



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Praw Człowieka,
Praworządności i Petycji (133.)
w dniu 21 marca 2017 r.

IX kadencja

Porządek obrad:

1. Spotkanie z przedstawicielem Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 02)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Michał Seweryński)

Przewodniczący Michał Seweryński:

Witam na spotkaniu z Komisją Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

Wiemy, że nasze spotkanie ma dotyczyć wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Jesteśmy przygotowani na udzielenie, wyczerpująco, wszystkich informacji, które pana interesują, no, i na ogólną wymianę spostrzeżeń, które na pewno wszyscy mamy w związku z zaangażowaniem w wykonywanie wyroków trybunału praw człowieka.

Żałujemy, że mamy mało czasu na to spotkanie, ale musimy respektować zarówno program pańskiego pobytu w Polsce, jak i nasze zajęcia w Senacie.

Żeby szanować czas i przede wszystkim pańskie interesy, to bardzo proszę, oddaję panu głos.

Sprawozdawca Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Pierre-Yves Le Borgn’:

Panie Przewodniczący, bardzo dziękuję za powitanie. Doceniam, że znaleźliście państwo dla mnie czas. Mam również świadomość tego, że mamy do dyspozycji 30 minut, dlatego będę mówił zwięźle.

Opracowuję obszernie sprawozdanie z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Chciałbym, aby jedno ze studiów przypadku, które chcę omówić w tym sprawozdaniu, dotyczyło Polski.

Chcę zwrócić się do państwa z pytaniem, uzyskać od państwa informacje o tym, jak Senat sprawdza wykonywanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez polskie władze, zwłaszcza przez władzę wykonawczą, przez rząd.

Chciałbym także dowiedzieć się, jak wprowadzają państwo, o ile to konieczne, zmiany do polskiego prawa, tak aby rozpatrywane sprawy przyczyniały się do zmian korzystnych dla obywateli. Przygotowując się do mojej wizyty tutaj, zapoznałem się z kilkoma przykładami takich spraw. Większość z nich dotyczy przewlekłości postępowań karnych i cywilnych oraz braku środka prawnego, który skutecznie eliminowałby problem przewlekłości postępowań.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Michał Seweryński:

...Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, zebrana dzisiaj tutaj, jest zaangażowana w proces nadzoru nad wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka od 2012 r. Tak się złożyło, że zaczęło się to w poprzedniej kadencji Senatu. Zarówno ja, jak i kilku innych panów senatorów, członków komisji – już wtedy byli oni w tej samej komisji. ... Tak więc jest wśród nas kilka osób, które mają pewne doświadczenie w tej szczególnej działalności. Przed 2012 r. Senat nie był zaangażowany w sprawę wykonywania wspomnianych wyroków.

Na potrzeby naszego spotkania przygotowałem sobie krótką notatkę, z której wynika, jakie były te poszczególne nasze spotkania i czego dotyczyły. Ostatnie takie spotkanie było 27 września 2016 r. Tu jest pełny protokół, z pełną dyskusją, która dowodzi tego, że zainteresowanie wspomnianymi sprawami w Senacie jest poważne. Na takie doroczne spotkania – bo taka debata nad wspomnianymi wyrokami powtarza się co roku – zapraszamy zainteresowane instytucje ze świata prawniczego, organizacje pozarządowe, jako że jest wśród nich wiele takich, które interesują się właśnie wykonywaniem orzeczeń trybunału praw człowieka.

Muszę jeszcze powiedzieć, że oprócz tego mamy regularne, coroczne spotkania, na których rozpatruje się sprawozdanie rządu, konkretnie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, co do tego, jak przebiega wykonywanie orzeczeń trybunału w Polsce. Ponadto raz w roku organizujemy konferencję naukową poświęconą wspomnianym sprawom. Ma ona charakter międzynarodowy, a więc porównawczy. Chcemy po prostu wiedzieć, jak to jest w innych krajach, w innych parlamentach. I wymieniamy swoje doświadczenia.

My podzielimy to spostrzeżenie, że sporo wyroków trybunału dotyczących Polski zapada w związku z przewlekłością postępowania sądowego. I mamy na uwadze to, że potrzebne są pewne zmiany ustawodawcze, ażeby przyspieszyć bieg postępowań przed sądami. Dotyczy to zwłaszcza procedury karnej. Dotyczy to także postępowania przygotowawczego, w którym orzekane są areszty. Wiemy, że przewlekłość postępowania w tych sprawach w szczególności wiąże się z kwestią praw człowieka.

Mamy zatem na uwadze nie tylko to, co jest w toku, a więc wykonywanie wyroków, które już zapadły, ale, stosownie do charakteru naszej izby, w której odbywają się przede wszystkim prace legislacyjne, staramy się, kiedy mamy do czynienia z konkretnym aktem legislacyjnym,

zwracać uwagę na to, na ile on mógłby być pomocny w ochronie praw człowieka w ogóle. A w szczególności w odniesieniu do tych spraw, które wskazują na niedostatki naszej regulacji prawnej, z czego wynikają następnie skargi na naruszenia praw człowieka, zwłaszcza na przewlekłość postępowania.

W Polsce jest w tej chwili prowadzona szersza debata, nie tylko parlamentarna, dotycząca potrzeby zmian, przede wszystkim w procedurze karnej, które by uniemożliwiły przeciąganie postępowania karnego, które by wręcz narzucały sądowi pewne przyspieszenie postępowania. Teraz mówię tylko w swoim imieniu, jako prawnik: widzę takie właśnie miejsca w naszym kodeksie postępowania karnego, gdzie przepisy mogłyby być zmienione, po to, żeby przyspieszyć bieg postępowania. W mojej osobistej ocenie zbyt łatwo jest dzisiaj osobom zainteresowanym, uczestnikom postępowania, działać na rzecz przewleknięcia postępowania, np. poprzez zgłaszanie niezdolności do uczestniczenia w procesie z powodu choroby czy ponawianie różnych wniosków dowodowych. To wszystko działa właśnie w kierunku przewleknięcia postępowania. Nawet jeżeli takie działanie jest nieświadome, to ma to właśnie taki skutek.

Oczywiście, możemy rozsądnie zakładać, że pewna liczba takich przypadków przewlekłego postępowania jest rezultatem pewnej, powiedziałbym, niefrasobliwości sądów, które zbyt swobodnie traktują terminy wynikające z procedury. Ale powtórzę raz jeszcze: wydaje się, że wiele można byłoby ulepszyć, gdyby zostały wprowadzone stosowne zmiany proceduralne, właśnie z myślą o przyspieszeniu biegu postępowania. I to są właśnie takie wątki z dyskusji, które zawsze były u nas podnoszone, zarówno w czasie wspomnianego dorocznego przeglądu raportów na temat stanu wykonania orzeczeń trybunału strasburskiego, jak i wtedy, kiedy organizowaliśmy konferencje międzynarodowe, porównywaliśmy nasze doświadczenia z innymi doświadczeniami.

Chciałbym tu jeszcze podkreślić dobrą współpracę z odpowiednimi agendami rządowymi, które przede wszystkim starają się dostarczać właściwego materiału, na podstawie którego nasza komisja pracuje. Nasza komisja nie ma możliwości, żeby na bieżąco śledzić bieg wszystkich konkretnych spraw, ale zawsze możemy dostać odpowiedni wykaz spraw, które są w toku, i łatwo znaleźć wśród nich zwłaszcza te, które wymagają naszej największej uwagi.

I chciałbym powiedzieć tyle, że moje doświadczenie... nasze doświadczenie – teraz mówię w imieniu całej komisji – wskazuje na to, że włączenie Senatu w proces wspólnego nadzorowania działań rządu na rzecz realizacji wyroków Trybunału to był dobry krok, ponieważ przybył jeszcze jeden baczny obserwator, z pozycji niezależnej, pozarządowej. I, co jest najważniejsze, ten obserwator, czyli Senat, ma swoje prawo inicjatywy ustawodawczej i w sytuacjach, kiedy to jest konieczne, możemy sami inicjować pewne zmiany ustawodawcze, kierując się sygnałami i wnioskami, które płyną najpierw z orzeczeń zapadających na skutek skarg obywateli przed trybunałem w Strasburgu, a potem także z postępowania zmierzającego do wykonania tych orzeczeń.

Sprawozdawca Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Pierre-Yves Le Borgn’:

Dziękuję za to rozwinięcie tematu. Pana wypowiedź doskonale uzupełnia informacje, które uzyskałem z różnych źródeł od momentu, gdy wczoraj rozpocząłem serię moich spotkań.

Chciałbym zapytać o jeszcze jedną kwestię, jako że temat wykonywania wyroków jest powiązany z tematem akceptowalności spraw rozpatrywanych przez trybunał. Czy mogliby państwo podać przykład wyroku ETPC, którego wykonanie okazało się, w ocenie państwa komisji, z jakiegoś powodu trudne?

Przewodniczący Michał Seweryński:

Oczywiście, każde orzeczenie sądowe, czy to polskie, czy trybunału, może być przedmiotem różnych komentarzy, opinii i ocen, które mają oczywiście charakter pozaprawny. Bo w sensie prawnym takie orzeczenie, które zapadło, musi być wykonane. Co do tego nie ma wątpliwości. W ramach tego naszego kilkuletniego doświadczenia ja się nie spotkałem z takim stanowiskiem czy z takim komentarzem ze strony rządowej – bo dla nas rząd jest partnerem w tych sprawach – w którym wyrok trybunału byłby kwestionowany. Owszem, nierzadko rząd wskazuje na to, że pewne wyroki trudno jest wykonać, zwłaszcza takie, które wymagają pewnych zmian instytucjonalnych czy proceduralnych, o których mówiłem wcześniej. No, a chyba najtrudniej jest przewyciężyć pewien opór biurokratyczny, że pozwolę sobie tak powiedzieć. Bo wszędzie coś takiego występuje. Można nawet mieć dobre procedury, można mieć dobre przepisy prawa, no, ale jednak ostatecznie wszystko zależy od tego, jak ludzie powołani do jego respektowania się zachowują i jak realizują dane sprawy. Tak że powstają pewne trudności na forum instytucjonalnym, w zakresie sprawności pewnych struktur administracyjnych i sądowych.

Przecież trudno sobie wyobrazić, żeby ktoś kierował jakieś krytyczne uwagi pod adresem sądów, że zbyt powolnie rozpatrują sprawy. To absolutnie nie wchodzi w zakres naszych kompetencji. Owszem, można spotkać się z takimi wypowiedziami w publicystyce. Można powiedzieć, że w tej kwestii dziennikarzom więcej wolno aniżeli nam, parlamentarzystom czy rządowi. Mówię o sytuacjach, kiedy wydaje się nam, że pewnych skarg, pewnych procesów przeciwko Polsce w Strasburgu by nie było, gdyby struktura wymiaru sprawiedliwości funkcjonowała sprawniej.

Raz jeszcze powtarzam: nie spotkałem się podczas naszych dorocznych spotkań poświęconych wykonywaniu wyroków Trybunału z jakimkolwiek kwestionowaniem tych orzeczeń. Co nie oznacza, że one są przyjmowane całkowicie bezkrytycznie czy bezdyskusyjnie. Ale są wykonywane. Nigdy nie słyszałem o jakimś orzeczeniu, o którym rząd by powiedział, że go nie wykona, bo to jest niedobry wyrok.

Sprawozdawca Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Pierre-Yves Le Borgn’:

Okej, przyjmuję pańskie stanowisko. To pytanie wynikało z mojego doświadczenia, które zdobyłem jako francuski parlamentarzysta. Jak Pan wie, jestem jednym z członków francuskiej delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, zasiadam w Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka oraz w komisji do spraw wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Podczas mojej pracy w izbie parlamentarnej w Paryżu bardzo zdarza mi się być w sytuacji, w której komentuję, a jeszcze częściej – staję w obronie orzecznictwa Trybunału. A przed sobą mam kolegów, czasem nawet przedstawicieli rządu, wyjaśniających, czemu w danej sprawie wykonanie wyroku lub wyroków jest trudne, a niekiedy nawet niemożliwe. Tutaj mogę podać dobry przykład sprawy, którą poddano w naszej izbie debacie. Chodziło o prawa dzieci urodzonych za granicą z matek zastępczych. Kwestia ta wywołuje ożywione dyskusje polityczne we Francji, gdzie co najmniej połowa społeczeństwa jest zdecydowanie przeciwna podejmowaniu przez matki zastępcze działalności w tym kraju. We wspomnianej debacie zdecydowałem się bronić wyroku, stając na stanowisku, że przedmiotem sprawy nie jest uregulowanie prawne działalności matek zastępczych we Francji, lecz uznanie praw dzieci urodzonych poza granicami państwa. Z tego powodu zadałem państwu to pytanie. Dla przykładu: zdaję sobie sprawę, jak ożywione dyskusje wywołuje w Polsce temat aborcji. Chciałbym usłyszeć, czy ten temat pojawił się w pracach państwa komisji, odkąd zaczęła ona w 2012 r... Chciałbym uwzględnić te informacje w moich pracach. Jeśli nie w sprawozdaniu, to przynajmniej w moim wystąpieniu, które wygłoszę w Pałacu Europy pod koniec czerwca.

Przewodniczący Michał Seweryński:

Jeżeli dobrze pamiętam – panowie członkowie komisji słuchają, tak więc wesprą mnie w razie czego – ani sprawa surogacji, ani sprawa aborcji nie były na tych naszych konkretnych posiedzeniach przedmiotem jakiegś specjalnej dyskusji. Co nie znaczy, że oba te problemy nie stanowią pewnego wyzwania moralnego, społecznego i prawnego. Zwłaszcza sprawa uznania praw dzieci urodzonych przez matki surogatki, na dodatek jeszcze za granicą. Nie przypominam sobie, żebyśmy rozpatrywali tutaj taki kazus, ale niewątpliwie byłby to kazus skomplikowany. Tym bardziej że nie mamy, według mojej wiedzy, stosownego ustawodawstwa odnośnie do tej sprawy. Generalnie u nas takie praktyki są niedozwolone. Mam na myśli surogację.

Co do spraw dotyczących aborcji, to poza znaną sprawą pani Alicji Tysiąc, w której już dawno zapadło orzeczenie i w związku z którą odpowiednie zmiany w prawie zostały u nas dokonane... To jest oczywiście sprawa o najwyższym znaczeniu moralnym, społecznym i prawnym. W ubiegłym roku były u nas nawet pewne konkretne próby zmiany wspomnianego prawa. Przypomnę, że w Polsce aborcja jest generalnie zakazana, ale dozwolona w 4 przypadkach. Ze strony różnych społecznych organizacji wpływają do

nas postulaty, czy nawet żądania, propozycje konkretnych zmian ustawowych idących w kierunku ograniczenia tych 4 przypadków albo nawet całkowitego zlikwidowania możliwości dokonywania aborcji w takich sytuacjach. Ale w tej chwili żadne konkretne prace legislacyjne w tej sprawie się nie toczą. Przypuszczam, że w niedalekiej przyszłości sprawa ta odżyje i dyskusja będzie podjęta na nowo. I na pewno będzie to bardzo gorący spór, tak jak ma to miejsce w wielu innych krajach, no, ponieważ dotyczy samej istoty rzeczy, preferencji światopoglądowych, wyznań religijnych, polityki społecznej. Tak jak w bardzo wielu różnych krajach. Swego czasu, kiedy w parlamencie toczyła się debata nad konkretnym projektem ustawy, zmian, sprawa ta była nawet przedmiotem demonstracji ulicznych. No, ale to jest typowe zachowanie w państwie demokratycznym. Zapewne pamiętamy podobne demonstracje uliczne, np. wtedy, kiedy we Francji była debata w parlamencie nad projektem *le mariage pour tous* czy w związku ze sprawą adopcji dzieci przez małżeństwa lub pary homoseksualne itd. No, mamy przykłady innych krajów, w których te sprawy wzbudzają bardzo głębokie zainteresowanie, wywołują spory, bardzo żywe debaty. Nie jesteśmy od tego wolni.

Sprawozdawca Komisji Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Pierre-Yves Le Borgn’:

Jedno ostatnie pytanie. Czy państwa komisja lub inna komisja senacka podjęła jakiegokolwiek działania celem przyczynienia się do rozstrzygnięcia sprawy Al-Nashiri dotyczącej amerykańskich więźni CIA?

