terminie sześciu miesięcy może złożyć zastrzeżenie, które powoduje, że w zakresie stosunków bilateralnych pomiędzy tym państwem, które złożyło zastrzeżenie, a państwem, którego zastrzeżenie dotyczy, konwencja nie wchodzi w życie. To jest dodatkowy mechanizm ochronny w sytuacji, kiedy, jak powiedziałem, systemy prawa rodzinnego są na tyle odległe, że w ocenie państwa, które składa zastrzeżenie, nie do pogodzenia z zasadami prawnymi obowiązującymi na jego terytorium byłoby wykonywanie orzeczeń pochodzących z tego państwa, którego dotyczy zastrzeżenie.

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Dziękuję bardzo.

Czy ratyfikowanie konwencji pociągnie za sobą konieczność dokonania jakichś istotnych zmian w wewnętrznym prawie polskim?

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Igor Działuk:**

Nie, ponieważ z jednej strony to jest klasyczna konwencja prawa publicznego, a więc odnoszą się do niej przepisy konstytucyjne umożliwiające bezpośrednie stosowanie konwencji w obrocie prawnym. Proszę zwrócić uwagę na to, że postanowienia konwencji zasadniczo kierowane są do organów państwa, regulują postępowanie przed tymi organami i wskazują czy to jurysdykcje, czy to prawo właściwe w odniesieniu do organów państwa. Z drugiej strony zasadniczy trzon rozwiązań, które są przewidywane przez konwencję, i tak jest już standardem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w związku ze stosowaniem przez Polskę tak zwanego rozporządzenia Bruksela II bis, czyli rozporządzenia o jurysdykcji i uznawaniu orzeczeń w sprawach opiekuńczych. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Musimy zaczekać...

**Sekretarz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
Elżbieta Owczarek:**

Panie Senatorze, możemy zrobić tak, że pan przerwie to posiedzenie komisji. Senator Rulewski w tej chwili jest na posiedzeniu Komisji Rodziny i Polityki Społecznej, gdyż tam trwa dyskusja nad poprawkami z wczorajszego posiedzenia Senatu. Możemy liczyć na to, że pan senator jeszcze do nas dojdzie. Pan senator jest członkiem Komisji Rodziny i Polityki Społecznej, która tę ustawę procedowała, więc...

(Przewodniczący Stanisław Piotrowicz: Pan senator Rulewski...)

Są dwie możliwości: albo pan w tej chwili przerwie posiedzenie i państwo się spotkacie później i przegłosujecie to, albo będziemy czekać jeszcze te parę minut. O 9.00 zostaną wznowione obrady Senatu.

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Czyli na pewno przed 9.00 pan senator Rulewski zakończy...

Wobec tego ogłaszam kilkuminutową przerwę.

(Przerwa w obradach)

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Zaczynamy po krótkiej przerwie.

Czy ktoś z panów senatorów chciałby jeszcze zabrać głos?

Bardzo proszę, pan senator Jan Rulewski.

Senator Jan Rulewski:

Przede wszystkim informuję, że już nie działam w warunkach przymusu – bo zostałem przymusowo doprowadzony na posiedzenie komisji – i zadaję suwerenne pytanie. Mianowicie, Szanowna Strono Rządowa, chciałbym zapytać, czy będzie miało znaczenie, powiedziałbym, nieformalne traktowanie kwestii podwójnego obywatelstwa, co właśnie wychodzi szczególnie w Niemczech, gdzie ta kwestia jest dość jasno postawiona i obowiązuje zasada jednego obywatelstwa, podobnie jak w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie. W Polsce jest wokół tego zupełnie inny klimat, nie ma zakazów, nie ma oczywiście przyzwolenia, powiedziałbym... może nawet przyzwolenie jest, tylko nie ma zasady podwójnego obywatelstwa. Czy takie traktowanie nie utrudnia funkcjonowania tej konwencji? Dziękuję.

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Dziękuję.

Bardzo proszę, Panie Ministrze.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Igor Działuk:**

W moim przekonaniu ta konwencja znakomicie ułatwi postępowanie w takich sprawach, dlatego że odchodzi się w niej od tego zawodnego kryterium obywatelstwa, zawodnego właśnie ze względu na niejednoznaczność statusu prawnego obywateli wielokrotnych w różnych państwach członkowskich. Tak jak słusznie pan senator zauważył, prawo niemieckie uznaje jedno obywatelstwo, można mieć tam tylko jedno obywatelstwo. Są kraje takie, jak chociażby Wielka Brytania, w których dopuszczalne jest wieloobywatelstwo, i to posiadanie więcej niż dwóch obywatelstw. Polskie prawo, jak zwykle, jest takie trochę tu, trochę tu, mianowicie dopuszcza istnienie... to znaczy nie zakazuje posiadania także innego obywatelstwa, jednakże ustawa o obywatelstwie polskim stanowi, że osoba posiadająca obywatelstwo polskie – bardzo to upraszczam i mówię językiem potocznym – w oczach organów polskich jest wyłącznie obywatelem polskim. I właśnie takie podejście może w sprawach opiekuńczych rodzić konflikty jurysdykcyjne, ponieważ za wyłącznie właściwe do rozstrzygania sprawy będą uważały się zarówno organy niemieckie, jak i organy polskie, co nieuchronnie może prowadzić do konfliktu orzeczeń, a w konsekwencji do odmowy wykonania orzeczenia, które zapadło na terytorium innego państwa, bo ono jest nie do pogodzenia z orzeczeniem, które zapadło w Polsce. Konwencja odchodzi od tego kryterium. Jedyne łącznik, który ma zastosowanie w tych sprawach, to zwykle miejsce zamieszkania dziecka, które jest łatwiejsze do ustalenia, a jednocześnie jest to pojęcie zakotwiczone w systemach prawa krajowego, jak chociażby w polskim kodeksie cywilnym. W tej chwili jest to zresztą łącznik dominujący i wypiera z innych konwencji stary łącznik obywatelstwa. Obywatelstwo dziecka może być uwzględnione – ale tylko decyzją sądową – jeżeli zastosowanie prawa jego obywatelstwa byłoby korzystniejsze dla jego dobra. A więc jest to decyzja organu procesowego, który rozpoznaje sprawę. Tak więc wydaje mi się, iż na pytanie pana senatora mogę odpowiedzieć, że konwencja ułatwi rozwiązanie tego problemu, a nie skomplikuje.

Przewodniczący Stanisław Piotrowicz:

Serdecznie dziękuję, Panie Ministrze.

Mam pytanie do pani mecenas z Biura Legislacyjnego: czy biuro zgłasza jakieś uwagi?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Dziękuję.

Wobec braku kolejnych głosów w dyskusji przystępujemy do głosowania.

Kto z panów senatorów jest za przyjęciem ustawy? (3)

Dziękuję. Ustawę przyjęto jednogłośnie.

Kto z panów senatorów zechce być sprawozdawcą?

(Senator Jan Rulewski: Ja, chętnie.)

Pan senator Rulewski, jak rozumiem. Serdecznie dziękuję.

Wobec tego zamykam posiedzenie.

Serdecznie dziękuję za przybycie zaproszonym gościom, państwu senatorom, pani mecenas, pani sekretarz.

Do widzenia.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 00)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851