



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(372)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Spraw Unii Europejskiej (40.)
Komisji Praw Człowieka
i Praworządności (44.)
oraz Komisji Rodziny
i Polityki Społecznej (30.)
w dniu 6 września 2006 r.

VI kadencja

Porządek obrad:

1. Realizacja projektu pilotażowego dotyczącego kontroli funkcjonowania zasady pomocniczości i proporcjonalności na przykładzie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 w odniesieniu do jurysdykcji i wprowadzającego zasady dotyczące prawa właściwego w sprawach małżeńskich – sygnatura Komisji Europejskiej COM (2006) 399.

(Początek posiedzenia o godzinie 11 minut 06)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Spraw Unii Europejskiej Edmund Wittbrodt)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Myślę, że czas już rozpocząć posiedzenie, bo jest nawet parę minut po 11.00.

Chciałbym w imieniu przewodniczących dwóch komisji, a więc przewodniczącego Komisji Rodziny i Polityki Społecznej, pana senatora Antoniego Szymańskiego, oraz wiceprzewodniczącego Komisji Praw Człowieka i Praworządności, pana senatora Krzysztofa Piesiewicza, otworzyć to wspólne posiedzenie naszych trzech komisji, bo oprócz tamtych dwóch komisji jest jeszcze Komisja Spraw Unii Europejskiej.

W porządku obrad przewidziano tylko jeden punkt: przeprowadzenie projektu pilotażowego dotyczącego kontroli zasady pomocniczości i proporcjonalności na przykładzie projektu rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 w odniesieniu do jurysdykcji i wprowadzające zasady dotyczące prawa właściwego w sprawach małżeńskich; jest to dokument COM (2006) 399.

Chciałbym powitać oczywiście wszystkie panie i panów senatorów, ale przede wszystkim naszych gości. Chciałbym przywitać pana ministra Andrzeja Dudę z Ministerstwa Sprawiedliwości; bardzo nam miło, że pan uczestniczy w spotkaniu naszych komisji. Chciałbym też powitać pana dyrektora Igora Działuka; pan dyrektor bardzo często jest z nami. Chciałbym również powitać panią Jolantę Ścigałę, która jest specjalistą, i panią Małgorzatę Pawelec, naczelnika Wydziału Koordynacji Polityki Europejskiej. Chciałbym także powitać panią Monikę Żochowską i panią Izabelę Floriańczyk z Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej; panie są specjalistami w UKIE.

Proszę państwa, zanim przejdziemy do dyskusji merytorycznej, ja chciałbym powiedzieć parę słów wprowadzenia o tym, skąd w ogóle ten problem się wziął. Państwo tego nie pamiętają, bo to mogą pamiętać tylko ci, którzy funkcjonowali w Komisji Spraw Unii Europejskiej w poprzedniej kadencji parlamentu, a tylko ja zostałem z poprzedniego składu. Wtedy po raz pierwszy, zgodnie zresztą z traktatem amsterdamskim, w którym mowa jest o roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych i o tym, że wszystkie kwestie dotyczące oceny zasady pomocniczości czy subsydiarności i zasady proporcjonalności... Intencja jest taka, żeby parlamenty narodowe mogły się w tych sprawach wypowiadać. Ta reguła została też wzmocniona w projekcie traktatu konstytucyjnego. Nawet jeszcze szersze, większe uprawnienia przyznano parlamentom narodowym po to, żeby ten deficyt demokracji, który odczuwany jest w Unii Europejskiej, został zmniejszony, zminimalizowany. I w poprzedniej kadencji, też w ramach pilotażu, omawialiśmy tak zwany trzeci pakiet kolejowy, także właśnie pod

kątem tego, czy zasady subsydiarności i proporcjonalności są tam przestrzegane. Wtedy podczas dyskusji, która miała miejsce w Londynie w ubiegłym roku, podkreślono, że jest to niezwykle ważne, że parlamenty państw członkowskich mogą uczestniczyć w tego typu procedurach stanowienia prawa i mogą w tym współuczestniczyć. Tam postulowano też, żeby były prowadzone kolejne tego typu projekty pilotażowe. I wtedy zadano pytanie parlamentom państw członkowskich, co chciałyby, żeby podlegało ocenie w kolejnych takich pilotażach.

Ta dyskusja miała miejsce już w tym Senacie, w tej kadencji. Wtedy, kiedy mówiliśmy o rocznym planie Komisji Europejskiej, tak się złożyło, że nasza komisja, a potem cały Senat zaproponowali, żebyśmy badali co innego, bo miało to odnosić się do wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu i Rady ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego. Z tego, co mi wiadomo, Sejm też o co innego wносił, tam chodziło o sprawy związane z regulacjami dotyczącymi bezpieczeństwa zabawek.

Wszystkie parlamenty przesłały swoje propozycje i na posiedzeniu, konferencji przedstawiciele komisji spraw unijnych w Wiedniu w maju bieżącego roku okazało się, że te nadsyłane propozycje w większości były inne niż przysłane przez nas. I stąd wybrane zostały dwie sprawy, dwa projekty czy dwie regulacje. Jedna to jest ta, o której zaraz będziemy dyskutowali. Będzie też nas czekała druga kwestia, ale to już pewnie będzie inna konfiguracja, będą inne komisje, chodzi o projekt utworzenia całkowitego rynku wewnętrznego dla usług pocztowych. To była druga propozycja, która została przyjęta i zaakceptowana na posiedzeniu COSAC.

Jaki jest cel przeprowadzania tego testu? Proszę państwa, przede wszystkim ten test ma na celu wypracowanie procedury badania zgodności z tymi wspomnianymi zasadami proponowanych przez Komisję Europejską projektów aktów prawa. Tak więc my się przygotowujemy do tego, żeby wypracować u nas mechanizmy oceny, tak żebyśmy byli przygotowani do tego, co nas w znacznie większym stopniu będzie czekało w przyszłości.

I wobec tego ja tylko przypomnę, że zgodnie z obowiązującymi regulacjami i tym traktatem amsterdamskim... Przy różnych okazjach podkreślano wagę i znaczenie tej oceny. Ostatnio zostało to podkreślone w opinii marszałków czy przewodniczących parlamentów narodowych. To spotkanie miało miejsce w Kopenhadze i oni potwierdzili, że jest to niezwykle ważne, niezwykle istotne. Ja tylko przypomnę, że zasada subsydiarności polega na przeniesieniu podejmowania decyzji na możliwie niski szczebel administracji. To oczywiście dotyczy spraw nienależących do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej, czyli tych, gdzie kompetencje są wspólne. I wtedy my musimy to uzgodnić i musimy podjąć decyzję, w jakiej kwestii czy w jakim obszarze my jesteśmy, powiedzmy, samowystarczalni i możemy lepiej, właściwiej, znając problematykę, rozwiązać pewne kwestie, a gdzie i co powinniśmy przekazać do wspólnego działania, ale po to, żeby cele, które tym regulacjom przyświecają, były lepiej osiągalne. Tak więc jest ta kwestia rozstrzygnięcia tam, gdzie są wspólne kompetencje, ile można czy ile powinniśmy przekazać, czy kto czym powinien się zajmować.

A zasada proporcjonalności by oznaczała, że powinno się realizować te cele właściwie przy minimum środków, czyli tak, żeby wtedy, gdy przekazujemy coś do wspólnego rozstrzygnięcia, do wspólnego załatwiania, do wspólnych regulacji, ta ingerencja w to, co się dzieje na poziomie państw członkowskich, była minimalna, jak naj-

mniejsza. Tak więc chodzi o to, żeby było to proporcjonalne do celów, które chce się uzyskać.

I to tyle ogólnie.

Nie ulega żadnej wątpliwości, że to, gdzie jest ta granica, przez różne kraje może być różnie widziane. Ja zawsze, jak dyskutowaliśmy, miałem takie wątpliwości, że w wypadku państwa, które sobie z pewnymi kwestiami radzi lepiej, na poziom wspólnotowy prawdopodobnie przekazuje się jak najmniej i może to być znacznie mniej niż w wypadku państw, które mają takie rozwiązania wewnętrzne, że sobie gorzej z tym radzą. I bardzo często jest tak, że te rozstrzygnięcia, gdzie jest ta granica, są takie bardzo płynne, to zależy od tego, jakie to jest państwo, i one najczęściej mają charakter polityczny. Dlatego mamy do czynienia z udziałem polityków, udziałem parlamentów czy przedstawicieli parlamentów w rozstrzygnięciu i w ocenie, czy zasady subsydiarności i proporcjonalności nie są naruszone.

Oczywiście tym się zajmuje Komisja Spraw Unii Europejskiej, ale zawsze dobrze jest, żeby ze względu na specyfikę danej sprawy komisje specjalizujące się w tych kwestiach, które rozstrzygamy, współuczestniczyły w wypracowaniu stanowiska naszej komisji, a my działamy w imieniu Senatu. Wobec tego my na swoim pierwszym posiedzeniu przyjęliśmy plan pracy w tej materii i poprosiliśmy kolegów i koleżanki z Komisji Rodziny i Polityki Społecznej oraz Komisji Praw Człowieka i Praworządności do dyskusji o tych kwestiach, zawartych właśnie w tym punkcie trzecim, dotyczących spraw małżeńskich.

My wyznaczaliśmy też eksperta. Mieliśmy jedną panią ekspert, panią Olgę Tytoń. Nasza komisja poprosiła też pana senatora Jacka Włosowicza, żeby był senatorem sprawozdawcą w tej materii. To było na naszym pierwszym posiedzeniu, a teraz odbywamy posiedzenie wspólne.

Proponuję, żebyśmy najpierw wysłuchali przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości oraz UKIE. Nie ma z nami pani ekspert, ale tę ekspertyzę wszyscy mamy. Wobec tego ja bym proponował, żeby pan senator Włosowicz przedstawił nam swoją wizję, ocenę tego, również opartą na ekspertyzie, którą żeśmy otrzymali, a potem byłaby dyskusja i zgłaszanie uwag, jeżeli są, do konkluzji czy wniosku końcowego, następnie zaś byśmy dokonali podsumowania. I to byłoby właściwie zamknięcie naszego posiedzenia.

Ale jest jeszcze jedna sprawa: jakie są oczekiwania? My potem to wszystko musimy zakończyć raportem, który przesyłamy do prezydencji. I ten raport musi zawierać określone elementy. Tam są najczęściej pytania, i jest ich najwięcej, o kwestie proceduralne, a więc na przykład o to, które komisje brały udział w wypracowaniu stanowiska, żeby zobaczyć, jak szeroka była ta dyskusja, czy miała miejsce dyskusja plenarna, czy inne służby administracyjne parlamentu brały w tym udział. Trzeba też opisać tę procedurę, która była stosowana. Są też pytania o to, czy rząd dostarczył informacje, czyli o to, jak wygląda współpraca komisji czy parlamentu z rządem, jak przebiegały konsultacje na przykład z parlamentami regionalnymi, jeżeli takie są, jakie inne podmioty brały udział w ocenie tego i wypracowaniu stanowiska końcowego, czy były współpraca i współdziałanie z drugą izbą parlamentu, czy zastosowana procedura była zgodna z prawem, jakie u nas w kraju obowiązuje. Potem są, mnie się wydaje, takie dwa pytania zasadnicze, merytoryczne: czy w wypadku tej kwestii, o której dyskutujemy, miało miejsce naruszenie zasady subsydiarności i czy miało miejsce naruszenie

zasady proporcjonalności. Jest jeszcze jedno ważne, trzecie pytanie merytoryczne. Bo wtedy, gdy Komisja Europejska proponuje jakieś rozwiązania, przyjęcie pewnych działań wspólnych, to musi to dobrze merytorycznie uzasadnić. Komisja musi wykazać, że to rozwiązanie spowoduje... no, musi dokonać jak gdyby ilościowej i jakościowej... musi wykazać, że to będzie lepsze rozwiązanie niż dotychczas stosowane. I jest pytanie, czy to uzasadnienie jest wystarczające. No i na końcu jest pytanie, czy my uznajemy, że to wytłumaczenie Komisji jest wystarczające i pytają jeszcze o pewne problemy, jeżeli się pojawiły. Tak że takie są oczekiwania i tak ma wyglądać nasz raport. I chciałbym, żebyśmy pod tym kątem prowadzili tę dyskusję.

Ja mam wobec tego pytanie: czy po tych moich wyjaśnieniach wprowadzających i po mojej propozycji przebiegu naszego spotkania są jakieś uwagi? Ja proponuję, żebyśmy rozpoczęli od wysłuchania opinii pana ministra albo osoby, którą pan minister Andrzej Duda poleci, żeby właśnie się wypowiedzieli w tej kwestii.

Ja tylko jeszcze na koniec powiem, że o 14.00 Komisja Spraw Unii Europejskiej odnosi się również do tego aktu, ale w innym trybie, nie takim poszerzonym i nie z ujęciem tych aspektów, o których przed chwilą mówiłem. My będziemy się ustosunkowywali i do samego projektu, i do projektu stanowiska rządu, ale tak, jak to normalnie robi nasza komisja. A tutaj poszerzamy to i zwracamy szczególną uwagę na te zasady subsydiarności i proporcjonalności.

A więc, Panie Ministrze, bardzo proszę o... O ile nie ma uwag, ale nie widzę, żeby były. Panie Ministrze, bardzo proszę o krótkie przedstawienie problemu w tych aspektach.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Andrzej Duda:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Przedmiotem projektu jest zmiana niektórych przepisów dotyczących jurysdykcji w obecnie istniejącym i obowiązującym rozporządzeniu nr 2201/2003. Nadto projekt dodaje do istniejącego rozporządzenia przepisy określające prawo właściwe dla rozwodów i separacji.

Badanie zgodności z zasadą subsydiarności i proporcjonalności powinno być przeprowadzone co do zasady w zakresie dodawanych nowych przepisów dotyczących norm kolizyjnych. Rząd przeprowadził badanie zgodności przedmiotowego projektu z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z przesłankami zawartymi w protokole dodatkowym do traktatu amsterdamskiego z roku 1997 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności przy sprawdzaniu, czy powyższe warunki zostały spełnione, należy kierować się następującymi wytycznymi.

Wytyczną pierwszą można sprowadzić do następującego pytania: czy rozważana kwestia ma aspekty transnarodowe, które nie mogą być uregulowane satysfakcjonująco przez działania państw członkowskich? I otóż w tej kwestii stanowisko jest następujące: dziedzina regulowana przez projekt rozporządzenia dotyczy spraw, które niewątpliwie mają aspekt międzynarodowy, choćby z uwagi na różne obywatelstwo małżonków bądź miejsce zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego. Sprawy z zakresu współpracy sądowej w sprawach cywilnych mają z samej definicji skutki transgraniczne. Normy kolizyjne dotyczące rozwodów regulowane są wprowadzone przez akty prawa krajowego, takie jak polska ustawa o prawie prywatnym międzyna-

wym, ale celem rozporządzenia nie jest ustanowienie tych norm co do zasady, lecz ich ujednoczenie, co nie jest możliwe poprzez działanie pojedynczego państwa. Więc w tym aspekcie ta wytyczna, no, jest realizowana.

Wytyczna druga: czy działania jedynie na poziomie krajowym lub brak działania Wspólnoty byłyby sprzeczne z wymogami traktatu bądź w inny sposób miałyby znaczny niekorzystny wpływ na interesy państw członkowskich? Ponieważ nie jest w praktyce możliwe ujednoczenie norm kolizyjnych w całej Unii Europejskiej poprzez działania pojedynczych państw, bezprzedmiotowe są rozważania, czy działania jedynie na tym poziomie byłyby sprzeczne z traktatem. Osiągnięcie na obszarze całej Unii spójności reguł kolizyjnych i jurysdykcyjnych w zakresie spraw rozwodowych może zmniejszyć rozbieżność rozstrzygnięć sądów państw członkowskich. Przepisy dotyczące jurysdykcji, jak również normy kolizyjne powinny być identyczne, żeby zapewnić obywatelom pewność i przewidywalność prawną. Tym samym brak działania Wspólnoty oznacza brak pozytywnego efektu dla interesów państw członkowskich.

Wytyczna trzecia: czy działanie prowadzone na poziomie Wspólnoty przyniosłoby wyraźne korzyści ze względu na ich rozmiary lub skutki w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich? Otóż międzynarodowy charakter ujednoczania norm kolizyjnych powoduje, że jedyną alternatywą dla działań wspólnotowych jest zawarcie konwencji międzynarodowych. To zaś z uwagi na dotychczasowe doświadczenia z konwencjami, na przykład konwencją brukselską z roku 1968 o jurysdykcji i wzajemnym uznawaniu orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych, jak również z uwagi na mankamenty negocjacji na szerokim forum międzynarodowym, no, nie jest rozwiązaniem optymalne. Tak więc ograniczenie prac do poziomu Wspólnoty i zastosowanie instrumentarium wspólnotowego z pewnością pozwala na większą efektywność podejmowanych działań.

Proszę państwa, konkluzja jest zatem następująca: generalnie realizacja zasady proporcjonalności jest spełniona pod względem formalnym i materialnym. Ujednoczanie norm kolizyjnych jest jednym z przewidzianych w art. 65 traktatów środków służących zapewnieniu swobody przepływu osób. Tym samym cel rozporządzenia mieści się pod względem formalnym w granicach zasady proporcjonalności. Zasada ta jest również spełniona pod względem materialnym. Wniosek jest ściśle ograniczony do działań niezbędnych do osiągnięcia założonych celów. Realizacja celu, jakim jest zapewnienie jednolitości rozstrzygnięcia w danej sprawie małżeńskiej bez względu na to, przed sądem którego państwa członkowskiego prowadzone jest postępowanie, dokonywana jest przy najmniejszej możliwej ingerencji w porządku prawne państw członkowskich. Osiągnięcie ujednoczenia norm kolizyjnych możliwe jest poprzez zastosowanie formy bezpośrednio stosowanego rozporządzenia. Wszystkie inne formy współpracy w praktyce prowadziłyby do pozostawienia zbyt dużej dowolności interpretacyjnej norm kolizyjnych.

Z uwagi na pozytywne wyniki przeprowadzonej oceny rząd uznaje, iż przedmiotowy wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości i nie narusza zasady proporcjonalności. Spełnia on wszystkie przesłanki konieczne do uznania projektu aktu prawnego za zgodny z zasadą pomocniczości. Nadto spełnia on także pod względem formalnym i materialnym wymogi konieczne do uznania projektu aktu prawnego za zgodny z zasadą proporcjonalności.

Rząd zwraca się do Wysokiej Komisji o wyrażenie pozytywnej opinii w przedmiotowej sprawie.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Czy panie z UKIE chciałyby coś dodać do tego? Któraś z pań? Tak?

(*Głos z sali:* Nie, nie.)

Nie.

Wobec tego...

(*Senator Krzysztof Piesiewicz:* Panie Przewodniczący, ja tylko w kwestii półformalnej.)

Proszę bardzo, pan senator Krzysztof Piesiewicz.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Proszę państwa, ja zrobiłem maturę, skończyłem wyższe studia, uzyskałem tytuł magistra, zdałem egzamin sędziowski, następnie egzamin adwokacki, praktykowałem prawie dwadzieścia lat, ale z pełnym szacunkiem, Panie Ministrze, prawie nic z tego nie zrozumiałem. Ja bym bardzo prosił, żebyśmy starali się jednak nie używać metajęzyka prawniczego, z którego się już prawie nic nie rozumie, a jeszcze w to wchodzi terminologia dotycząca Unii Europejskiej. Są żywi ludzie, są deputowani w obu izbach i podejrzewam, że połowa z nich nie rozumie, o co w tym chodzi. To jest tylko taka uwaga bardzo ogólna. Ja poczułem się bowiem tak, jakby ktoś mi wsadził palce do kontaktu. Musimy wspólnie coś zrobić, żeby ten język był przekładalny na przynajmniej język ludzi o średnim wykształceniu. Ja powiadam, że to jest absolutna konieczność, ponieważ obywatele będą partycypowali w Unii Europejskiej, nie rozumiejąc kompletnie, o co chodzi. Ja z tego, co pan mówił, zrozumiałem w zasadzie tylko konkluzję. Oczywiście znam zasadę proporcjonalności, znam dokładnie zasadę pomocniczości. Poza tym ona się nie wywodzi z Unii Europejskiej, tylko z tradycji chrześcijańskiej, personalistycznej. Tak że nie mamy co siebie przekonywać. Te wszystkie kolizyjne sprawy, te wszystkie... Ale naprawdę tutaj dzisiaj doznałem, no, takiego... miałem wyraźny sygnał, że gdzieś coś jest bardzo nie w porządku w tych sprawach. Z pełnym szacunkiem, ja wiem, że pan oczywiście używa języka takiego, którym pan się komunikuje w ramach swojej pracy, ale to jest taka uwaga bardzo ogólna i, wydaje mi się, bardzo istotna, ponieważ z tej Unii Europejskiej nic nie będzie, jeżeli ludzie nie będą wiedzieli, w czym w ogóle uczestniczą. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

No, ja myślę, że w dyskusji pewne kwestie mogą się wyjaśnić, jeżeli są wątpliwości. Ale generalnie tak to jest. Bo nawet jak my jesteśmy w Komisji Spraw Unii Europejskiej albo jak każdy jest w jakiejś innej komisji, to wtedy rzeczywiście trzeba posługiwać się językiem, który byłby jak gdyby na wskroś zrozumiały.

(*Senator Krzysztof Piesiewicz:* Są jakieś granice.)

Tak.

Ale ja poproszę pana senatora Włosowicza, może nam to wyklaruje po parlamentarnemu.

Senator Jacek Włosowicz:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Postaram się, na ile zrozumiałem teksty w tej sprawie, które otrzymałem, nie jestem bowiem prawnikiem, w związku z czym ten język fachowy jest również dla mnie jeszcze czasem mało zrozumiały, w sposób taki inżynieryjno-ekonomiczny objaśnić tę kwestię, tak jak ja to odebrałem.

Pozwolę sobie na kilka słów takiego wprowadzenia, skąd w ogóle się wzięła ta kwestia, że my się tym zajmujemy, dokonujemy takiego testu.

W Unii Europejskiej tak się stało, że w pewnym momencie parlamenty narodowe zostały może nie tyle pozbawione wpływu na tworzenie się nowego prawa, ile miały mniejszy wpływ. W roku 1979 odbyły się pierwsze wybory do Parlamentu Europejskiego i wtedy, skoro ten parlament się pojawił, parlamenty narodowe zaczęły mieć mniejszy na to wpływ. Zwrócono uwagę na to, że tak być nie powinno, że jednak to, co się dzieje w Unii Europejskiej, powinno podlegać pewnej kontroli czy monitoringowi ze strony danego kraju.

Drugi moment, który można tutaj wyodrębnić, to rok 1989, kiedy odbyło się pierwsze posiedzenie konferencji specjalnych komisji parlamentarnych do spraw europejskich, czyli COSAC.

Następny taki charakterystyczny moment to pojawienie się traktatu z Maastricht, który wprowadzał nowe zapisy zawarte w deklaracji w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. Uznano wtedy, że parlamenty krajowe powinny aktywniej uczestniczyć w działaniach Wspólnot poprzez zwiększenie wymiany informacji między parlamentami krajowymi a Parlamentem Europejskim oraz zwiększenie liczby spotkań.

Kolejna zmiana nastąpiła w roku 1997, kiedy został opracowany traktat amsterdamski. Zakłada się w nim, że kontrola przez poszczególne parlamenty krajowe własnych rządów odnośnie do integracji europejskiej nie jest kompetencją samej Unii, ale jest sprawą konkretnej organizacji i praktyki konstytucyjnej w każdym z państw członkowskich. Później ta kontrola została również zapisana w projektowanym traktacie konstytucyjnym, no ale na razie ta kwestia jeszcze jest przed nami.

Tak więc wzięło się to z tej właśnie potrzeby, którą na przestrzeni lat zauważono, że parlamenty krajowe, które najpierw miały mniejszy wpływ na te procesy... Później starano się coraz bardziej dążyć do tego, byśmy my jako parlamentarzyści krajowi nie tylko wiedzieli, co dzieje się w Unii Europejskiej, ale i mieli na to wpływ.

Pan przewodniczący już o tym mówił, tak że ja tylko w skrócie powiem, skąd się wzięła ta potrzeba badania tego aktu prawnego i jego zgodności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. W zeszłym roku podczas posiedzenia COSAC w październiku zostało ustalone, w jaki sposób ma być to przeprowadzone, do prezydencji austriackiej zgłoszono propozycje z osiemnastu parlamentów, wybrano z tego dwie. Tylko pokrótce o tym mówię, bo pan przewodniczący już o tym mówił.

Ta procedura została dokładnie opisana, rozpisana na dni, określono, ile mamy na to czasu i czym się to powinno zakończyć, że każdy parlament narodowy powinien opracować taki raport, w którym powinny być uwzględnione odpowiedzi na przedstawione tutaj pytania. Nie będę ich powtarzał, bo pan przewodniczący również o nich wspominał.

Jeżeli chodzi o te dwie kwestie, które mamy zbadać, czyli zgodność przedstawionej propozycji legislacyjnej z zasadami proporcjonalności i subsydiarności, to może

zaczę od pierwszej z tych zasad, czyli od zasady subsydiarności. Kiedy ją się stosuje? Zakłada się, że Unia Europejska powinna wkraczać w takich momentach, kiedy wystąpi jedno z trzech kryteriów, czyli wtedy, gdy zakres proponowanego środka wykracza poza granice kompetencji państwa członkowskiego i wywoływać może niepożądane skutki; środek planowany zapewniłby w porównaniu z podobnymi środkami wdrażanymi oddzielnie przez poszczególne państwa członkowskie znaczą synergii w zakresie efektywności, korzyści, skali oraz proponowany środek spełnia wymóg solidarności lub spójności, który ze względu na zróżnicowany poziom rozwoju nie może być spełniony w zadowalający sposób przez państwo członkowskie samodzielnie.

W opiniach prawnych, którymi dysponujemy, ta zasada rozpatrzona jest szczegółowo. Dostępny materiał pokazuje różne przypadki, dlaczego to może być problemem i dlaczego tym się zajmujemy. Okazuje się na przykład, że mieszkańcy Unii Europejskiej, którzy ze względu na dużą obecnie mobilność zmieniają swoje miejsce pobytu, miejsce zamieszkania, mogą również podlegać różnemu prawu. Wynika z tego taka konsekwencja, że dochodzi do rozstrzygnięć, które nie odpowiadają realnym warunkom. Jeżeli na przykład jest małżeństwo Polaków, które zamieszkuje w Polsce, i jeden z małżonków wyprowadzi się do Szwecji, po półrocznym pobycie tam otrzyma możliwość wystąpienia do szwedzkiego sądu, a szwedzkie prawo jest bardziej liberalne niż prawo polskie, to wtedy istnieje możliwość otrzymania przez tego z małżonków rozvodu według prawa szwedzkiego mimo wyraźnego sprzeciwu drugiego małżonka przebywającego wówczas w Polsce. Takich przypadków nie tylko literatura, ale i życie pokazuje wiele. I by nie dochodziło do tak nieoczekiwanych sytuacji, potrzebne są pewne ruchy ze strony legislacji unijnej.

Uważa się, że jeżeli pewne ustalenia w sprawach tego rodzaju zostaną przyjęte na poziomie unijnym, to będą one bardziej skuteczne niż takie, które byłyby ustalane przez poszczególne kraje, ponieważ w takim przypadku wiązałyby się to z potrzebą zawierania na przykład umów bilateralnych czy jakichś innych porozumień, które by tę kwestię próbowały uregulować. Uważa się, że jeżeli Unia Europejska dokona tego jednym aktem, to będzie to bardziej racjonalne i bardziej skuteczne.

Oczywiście pojawiają się tutaj pewne znaki zapytania, czy ta zasada jest spełniona. Opinia, którą mamy przedstawioną, wskazuje na przykład na pytanie, czy obywatele, którzy mieszkają poza Unią Europejską, w wyniku wprowadzenia takowej regulacji coś zyskają, czy niczego nie zyskają, ponieważ obecnie może to być już uregulowane na poziomie poszczególnych państw. I rzeczywiście, okazuje się, iż w takim przypadku ta propozycja nie jest zgodna z zasadą subsydiarności. Jeśli chodzi o pozostałe przypadki, to widać, iż po pierwsze, poprzez ustanowienie jasnych i wszechstronnych ram prawnych w sprawach małżeńskich w Unii Europejskiej, a po drugie, poprzez zapewnienie obywatelom odpowiednich rozwiązań pod względem pewności i przewidywalności prawnej, elastyczności dostępu do sądu rzeczywiście niesie ona pewien konkretny pozytywny efekt i zasada pomocniczości jest spełniona.

Oczywiście jest jeszcze taka kwestia, iż dobrze byłoby, mimo że w tym przypadku nie jest to wymóg konieczny, gdyby do takiej opinii zostały załączone pewne wyliczenia, które jednoznacznie wskazywałyby na profity płynące z tego rodzaju uregulowań. Ponieważ nie zostały przedstawione takie analizy, zmniejsza to jakby wagę tego uzasadnienia, tych rozważań, co mimo wszystko nie wpływa na finalną konkluzję, która brzmi tak, że zasada subsydiarności w przypadku zastosowania takiej regulacji zostanie spełniona. To tyle, jeżeli chodzi o zasadę subsydiarności.

Jeżeli chodzi o zasadę proporcjonalności, to mówi się, iż ta regulacja nie reguluje wszystkiego, ponieważ na przykład nie reguluje kwestii unieważniania małżeństwa, gdyż proponowane przepisy ograniczone są do rozwodów i separacji prawnej. W związku z tym na tej podstawie wywodzi się wniosek, iż zasada proporcjonalności w tym momencie zostaje zachowana.

Nie wiem, na ile udało mi się zrozumieć ten język prawny i na ile przekazać to państwu własnymi słowami. Mam nadzieję, że w jakiś sposób się z tego wywiązałem. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Dla mnie język prawny też zawsze był problemem, bo on jest jakiś taki specyficzny. Mimo że wiele różnych książek napisałem, to zawsze też mam z tym problemy.

Ale mnie się wydaje – teraz otwieram dyskusję – że najlepiej byłoby mówić o jakichś konkretnych przypadkach, na przykład co się zmienia, jeżeli to jest małżeństwo z jednego kraju, i czy ono może brać rozwód w innym kraju, czy nie może tego zrobić w innym kraju, gdy tam mieszka, albo co się dzieje wtedy, gdy są to, o czym pan senator mówił, takie próby wykorzystania regulacji kraju, w którym ma się większe „korzyści”, albo co się dzieje wtedy, kiedy to są jakieś małżeństwa trzecie, spoza Unii, co się dzieje w Unii itd. I chyba najlepiej byłoby zapytać o stan dotychczasowy w praktyce, na przykład jakie były największe problemy związane właśnie z rozwodami, separacjami, spotykane w dotychczasowej praktyce, że pojawiła się konieczność doregulowania tego, czyli mówić o konkretnych przypadkach. Prosiłbym o uwzględnienie tego, że chcielibyśmy to usłyszeć.

Najpierw pani senator Gacek, potem pani senator Kurska.

Senator Urszula Gacek:

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Ja myślę, że cały spór polega na tym, że w tej chwili jest możliwość wybrania sobie łatwego rozwiązania. Ja nie jestem prawnikiem, tak że proszę wybaczać, że nie będą posługiwała się ani językiem prawniczym, ani takimi pojęciami stricte prawniczymi, ale przypuszczam, że sytuacja może być taka, że, nie wiem, jest Polak, ma żonę Irlandkę, mieszkają w Finlandii. No i tutaj jest pytanie, według którego prawa będzie przebiegał ten proces rozwodowy. Nie wiem, czy to jest możliwe – być może legislatorzy to podpowiedzą – żebyśmy w takich sytuacjach, gdy mamy do wyboru, no, nie wiem, prawa irlandzkie, polskie i fińskie, wybierali wariant najbardziej rygorystyczny.

(Głos z sali: To jedna strona wybiera.)

No, to jest...

(Senator Przemysław Berent: Dla kobiety.)

Tutaj pan Berent, będąc feministką, podpowiada, żeby to był wariant bardziej korzystny dla kobiety, ale ja tutaj nie będę takiej opinii głosiła. Nie wiem, czy to w ogóle jest możliwe. Chyba nasza intencja jest taka, żeby poprzez pozostawienie jakichś furtek prawnych nie skrzywdzić kogoś. I jeżeli rzeczywiście można byłoby w takich sytuacjach, gdy jest spór, wybrać tę najbardziej rygorystyczną jurysdykcję, to wtedy chyba ta strona, którą chcemy obronić, ta strona pokrzywdzona powinna być zaspokojona. Inną

sprawą są prawa tej osoby, która ubiega się o szybki rozwód. Ona też oczywiście ma pewne prawa. Myślę, że może to by było zgodne z duchem tego, co polski rząd by chciał proponować, żeby jednak utrudnić ten rozwód, a nie ułatwiać go. To jest po prostu taka sugestia do dyskusji. Nie wiem, czy w ogóle jest to możliwe w ramach prawa europejskiego, a nawet naszej konstytucji, ale chyba to jest to, do czego zmierzamy, a szukamy jakiegoś sposobu, żeby to wprowadzić w życie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Z tego, co wiem, sąd, który bada sytuację w danym kraju, ma też obowiązek sprawdzenia, jak te regulacje wyglądają w tym drugim kraju. Ale to usłyszymy.

Proszę bardzo, pani senator Kurska.

Senator Anna Kurska:

Dziękuję, Panie Przewodniczący.

Ja chciałabym posłużyć się przykładem z tej zielonej księgi, który jest bardzo znamieny. Tu się podaje taki przykład, że jest małżeństwo dwudziestoletnie z dziećmi, mąż wyjeżdża do Finlandii na dwa lata, otrzymuje ofertę pracy, po roku występuje o rozwód, żona nie zgadza się na ten rozwód, dobro małoletnich dzieci może na tym ucierpieć. No i co wtedy? Jakie prawo może być stosowane? Według naszych przepisów zawsze najważniejsze było dobro małoletnich dzieci i można było rzeczywiście odmówić tego rozwodu, jeżeli dzieci miałyby z tego powodu ucierpieć.

No więc tutaj różne czynniki grają rolę: i bezrobocie, i konieczność wyjazdu, która często sprzyja właśnie temu, że następuje rozłam w rodzinach. I mnie osobiście uderza tutaj to, że trzeba by brać pod uwagę wszystkie czynniki: obyczajowości, aksjologii itd. I to jest bardzo szeroki wachlarz zagadnień, który należałoby tu rozważyć. A jeszcze jakby wchodziło w grę państwo trzecie, nienależące do Unii, gdzie znaleźli-by się małżonkowie, czy jeden, czy drugi, to nastąpiłaby jeszcze większa komplikacja.

Jednocześnie chciałabym poprzeć pana senatora Piesiewicza i powiedzieć, że ja odróżniam język prawniczy od języka Unii Europejskiej, która posługuje się językiem mechanicznym, dla mnie takim drętwym, muszę powiedzieć tak po prostu. Ja to odbieram tak, że rzeczywiście czasami za dużo jest tej terminologii takiej bardzo teoretycznej. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Ja to odróżniam... Ja oczywiście przekażę to panu ministrowi. Ale ja nie widzę różnicy między językiem prawniczym w Polsce a językiem prawniczym w Unii Europejskiej, bo dla mnie jako nieprawnika to jest ten sam stopień i ten sam język. Tak ja to widzę.

Ale proszę bardzo, pan przewodniczący Antoni Szymański.

Senator Antoni Szymański:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Chciałbym w tej chwili mówić może nie o konkretnych rozwiązaniach rozporządzenia odnoszących się do małżeństwa i separacji, ale o tym temacie, który jest zasadniczy w tym punkcie. Mówimy bowiem o pewnych zasadach i o pewnym teście, który nam zlecono po to, żeby sprawdzić nasze umiejętności i dowiedzieć się, jak oceniamy stosowanie pewnych zasad, w tym przypadku zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Ja zgłaszałem następującą wątpliwość, a mianowicie taką, że ja niespecjalnie widzę potrzebę testu. Myślę, że trzeba zawierzyć parlamentom narodowym, że są to parlamenty potrafiące ocenić, które prawo jest kolizyjne i które trzeba ustanawiać poprzez wspólne rozporządzenia, dyrektywy, inne rodzaje praw Unii Europejskiej. I mam wątpliwość, czy my, rozważając dzisiaj prawo, które zostało przecież wprowadzone, ono jest już wprowadzone w życie rozporządzeniem, i do którego zostają wprowadzone tylko poprawki, które będzie opiniowała, jak rozumiem, komisja na następnym swoim posiedzeniu, ale jego zasadniczy zrab jest już wprowadzony w życie... Ja byłbym zainteresowany tym, żeby Unia Europejska proponowała parlamentom narodowym wyrażenie opinii przed wprowadzeniem takiego prawa, żeby to nie było tak, że dopiero w tej chwili przeprowadzamy test, czy poradzimy sobie z tą całą procedurą, która zresztą już została wprowadzona, jak powiedziałem, rozporządzeniem w życie. Możemy oczywiście oceniać to, czy zostało to wprowadzone dobrze, czy źle. Konkludując, powiem, że miałbym zaufanie do parlamentów narodowych, wobec czego rezygnowałbym z testów, a częściej zwracałbym się do parlamentów narodowych o opinie w różnych sprawach, które Unia Europejska pragnie rozstrzygać.

Co do kwestii języka, która tutaj została podniesiona przez pana senatora Piesiewicza, to oczywiście nie była to tylko uwaga do tego, o czym pan minister powiedział, bo każdy z nas otrzymał pakiet dokumentów i myślę, że każdy z nas miał pewne problemy z tym, żeby przedrzeć się przez ten pakiet dokumentów. I rzeczywiście ta uwaga, jeżeli ona będzie uwagą ogólną, która będzie kierowana nie do naszych władz, ale do Unii Europejskiej, żeby ten język był językiem zrozumiałym, czytelnym, takim, który da szansę na współuczestnictwo członkom Unii Europejskiej nie tylko w parlamentach, ale przeciętnemu obywatelowi, jest na pewno uwagą bardzo słuszną. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Ja poproszę teraz pana ministra Dudę o ustosunkowanie się do tego, co było powiedziane do tej pory.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości
Andrzej Duda:**

Szanowny Panie Przewodniczący! Panie Senatorze! Wysoka Komisjo!

Ja z całą pokorą chciałbym państwa przeprosić za to, że rzeczywiście być może brzmiało to niezrozumiale. No, trudno mi jest tutaj odmówić słuszności słowom pana senatora. Ale chciałbym, proszę państwa, być może w jakimś tam stopniu usprawiedliwić się tym, że sama ta materia, którą my się zajmujemy, w ogóle sama w sobie jest niezwykle trudna ze względu na takie czysto teoretyczne pojęcie subsydiarności. Bo jeżeli chodzi o samo pojęcie subsydiarności, gdybyśmy mu się chcieli przyjrzeć od

strony doktrynalnej, prawnej, no to ja państwu mogę powiedzieć, że są jak gdyby dwa podejścia do niego.

Jedni mówią tak: subsydiarność, czyli pomocniczość, oznacza, że obywatele powinni pomagać władzy w wykonywaniu jej funkcji, a władza powinna pozwolić tym obywatelom pomagać jej w jak najszerszym zakresie. To jest jedno podejście.

Drugie podejście jest jak gdyby podejściem zupełnie odwrotnym: nie, zasadą jest, że obywatele mają sprawować władzę, a tylko wtedy, gdy wiadomo, że oni sobie sami jako demokracja nie poradzą, pewne czynności będzie wykonywała władza, czyli one będą wykonywane, mówiąc w uproszczeniu, w sposób w pewnym stopniu scentralizowany.

I teraz, proszę państwa, ja rozumiem, że jeżeli mówimy o subsydiarności z unijnego punktu widzenia, no to powiemy tak: subsydiarność oznacza, że państwa członkowskie powinny sobie w jak największym zakresie radzić same, a tam, gdzie sobie same nie mogą poradzić, będziemy działać centralnie. I tu właśnie jest to pytanie. Jeżeli chodzi o to, czy zasada subsydiarności jest spełniona, czy nie, to pytanie jest następujące: czy jeśli się weźmie pod uwagę rozwiązania prawne istniejące czy możliwe do przyjęcia w poszczególnych państwach członkowskich, to problem tych tragedii rodzinnych, jakie pojawiają się na tle rozwodów i separacji, jest do rozwiązania w sposób indywidualny, czy nie jest do rozwiązania w sposób indywidualny? Bo żebyśmy nie mieli takiej sytuacji, że ktoś uzyskuje rozwód w jednym państwie, okazuje się, że on z punktu widzenia ustroju prawnego innego państwa był niedopuszczalny czy wręcz jest nieważny, i w efekcie ta osoba, zawierając drugi związek małżeński, stojąc na stanowisku, że rozwód uzyskała prawidłowo, popada w bigamię i mamy problem. Druga sytuacja. Ktoś kombinuje, chce się rozwieść, chce to zrobić jak najsprytniej, chce uzyskać jak najwięcej korzyści, a zarazem ponieść jak najmniej strat na tym rozwodzie, więc patrzy, gdzie te przepisy są dla niego najkorzystniejsze i tam jedzie, tam sobie załatwia rozwód i po problemie, nie ogląda się na żonę, nie ogląda się na dzieci czy na męża, nie ma to znaczenia.

Chodzi o to, proszę państwa, czy próbując to rozwiązać na obszarze Unii Europejskiej, można to sprowadzić do tego, że każde państwo załatwi to we własnym zakresie, czy też nie. No więc prawdopodobnie nie da się tego zrobić tak, żeby każde państwo załatwiło to we własnym zakresie i żeby to działało sprawnie.

No więc zadajemy kolejne pytanie: czy w takim razie słuszne jest wprowadzenie pewnej odgórnej regulacji, która przynajmniej będzie wskazywała, jakie są dla tych ludzi możliwości wyboru, a więc czy należy stosować prawo państwa, w którym oni zamieszkują, czy należy stosować prawo państwa, w którym oni są obywatelami? To można rozwiązać i wprowadzić pewne okowy, bardzo ogólne. I tutaj z kolei wpadamy na niwę proporcjonalności. Bo jest pytanie: jeżeli już regulować centralnie, czyli regulować to unijnie, to w jakim stopniu regulować i co regulować? No więc regulować tę tak zwaną kolizyjność, czyli to, jakie normy będziemy stosować, ale nie regulować tego, jakie będą zasady tych rozwodów, czy jakie będą zasady tych separacji. Zasady będą uregulowane w danym państwie. Bo proporcjonalność oznacza jak najmniejszą ingerencję: ingeruj tylko tyle, ile musisz, i tylko tyle ci wolno ingerować, ile jest absolutnie konieczne do załatwienia danej kwestii. Tam, gdzie zaczynasz ingerować więcej, już przekraczasz zasadę proporcjonalności.

I teraz jest drugie pytanie: czy zasada proporcjonalności zostaje zachowana przez to, że my decydujemy się na wprowadzenie ogólnounijnego uregulowania, które określi, jak się wybiera to prawodawstwo, które będzie regulowało rozwód w konkretnym przypadku, czy separację w danym przypadku? No, wydaje się, że tak, dlatego że

jednak pozwalamy się odwołać do rozwiązań konkretnych państw, nie rozstrzygamy w kwestiach rozwodów, czyli nie rozwodzimy na podstawie prawa unijnego, nie przeprowadzamy separacji na podstawie prawa unijnego. I stąd się wydaje, że ta zasada proporcjonalności również została zachowana.

To tyle. Mam nadzieję, że tym razem było to trochę mniej hermetyczne.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

Ja myślę, że teraz to było powiedziane bardzo klarownym, jasnym, bardzo zrozumiałym językiem.

Ale były też pytania. Ja nie wiem, czy pan minister... Bo ja rozumiem, że my dyskutujemy co do zasady itd. i wniosek i pana senatora Włosowicza, i pana ministra jest właściwie jeden, że i zasada subsydiarności, i zasada proporcjonalności są zachowane. Ale przy tej okazji padają konkretne pytania, na przykład pani senator Kurskiej dotyczące zielonej księgi, czyli tego dobra dziecka, co się dzieje wtedy, gdy są różne regulacje w różnych krajach, jak to jest w praktyce.

Czy może pan dyrektor, może państwo...

**Naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego
w Departamencie Współpracy Międzynarodowej
i Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości
Tomasz Darkowski:**

Dzień dobry. Nazywam się Tomasz Darkowski, jestem naczelnikiem Wydziału Prawa Europejskiego. Przepraszam, nie wpisałem się na listę i dlatego nie byłem przedstawiony.

Jeśli chodzi o te problemy, to proszę zauważyć, że obecnie w polskiej ustawie jest taka regulacja, która określa, które prawo jest właściwe przy rozwodach. Ta regulacja, to jest art. 18 ustawy – Prawo prywatne międzynarodowe, mówi, że dla rozwodu właściwe jest wspólne prawo ojczyście, czyli prawo państwa, którego obaj małżonkowie są obywatelami. Jeżeli nie ma takiego prawa, no to wspólne prawo miejsca zamieszkania, a jeżeli nie, no to kolejno prawo polskie i odpowiednio inne prawa. I teraz powstaje problem, który sygnalizowała najpierw pani senator, co będzie, gdy jedno prawo jest bardziej korzystne dla strony zasługującej na większą ochronę, na przykład dla kobiety czy dla małoletniego dziecka. No, po pierwsze, należałoby sobie zdać sprawę z tego, że sąd musiałby dokonać oceny, które prawo jest lepsze, a nie zawsze jest to możliwe, bo w pewnych aspektach jedno prawo będzie lepsze, gdyż będzie przewidywało większe alimenty, ale w innych aspektach będzie gorsze, ponieważ na przykład będzie przewidywało mniejszy zakres alimentacyjny w stosunku do dzieci i będzie wyłączało dzieci z małżeństwa, jak to było przez wiele lat we Francji, że dzieci spoza małżeństwa nie były uprawnione do takich alimentów, jak dzieci z małżeństwa. Tak że to już jest pierwsza skomplikowana sprawa. Po drugie, sąd musiałby dokonywać oceny, która strona jest, powiedzmy, bardziej pokrzywdzona czy bardziej winna, a to również nie jest takie proste, szczególnie w wypadku rozwodów, gdy zazwyczaj ta wina jest dzielona na obie strony.

Z tego względu normy kolizyjne, o których dyskutujemy, wskazują ogólnie na prawo tego państwa lub tamtego, na prawo państwa, które ma większy związek z daną

sprawą. Na przykład uznają, że jeżeli małżonkowie są obywatelami danego państwa, to na pewno istnieje pomiędzy nimi a tym państwem jakiś związek. To zaś, czy zastosowanie prawa obcego doprowadzi do pokrzywdzenia małoletnich dzieci, jest regulowane przez inną instytucję, a mianowicie przez klauzulę porządku publicznego. Jeżeli sąd dojdzie do wniosku, że zastosowanie prawa francuskiego doprowadzi do pokrzywdzenia takich dzieci, to może odmówić zastosowania tego prawa akurat w tym aspekcie i zastosować prawo polskie. Z tego względu nie ma chyba potrzeby wprowadzania takiej normy, o której pani mówiła, a która by była bardzo skomplikowana, że sąd na przykład dokonuje oceny i stosuje prawo lepsze dla strony bardziej pokrzywdzonej. To byłoby praktycznie niemożliwe. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo za wyjaśnienia.
Czy są pytania?
Proszę bardzo, Panie Senatorze.

Senator Janusz Kubiak:

Ja mam pytanie do przedstawiciela rządu. Rozumiem, że wprowadzając to, wprowadzamy kolejny porządek. W procedurze postępowania cywilnego jest uznanie orzeczenia sądu zagranicznego, na przykład orzeczenia rozwodowego w Stanach Zjednoczonych. I ta procedura, którą tutaj wprowadzamy, nie będzie obowiązywała, gdyż dotyczy to tylko i wyłącznie państw Unii Europejskiej. Tak więc będzie kolejny porządek prawny regulujący sprawy rozwodowe czy sprawy o separację, nie wszystkie sprawy małżeńskie, bo na przykład unieważnienia małżeństwa ta jurysdykcja nie obejmuje, i są te łączniki, które tu są proponowane, czyli stosowane będą trzy porządki prawne: krajowe, Unii Europejskiej i inne, rozumiem to w ten sposób. To jest jedno pytanie.

Jest jeszcze kwestia łączników. Zgadzam się, jest art. 18 i ta klauzula zawiera to prawo. Ale jak to było stosowane, zważywszy, że jest rozporządzenie z 2003 r., w starych państwach Unii i jak oni się zapatrują na poszczególne łączniki stosownie do tego rozporządzenia? Chciałbym też to wiedzieć. Dziękuję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.
Czy są kolejne pytania?
(*Głos z sali:* Już koniec.)
Na razie nie widzę zgłoszeń.
Proszę bardzo, pan minister albo ktoś z resortu.

**Naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego
w Departamencie Współpracy Międzynarodowej
i Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości
Tomasz Darkowski:**

Jeśli można, jeszcze raz ja.

Odnosząc się do tego problemu trzech różnych porządków, trzeba podkreślić, że rozporządzenie stosuje się przede wszystkim... W ogóle może zaczniemy od tego, że ten projekt to jest zamiana istniejącego projektu. I ten istniejący projekt już reguluje wzajemne uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach małżeńskich. Tak że tutaj akurat nic nie zmieniamy. I ten porządek jak gdyby wyłącza krajowy porządek określony w k.p.c., który stosuje się do państw trzecich, właśnie do, jak pan zauważył, na przykład uznania sprawy rozwodowej ze Stanów Zjednoczonych, tutaj w dalszym ciągu stosujemy kodeks postępowania cywilnego, jeżeli jednak mamy do czynienia ze sprawą z Unii Europejskiej, to stosujemy wyłącznie to rozporządzenie, które obecnie istnieje.

Jedyny problem, który jest związany z projektem, to jest dodanie do tego porządku jeszcze norm określających prawo właściwe. W postępowaniu są bowiem jak gdyby dwie fazy. Pierwsza faza to jest wystąpienie do sądu z powództwem, do sądu, który ma jurysdykcję, czyli najpierw wybór państwa, w którym złożę pozew...

(*Senator Krzysztof Piesiewicz: I to określa rozporządzenie.*)

Tak, to określa rozporządzenie.

A druga faza jest taka, że ten sąd, w którym już złożono pozew, musi się zastanowić, jakie prawo zastosuje, jakie przepisy zastosuje. I wtedy bierze normy kolizyjne. I tych norm na razie nie ma. Te normy mają zostać wprowadzone projektem.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Ja już panu odpowiadam, ponieważ mamy do czynienia z tym na co dzień. Ministerstwo Sprawiedliwości udziela informacji na temat prawa polskiego w odpowiedzi na pytania sądów obcych. W Anglii akurat jest to tak uregulowane, że strona ma przedstawić dowód co do treści prawa obcego. Tak więc strona zwraca się na przykład do biegłego polskiego, żeby przedstawił informacje, jak wygląda kodeks rodzinny i opiekuńczy, jakie są zasady jego stosowania, przedstawia ten dowód w sądzie brytyjskim i sąd brytyjski jest tym dowodem niejako związany. W odniesieniu do prawa polskiego, jak polski sąd stosuje prawo argentyńskie, prawo niemieckie...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

No, tu jest największy problem, z tego względu, że prawo brytyjskie, jak pan dobrze o tym wie, to jest prawo *common law*, opierające się na precedensach. No ale z precedensów też można ekstrapolować zasady.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

No, ale rozumiem, że nie chce pan zmieniać naszego systemu prawnego.

I tutaj jest podobna sytuacja. My jako Ministerstwo Sprawiedliwości w wypadku wniosku polskiego sądu rozpatrującego sprawę mamy różne możliwości. Możemy się zwrócić do konsula polskiego w danym państwie z prośbą o opinię na temat treści. Konsul zazwyczaj zwraca się do odpowiedniego biegłego, czyli renomowanej kancelarii prawniczej, z prośbą o przedstawienie opisu spraw bądź też aktów prawnych, takich jak quasi-ustawa, i przesyła to do nas, a my to przesyłamy polskiemu sądowi. W wypadku niektórych krajów mamy takie aktualizowane bazy ich prawa, że jesteśmy w stanie sami powiedzieć, jaka jest treść prawa obcego. Tak że akurat tutaj nie ma problemu.

Mam nadzieję, że trochę rozjaśniłem właśnie te kwestie odróżnienia jurysdykcji od prawa kolizyjnego i tych norm kolizyjnych.

Teraz jeszcze raz co do tego porządku. Tutaj już jest wyłączenie tego porządku krajowego przez porządek europejski. I podobnie powinno, no, w zależności od tego,

jak państwo uznają, zgodnie też ze stanowiskiem rządu, nastąpić zastąpienie porządku krajowego w zakresie norm kolizyjnych przez normy europejskie, które będą jednolite na obszarze całej Unii Europejskiej. W związku z tym, niezależnie od tego, gdzie ten małżonek winny rozkładu pożycia małżeńskiego będzie kierował pozew, sąd zastosuje zawsze to samo prawo i powie: chłopie, no, nieważne, stosuje się polskie prawo, pokrzywdziłeś małoletniego, w związku z tym nie dostaniesz rozwodu. I to jest prawdziwym celem tego projektu, jest nim nie wprowadzenie jakichś norm europejskich, tylko ich ujednoczenie, ujednoczenie norm kolizyjnych w państwach członkowskich po to, żeby były jednolite rozstrzygnięcia końcowe sądów w sprawach rozwodowych.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo za te wyjaśnienia.

Czy...

(*Senator Krzysztof Piesiewicz: Mam jeszcze tylko jedno pytanie.*)

Proszę bardzo, pan przewodniczący Piesiewicz.

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Senator Krzysztof Piesiewicz:

...tego rozporządzenia, bo ja nie wiem, czy długoletniość zamieszkania na przykład w Wielkiej Brytanii dwojga Polaków skutkuje tym, że oni mogą wystąpić tam o rozwód?

(*Senator Anna Kurska: To jest trzeci wariant.*)

Ja wiem, wiem. Tylko...

(*Senator Anna Kurska: To jest trzeci.*)

Tu jest pewien problem, bo możemy stworzyć taką sytuację, mówię o pewnych zagrożeniach, które mogą z tego wynikać, że powstaną mechanizmy ucieczki przed...

(*Wypowiedź poza mikrofonem*)

Tak, tak, no ale... Generalnie rzecz biorąc, my tego tutaj nie rozstrzygniemy, bo to są tak skomplikowane problemy, że to jest, jak ja mówiłem, na habilitację, a nie na dyskusję.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Proszę bardzo, Panie Ministrze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Andrzej Duda:

Proszę państwa, ja państwu przeczytam może art. 20a „Wybór prawa przez strony”: Małżonkowie mogą porozumieć się co do wyznaczenia prawa właściwego w przypadku rozwodu i separacji prawnej. Małżonkowie mogą porozumieć się co do wyznaczenia jednego z następujących systemów prawa: prawa państwa ostatniego miejsca wspólnego stałego pobytu małżonków, o ile jedno z nich nadal tam zamieszkuje – tak mówi przepis – albo prawa państwa, którego obywatelstwo posiada jedno z małżonków, lub w przypadku Zjednoczonego Królestwa i Irlandii, na terenie którego

znajduje się miejsce stałego zamieszkania jednego z małżonków, lub prawa państwa, w którym małżonkowie zamieszkiwali przez co najmniej pięć lat, lub prawa państwa członkowskiego, w którym składany jest pozew. Tak więc ten wybór pozostawiony jest małżonkom. W ramach tych zasad, które zostały zakreślone rozporządzeniem...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak.

**Naczelnik Wydziału Prawa Europejskiego
w Departamencie Współpracy Międzynarodowej
i Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości
Tomasz Darkowski:**

Jeżeli można... Ja tylko chciałbym zwrócić uwagę państwa senatorów na projekt stanowiska rządu, który będzie przedmiotem dyskusji o godzinie 14.00. W jego wypadku intencją rządu jest zawężenie prawa wyboru stron do ustalenia prawa właściwego.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Tak. Dziękuję bardzo za tę informację.

Czy są jeszcze inne pytania?

Proszę państwa, jeżeli nie ma, to ja chciałbym tylko powiedzieć, że to jest rzeczywiście specyficzna sytuacja, bo my na posiedzeniu komisji dyskutujemy o czymś, co właściwie już funkcjonuje, a tylko nieco to zmieniamy. Ja zgadzam się z panem senatorem Szymańskim, że powinniśmy o tych kwestiach dyskutować, zanim poszczególne regulacje, prawo zaczną obowiązywać. Tak zresztą jest to zapisane w traktacie konstytucyjnym, którego żeśmy jeszcze nie przyjęli, że wtedy jest włączony tak zwany *early warning system*, a więc jeszcze wypowiedzianie się, ocena prawa, które jeszcze nie zafunkcjonowało, i te uwagi wtedy muszą być uwzględnione w tym, co będzie produktem końcowym. Tego w tej chwili nie ma, ale my to, powtarzam, robimy w ramach pilotażu po to, żeby jak gdyby przeciwiczyć mechanizmy dokonywania takiej oceny zasad subsydiarności i proporcjonalności. Wobec tego to jest pewnego rodzaju lekcja dla nas wszystkich, jakie stosować mechanizmy przy ocenie kolejnych spraw, które nam przyjdzie oceniać.

I teraz kolejna sprawa to jest taka, że my mamy ocenić zasady. Tutaj właściwie nie dyskutujemy o tym, co stanowi materię tych regulacji, ale dyskutujemy o tym, czy zasady, to, co wiąże się z zasadą subsydiarności i proporcjonalności, są jak gdyby zastosowane, czy one nie budzą zastrzeżeń.

I pan senator Włosowicz, sprawozdawca komisji, proponuje uznanie, że te zasady są przestrzegane, takie samo jest zresztą stanowisko rządu, i my na ten temat mamy się wypowiedzieć.

I pytanie moje jest takie: czy ktoś uważa, że te zasady nie są zachowane? Jeżeli ktoś będzie na nie, to wtedy będziemy głosowali, a jeśli wszyscy uważamy, że te zasady są przestrzegane, to przyjmujemy to bez głosowania.

Czy ktoś ma odrębne, inne zdanie, inną propozycję? Nie widzę zgłoszeń.

Wobec tego jest jeszcze trzecia sprawa, co do której mamy się wypowiedzieć: czy argumenty, które zostały przytoczone przez Komisję, są satysfakcjonujące, czy

uzasadnienie jest satysfakcjonujące? Pan senator Włosowicz mówi, że w zasadzie one są wystarczające, chociaż mówi też, że trzeba było przedstawić jeszcze jakieś wyliczenia itd. Ale wydaje się, że są sprawy takie, w wypadku których trudno o pewne wyliczenia, ile to kosztuje. Czasami jest to trudne. Ale pan senator... Ja nie wiem, czy rząd, oceniając to, też uznał, że argumenty, które zostały podane, są wystarczające.

Proszę, Panie Ministrze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Andrzej Duda:

Proszę państwa, może jakimś obrazem tego, czy rzeczywiście to jest problem, tak ogólnie rzecz biorąc, te małżeństwa, czy nie, będzie dla państwa taka informacja, że te małżeństwa, powiedzmy, transgraniczne, międzypaństwowe w Unii Europejskiej to jest około 16%. No więc nie jest mała liczba potencjalnych problemów, jakie mogą powstać w związku z tymi różnymi porządkami prawnymi. A weźmy jeszcze pod uwagę sytuacje, w których małżeństwa się rozjeżdżają. Bo my w tej chwili mówimy o małżeństwach obywateli różnych krajów, to jest te 16%, ale do tego trzeba doliczyć jeszcze małżeństwa, które się rozjeżdżają w takim sensie, że są to obywatele tego samego kraju, ale nagle ktoś wyjeżdża i zaczyna mieszkać w innym kraju. Tak że myślę, że problem w sensie zakresu jest rzeczywiście poważny i na pewno trzeba go rozważyć. To tyle. Dziękuję.

Senator Krzysztof Piesiewicz:

Ja mam pytanie: czy za tym idą próby regulowania zagadnień majątkowych?

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości

Andrzej Duda:

Tak, tak, oczywiście, za tym idzie problem ustrojów małżeńskich, ale to jest odrębnie regulowane. Ustrojów małżeńskich i wszystkich konsekwencji związanych z tymi...

(Senator Krzysztof Piesiewicz: A są już rozporządzenia, czy nie ma jeszcze?)

Wszystko jest na razie jeszcze w fazie przygotowania, zielonej księgi...

(Senator Anna Kurska: Podział majątku wspólnego...)

(Brak nagrania)

(Głos z sali: A dzieci?)

(Senator Krzysztof Piesiewicz: Dobra, OK.)

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Dziękuję bardzo.

I teraz jeszcze, proszę państwa, ta ostatnia kwestia, o którą pytałem: czy argumenty podane przez Komisję uznajemy za wystarczające? Pan senator Włosowicz, mimo tych uwag, w końcu powiedział, że są wystarczające. Ja pytałem pana ministra, czy rząd nie miał wątpliwości co do argumentów.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak? Proszę bardzo.

Senator Mieczysław Augustyn:

Ja z materiału wnioskowałem, że co do tej argumentacji rząd w swoim stanowisku – mamy to w naszych materiałach – odnosząc się do art. 7, twierdził, że potrzebne jest szersze uzasadnienie i że będzie postulował pozostawienie dotychczasowego przepisu w obecnie obowiązującej wersji, chyba że Komisja przedstawi wyczerpujące uzasadnienie. Ja rozumiem, że to uzasadnienie, które jest, nie jest wyczerpujące.

Przewodniczący Edmund Wittbrodt:

Ale, przepraszam bardzo, Panie Senatorze, to jest tak, że my mamy jak gdyby dwie różne sprawy. O tym, o czym pan minister mówił i o czym pan senator Augustyn w tej chwili mówi, to my będziemy dyskutowali na posiedzeniu merytorycznym komisji. Teraz zaś ustosunkowujemy się do tych zasad subsydiarności i proporcjonalności. I jest pytanie, czy tutaj argumenty zostały właściwie przedstawione, czy one są wystarczające. Czy do tego są uwagi? Jeżeli nie, to przyjmujemy, że są wystarczające, a do tej kwestii merytorycznej wrócimy na posiedzeniu Komisji Spraw Unii Europejskiej o godzinie 14.00.

Dziękuję bardzo.

Proszę państwa, ja na tym zamykam w imieniu współprowadzących posiedzenie połączonych komisji.

Komisja Spraw Unii Europejskiej spotyka się o 14.00. Chciałbym też zwołać krótkie posiedzenie prezydium Komisji Spraw Unii Europejskiej teraz, w przerwie.

Dziękuję bardzo.

Zamykam posiedzenie połączonych komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 12 minut 15)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Administracyjne, Dział Wydawniczy

Nakład: 7 egz.

ISSN 1643-2851