Przewodniczący Michał Seweryński:

Jeżeli chodzi o tę konkretną sprawę, to ona nigdy nie dotarła do naszej komisji w Senacie. Nie była też chyba przedmiotem rozważań w innych komisjach Senatu, nie mam takiej wiedzy, żeby gdzieś była. W poprzedniej kadencji odbyliśmy dyskusję w związku ze znaną sprawą, która została wniesiona, dotyczącą więźniów CIA przebywających w Polsce. Wiem, że w tej sprawie toczyło się postępowanie karne. Wiemy, że zapadły orzeczenia w tej sprawie i są one w trakcie wykonywania, mamy stosowne informacje ze strony rządowej. Tak więc w poprzedniej kadencji, owszem, ta sprawa była przedmiotem dyskusji. Ale to było jeszcze zanim zapadło orzeczenie w tej sprawie. Dzisiaj jest ono na etapie wykonywania i nie jest przedmiotem specjalnego zainteresowania tutaj, w Senacie, ze strony żadnej komisji, ponieważ... No, nikt tej sprawy nie wniósł. My działamy generalnie wtedy, kiedy ktoś wnosi do nas sprawę albo kiedy Sejm przekazuje projekt swojej ustawy, żebyśmy my się wypowiedzieli, zgodnie z konstytucją, co do losów tej ustawy. A my, jako szczególna komisja, która rozpatruje także petycje obywateli, działamy także wtedy, kiedy taka petycja wpływa. Oczywiście, każdy z członków komisji ma prawo być swoistym petentem, czyli osobą inicjującą postępowanie w jakiegś sprawie, jeżeli uważa to za ważne i potrzebne. Ale to nigdy nie dotyczyło tej sprawy, o której mówimy.

**Sprawozdawca Komisji
Zagadnień Prawnych i Praw Człowieka
Zgromadzenia Parlamentarnego
Rady Europy Pierre-Yves Le Borgn’:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Myślę, że nadszedł czas, abym udał się do drugiej izby polskiego parlamentu. Dziękuję za państwa czas i wymianę informacji. Jak już wspominałem, zbliżam się do końca prac nad sprawozdaniem, które przedstawię na posiedzeniu komisji w maju i na posiedzeniu plenarnym w czerwcu. Ze względu na sprawy, które dotyczyły Polski, i inicjatywy podjęte w celu wykonania powiązanych wyroków uważam Polskę za cenne studium przypadku. Bardzo dziękuję za poświęcony mi czas. Mam nadzieję, że polska delegacja do zgromadzenia parlamentarnego przekaże państwu sprawozdanie. Dziękuję.

(Brak nagrania)

Przewodniczący Michał Seweryński:

...inicjatywy, zwłaszcza ewentualną inicjatywę dotyczącą konferencji międzynarodowej, podsumowującej nasze doświadczenia.

Proszę pozwolić, że na koniec wyrażę moje osobiste przekonanie, że w tym parlamencie, w tej izbie senackiej i w tej naszej komisji z całą powagą i z przekonaniem traktujemy nasze zadanie współuczestnictwa w realizacji wyroków trybunału strasburskiego. Jesteśmy głęboko przekonani, że jest to działanie zmierzające do umacniania praworządności w naszym kraju i ochrony praw człowieka.

Jako profesor prawa uczę naszych studentów, że to jest sprawa najwyższej wagi i że trzeba do niej podchodzić z najwyższą starannością. Wydaje się, że zwłaszcza silna pozycja sądów w naszym kraju jest tym czynnikiem, który może rokować nadzieje na przyszłość, dlatego, że, chociaż jest to machina bardzo rozbudowana i ciężka, to jednak jest zaufanie do sądów i do mechanizmów demokratycznych, które, tak jak nasza komisja, nie pozostawiają na uboczu nawet najmniejszej petycji.

Najlepszy dowód to są te kamery, przez które na żywo transmitowane jest każde posiedzenie naszej komisji, zwłaszcza te dotyczące petycji, które tu wpływają. Mogę zaświadczyć, że – od czasu, kiedy ja jestem przewodniczącym tej komisji – osoby zainteresowane zawsze są tu zapraszane, mają możliwość być obecne, zabierać głos, nie zgadzać się z nami. Dlatego rośnie liczba petycji, które do nas wpływają. Na pewno mogą być różne tego powody, ale ja wolę myśleć, że jest tak dlatego, że my to poważnie traktujemy. Dziękuję za spotkanie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 36)

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii