

SPRAWOZDANIA

SEMINARIUM NAUKOWE. OSNABRÜCK 12-13 LIPCA 2007 ROKU

1. WPROWADZENIE

Katedra Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz Instytut Europejskiego Prawa Publicznego (European Legal Studies Institute) Uniwersytetu Osnabrück w 2007 r. nawiązały współpracę naukową. Jednym z istotniejszych punktów tejże współpracy było zorganizowanie międzynarodowego seminarium, które odbyło się w dniach 12-13 lipca 2007 r. w Osnabrück.

Współpraca naukowa, w ramach której doszło do pierwszego seminarium w dużej mierze jest możliwa dzięki grantowi Fundacja im. Alexandra von Humboldta. Fundacja ta jest organizacją wspierającą międzynarodową kooperację naukowo-badawczą. W ramach swej statutowej działalności Fundacja umożliwia wysoko wykwalifikowanym zagranicznym naukowcom pobyty badawcze na terenie Niemiec oraz wspiera kontakty naukowe pomiędzy instytucjami naukowymi Niemiec i innych krajów. Zgodnie z informacjami Stowarzyszenia Stypendystów Fundacji Aleksandra von Humboldta – Fundacja w ciągu 54 lat swego istnienia umożliwiła ponad 1200 polskim naukowcom skorzystanie z długoterminowych wyjazdów naukowych, dając im tym samym możliwość prowadzenia prac badawczych w niemieckich ośrodkach naukowych¹.

¹ Więcej na ten temat: <http://www.humboldt.org.pl/>.

1. Seminarium – dzień pierwszy

Pierwszy dzień seminarium rozpoczął Prof. dr Jens-Peter Schneider – Kierownik Instytutu Europejskiego Prawa Publicznego (European Legal Studies Institute) Uniwersytetu Osnabrück, witając i przedstawiając wszystkich zgromadzonych uczestników spotkania. W seminarium udział wzięli: Prof. dr Jens-Peter Schneider, Prof. dr Oliver Dörr, Prof. dr Albrecht Weber, Matthias Laas, Nikolaus Marsch, Andreas Tiedge, Katrin Thomson, Anna Kowalewski, Martha Leibrandt, Daniela Heinemann, dr Natalia Bulicz, Katedrę Prawa Administracyjnego WPiA UKSW reprezentowali: Profesor dr hab. Irena Lipowicz, Maciej Szmigiero, Bronisław Rzeszotarski, Magdalena Czuba-Wąsowska oraz Olga Kacperczyk.

Prof. Jens-Peter Schneider wygłosił wykład przedstawiający główne założenia i zasady niemieckiego prawa administracyjnego. Profesor zwrócił uwagę na hierarchię norm prawnych w niemieckim prawie administracyjnym i współzależności pomiędzy normami prawa europejskiego, prawa związkowego (federalnego), oraz podkreślił rolę autonomii samorządów w stanowieniu prawa lokalnego. Wskazał także na podstawy rozdziału norm prawa publicznego i prywatnego w niemieckim porządku prawnym, jak również procedury rządzące prawem administracyjnym. Po wykładzie Prof. Schneidera rozpoczęła się krótka dyskusja porównująca przedstawiony model niemiecki z polskimi rozwiązaniami przyjętymi na gruncie prawa administracyjnego i ich konsekwencjami.

Po przerwie referat na temat: „Polskie prawo administracyjne – dyskusja na podstawie tłumaczenia polskiego kodeksu postępowania administracyjnego na język niemiecki przez dr Ewę Schwierskott” – wygłosiła Anna Kowalewska.

Pani Kowalewska przedstawiła historyczny rozwój kodeksu postępowania administracyjnego oraz aktualny stan prawny. Autorka zwróciła uwagę zebranych na istnienie formalnych różnic pomiędzy systemami prawnymi Polski i Niemiec. W swoim referacie Pani Kowalewska odniosła się także do problemu tłumaczenia obcojęzycznych tekstów prawnych. Na przykładzie terminu „decyzja administracyjna” poka-

zano jakie trudności napotkać można podczas prób przekładu tekstów prawnych na język obcy. Przykładem wspomnianych trudności lingwistycznych jest różnica jaka powstaje pomiędzy pojęciami: polskim „akt administracyjny”, „decyzja administracyjna” i niemieckim „Verwaltungsakt”. W swoim tłumaczeniu polskiego kodeksu postępowania administracyjnego na język niemiecki dr Schwierskott polskie pojęcie „decyzji administracyjnej” tłumaczy na język niemiecki używając terminu: „Verwaltungsakt”, co okazało się być rzeczą bardzo dyskusyjną. Różnica zrozumienia i użycia tychże pojęć stała się tematem szerokiej dyskusji między uczestnikami seminarium. W jej wyniku stwierdzono, że temat ten wymaga szczególnej analizy.

W ramach seminarium omówiono także współpracę naukową dotyczącą zagadnień prawnoporównawczych polskiego i niemieckiego samorządu (Martha Leibrandt), oraz wyniki praktyk studentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Instytucie Europejskiego Prawa Publicznego Uniwersytetu Osnabrück. Prof. dr Schneider wysoko ocenił zakończoną właśnie praktykę Pani Doroty Chromickiej.

W dalszej części seminarium uczestnicy brali udział w spotkaniu z Dziekanem Wydziału Prawa Uniwersytetu Osnabrück – Prof. dr Martina Schmidt-Kessel, jak również mieli okazję poznania Prof. Dr. h.c. Christiana v. Bahra – od 1999 roku stojącego na czele Grupy Badawczej nad Europejskim Kodeksem Cywilnym (Study Group on a European Civil Code).

Na koniec dnia Polscy uczestnicy mieli również możliwość zobaczenia Biblioteki Wydziału Prawa Uniwersytetu Osnabrück oraz zapoznania się z jej zbiorami i obejrzenia zgromadzonych tam starodruków. Organizatorzy ze strony niemieckiej okazali wielką gościnność. Z dumą zaprezentowali swoje miasto ukazując niezwykłą tożsamość lokalną. Osnabrück, to niespełna 170 tys. miasto położone w północno-zachodniej części Niemiec, w kraju związkowym Dolna Saksonia. Obecnie według niektórych opinii Osnabrück jest jednym z najpiękniejszych niemieckich miast, gdzie historia łączy się z nowoczesnością, a średniowieczne uliczki z charakterystyczną zabudową z nowoczesną architekturą Muzeum zaprojektowanej przez Daniela Libeskinda. Do najciekawszych zabytk-

ków należą: Kościół Najświętszej Marii Panny, pochodzące z trzynastego wieku kościoły Św. Jana i Św. Katarzyny; romańska Katedra Św. Piotra, Ratusz (XIV/XV wiek) i Pałac Biskupi. Wartym odnotowania faktem historycznym jest, iż roku 1648 w Osnabrück podpisano pokój kończący wojnę trzydziestoletnią.

2. Seminarium – dzień drugi

Temat prac drugiego dnia seminarium stanowiło „Europejskie prawo migracyjne z perspektywy polskiej i niemieckiej“. Referentami byli: dr Natalia Bulicz, LL.M. (Eur. Integr. Dresden) oraz Matthias Laas.

Pierwszy referat przedstawiła dr Natalia Bulicz. Tematem referatu był proces dostosowania polskich przepisów wizowych do prawa europejskiego z perspektywy problematyki granic i przekraczania granic.

W pierwszej części wystąpienia, w ramach wstępu, dr Bulicz przedstawiła uczestnikom seminarium podstawowe pojęcia i ich definicje związane z tematem. Przedmiot dalszej części stanowiły zagadnienia zależności między pojęciami takimi jak wiza, granica, ruch osobowy przez granicę wewnętrzną i zewnętrzną Unii Europejskiej oraz podstawowe problemy z nimi związane (swoboda poruszania się, obowiązek wizowy, środki wzmocnienia i ochrony granic, bezpieczeństwo wizowe, unijna polityka granic zewnętrznych i wewnętrznych, rozszerzenie UE oraz Obszaru Schengen). W ostatnim punkcie tej części rozważania referentki poświęcone były przepisom wizowym w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej.

W drugiej części wystąpienia omówiony został proces dostosowywania prawa wizowego. Według schematu opierającego się na wyróżnieniu: rodzajów wiz, polityki wizowej, wzoru jednolitej wizy oraz procedury wydawania wiz, zostały przedstawione systemy przepisów wizowych zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce. Ważnym punktem referatu był tzw. mechanizm wzajemności oraz ostatnie zmiany, jakim został on poddany. W części poświęconej Polsce omówione zostały zarówno przepisy *de lege lata* oraz *de lege ferenda*, jak i aspekty historyczne stosunków Polski z jej wschodnimi sąsiadami. Aspekty te mają wpływ na odbiór przekształceń polskiego prawa wizowego,

koniecznych ze względu na akcesję Polski do UE, oraz nastawienie ludności pogranicza do planowanego przekształcenia wschodniej granicy Polski w zewnętrzną granicę Unii Europejskiej.

W podsumowaniu referentka zwróciła uwagę na powstałą i utrzymującą się tendencję do coraz intensywniejszego umacniania granic zewnętrznych Unii Europejskiej, nadającą samej UE charakter twierdzy. Odgradzanie obszaru UE od reszty terytorium Europy względnie Afryki czy Azji, ma na celu ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich UE, jej stroną negatywną jest jednak utrudnianie dostępu uboższym cudzoziemcom, w tym np. studentom, krewnym obywateli UE czy też osobom odwiedzającym groby krewnych w państwach UE. W ten sposób osłabia się również demokratyczne wpływy państw UE na państwa peryferyjne.

Po wystąpieniu Natalii Bulicz dyskutowano problem mechanizmu wzajemności i dokonanych ostatnio zmian tego mechanizmu. Interesującym i nieznanym niemieckim uczestnikom zagadnieniem okazał się szczególnie charakter relacji polsko-ukraińskich i polsko-białoruskich, których podtrzymanie jest dla strony polskiej szczególnie ważne. Głos zabierali również polscy uczestnicy, podkreślając szczególną rolę Polski (w szczególności polskich uczelni) w kształtowaniu wpływów demokratyzujących społeczeństwa państw ościennych.

Drugi referat pt. „Rozwój w procedurze wystawiania wiz – doświadczenia niemieckie i perspektywy europejskie” wygłosił tego dnia Matthias Laas.

W pierwszej części wystąpienia zdefiniował on pojęcie wizy schengenskiej i umiejscowił ją w systemie europejskich przepisów administracyjnych. Druga część poświęcona była niemieckim doświadczeniom w wydawaniu wiz, w szczególności aferze wizowej, wynikłej z tzw. zarządzenia Volmera, oraz jej skutkom. Afera ta (określana często przez media jako *visa-gate*) bezpośrednio związana była z osobą Joschki Fischera, niemieckiego ministra spraw zagranicznych w latach 1998-2005. W marcu 2000 r. sekretarz stanu w MSZ Ludger Volmer, wydał zarządzenie, by niemieckie konsulaty mniej restrykcyjnie podchodziły do wydawania wiz cudzoziemcom w myśl zasady *in dubio pro libertate*, co w tym wypadku oznaczało „w razie wątpli-

wości za wolnością podróży”. Z ułatwień tych miały korzystać osoby pochodzące głównie z Europy Wschodniej (Ukrainy, Mołdawii, Rosji, Albanii), ale także z Chin. Liberalizacja przepisów polegała m.in. na wprowadzeniu mniej skrupulatnej kontroli zaproszeń i stanu majątkowego zapraszających, wydawaniu wiz bez osobistej aplikacji (np. grupowo przez agencje turystycznej). W krajach korzystających z ułatwień szybko powstały całe struktury ułatwiające zdobywanie zaproszeń oraz zapewniające gościom transport i noclegi, a system okazał się sprzyjać działaniom o charakterze przestępczym. Często uzyskane wizy służyły przerwaniu do Europy Zachodniej nielegalnych imigrantów (w tym kobiet zmuszanych do prostytucji). Kluczowym aspektem afery jest fakt, iż znaczna część wiz wydawana przez niemieckie placówki konsularne to tzw. wizy Schengen uprawniające podróżnych do przemieszczania się po terytorium większości państw UE. Sprawa znalazła swoje zakończenie w Bundestagu gdzie powołano, w celu jej wyjaśnienia, specjalną komisję. W ramach podsumowania przedstawione zostały wnioski Wizowej Komisji Śledczej.

W części trzeciej referent zwrócił uwagę na konieczność ulepszenia procedury wizowej i przedstawił własne propozycje (np. utworzenie Systemu Informacji Wizowej, uchwalenie Kodeksu Wizowego, wzmocnienie współpracy między przedstawicielstwami zagranicznymi państw etc.).

Ostatnia część wystąpienia poświęcona została rozszerzeniu modelu transnarodowego postępowania wizowego na pozostałe obszary prawa migracyjnego. W referacie w tej kwestii podniesiono wzajemne uznawanie decyzji o wydaleniu, regulację dyrektywy Rady 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi. Na zakończenie poddano pod dyskusję pytanie: „Czy należy rozszerzyć działanie wskazanej dyrektywy także na emigrację zarobkową?”.

4. Dyskusja – podsumowanie

Na koniec seminarium, po przedstawieniu referatów szerszą dyskusję rozpoczęła Irena Lipowicz, która podniosła kwestię granic eu-

ropeizacji prawa publicznego. W dyskusji pojawiły się także pewne elementy krytyki wprowadzonych zasad swobodnego przemieszczania się obywateli państw trzecich w ramach Obszaru Schengen. Uwagi w tym zakresie podjął Bronisław Rzeszotarski. Jego krytyka dotyczyła koncepcji wize schengeńskiej, która w założeniu ma ułatwić swobodne poruszanie się po Obszarze obywatelom państw trzecich, ograniczeniu biurokracji granicznej oraz zapewnieniu wyższego poziomu bezpieczeństwa Wspólnoty. Główny wątek jego wypowiedzi stanowiły zagadnienia pozyskiwania wiz schengeńskich. Budzącą szczególnie wątpliwość stała się zasada przyznawania wize schengeńskiej – wspólnej dla Obszaru – dla przyjazdów krótkoterminowych, zaś przyznawanie wize krajowej na pobyt dłuższy. Wskazano, iż zasadę tę należałoby właściwie stosować odwrotnie, tj. przyznawać łatwiej dostępne wize krajowe dla przyjazdów krótszych, zaś wize schengeńską na pobyty dłuższe. Podstawowym walorem takiego rozwiązania byłaby większa dostępność wiz dla osób chcących odwiedzić jeden kraj, co ma szczególne znaczenie dla obywateli państw znajdujących się przy granicach Wspólnoty, bądź utrzymującym tradycyjnie ożywione stosunki z niektórymi państwami (np. Ukraina, Białoruś, byłe kolonie itd.). Zachowanie wize krajowej stanowiłoby więc ułatwienie dla osób odwiedzających rodzinę, studentów itd. Dodatkowym walorem takiego rozwiązania byłaby możliwość stosowania niższych taryf niż w przypadku wize schengeńskiej, względnie zniesienie opłat. Rozwiązanie takie, jak zauważył jeden z uczestników dyskusji, wiązałoby się jednak z utrzymaniem kontroli granicznych pomiędzy państwami członkowskimi i stało w sprzeczności z celami głębszej integracji Wspólnoty, poprzez zniesienie kontroli granicznych. Nowy kontekst omawianej sprawy tworzy uchwalona niedawno ustawa Karta Polaka.

W konsekwencji rozważano, czy obecny system kontroli granicznej w ramach Wspólnoty stanowi dla któregośkolwiek z uczestników ograniczenie jego praw obywatelskich. Zwrócono dodatkowo uwagę, że wespół ze zniesieniem kontroli granicznych służby ochrony granic oraz służby celne każdego z krajów Wspólnoty otrzymały szerokie uprawnienia do dokonywania kontroli podróży w głębi kraju, na dworcach, w miastach oddalonych od granic zewnętrznych Wspólnoty.

W istocie więc, zniesienie kontroli granic wewnętrznych, paradoksalnie ograniczyło wolności i prawa obywatelskie jej mieszkańców.

Znaczną część dalszej dyskusji zdominowały także kwestie transgraniczności wydawania wiz, ich uchylania przez państwo inne niż wystawiające wizę.

W podsumowaniu dyskusji Irena Lipowicz, odnosząc się do głównych tez przedstawionych referatów, wskazała, że zmiany dokonujące się w prawie materialnym prowadzą nieuchronnie do kształtowania się nowej administracji unijnej o charakterze sieciowym. Poprzednie założenie, że zmiany instytucjonalne w zakresie struktur administracji będą miały charakter incydentalny i punktowy, nie potwierdziły się. Mamy do czynienia z procesem instytucjonalizacji o trudnych do ogarnięcia konsekwencjach. Wiele zmian przebiega za pomocą konstrukcji *soft law* i te właśnie były dotychczas w niewystarczający sposób przedmiotem refleksji nauki prawa administracyjnego.

Magdalena Czuba-Wąsowska, Olga Kacperczyk*

WYKŁAD PROF. GERHARDA THÜRA PT. *WARDS AND GUARDIANS*
IN ATHENIAN LAW, KRAKÓW 20 LISTOPADA 2007 ROKU

W dniu 20 listopada 2007 roku na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego odbył się wykład prof. Gerharda Thüra, zatytułowany *Wards and Guardians in Athenian Law*. Profesor Thür, uczeń takich romanistycznych sław jak Hans Julius Wolff czy Walter Selb jest obecnie kierownikiem katedry prawa rzymskiego w Karl-Franzens-Universität w Grazu.

Temat wystąpienia może okazać się nieco zwodniczy. Myli się bowiem ten, kto myśli, że jego celem Prelegenta było naszkicowanie ateńskich konstrukcji prawnych związanych z opieką w klasycznych

* Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego