



FORUM
PRAWNICZE

Benedict Kingsbury
Nico Krisch
Richard B. Stewart

**POWSTANIE GLOBALNEGO
PRAWA ADMINISTRACYJNEGO**

Przełożyli: Michał Pyka, Piotr Szwedo, Marianna Wartecka

Od tłumaczy

Trwa ogólnoświatowa dyskusja na temat globalnego prawa administracyjnego, rozumianego bądź jako wyłaniająca się nowa gałąź prawa na styku prawa międzynarodowego i prawa krajowego, bądź jako nowy sposób patrzenia na relacje między tymi porządkami prawnymi, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji i unormowań tworzonych przez organizacje międzynarodowe. Multidyscyplinarne spojrzenie na zależności zachodzące pomiędzy prawem krajowym a klasycznie rozumianym *ius gentium* prowadzi do nowatorskich spostrzeżeń na temat nowych funkcji i nowych związków pomiędzy różnymi podsystemami prawa. Autorzy zadali podstawowe pytania dotyczące odpowiedzialności i standardów tworzenia i stosowania regulacji, w ramach systemu, który został określony mianem „globalnego prawa administracyjnego”. Tłumacząc niniejszy tekst, dotyczący często trudnych i zawiłych zagadnień, chcielibyśmy zaktywizować w Polsce dyskusję, także krytyczną, na temat regulacyjnych uwarunkowań globalnego zarządzania (por. przyp. 1) i próbować tym samym dołączyć do ogólnoświatowego dyskursu, który toczy się m.in. w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Włoszech, Brazylii, Argentynie, Republice Południowej Afryki, Chinach oraz Indiach, a w którym uczestniczą specjaliści zajmujący się nie tylko prawem międzynarodowym, administracyjnym i konstytucyjnym, ale także teoretycy prawa oraz specjaliści z zakresu politologii, stosunków międzynarodowych i zarządzania.

I. Wstęp. Niezauważony rozwój globalnego prawa administracyjnego

Dające się wyłonić modele globalnego zarządzania¹ kształtowane są przez trudno dostrzegalną, ale istotną i rozwijającą się gałąź globalnego prawa administracyjnego. Gałąź ta nie jest obecnie zunifikowana – w istocie nie stanowi ona jeszcze zorganizowanego przedmiotu zainteresowań teorii i praktyki prawa. Celem Projektu badawczego nad globalnym prawem administracyjnym (*The Global Administrative Law Research Project*), prowadzonego przez Szkołę Prawa Uniwersytetu w Nowym Jorku² jest usystematyzowanie badań nad zróżnicowanymi, narodowymi, transnarodowymi³ i międzynarodowymi aspektami prawa administracyjnego

¹ Od tłumaczy: *global governance* – dosł. „globalne zarządzanie” lub „globalne rządzenie” – nie jest pojęciem ściśle prawnym; stanowi deskrypcję oddziaływania rozmaitych instytucji publicznych i prywatnych o charakterze nie tylko międzynarodowym, ale także transnarodowym (zob. przyp. 3) poprzez instrumenty prawne i *quasi*-prawne na szeroko rozumianą społeczność międzynarodową. Kojarzone jest często z ograniczeniem władztwa państw na rzecz organizacji międzynarodowych oraz szerzej – z próbą sterowania procesem tzw. globalizacji. Globalne prawo administracyjne odnosi się do części mechanizmów tworzenia i stosowania prawa w ramach *global governance*. W polskiej literaturze na temat samego pojęcia *governance* por. J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja – Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2008, nr 1 (10), s. 6.

² *The Global Administrative Law Research Project* – projekt badawczy prowadzony przez Instytut Prawa Międzynarodowego i Sprawiedliwości Szkoły Prawa Uniwersytetu w Nowym Jorku we współpracy z Centrum Prawa Ochrony Środowiska i Użytkowania Ziemi tegoż uniwersytetu. Prace przygotowawcze, literatura oraz teksty projektu dostępne są na stronie http://www.iilj.org/global_adlaw, która zawiera również linki do stron podmiotów wspierających projekt, a także do stron innych projektów badawczych prowadzonych nad zbliżonymi zagadnieniami na całym świecie. Składamy podziękowania za wszelkie sugestie oraz komentarze uczestnikom projektu, członkom wizytatorom oraz studentom zaangażowanym w projekt, jak również uczestnikom Konferencji Japońskiego Towarzystwa Prawa Międzynarodowego w Hiroszimie, która odbyła się w ramach warsztatów w Szkole Prawa Uniwersytetu Nowojorskiego, a także uczestnikom warsztatu przeprowadzonego przez Instytut Prawa Globalnego Uniwersytetu Nowojorskiego i Uniwersytetu Oksfordzkiego w Merton College, Oxford. Z wdzięcznością przyjmujemy wsparcie finansowe Fundacji Badań Naukowych Filomeny D'Agostino i Maxa Greenberga, Programu Szkoły Prawa Globalnego Hausera oraz grant przyznany Instytutowi Prawa Międzynarodowego i Sprawiedliwości przez Carnegie Corporation w Nowym Jorku.

³ Od tłumaczy: przymiotnik „transnarodowy” (ang. *transnational*) – w odróżnieniu od „międzynarodowy”, który przez specjalistów zajmujących się globalnym prawem administracyjnym odnoszony jest do klasycznego prawa międzynarodowego publicznego opartego na relacjach między państwami – dotyczy działań ponadgranicznych, bez względu na ich charakter podmiotowy, tzn. publiczno- lub prywat-

w globalnym zarządzaniu. Wykorzystując efekty badań podjętych w pierwszych fazach projektu, w niniejszym artykule staramy się wyróżnić wśród wymienionych aspektów specyficzne modele integracji oraz powiązania, które są na tyle daleko idące i doniosłe, że można uznać, iż stanowią załączkową postać globalnego prawa administracyjnego. Odnosimy się do czynników stymulujących rozwój wspólnego podejścia do globalnego prawa administracyjnego, a także do mechanizmów nauce oraz zapożyczania i wymiany poglądów, które wpływają na rozwój integracji w tej dziedzinie. Wskazujemy również na ograniczenia rozwoju integracji oraz głęboko zakorzenione przyczyny braku jednolitości na tym polu. Staramy się ocenić argumenty prawne za i przeciw wdrożeniu ujednoliconego globalnego prawa administracyjnego, a także sposoby uregulowania szczegółowych zagadnień w obrębie tego prawa. Odwołujemy się do opracowań osób zaangażowanych w projekt badawczy oraz innych autorów zajmujących się globalnym prawem administracyjnym⁴ i staramy się podsumować efekty wspólnych badań, mając jednocześnie na uwadze, iż ustalenia te należy wciąż traktować jako wstępne.

Powstanie koncepcji globalnego prawa administracyjnego należy wiązać ze znacznym poszerzeniem się zasięgu i form prawodawstwa oraz administracji na poziomie międzyrządowym. Przyczyną tego stanu rzeczy jest konieczność zmierzania się ze skutkami wzrastającej roli globalnych współzależności – w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo publiczne, warunki rozwoju oraz zasady przyznawania pomocy finansowej krajom rozwijającym się, ochrona środowiska, regulacje w sektorze bankowości i finansów, egzekwowanie prawa, telekomunikacja, wymiana handlowa produktów i usług, własność intelektualna, standardy prawa pracy, migracja (w tym uchodźstwo). W coraz mniejszym stopniu problemy udaje się w efektywny sposób rozwiązać za pomocą środków regulacyjnych i administracyjnych podejmowanych niezależnie przez poszczególne państwa. W rezultacie konieczne okazuje się tworzenie transnarodowych systemów regulacyjnych⁵ oraz

noprawny. Z podobnych powodów używany jest przymiotnik „globalny”, zamiast „międzynarodowy”. Naturę transnarodową mają często działania Unii Europejskiej, które nakierowane są niejednokrotnie bezpośrednio na jednostki, co nie zmienia z kolei jej ponadnarodowego charakteru wynikającego z delegacji istotnej części kompetencji państw na rzecz Unii. Z powyższego powodu autorzy tłumaczonego artykułu posługują się czasami ostrożnymi analogiami między prawem Unii Europejskiej a globalnym prawem administracyjnym, por. także A. von Bogdandy, *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field* (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg 2010, s. 739; H. Ruiz Fabri, *Nécessité d'une approche européenne? Ni oui, ni non, ni blanc, ni noir*; F. Mayer, *European Law as a Door Opener for Public International Law?* (w:) *Société Française pour le Droit International; Droit international et diversité des cultures juridiques*, Paris 2008, s. 223 i n. S. Cassese natomiast odnosi pojęcie „transnarodowy” do podmiotów niepublicznych, np. korporacji czy organizacji pozarządowych, por. S. Cassese, *Regulation, Adjudication and Dispute Resolution Beyond the State*, http://www.mpil.de/shared/data/pdf/regulation_adjudication_and_dispute_resolution.pdf, (dostęp 5 grudnia 2011) s. 32, powołując się na Th. Risse, *Transnational Actors and World Politics* (w:) W. Carlsnaes, Th. Risse, B.A. Simmons (eds.) *Handbook of International Relations*, London–Sage, 2002, s. 268.

⁴ Rozbudowana bibliografia zamieszczona została w *A Global Administrative Law Bibliography*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 365.

⁵ Uwaga tłumaczy: międzynarodowe systemy/porządki (prawne), ang. *international (legal) regimes* – termin zakorzeniony w literaturze dotyczącej m.in. fragmentacji prawa międzynarodowego

form współpracy regulacyjnej – przy wykorzystaniu formy traktatów międzynarodowych oraz mniej sformalizowanych sieci współpracy międzyrządowej. Prowadzi to do przeniesienia kompetencji stanowienia prawa w wymienionych wyżej obszarach z poziomu narodowego na poziom globalny. Ponadto, szczegółowe określenie nowych regulacji oraz zasad ich implementacji należy obecnie do transnarodowych organów administrujących – z udziałem organizacji międzynarodowych oraz nieformalnych grup urzędników – które pomimo wykonywania funkcji administracyjnych nie są poddane bezpośredniej kontroli rządów albo systemów prawnych poszczególnych państw lub też (w przypadku systemów traktatowych) państw stron danego traktatu. Decyzje regulacyjne mogą być wdrażane bezpośrednio w odniesieniu do podmiotów prywatnych – i to zarówno na poziomie systemu globalnego, jak również (jest to sytuacja częstsza) za pomocą środków podejmowanych na poziomie krajowym. Coraz większe znaczenie mają także regulacje przyjmowane przez podmioty prywatnoprawne oraz organizacje o mieszanym, publiczno-prywatnym składzie, skupiające przedstawicieli biznesu, organizacje pozarządowych, rządów poszczególnych państw oraz organizacji międzyrządowych.

Opisywane zjawiska przyczyniły się do powstania deficytu odpowiedzialności⁶ w wykonywaniu kompetencji regulacyjnych na poziomie transnarodowym. Sytuacja ta doprowadziła do wykrystalizowania się dwóch modeli rozwiązań zaistniałego problemu: pierwszy stanowi próbę rozszerzenia zakresu zastosowania krajowego prawa administracyjnego na międzyrządowe decyzje regulacyjne wpływające na sytuację danego państwa, drugi zakłada stworzenie nowych mechanizmów prawa administracyjnego na poziomie globalnym, odnoszących się do decyzji i norm stanowionych w ramach systemów międzyrządowych.

Nieco inna, choć zbliżona kwestia dotyczy sytuacji, gdy decyzje regulacyjne podejmowane przez organy krajowe naruszają interesy innych państw, pewnych kategorii jednostek lub organizacji i w związku z tym są kwestionowane jako stojące w sprzeczności ze zobowiązaniami danego państwa, ciążącymi na nim jako członku danego systemu międzynarodowego. W tym przypadku rozwiązaniem jest rozwój standardów i mechanizmów działania w ramach międzyrządowych systemów prawa administracyjnego, których przestrzeganie jest obowiązkiem administracji

i globalnego prawa administracyjnego; pojęcie to obejmuje traktaty międzynarodowe, a także normy tworzone przez szeroko rozumiane organizacje międzynarodowe oraz zbiory regulacji niemające charakteru formalnie prawnie wiążącego, wydawane przez określone instytucje lub tworzone *ad hoc*.

⁶ Od tłumaczy: *accountability* – w języku polskim najbliższe temu terminowi jest pojęcie „odpowiedzialność” (także „rozliczalność”, por. M. Dębicki, A. Jaxa-Dębicka, *W poszukiwaniu good governance*, (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 198; ewentualnie „obliczalność” – w tym znaczeniu używane jest raczej w literaturze o zarządzaniu i ekonomii). *Accountability* odnosi się przede wszystkim do odpowiedzialności podmiotów publicznych za swoje działania. Wydaje się, że używając terminu *accountability*, autorzy tłumaczonego tekstu chcieli podkreślić publiczny aspekt działania podmiotów globalnego prawa administracyjnego, nawet jeżeli charakter niektórych podmiotów nie jest ściśle publiczny. Wymaga to w konsekwencji powołania odpowiednich mechanizmów odpowiedzialności, tak jak w przypadku organów krajowych wykonujących funkcje publiczne. Jednocześnie chodziło o możliwie szerokie rozumienie podstaw owej odpowiedzialności, bez względu na fakt naruszenia lub nienaruszenia norm prawnych (*dystynkcja responsibility/liability*).

danego państwa, niezbędnym do zapewnienia zgodności działań z międzynarodowym systemem. W celu uzasadnienia swojej legitymacji oraz zwiększenia efektywności podejmowanych działań wiele organów regulacyjnych, niekoniecznie skupiających wyłącznie państwa (ich skład może być mieszany – publiczno-prywatny albo też wyłącznie prywatny), zaczęło przyjmować własne procedury podejmowania decyzji oraz stanowienia norm prawnych.

Te osiągnięcia pozwalają nam zdefiniować globalne prawo administracyjne jako zawierające w sobie mechanizmy, zasady, praktykę działania oraz dodatkowe porozumienia społeczne, które promują lub w inny sposób wpływają na odpowiedzialność globalnych organów administrujących. Jest ono realizowane poprzez zapewnienie stosownych standardów przejrzystości, partycypacji, racjonalnego podejmowania decyzji oraz legalności i efektywności procedury przeglądu stanowionego przez nie prawa oraz podejmowanych działań. Wśród globalnych organów administrujących należy wymienić oficjalne międzyrządowe organy regulacyjne, nieformalne międzyrządowe sieci regulacyjne oraz porozumienia o koordynacji działań, krajowe organy regulacyjne działające w oparciu o międzynarodowy system powiązań międzyrządowych, organy regulacyjne o mieszanym, publiczno-prywatnym składzie, a także niektóre prywatne organy regulacyjne wykonujące funkcje zarządzające na poziomie transnarodowym, ale mające znaczenie na poziomie lokalnym.

Wprowadzając taką definicję, proponujemy, by przeważającą część globalnego zarządzania rozumieć i analizować jako działanie administracji obejmujące tworzenie norm prawnych, rozstrzygnięcia administracyjne pomiędzy przeciwstawnymi interesami, a także inne formy regulacyjnego bądź administracyjnego zarządzania. Prawo krajowe zakłada istnienie ustalonego rozumienia tego, co składa się na działanie administracji, nawet jeśli pojęcie to definiowane jest przede wszystkim w sposób negatywny – jako wszelkie działania państwa, które nie należą do sfery prawodawstwa albo sądownictwa – oraz pomimo tego, iż nie da się dokonać ścisłego rozgraniczenia wymienionych wyżej sfer⁷. Poza domeną państwa żadne z tych funkcjonalnych rozróżnień nie spełnia jednak swojej roli; struktura instytucjonalna jest na tym poziomie znacznie bardziej skomplikowana niż w ramach uregulowań krajowych. Wiele międzynarodowych instytucji i systemów prawnych zaangażowanych w wykonywanie „światowych rządów” sprawuje funkcje, które większość prawników zajmujących się prawem wewnątrz krajowym uznałoby za mające *stricte* administracyjny charakter. Działania te podejmowane są na niższym szczeblu niż znane opinii publicznej organizowanie konferencji dyplomatycznych oraz zawieranie traktatów międzynarodowych. Zajmują się one jednak szerokimi aspektami życia ekonomicznego i społecznego, regulując je poprzez wydawanie decyzji oraz stanowienie prawa. Jesteśmy przekonani, iż działania administracyjne da się odróżnić od stanowienia prawa w traktatach międzynarodowych, a także od orzekania w ramach okazjonalnego rozstrzygania sporów pomiędzy państwami lub innymi podmiotami. Tak jak w uregulowaniach krajowych, działania administracyjne na poziomie globalnym zawierają w sobie zarówno elementy pra-

⁷ Na przykładzie Niemiec por. H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, wyd. 14, München 2002.

wodawstwa, jak i orzekania. Zakładają tworzenie norm prawnych – nie w formie traktatów międzynarodowych negocjowanych przez poszczególne państwa, ale w formie standardów i norm ogólnego zastosowania przyjmowanych przez organy pomocnicze⁸. Działania te obejmują również nieformalne podejmowanie decyzji w kwestii przeglądu oraz implementacji międzynarodowych systemów regulacyjnych. Pobieźnie rysując kształt globalnego działania administracji, można określić je jako tworzenie norm prawnych, orzekanie, a także podejmowanie innych decyzji, których nie można zaliczyć ani do zawierania traktatów międzynarodowych, ani wyłącznie do rozstrzygania sporów pomiędzy stronami⁹.

W niniejszym artykule staramy się rozwinąć sposób podejścia do działań administracyjnych na poziomie globalnym – poprzez nakreślenie oraz uszczegółowienie koncepcji tego, co uważamy za powstającą gałąź globalnego prawa administracyjnego. Dokonujemy przeglądu najważniejszych zagadnień oraz wyzwań stojących przed wyłaniającą się dziedziną prawa, a także próbujemy wskazać elementy programu badań nad jej przyszłym rozwojem. Podzieliliśmy rozważania na pięć kolejnych części, odnoszących się do następujących zagadnień, kluczowych dla obecnej praktyki oraz późniejszych prac: (1) pytania o podstawowe modele strukturalne globalnego administrowania oraz o to, w jaki sposób zachodzące pomiędzy nimi różnice wpływają na kształt wyłaniających się mechanizmów odpowiedzialności; (2) zagadnienia metodologiczne i empiryczne dotyczące zakresu oraz źródeł globalnego prawa administracyjnego, mechanizmów odpowiedzialności, a także zasad doktrynalnych obecnie obowiązujących lub tworzonych w obrębie praktyki; (3) zagadnienia normatywne, dotyczące sposobu zdefiniowania tych mechanizmów oraz uzasadnienia ich istnienia; (4) kwestie struktury instytucjonalnej, dotyczące sposobu ukształtowania wspomnianych mechanizmów, w celu zapewnienia odpowiedzialności bez potrzeby uciekania się do niepożądanych kompromisów; (5) zagadnienia teorii polityki, dotyczące powstania oraz ukształtowania tych mechanizmów, a także tego, jakie czynniki mogą wpłynąć na ich ostateczny sukces.

⁸ Niektóre formy podejmowania decyzji w ramach globalnego administrowania są ściśle związane z rozstrzygnięciem sporów, nie tylko z uwagi na fakt, iż *quasi*-sądowe organy, takie jak Organ Rozstrzygania Sporów WTO, sprawują również ważne funkcje nadzoru regulacyjnego.

⁹ Zob. R.B. Stewart, *U.S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 63.

II. Struktura globalnej przestrzeni administracyjnej

Tworzenie koncepcji globalnego prawa administracyjnego wymaga przyjęcia, że istnieje globalna czy też transnarodowa administracja. Utrzymujemy, że jej przejawy są obecnie dostatecznie liczne, aby możliwa była identyfikacja wieloaspektowej „globalnej przestrzeni administracyjnej” (koncepcja, do której wkrótce powrócimy). Wypełnia ją kilka różnych typów administracyjnych instytucji regulacyjnych oraz wiele rodzajów podmiotów, będących przedmiotami regulacji, do których zaliczają się nie tylko państwa, ale także jednostki, przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe. Taki punkt widzenia jest oczywiście kwestionowany. Wielu prawników zajmujących się prawem międzynarodowym nadal postrzega administrację przede wszystkim jako domenę państwa lub, wyjątkowo, podmiotu międzypaństwowego o wysokim poziomie integracji, takiego jak Unia Europejska. Działanie międzynarodowe w świetle takiego ujęcia, uzupełnionego przez to, co do tej pory stanowiło główny obszar zainteresowania administratywistów zajmujących się prawem wewnętrznym lub prawem Unii Europejskiej, może koordynować i wspierać krajową administrację, ale ze względu na brak międzynarodowej władzy i kompetencji wykonawczej nie jest samo w sobie działaniem administracyjnym. Poglądowi temu przeczy jednak gwałtowny rozwój międzynarodowych i transnarodowych systemów regulacyjnych, zbudowanych z elementów właściwych dla administracji i obdarzonych funkcjami administracyjnymi. Jedne z najbardziej spójnych systemów regulacyjnych powstały w obszarze regulacji gospodarczych: w ramach sieci współpracy i komitetów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), administracji i komitetów Światowej Organizacji Handlu (WTO), komitetów Grupy G-7/G-8, w strukturach współpracy antymonopolowej¹⁰ i w regulacjach finansowych, wypełnianych między innymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego¹¹ i Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniądzy (FATF). Regulacje w zakresie ochrony śro-

¹⁰ Na temat współpracy antymonopolowej zob. E. Fox, *International Antitrust and the Doha Dome*, „Virginia Journal of International Law” 2003, vol. 43, s. 925–932.

¹¹ Analizy dotyczące Komitetu Bazylejskiego zob. D. Zaring, *International Law by Other Means: The Twilight Existence of International Financial Regulatory Organizations*, „Texas International Law Journal” 1998, vol. 33, s. 287–291; zob. także: D. Zaring, *Informal Procedure, Hard and Soft, in International Administration*, „Chicago Journal of International Law” 2005, vol. 5, s. 547.

dowiska stanowią część pracy organów administrujących, które nie zajmują się tą dziedziną prawa, takich jak Bank Światowy, OECD i WTO. Coraz więcej rozległych struktur regulacyjnych ustanawianych jest w ramach wyspecjalizowanych systemów, takich jak system handlu emisjami czy Mechanizm Czystego Rozwoju (CDM), określony w Protokole z Kioto. Działanie administracyjne jest obecnie istotnym składnikiem wielu międzynarodowych systemów bezpieczeństwa, w tym pracy Rady Bezpieczeństwa ONZ i jej komitetów, a także systemów w dziedzinach powiązanych z bezpieczeństwem, takich jak regulacje w zakresie energii atomowej (Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej) czy mechanizmy nadzoru wynikające z Konwencji o zakazie broni chemicznej. Refleksja nad tymi przykładami bezpośrednio wskazuje, że niezwykle zróżnicowany pejzaż globalnej administracji jest rezultatem nie tylko silnego zróżnicowania obszarów będących przedmiotami regulacji i zależnych od tego różnic funkcjonalnych pomiędzy instytucjami, ale także wielowarstwowego charakteru administracji globalnego zarządzania. W tej części pracy usiłujemy dostarczyć pewnych narzędzi pojęciowych, które uporządkowałyby analizę tego zróżnicowanego zjawiska – poprzez identyfikację różnorodnych struktur i przedmiotów administracji globalnej oraz postulat wprowadzenia pojęcia globalnej przestrzeni administracyjnej.

To przedsięwzięcie w pewnym stopniu opiera się na koncepcjach administracji międzynarodowej i międzynarodowego prawa administracyjnego, które kształtowały się od połowy XIX wieku i rozpowszechniły się w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku. Idea analizowania transnarodowego zarządzania jako administracji, podlegającej zasadom charakterystycznym dla prawa administracyjnego, pojawia się na przykład w pracach reformatorów społecznych i twórców instytucji prawnych z końca XIX wieku, takich jak koncepcja Lorenza von Steina w zakresie pracy na rzecz międzynarodowego zdrowia publicznego w warunkach administracyjnych¹². Podejście administracyjne zostało pobudzone przez rozwój międzynarodowych instytucji regulacyjnych – „unii międzynarodowych”, zajmujących się takimi dziedzinami jak usługi pocztowe, żegluga i telekomunikacja, często obdarzonych znaczną władzą tworzenia prawa wykonawczego, niewymagającego ratyfikacji na poziomie państwa, aby być prawnie obowiązującym¹³. Współpraca wewnętrznych podmiotów administrujących, która miała miejsce w ramach tych unii, oraz centralizacja podmiotów wewnętrznych, zapewniająca skuteczność omawianych systemów, doprowadziły niektórych autorów do przyjęcia szeroko rozpowszechnionego pojęcia „międzynarodowej administracji”, która podejmu-

¹² L. von Stein, *Einige Bemerkungen über das internationale Verwaltungsrecht*, Jahrbuch für Gesetzgebung, „Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich” 1882, vol. 6, s. 395. Dyskusja na temat wczesnej historii tej dziedziny zob. J. Gascón y Marin, *Les transformations du droit administratif international*, „Recueil des Cours” 1930, vol. 34, s. 7–15; bardziej współcześnie zob. Ch. Tietje, *Internationalisiertes Verwaltungshandeln*, Berlin 2001. Na temat Lorenza von Steina zob. F. Schulz-Nieswandt, *Die Lehre vom öffentlichen Gesundheitswesen bei Lorenz von Stein*, Kiel 1989.

¹³ Zob. P.S. Reinsch, *International Administrative Law and National Sovereignty*, „American Journal of International Law” 1909, vol. 3, s. 1; zob. także: P. Négulesco, *Principes du droit international administratif*, „Recueil des Cours” 1935, vol. 51, s. 579. Podstawowa praca rozwijająca temat konfliktu prawnego podejścia prawa administracyjnego do kwestii transgranicznych, zob. K. Neumeyer, „Internationales Verwaltungsrecht” 1936, t. 4.

jąc działanie o znaczeniu transgranicznym, zawiera w sobie zarówno instytucje międzynarodowe, jak i podmioty administracji wewnętrznej¹⁴. Takie kompleksowe ujęcia, wraz z całą ideą elementów administracyjnych w stosunkach międzynarodowych, zniknęły z większości standardowych prac poświęconych prawu międzynarodowemu, powstałych po 1945 roku¹⁵. Warte uwagi wyjątki od tej tendencji można odnaleźć w pracach Wilfreda Jenksa, Soji Yamamoto oraz kilku innych¹⁶. Tworzenie koncepcji globalnej administracji zmierza do ponownego ożywienia wizji, która leżała u podstaw wspomnianych wcześniejszych ujęć.

A. Pięć typów globalnej administracji

Można wyróżnić pięć podstawowych typów globalnej administracji: (1) administracja sprawowana przez formalne organizacje międzynarodowe; (2) administracja oparta na wspólnym działaniu transnarodowych sieci porozumień o współpracy, zawartych pomiędzy krajowymi organami regulującymi; (3) administracja rozproszona, sprawowana przez państwowe organy kontroli, w ramach traktatów, sieci lub innych systemów współpracy; (4) administracja wypływająca z mieszanych, międzyrządowo-prywatnych porozumień; a także (5) administracja sprawowana przez prywatne instytucje wyposażone w funkcje regulacyjne. W praktyce

¹⁴ Zob. P. Kazansky, *Théorie de l'administration internationale*, „Revue Generale de Droit International Public” 1902, vol. 9, s. 360; zob. także: P. Négulesco, przyp. 17, s. 589–593. Georges Scelle, w pierwszym z dwóch tomów swojego *Précis de droit des gens*, Paris 1932 i 1934, zarysował aspekty takiego podejścia, skupiając się na podwójnej roli agencji rządowych, jako jednocześnie podmiotów krajowych i administratorów międzynarodowych działań. Intencją G. Scelle było rozwinięcie tego podejścia w trzecim tomie obejmującym międzynarodowe prawo administracyjne. Zob. G. Scelle, *Précis de droit des gens*, t. 1 (1932), s. 69.

¹⁵ Pojęcia takie, jak „międzynarodowe unie administracyjne”, nadal są uznawane, zob. np.: R. Wolfrum, *International Administrative Unions* (w:) R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, t. 2 (1995), s. 1041. „Trybunały administracyjne” międzynarodowych organizacji i powiązane z nimi mechanizmy rewizyjne długo zajmowały się wąskim, ale ważnym aspektem międzynarodowej administracji, dotyczącym praw pracowników tych organizacji i ogólnych kwestii związanych z międzynarodową służbą cywilną. Znaczącą rolę, jaką trybunały te mogą odgrywać w pewnych przypadkach, obrazuje przykład sprawy przed Trybunałem Administracyjnym Międzynarodowej Organizacji Pracy: *Bustani v. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*, wyrok nr 2232 z 16 lipca 2003 r., dostępny na: <http://www.ilo.org/public/english/tribunal/fulltext/2232.htm>. Trybunał podtrzymał elementy skargi Joségo Bustani w związku ze zwolnieniem go ze stanowiska dyrektora generalnego Międzynarodowej Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej (OPCW), które nastąpiło po konfrontacji ze Stanami Zjednoczonymi związanej z inspekcją zaplecza chemicznego, zgodnie z porządkiem prawnym OPCW; zob. także: A. Stani, *Removal of the Head of a Multilateral Organization — Independence of International Organization and Their Secretariat — Political Interference by Member State in the Operation of International Organization*, „American Journal of International Law” 2004, vol. 98, s. 810.

¹⁶ C.W. Jenks, *The Proper Law of International Organizations*, London 1963; S. Yamamoto, *Kokusai goyoseiho no sonritsu kiban (The Positive Basis of International Administrative Law)*, (w:) „Kokusaiho Gaiko Zasshi” („The Journal of International Law and Diplomacy”) 1967, vol. 76/5, s. 1; zob. także: R.S. Jordan (ed.), *International Administration: Its Evolution and Contemporary Applications*, New York 1971; oraz H.J. Hahn, *Control Under the Euratom Compact*, „The American Journal of Comparative Law” 1958, vol. 7, s. 23.

wiele z tych warstw nakłada się i łączy ze sobą, proponujemy jednak pewien zestaw typów idealnych, aby ułatwić dalsze badania¹⁷.

W *międzynarodowej administracji* głównymi podmiotami administrującymi są formalne, międzyrządowe organizacje powstałe na podstawie traktatów lub porozumień wykonawczych. Podstawowym przykładem jest Rada Bezpieczeństwa oraz komitety ONZ, które przyjmują przepisy wykonawcze, podejmują wiążące decyzje w stosunku do poszczególnych państw (przede wszystkim w formie sankcji), a nawet oddziałują bezpośrednio na jednostki, poprzez ukierunkowane sankcje i towarzyszące im wskazywanie osób uznawanych za zagrażające pokojowi międzynarodowemu. Również Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców [ang. *United Nations High Commissioner for Refugees* – UNHCR] wykonuje liczne zadania kontrolne i administracyjne, takie jak ustalanie przebiegu postępowania w sprawach o przyznanie statusu uchodźcy i administrowanie obozami dla uchodźców w wielu krajach. Kolejnymi przykładami sprawowania międzynarodowej administracji mogą być dokonywane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) oceny dotyczące zagrożenia zdrowia na świecie oraz wydawane przez nią ostrzeżenia. W podobnym kontekście rozpatrywać należy oceny FATF dotyczące polityki walki z praniem pieniędzy i wprowadzanie sankcji za naruszanie przez poszczególne państwa przyjętych przez tę organizację standardów oraz określone w Protokole montreal skim mechanizmy zapewniające jego stosowanie, zgodnie z którymi organy władzy wykonawczej o charakterze administracyjnym rozwiązują sytuacje, gdy strony protokołu nie przestrzegają jego przepisów. Także standardy „dobrego zarządzania”, ustalone przez Bank Światowy dla określonych krajów rozwijających się jako warunek otrzymania pomocy finansowej, zaliczyć należy do międzynarodowej administracji.

Inny charakter mają *sieci transnarodowe i porozumienia dotyczące współpracy*, które charakteryzują się brakiem formalnej, wiążącej struktury podejmowania decyzji oraz dominacją nieformalnej współpracy pomiędzy państwowymi organami regulacyjnymi. Ta pozioma forma administracji może, ale nie musi, odbywać się w ramach zawartych traktatów. Na przykład Komitet Bazylejski zrzesza zwierzchników banków centralnych poza jakimikolwiek strukturami traktatowymi, aby mogli oni koordynować sprawy związane z polityką finansową, takie jak wymagania stawiane bankom w kwestii adekwatności kapitałowej. Postanowienia te nie są prawnie wiążące, ale mogą być wysoce efektywne. Innym przykładem jest presja prawa stanowionego przez WTO, co powoduje wzajemne uznanie zasad i decyzji regulacyjnych przez państwa członkowskie, tworząc w ten sposób silną formę poziomej współpracy, dzięki której działanie regulacyjne jednego państwa automatycznie staje się prawnie wiążące w innym państwie¹⁸. Także ustawodawcy krajowi

¹⁷ Na temat przemieszania różnych warstw w administracji UE zob. S. Cassese, *European Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, vol. 68, s. 21; zob. także: G. della Cananea, *The European Union’s Mixed Administrative Proceedings*, „Law and Contemporary Problems” 2004, vol. 68, s. 197; E. Chiti, *Administrative Proceedings Involving European Agencies*, „Law and Contemporary Problems” 2004, vol. 68, s. 219.

¹⁸ Zob. S. Shapiro, *International Trade Agreements, Regulatory Protection, and Public Accountability*, „Administrative Law Review” 2002, vol. 54, s. 453–457.

rozwijają, na podstawie umów dwustronnych, porozumienia dotyczące wzajemnego uznawania państwowych standardów regulacyjnych lub procedur zbieżności oraz inne formy współpracy w zakresie wprowadzania regulacji, takie jak postanowienia o równoważności regulacji¹⁹.

W *administracji rozproszonej* wewnętrzne organy regulacyjne działają jako część globalnej przestrzeni administracyjnej: podejmują decyzje w kwestiach o znaczeniu ponadpaństwowym czy globalnym. Przykładem tego jest sprawowanie eksterytorialnej kompetencji regulacyjnej, kiedy to jedno państwo zmierza do kontrolowania aktywności zachodzącej zasadniczo gdzie indziej. W pewnych okolicznościach taka regulacja jest przedmiotem istotnych ograniczeń, a nawet międzynarodowych wymogów proceduralnych – stało się to oczywiste od czasów rozstrzygnięcia Organu Apelacyjnego WTO z 1998 roku w sprawie krewetek²⁰. Jednak nawet administracja wewnętrzna, niewywołująca natychmiastowego efektu eksterytorialnego, może być częścią globalnej przestrzeni administracyjnej, szczególnie jeśli odpowiada za wykonywanie zobowiązań wynikających z porządku prawnomiędzynarodowego. Krajowe organy regulujące ochronę środowiska, zajmujące się zachowaniem różnorodności ekosystemów czy emisją gazów cieplarnianych, są dziś często tak samo elementem administracji globalnej, jak i administracji czysto krajowej: odpowiadają za wykonywanie międzynarodowego prawa ochrony środowiska, mającego prowadzić do osiągnięcia wspólnych celów, a ich decyzje są przez to obiektem zainteresowania rządów (i opinii publicznej) innych państw, a także międzynarodowego systemu ochrony środowiska, w ramach którego działają. Porozumienia dotyczące wzajemnego uznawania norm i uwierzytelnienia pomiędzy poszczególnymi krajowymi organami regulacyjnymi mogą także zawierać pewne cechy administracji rozproszonej, chociaż opinie o tym, jak najlepiej rozumieć mozaikę porozumień o wzajemnym uznawaniu norm i porównywalnych z nimi przejawów współpracy, istotnie się różnią.

Czwartym typem globalnej administracji jest *administracja mieszana, międzyrządowo-prywatna*. Organy, które łączą podmioty prywatne i rządowe, przybierają wiele różnych form, a ich znaczenie rośnie. Przykładem jest Komisja Kodeksu Żywnościowego (*Codex Alimentarius*), która w procesie decydowania o przyjmowaniu standardów dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego zakłada znaczącą partycypację podmiotów pozarządowych, obok przedstawicieli rządów, a także tworzy standardy, które poprzez zawarte w ramach WTO Porozumienie SPS wywierają efekty *quasi*-obligatoryjne. Innym przykładem jest organ regulujący zasady postępowania związane z adresami internetowymi, Internetowa Korporacja do spraw Nadawania Nazw i Numerów (ICANN), która powstała jako organ pozarządowy, ale zaczęła włączać w swoje działania przedstawicieli państw. Od czasu przeprowadzonych w 2002 roku reform zyskali oni poważną władzę, poprzez działanie

¹⁹ Zob. K. Nicolaidis i G. Shaffer, *Transnational Mutual Recognition Regimes: Governance without Global Government*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 251.

²⁰ Organ Apelacyjny WTO, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, (98–3899), 12 października 1998 r. [dalej: sprawa krewetek]; zob. dyskusję z pkt III(C)(3) niniejszego artykułu; zob. także: *United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, WT/DS248/AB/R, 10 listopada 2003 r.

w Rządowym Komitecie Doradczym (*Governmental Advisory Committee – GAC*). Ustalenie, w jaki sposób prawo administracyjne może być kształtowane lub przystosowywane do działania – w stosunku do takich organów jest trudne. Zaangażowanie podmiotów państwowych, zależnych od ograniczeń nakładanych przez publiczne prawo państwowe i międzynarodowe, obok podmiotów prywatnych, od takich ograniczeń niezależnych, mogących znaleźć się w sytuacji konfliktu zobowiązań (wynikającego np. z tajemnicy handlowej), grozi bardzo nierównym i potencjalnie destrukcyjnym układem kontroli. Niemniej jednak wyzwanie jest istotne i wystarczająco charakterystyczne, abyśmy te podmioty o charakterze mieszanym traktowali jako odrębną kategorię.

Po piąte i ostatnie, wiele funkcji regulacyjnych sprawowanych jest przez podmioty *prywatne*²¹. Na przykład prywatnoprawna Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) przyjęła ponad trzysta tysięcy standardów, które zharmonizowały zasady dotyczące produktu i procesu produkcji na całym świecie. Na mniejszą skalę organizacje pozarządowe doprowadziły do wykształcenia standardów i mechanizmów certyfikacji produktów obecnych w międzynarodowym obrocie handlowym, na przykład certyfikacji *fairtrade* kawy oraz drewna pozyskiwanego w sposób zrównoważony. Organizacje biznesu ustanowiły zasady i systemy regulacyjne dotyczące licznych gałęzi przemysłu – od systemu ustalonego dla akredytyw, przez Stowarzyszenie na rzecz Światowej Międzybankowej Telekomunikacji Finansowej, do standardów produkcji strojów sportowych ustanowionych przez Stowarzyszenie na rzecz Uczciwego Zatrudnienia (*Fair Labor Association*). W prawie krajowym tego rodzaju podmioty prywatne, o ile nie wykonują władzy publicznej na podstawie wyraźnej delegacji, są zazwyczaj traktowane bardziej jak stowarzyszenia niż podmioty sprawujące administrację. Jednak w sferze globalnej, z powodu braku międzynarodowych instytucji publicznych, często mają one większą władzę i znaczenie. Ich działania mogą rodzajowo nie różnić się znacznie od wielu niewiążących międzyrządowych norm publicznych, a jednocześnie są często bardziej efektywne. Sugerujemy zatem, żeby granice obszaru globalnej administracji zostały rozszerzone na aktywność niektórych z tych pozarządowych organów. Dobrego przykładu dostarcza ISO: jej decyzje nie tylko wywołują znaczące efekty ekonomiczne, ale także są stosowane w decyzjach regulacyjnych organizacji, których władza wynika z traktatów, takich jak WTO. Przykładem organu regulacyjnego o charakterze prywatnym, w mniejszym stopniu związanym z państwem lub działaniem międzypaństwowym jest Światowa Agencja Antydopingowa, organizacja związana z Międzynarodowym Komitetem Olimpijskim. Stosuje ona skrupulatnie standardy prawidłowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach sportowców podejrzanych o używanie zakazanych substancji, czego kulminacją jest system rewizji prywatnego, międzynarodowego Sportowego Sądu Arbitrażowego. Propozycje rozciągnięcia podejścia administracyjnoprawnego na takie organy wiążą się z poważnymi problemami normatywnymi i praktycznymi, chociaż są one raczej natury kontekstualnej niż ogólnej. Uważamy, że przyjrzenie się tym organom jako

²¹ Na ten temat zob. ogólnie: R.B. Hall, T.J. Biersteker (eds.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge 2002.

części globalnej administracji oraz prześledzenie podobieństw i różnic w mechanizmach odpowiedzialności organów publicznych i prywatnych – jest pożądane.

B. Przedmioty globalnej administracji: państwa, jednostki, korporacje, organizacje pozarządowe i inne podmioty zbiorowe

Złamanie dychotomii krajowy – międzynarodowy może wywołać dalsze reperkusje w sposobie, w jaki myślimy o *przedmiotach* globalnej administracji. W rozumieniu tradycyjnym przedmiotami prawa międzynarodowego są państwa. W sposób korelatywny globalne zarządzanie jest zarządzaniem zachowaniami państw w odniesieniu do innych państw. Jednak coraz więcej programów regulacyjnych, uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym, jest realizowanych przez państwa za pomocą środków podejmowanych przez rządy na poziomie krajowym, aby regulować obrót prywatnoprawny. Skoordynowana regulacja obrotu prywatnoprawnego jest często głównym powodem międzynarodowych ustaleń w takich obszarach, jak kontrola zanieczyszczeń czy procedury finansowe. W klasycznej teorii wewnętrzne środki regulacyjne wynikają z realizacji przez państwo jego międzynarodowych zobowiązań. Podmioty prywatne są formalnie oznaczone jedynie na etapie implementacji i jest to kwestia wyłącznie wewnętrzna. Jednak globalny system regulacyjny w coraz większym stopniu adresowany jest do tych, którzy podlegają prawu wewnętrznemu, a mianowicie: jednostek (zarówno jako podmiotów oceniających, jak i gospodarczych oraz społecznych)²² i podmiotów zbiorowych, takich jak korporacje, a w pewnych wypadkach też organizacje pozarządowe²³.

Ta charakterystyka jest najbardziej przekonująca, kiedy organy międzynarodowe podejmują decyzje wywierające bezpośrednie skutki prawne dla jednostek lub przedsiębiorstw, bez żadnej pośredniej roli działań rządu krajowego. Do przykładów można zaliczyć nadawanie certyfikatów projektom CDM – zgodnie z Mechanizmem Czystego Rozwoju (CDM) określonym w Protokole z Kioto, postanowienia Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców dotyczące przyznawania jednostkom statusu uchodźcy oraz nadawanie certyfikatów organizacjom pozarządowym przez ONZ, potwierdzających, że są one specjalnie upoważnione do brania udziału w postępowaniach ONZ. Pogląd, że podmioty prywatne są przedmiotami globalnych regulacji, jest oczywisty także w przypadku większej części zarządzania regulacyjnego wykonywanego poprzez sieci. W ich ramach krajowe urzędy regulacyjne sprawują funkcję zarówno na szczeblu międzynarodowym, decydując wspólnie ze swoimi odpowiednikami w innych państwach o wymogach regulacyjnych – stosowanych w prywatnych przedsiębiorstwach (na przykład bankach komercyjnych) oraz na poziomie krajowym. W takim przypadku implementują i wprowadzają w życie te same normy, w odniesieniu do objętych

²² Zob. R.B. Stewart, przyp. 9. Argument, że jednostki są jedynymi przedmiotami regulacji prawnej długo uchodził za jedyny, za sprawą tradycji liberalnej wśród prawników zajmujących się prawem międzynarodowym. Zob. np.: J.L. Brierly, *Règles générales du droit de la paix*, „Recueil des Cours” 1936, vol. 58, s. 47–52.

²³ Na ten temat zob. P. Négulesco, przyp. 13, s. 604, 605. Na temat tendencji do wypracowania podobnej koncepcji w UE, także w orzecznictwie UE, zob. G. della Cananea, przyp. 17.

regulacjami przedsiębiorstw, zgodnie z ich kompetencjami. Jeszcze bardziej oczywiste jest to w przypadku ustaleń płynących z prywatnego zarządzania, takich jak ISO, w którym większość standardów przeznaczono do realizowania przez prywatne przedsiębiorstwa, nawet jeśli mogą być one implementowane także w prawie krajowym.

W innych sytuacjach celem porządku prawnomiędzynarodowego jest osiągnięcie pożądaných zmian w obrocie prywatnoprawnym poprzez nakładanie zobowiązań regulacyjnych na państwa i nadzorowanie sposobu, w jaki państwa regulują kompetencje podmiotów prywatnych podlegających ich jurysdykcji. Takie układy przypominają modele wielopoziomowego zarządzania, które odnoszone są do Unii Europejskiej i „europejskiej przestrzeni administracyjnej”²⁴. Do przykładów zaliczają się: Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES), Protokół montrealski w sprawie substancji zubażających warstwę ozonową, Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych oraz konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO). Międzynarodowe organy administrujące, odpowiedzialne za promowanie i nadzorowanie implementacji, odgrywają często znaczną rolę regulacyjną, sytuując się poza zakresem stosowania i wbrew klasycznej teorii. W wielu przypadkach organy administrujące, o których mowa, przyjęły założenie o mieszanej, publiczno-prywatnej strukturze zarządzania, gdzie przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe uczestniczą razem z przedstawicielami państw. Tworzy to podstawę do zbudowania trwałego podejścia, którego przykładem jest struktura trójstronnego zarządu ILO, opartego na delegatach państw reprezentujących rządy, pracodawców i związki zawodowe.

W jeszcze innych obszarach państwa są podstawowymi przedmiotami globalnych regulacji, normujących ochronę lub korzyści różnych grup jednostek, prywatnych podmiotów rynkowych albo interesów społecznych. Do przykładów zalicza się tu „dobre zarządzanie” i zasadę standardów praworządności, czy też standardy ochrony środowiska, nakładane przez instytucje takie jak Bank Światowy jako warunek udzielenia wsparcia finansowego krajom rozwijającym się – zawierające wymagania dotyczące oceny projektów rozwojowych pod kątem ich wpływu na środowisko.

Wreszcie, w pewnych obszarach administracji regulacyjnej, aktualny pozostaje klasyczny punkt widzenia, według którego globalne zarządzanie jest skierowane raczej na zachowania rządów wobec innych rządów, a nie podmiotów prywatnych. Dotyczy to takich zagadnień jak międzynarodowe bezpieczeństwo. Jednak nawet tutaj rosnąca prywatyzacja działań związanych z bezpieczeństwem państwa, jak na przykład korzystanie w coraz większym stopniu z usług prywatnych kontrahentów do wykonywania funkcji tradycyjnie należących do państwa (na przykład w przypadku okupacji wojskowej Iraku), powoduje początki erozji klasycznego punktu widzenia²⁵.

²⁴ Zob. M. Shapiro, *The Institutionalization of European Administrative Space* (w:) A. Stone Sweet i in. (eds.), *The Institutionalization of Europe*, Oxford 2001, s. 94; H. Siedentopf (ed.), *Der Europäische Verwaltungsraum*, Baden-Baden 2004.

²⁵ Zob. A. Leander, *Conditional Legitimacy, Reinterpreted Monopolies: Globalisation and the Evolving State Monopoly on Legitimate Violence*, „COPRI Working Paper” 2002, nr 10, s. 18, dostępne na:

Te przykłady wskazują, że odmienności w przedmiocie globalnych systemów administracyjnych – w niektórych przypadkach są to jednostki lub przedsiębiorstwa, w innych zarówno państwa, jak i podmioty rynkowe, w innych państwa z różnymi grupami osób, podmiotów rynkowych, organizacji pozarządowych lub społecznymi interesami jako beneficjentami, w jeszcze innych wyłącznie państwa – mogą zależeć od przedmiotu, celów regulacji lub cech problemu podlegającego unormowaniu. Jest to kwestia znacząca dla przyszłych badań.

C. Globalna przestrzeń administracyjna?

Krótki przegląd struktur i przykładów wskazuje, że istotne funkcje regulacyjne nie mają już wyłącznie wewnętrznego charakteru i że zyskały znaczenie transnarodowe lub globalne. Jest to widoczne zwłaszcza w obszarze stanowienia prawa, gdzie czynności rdzennie międzynarodowe łączą się z działaniami państwowych organów regulacyjnych. Dokonuje się to w sieci globalnej współpracy i skutkuje uzupełnieniem czynności wewnętrznych lub nawet całkowitym decydowaniem o nich, co uznać należy za głęboką ingerencję w wewnętrzne programy i decyzje regulacyjne. Dalej, w coraz większej ilości spraw, decyzje globalne oddziałują bezpośrednio na jednostki lub przedsiębiorstwa. Charakter taki mają decyzje Rady Bezpieczeństwa ONZ o sankcjach i środkach antyterrorystycznych, działalność Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, Mechanizm Czystego Rozwoju zawarty w Protokole z Kioto lub *quasi*-automatyczne inkorporowanie do prawa wewnętrznego decyzji podjętych przez FATE.

Jednak to jeszcze nie stanowi decydującej odpowiedzi na pytanie, czy należy uznać istnienie wyraźnej globalnej przestrzeni administracyjnej, czy też nadal możliwe i w istocie lepsze jest podtrzymywanie klasycznej dychotomii pomiędzy przestrzenią administracyjną w polityce państwa z jednej strony i międzypaństwową współpracą w globalnym zarządzaniu z drugiej. Prawdą jest, że „globalne” i „państwowe” pozostaje oddzielone politycznie i operacyjnie z wielu powodów. Pomimo tego obie domeny są już ściśle splecione w wielu obszarach regulacji i administracji. Pojawienie się programów regulacyjnych na poziomie globalnym i ich przenikanie do odpowiedników na szczeblu krajowym oznacza, że decyzje administracji państwowych są w coraz większym stopniu wymuszane przez normy materialne i proceduralne wykształcone na poziomie globalnym; formalna potrzeba implementacji w prawie krajowym zatem już nie utrzymuje znaczącej niezależności domeny wewnętrznej od międzynarodowej. Jednocześnie organy globalnej administracji, podejmujące te decyzje, w niektórych przypadkach cieszą się zbyt dużą faktyczną niezależnością i swobodą, aby były postrzegane tylko jako przedstawiciele państw. Mierzenie znaczenia i trajektorii wzajemnych powiązań jest kwestią oceny, co do której punkty widzenia się różnią. Według nas prawnicy zajmujący się prawem międzynarodowym nie mogą dłużej w sposób wiarygodny utrzymywać, że

<http://www.ciaonet.org/wps/lea04.pdf>; E. Krahnmann, *Private Firms and the New Security Governance*, „Conflict, Security and Development” 2005, vol. 5; P.W. Singer, *War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law*, „Columbia Journal of Transatlantic Law” 2004, vol. 42, s. 521.

w globalnym zarządzaniu administracyjnym nie występuje rzeczywisty deficyt demokracji i legitymizacji, ponieważ globalne organy regulacyjne odpowiadają przed państwami, a rządy tych państw przed swoimi wyborcami i sądami. Prawnicy zajmujący się wewnętrznym prawem administracyjnym nie mogą dłużej obstawać przy twierdzeniu, że adekwatny stopień odpowiedzialności globalnego zarządzania regulacyjnego może zawsze być osiągnięty poprzez nałożenie wymogów wewnętrznego prawa administracyjnego na wewnętrzne decyzje regulacyjne. Stoimy na stanowisku, że obecne okoliczności wymagają uznania globalnej przestrzeni administracyjnej, różnej – chociaż zawierającej elementy obydwu – od przestrzeni stosunków międzypaństwowych, którą rządzi prawo międzynarodowe, i od wewnętrznej przestrzeni regulacji, którą rządzi wewnętrzne prawo administracyjne²⁶.

Ta wieloaspektowa przestrzeń administracyjna zawiera w sobie pięć typów międzynarodowych i transnarodowych organów administracyjnych opisanych powyżej. W tej przestrzeni państwa, jednostki, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe i inne grupy lub przedstawiciele wewnętrznych i globalnych interesów społecznych oraz ekonomicznych, których dotyczy globalne zarządzanie regulacyjne albo w inny sposób biorą w nim udział, wchodzą ze sobą w złożone interakcje. Przestrzeń ta charakteryzuje się odrębnymi cechami i dynamikami, które wymagają niezależnych normatywnych i pozytywnych studiów oraz teorii. Wysiłki te muszą koniecznie opierać się zarówno na tradycyjnym prawie międzynarodowym, jak i wewnętrznym prawie administracyjnym, jednocześnie wychodząc poza te dziedziny. Tego rodzaju ujęcie zwiastowały na początku XX wieku prace na temat międzynarodowego prawa administracyjnego, jednak zostało ono później zarzucone²⁷. Względna autonomia oraz odrębny charakter globalnej przestrzeni administracyjnej, a także rosnąca władza jej organów decyzyjnych prowadzą nas do opowiedzenia się za rozpoznaniem i dalszym rozwojem nowych i odrębnych zasad oraz mechanizmów odpowiedzialności w obrębie globalnego prawa administracyjnego. Praktycznym rezultatem takiego rozwoju jest to, że prawnicy reprezentujący rządy, organizacje międzynarodowe, przedsiębiorstwa, jednostki i organizacje pozarządowe, zajmujący się rosnącym odsetkiem decyzji regulacyjnych, będą musieli zaznajomić się z instytucjami i działaniami w ramach globalnej przestrzeni administracyjnej i uczestniczyć w budowaniu globalnego prawa administracyjnego, które pomoże zarządzać tą przestrzenią.

Nasze poparcie dla pojęcia globalnej przestrzeni administracyjnej jest wynikiem obserwacji, ale w sposób nieunikniony zawiera potencjalne polityczne i inne normatywne implikacje. Z jednej strony osadzenie globalnego zarządzania w terminologii administracyjnej może prowadzić do jego ustabilizowania i legitymizowania na sposób, który uprzywilejuje dotychczasowych dzierżycieli władzy i wzmocni dominację Północy i Zachodu oraz tamtejszych koncepcji prawa i skutecznego zarządzania. Z drugiej strony może to także wykreować płaszczyznę do krytyki. Ponieważ skala rządów globalnej administracji staje się oczywista (a wpisanie glo-

²⁶ Na temat podobnego podejścia w orzecznictwie UE zob. S. Cassese, przyp. 17, s. 34–36.

²⁷ Na temat korzeni międzynarodowego prawa administracyjnego w prawie publicznym i międzynarodowym zob. np. P. Négulesco, przyp. 13, s. 592–599; zob. także: P. Kazansky, przyp. 14, s. 365.

balnej administracji w ramy tradycyjnej terminologii administracyjnej i regulacyjnej odsłania jej charakter i zakres w sposób jaśniejszy niż używanie niewyraźnych terminów, takich jak zarządzanie)²⁸, tym bardziej sprzeciw i chęć reform mogą odnaleźć główne punkty swojego zainteresowania. W ten sposób z perspektywy mniejszych krajów rozwijających się globalne instytucje regulacyjne, do których zaliczają się WTO, MFW, Bank Światowy czy Rada Bezpieczeństwa ONZ, mogą już jawić się jako „administrujące” nimi na polecenie państw uprzemysłowionych, które są przedmiotami zdecydowanie mniejszej ilości regulacji narzucanych z zewnątrz. Skonfrontowanie tych kwestii ze sobą z perspektywy terminologii administracyjnej może podkreślić potrzebę wynalezienia strategii uzdrowienia sytuacji niesprawiedliwości związanej z tego rodzaju nierównością.

²⁸ Zob. M. Foucault, *Governmentality* (w:) G. Burchell i inni (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Hemel Hempstead 1991, s. 87; zob. także: Ch. Joerges, *The Turn to Transnational Governance and its Legitimacy Problems: The Examples of Standardization and Food Safety*, dostępne na: <http://www.law.nyu.edu/kingsburyb/spring04/globalization/Joerges%20Draft4%20%20g%20Feb%2004.doc>.

III. Powstające globalne prawo administracyjne

A. Zakres globalnego prawa administracyjnego

Ujęcie globalnego zarządzania jako działania o charakterze administracyjnym pozwala na specyficzne i celowe przededefiniowanie wielu standardów dotyczących legitymacji międzynarodowych instytucji. Nadaje to odpowiedni, krytyczny dystans wobec ogólnych i często przesadzonych pretensji dotyczących deficytu demokracji w tych instytucjach²⁹. Zwraca także uwagę naukowców zajmujących się globalnym zarządzaniem na niektóre mechanizmy odpowiedzialności za administracyjne podejmowanie decyzji, włączając w to prawo administracyjne. W porządkach krajowych stosowane jest ono równolegle, ale nie całkowicie niezależnie od klasycznych procedur demokratycznych, takich jak wybory oraz kontrola parlamentarna czy prezydencka. Analiza pokazuje, do jakiego stopnia na poziomie globalnym brakuje mechanizmów odwoławczych oraz dostępu do procedur stale obecnych w krajowym prawie administracyjnym. Jednocześnie stanowi to zachętę do budowania instytucjonalnych procedur, zasad oraz środków prawnych w celu konstruowania w pełni rozwiniętej (i na razie iluzorycznej) globalnej demokracji.

W tym kontekście globalne prawo administracyjne spina w kłamrę rozmaite obszary prawa, które dotyczą globalnej administracji, ale długo traktowane były osobno, często ze względów pojęciowych³⁰. Jako część składową zawiera w sobie dawny obszar „międzynarodowego prawa administracyjnego”, pojęcia używanego dla określenia zasad, procedur i instytucji, poprzez które organizacje międzynarodowe rozstrzygały spory związane z zatrudnieniem oraz inne kwestie wewnętrzne. Obejmuje także specyficzną interpretację – Karla Neumeyera i innych – „międzynarodowego prawa administracyjnego” jako dziedziny prawa krajowego, która reguluje skutki działań administracyjnych jednego państwa w porządku drugiego państwa³¹. Jednakże nasza koncepcja globalnego prawa administracyjnego jest

²⁹ Zob. A. Moravcsik, *Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis*, „Government and Opposition” 2004, vol. 39, s. 336.

³⁰ Por. zawile dystynkcje koncepcyjne: K. Neumeyer, *Internationales Verwaltungsrecht: Völkerrechtliche Grundlagen* (w:) K. Strupp (ed.), *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, Berlin–Leipzig 1924, t. 1, s. 577–581; zob. także J. Gascón y Marin, przyp. 12, s. 9–24.

³¹ Zob. K. Neumeyer, przyp. 30; zob. także G. Hoffmann, *Internationales Verwaltungsrecht* (w:) I. von Münch (ed.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, wyd. 6, Berlin 1982, s. 781.

znacznie szersza, bliska podejściu Paula Négulesco z 1935 r., który widział międzynarodowe prawo administracyjne jako „dziedzinę prawa publicznego, która oceniając zjawiska prawne współtworzące międzynarodową administrację dąży do znalezienia i określenia norm zarządzających ową administracją oraz do ich usystematyzowania”³². W naszym podejściu globalne prawo administracyjne łączy wszystkie zasady i procedury, które są pomocne w zapewnieniu odpowiedzialności globalnej administracji, i koncentruje się w szczególności na strukturach administracyjnych, przejrzystości, możliwości uczestnictwa w procedurze administracyjnej, regułach uzasadniania decyzji oraz mechanizmach odwoławczych.

Bliskie analogie między krajowym i transnarodowym prawem administracyjnym muszą być traktowane z dużą ostrożnością. Niemniej socjologia prawniczego kształcenia zawodowego, zdominowana przez szkolenia krajowe wykazuje, że projekt globalnego prawa administracyjnego w praktyce prawdopodobnie zawierać będzie, w swoim aspekcie konstruktywnym, wysiłki idące w kierunku identyfikacji, nakreślenia oraz prób budowania międzynarodowych i globalnych struktur. Będzie to miało na celu realizację funkcji przynajmniej w części porównywalnych z tymi, które spełnia krajowe prawo administracyjne oraz takie zreformowanie krajowego prawa administracyjnego, by umożliwić jego działanie w oparciu o coraz bardziej globalny charakter regulacji. Definicje prawa administracyjnego w Europie kontynentalnej częściej mają charakter klasyfikacyjny niż normatywny, dotyczą takich zagadnień jak ogół reguł wiążących podmioty administracyjne, poza normami mającymi charakter konstytucyjny³³. Widziane w podobny klasyfikacyjny sposób, globalne prawo administracyjne mogłoby zawierać ogół zasad rządzących działaniami administracyjnymi przez pięć wskazanych wyżej odmiennych typów organów administracyjnych. Włączałyby to prawo materialne, które określa kompetencje i ograniczenia regulatorów, jak traktaty w dziedzinie praw człowieka oraz orzecznictwo definiujące warunki, w jakich organy państwa mogą ingerować w wolność jednostek³⁴. Tak daleko sięgałaby wspomniana wyżej definicja Négulesco, podobnie jak kilka innych ujęć międzynarodowego prawa administracyjnego³⁵. Jednak określenie obszaru tak szeroko, generowałyby już na początku trudności z uporządkowaniem programu badań i zaciemniałoby normatywne postulaty zawarte w pracy nad globalnym prawem administracyjnym. Postulaty te muszą być

³² Zob. P. Négulesco, przyp. 13, s. 593.

³³ Por. ogólnie H. Maurer, przyp. 7. Analiza krajowego prawa administracyjnego podkreśla funkcje normatywne względem podmiotu o charakterze politycznym. Z historycznego punktu widzenia funkcje polityczne w żaden sposób nie były takie same w różnych systemach politycznych: w XIX w. prawo administracyjne w różny sposób i z różnych powodów wkraczało w systemy demokratyczne, takie jak Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone, ale także w systemy monarchiczne dominujące w dużej części Europy kontynentalnej. Te różnice w źródłach i podejściu do władzy wykonawczej powodują stałe reperkusje. Analiza owych zróżnicowanych tradycji prawa administracyjnego ma ogromne znaczenie dla globalnego prawa administracyjnego. Zob. P.L. Lindseth, *The Paradox of Parliamentary Supremacy: Delegation, Democracy, and Dictatorship in Germany and France, 1920s–1950s*, „Yale Law Journal” 2004, vol. 113, s. 1341.

³⁴ Podobne podejście zob. Ch. Tietje, przyp. 12.

³⁵ Zob. P. Kazansky, przyp. 14, s. 361; zob. także J. Gascón y Marin, przyp. 12, s. 20 i w innych miejscach.

wyraźnie sformułowane, by mogły stać się przedmiotem testów i krytyki. Zatem celem pola badań, jakim jest globalne prawo administracyjne, nie jest ustalenie zawartości norm materialnych, ale raczej analiza funkcjonowania – istniejących lub potencjalnych – zasad, reguł proceduralnych, mechanizmów odwoławczych i innych mechanizmów dotyczących przejrzystości, uczestnictwa, uzasadniania decyzji i zapewnienia praworządności w ramach globalnego zarządzania.

B. Źródła globalnego prawa administracyjnego

Formalne źródła globalnego prawa administracyjnego zawierają w sobie klasyczne źródła międzynarodowego prawa publicznego – traktaty, zwyczaj i zasady ogólne – ale jest mało prawdopodobne, by źródła te wystarczyły dla uzasadnienia pochodzenia i znaczenia normatywnej praktyki już istniejącej w tym obszarze. Traktaty rzadko odnoszą się bezpośrednio do prawa administracyjnego. Jeśli formułują zasady procedury administracyjnej, to są one z reguły adresowane do państw i wiążące dla państw, a nie – instytucji międzynarodowych lub międzyrządowych powiązań urzędników krajowych. Prawo zwyczajowe jest ciągle powszechnie rozumiane jako tworzone przede wszystkim przez działania państw i nie zawiera obecnie w pełni istotnej praktyki podmiotów pozapaństwowych, takich jak globalne organy administracyjne. Wreszcie „zasady ogólne prawa”, jako źródła prawa międzynarodowego, zostały ograniczone głównie do potrzeb wewnętrznych instytucji międzynarodowych oraz do norm, co do których istnieje wysoki poziom zbieżności w świecie. Akceptacja zasad ogólnych w praktyce formalnego prawa międzynarodowego była niska i jest mało prawdopodobne, by została szybko rozszerzona na różnorodne i rozproszone konteksty globalnej administracji.

Może się zdarzyć, że szersze uwzględnienie źródeł prawa istniejących praktyk w globalnej administracji zostanie osadzone na zrewidowanej wersji *ius gentium*, która obejmie normy powstające w szerokim kręgu podmiotów o zróżnicowanych konfiguracjach, a nie będzie opierać się jedynie na *ius inter gentes* wywodzącym się z porozumień między państwami³⁶. To podejście odzwierciedlałoby do pewnego stopnia procedury prawodawcze w innych obszarach prawa poza państwem, takich jak *lex mercatoria*, oparte na praktyce podmiotów handlowych na świecie³⁷. Założenia dotyczące możliwego rozwoju *ius gentium* w globalnej administracji są wciąż nieprecyzyjne. Jeśli miałyby ono odzwierciedlać podejście oparte nie na prawie naturalnym, ale na praktyce, pozostanie niepewność co do podstaw takich norm i ich statusu prawnego. To, że zasady prawa wymagają dużej zbieżności systemów prawnych, oznacza mocne zobowiązanie do integracji i unikania narzucania regulacji przez jedną grupę państw innej. *Ius gentium*, niezależnie od stopnia jego atrakcyjności dla globalnego prawa administracyjnego, będzie się musiało zmierzyć także z tym wyzwaniem.

³⁶ B. Kingsbury, *The Administrative Law Frontier In Global Governance*, „Proceedings of the American Society of International Law” 2005, vol. 99, s. 143.

³⁷ Zob. np.: G. Teubner (ed.), *Global Law Without a State*, Dartmouth 1997.

Jednakże, nawet w ramach tradycyjnych źródeł międzynarodowego prawa publicznego, może istnieć przestrzeń dla rozwoju norm istotnych dla globalnego prawa administracyjnego. W odniesieniu do prawa traktatowego możliwe jest przyjęcie podejścia rozwinętego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka [ETPC], który musiał sobie poradzić z problemem polegającym na tym, że europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [potocznie Europejska Konwencja Praw Człowieka – EKPC] formalnie nie wiąże organizacji międzyrządowych ani Unii Europejskiej. ETPC wymaga, by państwa strony zapewniły, żeby organizacje, którym powierzają władzę, gwarantowały poziom ochrony odpowiedni do poziomu wynikającego z EKPC. Stosowanie tego standardu w szerszym zakresie przyznawałoby przynajmniej podstawowy zestaw standardów dla organów globalnej administracji, ale nie rozwiązywałoby problemu, jak implementować i dostosować obszerne zbiory norm krajowych do wymogów transnarodowych i międzypaństwowych instytucji, a jeszcze w mniejszym stopniu – do hybrydowych prywatno-publicznych lub całkowicie prywatnych organów.

Ostatni problem dotyczący źródeł odnosi się do statusu prawa krajowego. Prawo krajowe jest źródłem prawa dla administracji krajowej, stąd także dla organów administracji krajowej implementujących prawo globalne i/lub funkcjonujących jako część globalnych struktur administracyjnych. Sądy krajowe mogą także stanowić forum kontrolne – oddziaływania środków prawnych globalnych organów administrujących, wpływających bezpośrednio na podmioty prywatne. Dzięki użyciu takich metod zapewnienie odpowiedzialności globalnej administracji mogłoby odbywać się poprzez mechanizmy prawa krajowego; subtelna architektura odpowiedzialności skierowana na mechanizmy krajowe stanowiłaby środek refleksji nad różnymi zobowiązaniami normatywnymi każdego społeczeństwa krajowego i w ten sposób zmniejszała istniejące różnice³⁸. Mechanizmy krajowe, ustanowione i działające w oparciu o lokalne preferencje, mogą nie wypełnić funkcjonalnych potrzeb w odniesieniu do stopnia jednolitości zasad i mechanizmów na poziomie globalnym oraz w odniesieniu do reakcji na określone cechy poszczególnych globalnych porządków administracyjnych. Konflikty między prawem krajowym, w szczególności prawem konstytucyjnym, a tymi globalnymi potrzebami mogą być trudne do rozwiązania, wyłączając wprowadzenie pragmatycznych czasowych przystosowań. Jest zbyt wcześnie, by móc określić, jak regularne i rygorystyczne stosowanie prawa wewnętrznego do krajowego uczestnictwa w transnarodowych i globalnych organach administracyjnych, albo bezpośrednio do ich decyzji, będzie oddziaływało na funkcjonowanie tych organów³⁹. Jeśli wszyscy członkowie tych

³⁸ Zob. A.-M. Slaughter, *A New World Order. Government Networks and the Disaggregated State*, Princeton 2004.

³⁹ Zob. R.B. Stewart, przyp. 9. Na temat zastosowania amerykańskich procedur analitycznych dotyczących wpływu ratyfikacji przez Stany Zjednoczone NAFTA i porozumień Rundy Urugwajskiej WTO na środowisko naturalne, zob. M. Porterfield, *Public Citizen v. United States Trade Representative: The (Con)Fusion of APA Standings and the Merits Under NEPA*, „Harvard Environmental Law Review” 1995, vol. 19, s. 19; J. Salzman, *Seattle’s Legacy and Environmental Reviews of Trade Agreements*, „Journal of Environmental Law” 2001, vol. 31, s. 501. Na temat zachwianej równowagi w procedurze administracyjnej w sądach Stanów Zjednoczonych pomiędzy przestrzeganiem zasad prawa międzynarodowego, a poszanowaniem uznania amerykańskich agencji rządowych, kiedy ich działania pozostają

organów byliby poddani różnym krajowym wymogom, proceduralnym i materialnym, organy mogłyby mieć wielką trudność w osiągnięciu jednolitości potrzebnej do skutecznego regulowania i zarządzania. Różnorodne kontrole stosowane na poziomie krajowym mogłyby także hamować zdolność regulatorów krajowych do efektywnego uczestnictwa w globalnym regulacyjnym procesie decyzyjnym. Skoro tradycyjny dualistyczny rozdział między tym co krajowe, a tym co międzynarodowe nie jest do utrzymania w zintegrowanej globalnej przestrzeni administracyjnej, relacja między nimi wymaga stałego pragmatycznego dostosowania i pogłębionej analizy teoretycznej.

Nawet gdyby osiągnięto porozumienie w kwestii ustalenia formalnych źródeł globalnego prawa administracyjnego, w znaczeniu albo tradycyjnego prawa międzynarodowego, albo zrewidowanego podejścia do *ius gentium*, jest mało prawdopodobne, aby definitywny i szczegółowy zestaw reguł i zasad rządzących globalną administracją mógł obecnie zostać sformułowany także w odniesieniu do formalnych porozumień międzyrządowych. Pisemne porozumienia międzyrządowe dotyczące takich norm są rozsiane i relatywnie rzadkie, praktyka globalnych organów administracyjnych ma charakter rozproszony, a formalne normy krajowe różnią się zasadniczo od siebie, nawet jeśli zachodzi pewna zbieżność między nimi. Globalne porozumienia regulacyjne o charakterze mieszanym lub prywatnym nie są bezpośrednio przedmiotem większości tych reguł i zasad, a status powstających administracyjnych zasad prawnych i praktyk w odniesieniu do takich mieszanych i prywatnych systemów pozostaje w znacznym stopniu nieustalony. Co więcej, zgodnie z podejściem *ius gentium* nieunikniony jest spór dotyczący zakresu podmiotów, których praktykę należałoby uznać za relewantną dla powstania nowej normy oraz stopnia jednolitości praktyki, potrzebnego dla wygenerowania silnego poparcia. Czy przyjęcie (lub nieprzyjęcie) istnienia mechanizmów odpowiedzialności w instytucjach międzynarodowych powinno być w większym stopniu uznawane za przejaw (lub jego brak) istnienia nowej normy aniżeli przyjęcie (lub nieprzyjęcie) takich mechanizmów w nieformalnych międzyrządowych sieciach lub instytucjach mieszanych z udziałem podmiotów prywatnych? Te pytania dotyczące metodologii wymagają dalszego nakładu pracy w przyszłości.

C. Mechanizmy instytucjonalne stosowania i rozwoju globalnego prawa administracyjnego – systematyka

1. Kontrola globalnej administracji przez mechanizmy krajowe

W związku z brakiem prawdziwie międzynarodowych mechanizmów odpowiedzialności w większości porządków globalnej administracji, organy krajowe często przejmowały inicjatywę w próbie jej kontrolowania. Przejawiało się to w najbar-

w sprzeczności z zasadami WTO, zob. J.A. Restani, I. Bloom, *Interpreting International Trade Statutes: Is the Charming Betsy Sinking?*, „Fordham International Law Journal” 2001, vol. 24, s. 1533, w którym argumentują, że sąd powinien być bardziej elastyczny wobec agencji, jeśli organ przestrzegał procedur wymiany informacji (*notice-and-comment procedure*) lub innych mechanizmów ochrony rzetelnego procesu, *ibidem*, s. 1543, 1545.

dziej oczywisty sposób poprzez próbę ustanowienia jurysdykcji sądów krajowych nad działaniami instytucji międzynarodowych. Tak w 2000 r., w głośnej decyzji Sąd Konstytucyjny Bośni zdecydował, że może zweryfikować niektóre decyzje Wysokiego Przedstawiciela ONZ dla Bośni⁴⁰. Wysoki Przedstawiciel wywodził swoje kompetencje z układu w Dayton z 1995 r. oraz z aneksu do porozumienia, który stanowił że Wysoki Przedstawiciel jest ostatecznym arbitrem⁴¹. Niemniej Sąd Konstytucyjny stwierdził, że kiedy Wysoki Przedstawiciel działa bardziej jako *de facto* urzędnik krajowy niż przedstawiciel międzynarodowy, to nie stoi ponad konstytucją, a jego akty mogą być przedmiotem kontroli⁴². W innym wariantcie tego samego podejścia, jednostki w Unii Europejskiej wносиły skargi do sądów krajowych na regulacje unijne, implementujące sankcje Rady Bezpieczeństwa ONZ. W jednej z takich spraw trzech obywateli Szwecji o pochodzeniu somalijskim wniosło sprawę do Sądu Pierwszej Instancji (SPI), twierdząc, że zostali niesłusznie poszkodowani przez Radę, bez poszanowania zasad procedury, a unijne regulacje implementujące były nielegalne⁴³. W oparciu o wąską podstawę prawną SPI odrzucił ich wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, ale zastrzegł sobie kompetencję do wydania orzeczenia merytorycznego⁴⁴. Wkrótce potem Komitet ds. sankcji Rady Bezpieczeństwa zdecydował się na skreślenie dwóch skarżących z listy podmiotów, których aktywa zostały zamrożone i ustanowił procedurę, w której jednostki mogą za pośrednictwem rządu krajowego przedstawić wniosek o skreślenie z listy wraz z uzasadnieniem⁴⁵.

Wskazane dwa przykłady zaangażowania sądów w kontrolę instytucji międzynarodowych na wniosek jednostek, których materialne lub proceduralne prawa zostały rzekomo naruszone, są porównywalne do wysiłków sądów krajowych, podejmowanych od lat siedemdziesiątych XX w. w niektórych krajach europejskich, aby wpływać na działania Wspólnot Europejskich⁴⁶. Są także porównywalne do

⁴⁰ Zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego Bośni i Hercegowiny z 3 listopada 2000 r., sprawa U9/00, dotycząca ustawy o służbie granicznej (dalej: sprawa U9/00), pkt 9.

⁴¹ Zob. Porozumienie z Dayton, załącznik 10, art. II; zob. także Security Council Resolution, UN Security Council Official Records, 50th Sess. U.N. Doc./RES/1031 (1995), s. 26, 27.

⁴² Sprawa U9/00, pkt 9. Zob. też C. Stahn, *International Territorial Administration in the Former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges Ahead*, „Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2001, vol. 61, s. 158, 159, 167–171.

⁴³ Sprawa T-306/01, *R. Aden przeciwko Radzie UE*, 2002, ECR II-02387 (zastosowanie środków tymczasowych).

⁴⁴ Zarządzenie Przewodniczącego Sądu Pierwszej Instancji z 7 maja 2002 r. (odmowa zastosowania środków tymczasowych ze względu na brak naglącej potrzeby), http://europa.eu.int/eurlex/ pri/end/oj/dat/2002/c_191/c_19120020810en00250026.pdf (dostęp 25 marca 2005).

⁴⁵ Na temat ogólnej procedury Rady Bezpieczeństwa zob. *Guidelines of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1267 (1999) for the Conduct of its Work*, 7 listopada 2002 r., zmienne 10 kwietnia 2003 r., http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf. Komentarz na temat decyzji o wprowadzeniu na listę, zob. P. Cramér, *Recent Swedish Experiences with Targeted UN Sanctions: The Erosion of Trust in the Security Council* (w:) E. de Wet, A. Nollkaemper (eds.), *Review of the Security Council by Member States*, Intersentia 2003, s. 94, 95; zob. także D. Dyzenhaus, *The Rule of (Administrative) Law in International Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 129.

⁴⁶ M. Kumm, *Who is the Final Arbiter of Constitutionality in Europe? Three Conceptions of the Relationship Between the German Federal Constitutional Court and the European Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1999, vol. 36, s. 351.

decyzji ETPC wyznaczających granice delegacji kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowych w celu ochrony praw jednostek. W licznych decyzjach Trybunał uznał, że państwa strony EKPC, uczestnicząc w organizacjach międzynarodowych, często nie będą w stanie zapewnić pełnego zakresu ochrony wynikającej z EKPC, domagał się jednak zapewnienia przez państwa strony podobnego standardu ochrony. Na tej podstawie dopuścił uczestnictwo państw członkowskich w Unii Europejskiej⁴⁷, a także wyznaczył państwom ograniczenia w udzielaniu Europejskiej Agencji Kosmicznej immunitetu przed sądami krajowymi⁴⁸.

Na bardziej konwencjonalnych podstawach sądy krajowe rewidowały decyzje globalnych organów administracyjnych o charakterze prywatnym. Zastosowanie znajdują tutaj normy międzynarodowego prawa prywatnego, włączając w to normy odnoszące się do krajowego porządku publicznego, a sądy krajowe mogą przypuszczalnie chcieć wykonywać swoją jurysdykcję. Przykładowo, system prawny MKOl oraz Sportowy Sąd Arbitrażowy musiały przekonać sądy krajowe, że ich decyzje w sprawach antydopingowych spełniają kryteria rzetelnego procesu, aby być uznanymi w prawie krajowym.

Sądy nie są bynajmniej jedynymi instytucjami krajowymi wpływającymi na odpowiedzialność globalnej administracji. W Stanach Zjednoczonych na przykład niektóre federalne organy stanowiące prawo przeprowadzają konsultacje społeczne, przyjmując komentarze, gdy biorą udział w międzynarodowym ustanawianiu standardów w niektórych dziedzinach⁴⁹. W takich przypadkach udział zainteresowanych osób w procedurach administracyjnych jest przesunięty do etapu uznawanego najczęściej za przygotowawczy. To zapewnia, że udział przychodzi w takim czasie, by wpłynąć na międzynarodowe negocjacje pomiędzy organami stanowiącymi, które skutkują wydaniem decyzji implementowanych następnie w prawie krajowym lub istotnie wpływających na jego kształt⁵⁰. Podobnie parlamenty w niektórych sprawach zaczęły roztaczać swój nadzór nad działaniami administracyjnymi urzędników krajowych w globalnych powiązaniach administracyjnych. Przykładowo, Kongres Stanów Zjednoczonych wymagał raportów od amerykańskich agencji regulacyjnych przed wyrażeniem zgody na rekomendacje finansowych grup regulacyjnych, takich jak Komitet Bazylejski⁵¹. Do tej pory jednak tego typu wysiłki są okazjonalne i fragmentaryczne. Często wywołane są zaistnieniem określonych kontrowersji i w rezultacie niektóre problemy są pomijane, a niektóre nad-

⁴⁷ Zob. *Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 24833/94, „European Human Rights Report” 1999, nr 28, s. 361, pkt 32; Trybunał potwierdził trwały charakter odpowiedzialności państw na podstawie EKPC, także po transferze kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowych, takich jak Wspólnoty Europejskie, które nie są bezpośrednio związane Konwencją.

⁴⁸ *Waite i Kennedy przeciwko Niemcom*, skarga nr 26083/94, „European Human Rights Report” 1999, nr 30, s. 261, pkt 68; (Trybunał stwierdził, że „czynnik materialny” w określeniu, czy Konwencja zezwala Niemcom udzielić Europejskiej Agencji Kosmicznej immunitetu przeciwko właściwości sądów niemieckich, zależy od tego, czy skarżący mają alternatywną rozsądną możliwość ochrony swoich praw gwarantowanych Konwencją). W tym przypadku Trybunał stwierdził, że skarżący mieli alternatywne dostępne im środki procesowe i dlatego podtrzymał udzielenie immunitetu. *Ibidem*, pkt 73.

⁴⁹ R.B. Stewart, *przyp.* 9.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Zob. D. Zaring, *Informal Procedure*, *przyp.* 11, s. 598.

miernie eksponowane. W niektórych przypadkach liczne komitety prawodawcze, organy sądowe i międzynarodowe komitety dochodzeniowe mogą dążyć do tego samego celu, z reguły z towarzyszącą temu uwagą mediów. Tak stało się w przypadku dochodzeń prowadzonych od 2003 r. w programie ONZ „Ropa za Żywność” w Iraku i wynikających z nich rekomendacji dotyczących reform procesów zarządzania ONZ-em. Wiele problemów prawnych dotyczących takiego prawnego nadzoru nie zostało jeszcze dokładnie przeanalizowanych, włączając reguły dopuszczenia do procesu dowodów otrzymanych w innej procedurze, złożone i czasami niesatysfakcjonujące reguły dotyczące immunitetów oraz zasady właściwości oraz pierwszeństwa krajowych i międzynarodowych postępowań. Środki krajowe często wywołują (czasem zamierzony) skutek utrudniający efektywny nadzór nad globalnym zarządzaniem. Chociaż kontrola krajowa odgrywa coraz ważniejszą pozytywną rolę, nie wypracowano jeszcze spójnych wzorców wykorzystywania instytucji krajowych do kontroli administracji sprawowanej przez transnarodowe i międzynarodowe organy.

2. Mechanizmy wewnętrzne przyjęte przez instytucje globalne dla zapewnienia uczestnictwa w procedurach i ponoszenia odpowiedzialności

W obliczu publicznej i rządowej krytyki wyzwań stojących przed instytucjami krajowymi oraz wysiłków uczestniczących państw i zarządców globalnych organów administracyjnych w celu wzmocnienia kontroli nad ich działaniami, globalne organy administracyjne ustanowiły własne mechanizmy odpowiedzialności. Ilustracją tej tendencji jest ustanowienie przez Radę Bezpieczeństwa ograniczonych procedur administracyjnych dla wpisania lub skreślenia z listy jednostek dotkniętych sankcjami ONZ. Procedura, ustanowiona po części w odpowiedzi na postępowanie przed sądem krajowym dotyczące wprowadzenia do prawa krajowego decyzji zawierającej wspomnianą listę, jest wysoce problematyczna. Wymienione osoby, nie mając praw proceduralnych, muszą polegać na działaniach państw swojego obywatelstwa lub zamieszkania – celem dochodzenia swoich praw. Jednak taki mechanizm wprowadza kilka wymogów uzasadnienia decyzji i nadzoru w prace komitetów Rady Bezpieczeństwa, które z reguły uważają się za organy o charakterze czysto politycznym, nieporównywalne w żadnym stopniu z organami administracyjnymi⁵².

Innowacyjnym rodzajem bardziej solidnego mechanizmu administracyjnego jest Panel Kontroli Banku Światowego (*World Bank Inspection Panel*). Procedura w ramach Panelu została ustanowiona w celu polepszenia przestrzegania przez personel Banku Światowego wewnętrznych dyrektyw, takich jak wytyczne Banku zapewniające, że projekty finansowane przez Bank są przyjazne dla środowiska. Procedura zezwala Radzie na sprawowanie dodatkowej kontroli nad bieżącą administracją zarządzania Bankiem. Panel pełni jednak także istotną funkcję forum adresowanego do jednostek i grup, gdzie możliwe jest kwestionowanie roli Banku Światowego w przestrzeganiu polityk dotyczących określonych projektów. Panel

⁵² Zob. P. Gutherie, *Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights*, „NYU Annual Survey of American Law” 2004, vol. 60, s. 512–514.

ma jedynie kompetencje w dziedzinie wydawania raportów oraz zaleceń i nie może zatrzymać lub zmienić niezgodnych projektów. Co więcej, podstawy takiego kwestionowania są ograniczone do zarzutów naruszeń polityk samego Banku Światowego i nie rozciągają się na prawo międzynarodowe w ogólności, jednak to ograniczenie okazjonalnie traciło na ostrości i w przyszłości może okazać się nietrwałe. Model Panelu Kontroli, wraz ze zmianami zawierającymi szersze kompetencje do promocji zawierania ugód, został przyjęty w kilku bankach regionalnych⁵³.

Niektóre sieci międzyrządowe skierowały działania na ustanowienie bardziej otwartego uczestnictwa w procedurze oraz większej jej przejrzystości. Gwałtowny rozwój sieci regulacyjnych był niejednokrotnie skutkiem nieformalnego charakteru, stanowiącego często ich podstawową zaletę. Na przykład Komitet Bazylejski banków centralnych otworzył szerzej na komentarze zainteresowanych stron proces prowadzący do redakcji Nowej Umowy Kapitałowej (Bazylea II)⁵⁴. Podobne zdarzenia miały miejsce w OECD, kiedy zwrócono uwagę na potrzebę większej legitymacji proceduralnej w pracach organizacji, po upadku Wielostronnego Porozumienia o Inwestowaniu. Obecnie OECD ustanowiło procedurę konsultacji społecznych (*notice-and-comment procedure*) i zachęca do szerszego publicznego uczestnictwa bezpośredniego lub poprzez mechanizmy państw członkowskich⁵⁵. Inną organizacją, w której funkcjonuje procedura konsultacji społecznych jest Światowa Organizacja Zdrowia Zwierząt (*World Organization for Animal Health* – OIE), która rozwija standardy zdrowia zwierząt mające zastosowanie w ramach Porozumienia SPS. Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy także zaprasza podmioty zewnętrzne do uczestniczenia w wysiłkach normotwórczych i zezwala na komentarze ze strony podmiotów, które mają zostać uznane za niewspółpracujące, przez co narażające się na pewną formę sankcji⁵⁶.

Organizacje pozarządowe w procesie decyzyjnym dążyły, jakkolwiek z dyskusyjnymi skutkami, do wzmocnienia partycypacji w globalnej administracji, na przykład w ramach Komisji Kodeksu Żywnościowego (*Codex Alimentarius*)⁵⁷. Organizacje pozarządowe także uformowały mniej lub bardziej ściśle związki zarządzania regulacyjnego z korporacjami. Na przykład na podstawie niektórych standardów pracy lub ochrony środowiska korporacje próbowały zintegrować organizacje pozarządowe z tym, co wcześniej było strukturą czysto samoregulacyjną, w celu wzmocnienia legitymacji tych standardów i mechanizmów certyfikacji ustanowionych przez te struktury⁵⁸. W niektórych przypadkach takie porozumienia przy-

⁵³ Zob. D. Clark i inni (eds.), *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Lanham, Maryland 2003; zob. także G. Alfredsson, R. Ring (eds.), *The Inspection Panel Of The World Bank: A Different Complaints Procedure*, Hague 2001.

⁵⁴ Zob. D. Zaring, *Informal Procedure*, przyp. 11, s. 557.

⁵⁵ Zob. J. Salzman, *Accountability and Participation in OECD Regulation: Environment, Business and Laboratory Standards*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 175.

⁵⁶ Informacja na temat Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy: <http://www.fatf-gafi.org>.

⁵⁷ Zob. *Codex Alimentarius Commission, Alinorm 03/25/3: Report of the Evaluation Of The Codex Alimentarius and Other FAO And WHO Food Standards Work*, 2002.

⁵⁸ Zob. H. Schepel, *The Constitution of Private Governance. Product Standards in the Regulation of Integrating Markets*, Oxford 2005.

mują charakter mieszany, działając pod egidą międzynarodowych organów administracyjnych, takich jak agencje ONZ⁵⁹.

3. Globalne systemy rozproszonej administracji

Trzeci mechanizm powstającego globalnego prawa administracyjnego ustanawia kontrolę skoordynowanej administracji krajowej albo – zgodnie z wprowadzoną tutaj terminologią – rozproszony element w globalnej administracji. Aby krajowi regulatorzy funkcjonowali jako uczestnicy globalnego porządku, a nie tylko jako podmioty krajowe, agencje międzyrządowe promowały normy globalne – dla zarządzania nie tylko materią regulacji krajowych, ale także procedurami decyzyjnymi krajowych organów regulacyjnych podczas stosowania norm globalnych lub podlegających ich wskazaniom. W konsekwencji te wymogi proceduralne nadają krajowym organom regulacyjnym i ich urzędnikom dodatkową rolę przedstawicieli porządku globalnego i ustanawiają ich niejako odpowiedzialnymi za jego przestrzeganie⁶⁰. Wymogi te są ustanawiane w celu zabezpieczenia interesów państw, jednostek i firm zależnych od globalnych regulacji, a także szerszych społecznych i ekonomicznych interesów regulowanych przez taki porządek, poprzez udzielenie im środków proceduralnych dla zapewnienia wierności regulatorów krajowych normom globalnej administracji, ustanowionym, aby chronić ich prawa i interesy.

Pierwsze orzeczenie Organu Apelacyjnego WTO w sprawie krewetek było usilną próbą promocji forum ochrony interesów krajowych naruszonych przez obce państwa⁶¹. Organ Apelacyjny rozstrzygnął, że w celu utrzymania ograniczeń importu na podstawie wyjątków z art. XX GATT państwo musi wykazać, iż państwa i zagraniczni producenci mieli dostęp do pewnej formy rzetelnego procesu⁶². Stąd normy międzynarodowe wymagały zmiany w dążeniu do zagwarantowania odpowiedzialności w ramach krajowych procedur administracyjnych, tak by zapewnić przestrzeganie przez regulatorów krajowych relewantnych norm zewnętrznych.

Inne elementy prawa WTO, włączając w to GATS, także wymagają zmian w krajowych procedurach administracyjnych. Na przykład w sektorze telekomunikacyjnym wprowadzono model niezależnych agencji regulacyjnych; w tym przypadku procedura służy głównie lepszej implementacji materialnych celów globalnych uregulowań telekomunikacyjnych⁶³. To także jest celem przyświecającym daleko sięgającej kontroli sądowej trybunałów arbitrażowych, ustanowionych na mocy traktatów o ochronie inwestycji przy pomocy systemu ICSID i NAFTA. W ramach

⁵⁹ Zob. J. Ruggie, *Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection* (w:) D. Held, M. Koenig-Archibugi (eds.), *Taming Globalization: Frontiers Of Governance*, Cambridge 2003, s. 105, 106.

⁶⁰ Podwójną – krajową i globalną rolę publicznych przedstawicieli krajowych omawia A.-M. Slaughter, *A New World Order...*, przyp. 38.

⁶¹ Zob. sprawa krewetek, przyp. 20.

⁶² *Ibidem*. Zob. także komentarz G. della Cananea, *Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law*, „European Public Law” 2003, vol. 9, s. 563; zob. także S. Cassese, *Global Standards for National Administrative Procedure*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 111.

⁶³ M. Krajewski, *National Regulation and Trade Liberalization in Services*, Hague–London–New York 2003, s. 164–178.

tych mechanizmów inwestor może kwestionować działania administracyjne państwa przyjmującego przed międzynarodowymi sądami arbitrażowymi, jeśli uważa, że jego prawa gwarantowane odpowiednim traktatem inwestycyjnym zostały naruszone. Decyzje tych trybunałów w coraz większym stopniu tworzyły ograniczenia dla prawodawców krajowych, zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym. Dostarcza to inwestorowi bardzo mocnego instrumentu, którego moc prawdopodobnie nie zawsze jest zrównoważona przez wystarczającą reprezentację interesu o charakterze między innymi publicznym. Podstawowa kontrola administracji krajowej przez regionalne i globalne organy ma także miejsce w ramach traktatów dotyczących ochrony praw człowieka. Stosując kryteria prawne, Europejski Trybunał Praw Człowieka bada zgodność postępowania administracji krajowej z Europejską Konwencją Praw Człowieka, a także rozwija orzecznictwo dotyczące krajowych procedur administracyjnych, w szczególności odwoławczych⁶⁴.

Dla wielu krajów rozwijających się najprawdopodobniej najbardziej wpływowym przykładem w tej kategorii są instytucje Bretton Woods. Polityki Banku Światowego dotyczące dobrego zarządzania (*good governance*), określone jako zalecenia lub warunki pomocy finansowej dla państw rozwijających się, stworzyły obszerne kodeksy zasad oraz reguł organizacji i procedur dla administracji krajowej – obejmujące spektrum od środków zwalczania korupcji do praktyk zapewniających większą transparentność i gwarancje proceduralne podmiotów uczestniczących w rynku⁶⁵. Biorąc pod uwagę zależność wielu państw od pomocy i zewnętrznego finansowania, wskazane normy Banku Światowego zmieniły lub zmieniają administrację krajową w wielu częściach świata. Porównywalne warunki, narzucone przez MFI i dotyczące pomocy finansowej dla państw rozwijających się, wywołały podobne skutki.

D. Doktrynalne cechy globalnego prawa administracyjnego: powstające zasady i wymogi

Obok różnorodności mechanizmów instytucjonalnych globalne prawo administracyjne zawiera kilka podstawowych zasad i wymogów o charakterze zarówno proceduralnym, jak i materialnym. Biorąc pod uwagę fragmentację praktyki w ramach globalnej administracji i ograniczony stan zharmonizowanej wiedzy na ten temat, nie możemy odważyć się na zaprezentowanie postulatów doktrynalnych dotyczących tej gałęzi prawa jako całości. Niemniej pewne propozycje mogą jednak zostać wstępnie zidentyfikowane, nawet jeśli ich zasięg może obecnie być ograniczony. Głównym przedmiotem dalszych badań będzie zakres, w jakim znajdują one odzwierciedlenie w praktyce globalnej administracji oraz zakres ich możliwego zastosowania i przystosowania do obszarów międzynarodowych i transnarodowych unormowań, w ramach których prawo administracyjne jest obecnie szczątkowe lub w ogóle nie istnieje.

⁶⁴ Ogólnie na ten temat zob. H. Labayle i inni, *Droit administratif et Convention européenne des droits de l'homme*, „Revue française de droit administratif” 1995, vol. 11, s. 1172.

⁶⁵ Zob. N. Woods, A. Narlikar, *Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF and the World Bank*, „International Social Science Journal” 2001, vol. 53, s. 569.

1. Udział w procedurze i jej przejrzystość

W warunkach krajowych jednym z klasycznych elementów prawa administracyjnego jest prawo jednostek do wyrażenia swojego poglądu i otrzymania odpowiednich informacji, zanim decyzja zostanie podjęta. Różne wersje tej zasady są coraz szerzej stosowane w globalnym zarządzaniu administracyjnym, co ilustruje kilka przykładów. W przypadku działań administracyjnych jednego państwa wywołujących skutki wobec drugiego państwa, Organ Apelacyjny WTO stwierdził w sprawie krewetek, że Stany Zjednoczone nie zapewniły żadnemu z państw, których eksport krewetek do Stanów Zjednoczonych został ograniczony przez amerykańskie regulacje administracyjne, „formalnej możliwości bycia wysłuchanym lub możliwości odpowiedzi na argumenty, które mogą być zgłoszone” i nakazał Stanom Zjednoczonym wprowadzenie mechanizmów partycypacji w procedurze⁶⁶. W odniesieniu do działań administracyjnych organu międzyrządowego mającego wpływ na inne państwa nawet państwa nieczłonkowskie miały możliwość zgłoszenia uwag, zanim zostały umieszczone przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy na liście państw naruszcycieli⁶⁷. W odniesieniu do jednostek prawo do bycia wysłuchanym jest podkreślone w Światowym Kodeksie Antydotyngowym MKOl, w którym normatywne zasady prawa administracyjnego są stosowane, by wymusić administracyjne podejmowanie decyzji w prywatnym układzie instytucjonalnym. W odróżnieniu od tego, w kontekście sankcji ekonomicznych Rady Bezpieczeństwa ONZ przeciwko państwom, w procesie decyzyjnym, który ma wpływ na jednostki i ich interesy, nie zostały ustanowione gwarancje udziału podmiotów prywatnych, jakkolwiek w szczególnych przypadkach zamrożenia aktywów na podstawie rezolucji antyterrorystycznych ograniczona forma następczej rewizji została dopuszczona.

Partycypacja w globalnych procedurach administracyjnych nie została ograniczona do jednostek lub państw dotkniętych przez ich decyzje. W przypadku ustalania standardów i reguł niektóre organy, takie jak Komisja Kodeksu Żywnościowego, podejmowały próby włączenia w swoje prace organizacji pozarządowych, reprezentujących grupy interesów społecznych i ekonomicznych⁶⁸. Ustawodawcy krajowi także zaczęli wskazywać na zaproponowane standardy, będące przedmiotem dyskusji w ramach globalnych negocjacji, w których uczestniczą, jakkolwiek prawa do uczestnictwa w współtworzeniu reguł zostały udzielone jedynie w ograniczonej ilości przypadków i obszarów praktyki.

Przejrzystość decyzyjna i dostęp do informacji są istotnymi podstawami efektywnego wykonywania praw partycypacyjnych i praw odwoławczych. Promują także odpowiedzialność w bezpośredni sposób, poprzez przekazywanie decyzji administracyjnych i istotnych dokumentów do publicznej i wzajemnej kontroli. Stopniowo międzynarodowe organy, takie jak Bank Światowy, MFI i WTO, zaczęły odpowiadać na krytykę braku jawności w podejmowaniu decyzji, zapewniając

⁶⁶ Sprawa krewetek, przyp. 20, pkt 180 i n.

⁶⁷ Zob. *Report of the Financial Action Task Force on Non-Cooperative Countries or Territories*, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/57/22/33921735.pdf>, pkt 41.

⁶⁸ S. Suppan, *Consumers International's Decision-Making in the Global Market, Codex Briefing Paper*, <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?RefID=36988>.

szerszy publiczny dostęp do dokumentacji. Inną metodą promocji przejrzystości jest dopuszczenie organizacji pozarządowych do podejmowania decyzji, jak ma to miejsce w przypadku Kodeksu Żywnościowego. Powiązania regulacyjne, takie jak Komitet Bazylejski i IOSCO [uwaga tłumaczy: Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych, *International Organization of Securities Commission*] zawarły na swoich stronach internetowych bogaty zbiór materiałów o wewnętrznym procesie decyzyjnym oraz o informacjach i uwagach, na podstawie których decyzje takie są podejmowane. Podobne kroki zostały podjęte przez różne hybrydowe, publiczno-prywatne globalne powiązania regulacyjne, takie jak zajmujące się certyfikacją procesu zrównoważonego zalesiania. W ramach opisowanych porządków wskazane działania są zasadniczo dobrowolne. Zawarto również międzynarodowe porozumienia zapewniające przejrzystość na obu poziomach porządków globalnych i krajowych, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska. Ważny przykład stanowi Konwencja z Aarhus, dotycząca publicznego dostępu do informacji środowiskowej⁶⁹. Znajduje ona zastosowanie do organizacji międzynarodowych, jak i państw, które są ich członkami. WTO, Bank Światowy i MFI są przykładami organów międzynarodowych, które rozwinęły wymogi transparentności w odniesieniu do administracji krajowych.

2. Uzasadnienie decyzji

Wymóg uzasadnienia decyzji, włącznie z ustosunkowaniem się do podstawowych argumentów stron lub komentatorów, został rozciągnięty z prawa krajowego na niektóre instytucje globalne i regionalne. Praktyka międzynarodowa poza sądami międzynarodowymi jest dość wąska, po części dlatego, że ilość decyzji globalnych organów administracyjnych bezpośrednio dotyczących jednostek, mimo iż wzrasta, jest jednak wciąż stosunkowo ograniczona. Sprawa krewetek i późniejsze orzecznictwo WTO mają kluczowe znaczenie w ustalaniu reguł uzasadniania decyzji dla globalnych regulacji administracyjnych. Podobne wymogi, przynajmniej w wymiarze wewnętrznym, nakłada decyzja Rady Bezpieczeństwa, domagając się pewnego rodzaju uzasadnienia przez wnioskujące państwo, zanim jednostka zostanie wciągnięta na listę podmiotów, których aktywa zostaną zamrożone. Podobnie w globalnym systemie antydopingowym, pisemna uzasadniona decyzja stała się wymogiem zastosowania środków przeciwko konkretnemu sportowcowi. W obszarze stanowienia prawa nie wydaje się, aby podawanie powodów decyzji stało się już powszechną praktyką globalnych organów administracyjnych, mimo iż niektóre organizacje rzeczywiście tak czynią, celem podniesienia poziomu akceptacji ich działań w odniesieniu do dotkniętych decyzją interesów. Komitet Bazylejski ustanowił na przykład, korzystając ze strony internetowej, procedurę dialogu w rozwijaniu nowych wymogów kapitałowych dla banków; projekty są publikowane, istnieje możliwość ich komentowania, a Komitet formułuje uzasadnienia w oparciu

⁶⁹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, z 25 czerwca 1998 r., „International Legal Materials” 1999, vol. 38, s. 517 (weszła w życie 30 października 2001 r.), [od tłumaczy: w Polsce opublikowana w Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706].

o nowe i zmienione projekty. Międzynarodowa Korporacja Finansowa w grupie Banku Światowego przyjęła podobną procedurę zmian polityk ochronnych.

3. Prawo do rewizji

Uprawnienie do rewizji decyzji krajowego organu administracyjnego przez sąd lub inny niezależny trybunał jest jedną z najszerzej akceptowanych właściwości krajowego prawa administracyjnego, do pewnego stopnia odzwierciedloną w globalnej administracji⁷⁰. Uprawnienie do rewizji przez organy krajowe było wzmiankowane w decyzji w sprawie krewetek⁷¹. Akceptacja odwołania i jego ranga znalazły potwierdzenie w ustanowieniu Panelu Kontroli Banku Światowego, a także w prawie do wnoszenia odwołań od decyzji dopingowych do Sportowego Sądu Arbitrażowego. Niektóre dokumenty dotyczące praw człowieka traktują dostęp do sądu celem rewizji szkodliwych decyzji jako prawo człowieka. Przykładami są art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych [dalej: MPPOiP] oraz art. 6 i 13 EKPC (jakkolwiek każdy z tych przepisów ogranicza w różny sposób swoje zastosowanie)⁷². W kilku sprawach europejskie organy zajmujące się ochroną praw człowieka potwierdziły wagę tego prawa w odniesieniu do decyzji administracyjnych wydawanych przez organy międzyrządowe. Zgodnie z art. 6 i 13 EKPC państwa muszą zapewnić, by standardy proceduralne organizacji międzynarodowych, do których należą, odpowiadały standardom krajowym. W odniesieniu do zatrudnienia personelu, większa część organizacji międzynarodowych przyjęła mechanizmy odwoławcze, często w postaci niezależnych trybunałów.

Bez odpowiedzi pozostają pytania, jak dalece prawo do odwołania jest akceptowane w różnych obszarach zarządzania, jakie ograniczenia oraz jakie mechanizmy instytucjonalne ono obejmuje. Pomimo usilnych apeli o ustanowienie efektywnych mechanizmów rewizyjnych nie zostały one dotychczas powołane. Na przykład Radzie Bezpieczeństwa nie udało się powołać niezależnego organu kontrolującego jej decyzje nakładające sankcje. Podobnie UNHCR akceptował dotychczas jedynie wewnętrzne mechanizmy nadzoru. Nawet w przejściowej administracji terytoriów, tak jak w przypadku Bośni, Kosowa, Timoru Wschodniego, organizacje międzynarodowe nie wykazywały woli akceptacji prawa jednostek do rewizji decyzji agencji międzyrządowej przed sądem lub przez inne niezależne organy posiadające większą władzę niż rzecznicy praw obywatelskich (ombudsmeni).

4. Standardy materialnoprawne: proporcjonalność, adekwatność środków do celów, unikanie nadmiernie restrykcyjnych środków, ochrona uzasadnionej ekspektatywy

Istnieje oczekiwanie w stosunku do globalnego prawa administracyjnego, że w przypadku praw jednostek będą przestrzegane standardy materialne stosowane w kontekście krajowym, takie jak proporcjonalność, racjonalna zależność między środkiem a celem, stosowanie środków najmniej restrykcyjnych lub ochrona uza-

⁷⁰ Zob. wczesną, ale krótką dyskusję w: P. Négulesco, *Principes du droit...*, przyp. 13, s. 684–686.

⁷¹ Sprawa krewetek, pkt 180 oraz sprawa *U.S. Steel*, przyp. 24.

⁷² Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 14, „United Nations Treaty Series” 1966, nr 999, s. 171 [od tłumaczy: w Polsce opublikowany w Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167]; Konwencja, art. 6 i art. 13, otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r., „United Nations Treaty Series” 1955, nr 213, s. 221.

sadnionej ekspektatywy. Proporcjonalność jest głównym zagadnieniem w orzecznictwie kilku międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka: na przykładzie EKPC, ingerencja w prawa jednostek może być usprawiedliwiona, ale tylko jeśli (między innymi) jest ona proporcjonalna do słusznego publicznego celu, który ma być osiągnięty⁷³. Zasada proporcjonalności znajduje także odzwierciedlenie w orzeczeniach sądów krajowych rewidujących decyzje globalnego zarządzania, takich jak orzeczenie sądu niemieckiego, krytyczne wobec decyzji międzynarodowej federacji sportowej w sprawie dopingu, ze względu na brak proporcjonalności sankcji⁷⁴. Podobnie ograniczenia stojące w sprzeczności z ogólnymi zasadami wolnego handlu wynikającymi z GATT, są dopuszczalne jedynie, jeśli spełnią kryterium racjonalnej zależności między celem a środkiem i nie będą polegały na zastosowaniu środków, które ograniczałyby handel w większy sposób, niż jest to konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów regulacyjnych. Jednak w wielu innych obszarach globalnej administracji zastosowanie takich wymogów było dotychczas minimalne⁷⁵.

5. Wyjątki: immunitety

W odniesieniu do immunitetów obcych państw sądy krajowe długo brały pod uwagę konkurujące interesy podmiotów prywatnych, zwłaszcza poprzez wyłączenie z zakresu immunitetów działań czysto handlowych, i dając w ten sposób możliwość egzekucji kontraktów. W ramach uregulowań prawnych dotyczących immunitetów organizacji międzynarodowych w sądach krajowych nie zharmonizowano jeszcze wystarczającego zakresu konkurujących wartości, jakkolwiek istnieją różnorodne sygnały dotyczące zmian idących w tym kierunku. W sprawie *Waite i Kennedy przeciwko Niemcom*⁷⁶ skarga do ETPC dotyczyła decyzji sądu niemieckiego odmawiającego rozpoznania co do meritum skargi na naruszenie praw pracowniczych przeciwko Europejskiej Agencji Kosmicznej (*European Space Agency* – ESA), gdyż ESA, organizacja międzyrządowa, posiadała immunitet od powództwa na podstawie prawa niemieckiego⁷⁷. ETPC orzekł, że sąd niemiecki nie naruszył art. 6 ust. 1 EKPC (prawo dostępu do sądu)⁷⁸. Jednak ETPC zastosował test proporcjonalności i zestawiał możliwość zastosowania wewnętrznych środków prawnych w ramach ESA, z możliwymi środkami prawnymi przeciw prywatnym firmom, związanym z ESA umowami o dostarczenie dla niej pracy przez skarżą-

⁷³ EKPC, art. 8 ust. 1; zob. także John J. Cremona, *The Proportionality Principle in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights* (w:) U. Beyerlin i inni (eds.), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Berlin–New York 1995, s. 323.

⁷⁴ *Krabbe v. IAAF et al.*, Oberlandesgericht München [wyższy sąd krajowy w Monachium], orzeczenie z 17 maja 1995 r., cytowane w: G. Kaufmann-Kohler, A. Ragozzi, G. Malinverni, *Legal Opinion on the Conformity of Certain Provisions of the Draft World Anti-Doping Code with Commonly Accepted Principles of International Law*, Genève 2003, s. 121, dostępne na: <http://www.wada-ama.org/rtecontent/document/kaufmann-kohler-full.pdf>.

⁷⁵ Zob. interesujący komentarz w: E. Cannizzaro, *Il Principio Della Proporzionalità Nell'ordinamento Internazionale*, Milano 2000.

⁷⁶ *Waite i Kennedy przeciwko Niemcom*, skarga nr 26083/94, „European Human Rights Report” 1999, nr 30, s. 261.

⁷⁷ *Ibidem*, pkt 73.

⁷⁸ *Ibidem*.

cego⁷⁹. Podejście polegające na równoważeniu praw człowieka i immunitetów powoduje nacisk na wspomniane agencje do przyjmowania alternatywnych procedur egzekucji praw człowieka. W późniejszej sprawie *Fogarty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*⁸⁰ ETPC orzekł:

„środki podjęte przez Układające się Strony, które odzwierciedlają ogólnie uznane zasady publicznego prawa międzynarodowego dotyczące immunitetów państw, nie mogą, co do zasady, być uznawane jako nakładające nieproporcjonalne restrykcje w zakresie dostępu do sądu zgodnie z art. 6 ust. 1. Tak jak dostęp do sądu jest częścią rzetelnego procesu gwarantowanego w tym artykule, tak niektóre ograniczenia dostępu muszą być traktowane jako nieodłączne, przykładowo te ograniczenia przyjmowane przez wspólnotę narodów jako część doktryny immunitetu Państwa”⁸¹.

W ten sposób przyznał, że prawo międzynarodowe publiczne zawiera ograniczenia ochrony praw człowieka, ale odwołanie do koncepcji proporcjonalności powoduje, że tradycyjne immunitety mogą nie mieć już dłużej charakteru bezwzględności⁸².

6. Wyjątki: porządki specjalne w niektórych obszarach?

W krajowym prawie administracyjnym nie wszystkie mechanizmy odpowiedzialności znajdują zastosowanie do całego zakresu podmiotów administrujących. Wyjątki, a przynajmniej niższe standardy, są powszechnie stosowane na przykład do spraw bezpieczeństwa narodowego i do decyzji banków centralnych. Niezbędna jest ostrożna refleksja co do zakresu, w jakim te wyjątki powinny być przenoszone na grunt globalnej administracji. W sprawach bezpieczeństwa system sankcji Rady Bezpieczeństwa ustanowił minimalne standardy partycypacji, uzasadnienia i odwołania, ale nie odsunął całkowicie pytań dotyczących wzmocnienia mechanizmów odpowiedzialności. W odniesieniu do banków centralnych Europejski Bank Centralny stymulował międzynarodową debatę dotyczącą równowagi między odpowiedzialnością a niezależnością. W obszarze nadzoru nad bankami Komitet Bazylijski podjął istotne wysiłki na rzecz zapewnienia szerszej partycypacji, a prawodawcy krajowi zaczęli domagać się raportów od krajowych uczestników w różnych międzyrządowych systemach regulacyjnych, zanim ci uczestnicy zgodzą się na nowe rekomendacje. Odzwierciedlając istotne różnice między różnymi porozumieniami globalnego zarządzania, obecna praktyka pozostaje w wysokim stopniu zróżnicowana. Nawet w ramach jednej organizacji z wieloma obszarami kompetencji, takiej jak OECD, panują niejednorodne standardy otwartości proceduralnej w różnych jej obszarach, co często odpowiada różnorodnym kulturom panującym w różnych obszarach administracji krajowej⁸³.

⁷⁹ *Ibidem*, pkt 59, 64, 66 i 70.

⁸⁰ *Fogarty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 37112/97, „European Human Rights Report” 2001, nr 34, s. 302.

⁸¹ *Ibidem*, s. 314, pkt 36.

⁸² Zob. I. Cameron, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*, „Nordic Journal of International Law” 2003, vol. 72, s. 159.

⁸³ Zob. J. Salzman, *przyp.* 39; zob. także D. Dyzenhaus, *przyp.* 45.

IV. Podstawy normatywne globalnego prawa administracyjnego

Badacze oraz twórcy globalnego prawa administracyjnego wskazują na to, iż podejmowane przez nich wysiłki stanowią pracę nad projektami normatywnymi, a nie jedynie próbę dokonania klasyfikacji już istniejących pojęć, czy też próbę zastosowania praktycznych rozwiązań technicznych do dobrze już zdefiniowanych i akceptowanych problemów, które niesie ze sobą globalna administracja regulacyjna. Mimo to potencjalne podstawy normatywne globalnego prawa administracyjnego są tak zróżnicowane jak ich praktyczne odpowiedniki na gruncie administracyjnym.

A. Zróżnicowane wzorce międzynarodowego rządzenia oraz zróżnicowane koncepcje normatywne globalnego prawa administracyjnego

Zróżnicowane wzorce międzynarodowego rządzenia tworzą odmienne (często niedające się ze sobą pogodzić) ramy normatywne dla globalnego prawa administracyjnego, jak również dla klasycznego prawa międzynarodowego oraz procesu międzynarodowej instytucjonalizacji w ogóle⁸⁴. Można osiągnąć pewien postęp w opisie tych różnorodnych wzorców, stosując terminologię wypracowaną w teorii angielskiej szkoły stosunków międzynarodowych (*English School of international relations theory*), która wyróżnia trzy modele międzynarodowego rządzenia: pluralizm, solidaryzm i kosmopolityzm. Pluralizm międzypaństwowy jest typowym wzorcem tradycyjnie ujmowanego prawa międzynarodowego, obejmującego traktaty, instytucje międzynarodowe oraz międzynarodową administrację, o zasięgu ograniczonym do porozumień międzypaństwowych. Cechą charakterystyczną tego modelu jest to, iż najistotniejsze konflikty wartości pozostają nierozwiązane, a kompetencja do dokonania implementacji prawa międzynarodowego nie jest scentralizowana, lecz przysługuje każdemu państwu z osobna. Międzypaństwowy solidaryzm zakłada zwiększenie kompetencji instytucji międzynarodowych oraz globalnej administracji opartej na wspólnych wartościach. Współpraca w tym sys-

⁸⁴ Zob. B. Kingsbury, *Omnilateralism and Partial International Communities: Contributions of the Emerging Global Administrative Law*, 104, „Kokusaiho Gaiko Zasshi” („The Journal of International Law and Diplomacy”) 2005, vol. 104, s. 1.

temie nadal zasadza się na negocjacjach między państwami, zakłada też jednak, że państwa zobowiązane będą do utrzymywania globalnego systemu administracyjnego oraz respektowania wydawanych w jego ramach decyzji, nawet wtedy, gdy będą one stały w sprzeczności z krótkoterminowo postrzeganym interesem państwa. Kosmopolityzm dostrzega istnienie globalnego zarządzania, którego powstanie nie musi być koniecznym efektem negocjacji międzypaństwowych, ale które może się także wywodzić z transgranicznych powiązań pomiędzy członkami społeczeństwa obywatelskiego, prywatnymi instytucjami regulacyjnymi, przedstawicielami mediów, a także rynkami. Wymienione powyżej wzorce należy postrzegać jako uproszczone modele idealne⁸⁵. Elementy każdego z nich pojawiają się gdzieś w wielu zróżnicowanych aspektach praktyki międzynarodowej. Zwykle jednak jeden z tych wzorców postrzegany jest przez uczestników jako dominujący i jednocześnie wpływający w przeważającej mierze na rozwój poszczególnych obszarów globalnego zarządzania. Z tego względu kontrola sił zbrojnych oraz rozbrojenie są tradycyjnie uważane za obszary w wysokim stopniu spluralizowane, Międzynarodowy Trybunał Karny uznawany jest za projekt solidarystyczny, a kwestie zarządzania światowym sportem – za głównie kosmopolityczne. Te założenia międzynarodowego porządku są nie tyle obiektywnym opisem istniejącej rzeczywistości, co raczej własną interpretacją tej rzeczywistości dokonywaną przez uczestników obrotu. Ich podejście do obrotu oraz wzajemne interakcje ukształtowane są przez te wzorce, które uważane są za dominujące.

Przedstawione powyżej modele międzynarodowego rządzenia można zestawić z trzema zróżnicowanymi koncepcjami normatywnymi dotyczącymi roli globalnego prawa administracyjnego, którymi są: wewnętrzna odpowiedzialność administracyjna; ochrona praw podmiotów prywatnych albo ochrona praw państw; oraz promowanie demokracji⁸⁶. Pierwsza z koncepcji normatywnych globalnego prawa administracyjnego⁸⁷, wewnętrzna odpowiedzialność administracyjna, skupia się na zapewnieniu ponoszenia odpowiedzialności przez podporządkowane albo peryferyjne części składowe systemu administracyjnego wobec legitymowanego centrum (czy to legislatury, czy też egzekutywy), szczególnie poprzez zapewnienie legalności działań administracyjnych. Koncepcja ta w większym stopniu kładzie nacisk na organizacyjne i polityczne funkcje oraz spójność systemu niż na jego zawartość normatywną, czyniąc go potencjalnym wzorcem dla międzynarodowego porządku, w szczególności porządku pluralistycznego, w którym brakuje wyraźnego konsensusu wokół treści norm materialnoprawnych. Druga z koncepcji normatywnych jest koncepcją liberalną oraz zorientowaną na normy prawne: pra-

⁸⁵ Odnośnie do uproszczonych modeli idealnych zob. A. Hurrell, *International Law and Making and Unmaking of Boundaries* (w:) A. Buchanan, M. Moore (eds.), *States, Nations and Borders: The Ethics of Making Boundaries*, 2003, s. 278–287; B. Kingsbury, *People and Boundaries: An „Industrialized Public Law” Approach* (w:) A. Buchanan, M. Moore, *op. cit.*, s. 299–302.

⁸⁶ Odnośnie do podobnych koncepcji normatywnych powstałych poza krajowym prawem administracyjnym zob. E. Schmidt-Assmann, *Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, wyd. 2, Berlin–Heidelberg 2004.

⁸⁷ Koncepcja ta była chronologicznie pierwsza z punktu widzenia ewolucyjnego rozwoju krajowego prawa administracyjnego oraz z punktu widzenia praktycznych potrzeb globalnej administracji.

wo administracyjne chroni prawa jednostek oraz innych członków społeczeństwa obywatelskiego, głównie poprzez przyznanie im możliwości uczestnictwa w postępowaniach administracyjnych oraz poprzez dostępność procedury odwoławczej, co zapewnia legalność podejmowanych decyzji. Zakres zastosowania tej koncepcji może zostać rozciągnięty także na ochronę praw poszczególnych państw. Trzecia koncepcja postrzega rolę globalnego prawa administracyjnego jako prawa promującego demokrację. W wielu państwach prawo administracyjne zawiera demokratyczny element: zapewnia odpowiedzialność administracji przed parlamentem – poprzez zapewnienie zgodności jej działań z ustawami, a także przed szerszymi gremiami ekonomicznymi i społecznymi – poprzez uczestnictwo podmiotów społecznych w procedurach podejmowania decyzji przez administrację. Zarysowane powyżej trzy koncepcje mają tylko rozgraniczyć główne kierunki debaty. Pełne omówienie kwestii normatywnych wymagałoby pogłębionej dyskusji nad kompleksowymi i szczegółowymi stanowiskami w obrębie każdej kwestii, z których wiele nie pokrywa się dokładnie z zaprezentowanymi tutaj prostymi modelami.

B. Odpowiedzialność wewnętrzna

Pierwsza z koncepcji globalnego prawa administracyjnego (wewnętrzna odpowiedzialność administracji) jest prawniczo najmniej wymagająca ze wszystkich trzech zaprezentowanych powyżej: w całości godzi się ona na istnienie zastanego porządku oraz stara się w głównej mierze zapewnić, aby poszczególne składowe tego porządku oraz jego reprezentanci wykonywali powierzone im role, a także podporządkowywali się bez zastrzeżeń wewnętrznemu prawu danego systemu. Zgodnie z takim rozumieniem tej koncepcji uzasadnienie dla istnienia prawa administracyjnego okazuje się być w głównej mierze uzasadnieniem funkcjonalnym: prawo to jest instrumentem wykorzystywanym do zapewnienia oraz zabezpieczenia wewnętrznej spójności i poprawnego funkcjonowania danego porządku instytucjonalnego, którego istnienie jest uzasadniane odrębnie.

Funkcjonowanie każdego z systemów globalnej administracji uzależnione jest od skoordynowanych działań uczestników systemu oraz różnych jego składowych, zarówno na poziomie międzynarodowym lub transnarodowym, jak i krajowym. W związku z tym konieczne staje się stworzenie odpowiednich mechanizmów, gwarantujących, że każdy z uczestników wykonywać będzie powierzone mu zadania zgodnie z normami danego systemu. Mechanizmy te zakładają najczęściej istnienie ograniczeń w delegowaniu zadań oraz konieczność podporządkowania się normom prawnym stanowionym przez centrum systemu. Wykorzystując to instrumentarium można opisać Panel Kontrolny Banku Światowego jako wykorzystywany przez Zarząd Banku Światowego środek kontroli zarządzania oraz środek kontroli dyrektorów operacyjnych przez dyrektorów szczebla centralnego. Organ Rozstrzygania Sporów Światowej Organizacji Handlu służy również w pewnym zakresie jako mechanizm zapewniający wprowadzenie norm globalnego systemu w miejsce rozproszonych krajowych administracji. Podobnie stworzenie europejskich norm regulujących postępowania administracyjne w państwach członkowskich i dopuszczających uczestnictwo organów Unii Europejskiej w tych postępo-

waniach, a także umożliwiających sądową kontrolę decyzji administracyjnych wydawanych na poziomie krajowym, pozwoliło na znacznie łatwiejsze niż dotychczas powoływanie się na prawo Unii Europejskiej oraz stosowanie tego prawa przeciwko opierającym się mu krajowym ustawodawcom⁸⁸. Ten element globalnej administracji odpowiada w pewnym stopniu mechanizmom krajowym, takim jak nadzór nad federalnymi agencjami wykonywany przez Amerykańskie Biuro Zarządzania i Budżetu (*Office of Management and Budget*). Odzwierciedla on także istotny nurt w rozwoju prawa administracyjnego wielu państw europejskich w XIX wieku.

W ramach globalnego porządku, szczególnie porządku zorganizowanego na podstawie koncepcji pluralistycznej, państwa mogą być postrzegane jako jego centrum i jednocześnie jako podmioty posiadające żywotne interesy w ustanawianiu ograniczeń zakresu spraw przekazywanych globalnej administracji. Mechanizmy krajowe, w tym mechanizmy prawa administracyjnego służące kontroli organizacji transnarodowych albo międzynarodowych, mogą kontrolować przekazywanie zadań globalnej administracji tylko w zakresie, w jakim wykorzystują warunki, na jakich przekazano zadania, jako podstawę badania legalności działań tej administracji. Międzynarodowe organy nadzorujące działania organizacji międzynarodowych mogą odgrywać zbliżoną rolę. Nieliczne z tych organów nadzorujących działają na poziomie globalnym: głównym przykładem instytucji kontrolnej pozostaje incydentalne orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, który bada legalność działań organizacji międzynarodowych. Orzecznictwo to wciąż jednak pozostawia pewne kwestie nierozstrzygnięte, jak choćby kompetencję Trybunału do kontrolowania działań Rady Bezpieczeństwa poprzez odwołanie się do Karty Narodów Zjednoczonych lub innych zasad prawa międzynarodowego⁸⁹. W Unii Europejskiej taka kontrola sądowa pozostaje domeną Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)⁹⁰, chociaż wykonuje on ją niechętnie.

Podejście do globalnego prawa administracyjnego, które kładzie nacisk na legalność działań, a także skupia się na kontroli sądowej jako środka nadzoru nad podporządkowanymi czy też peryferyjnymi składowymi systemami oraz jego reprezentantami, może łatwo dostosowywać się do zróżnicowanych wizji międzynarodowego porządku, a przez to do różnorodnych form globalnej administracji. Podejście to odpowiada ściśle ze sobą związanym formom instytucjonalnym międzynarodowej administracji w porządku kosmopolitycznym, jak również formom ścisłej współpracy w ramach porządku solidarystycznego – pomiędzy państwami dzielącymi ze sobą wspólny zbiór wartości. Odgrywa ono również ważną rolę w systemach pluralistycznych, w których wspólne instytucje administracyjne mają głównie za zadanie rozwiązywać problemy pojawiające się w ramach współpracy i koordynacji działań. W każdym z trzech systemów w odmienny sposób zdefiniowane będą pojęcia centrum, podporządkowanych i peryferyjnych części systemu, a także delegowa-

⁸⁸ Zob. przykładowo J. Massing, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, Berlin 1997.

⁸⁹ Zob. ogólnie J.E. Alvarez, *Judging the Security Council*, „American Journal of International Law” 1996, vol. 90, s. 1; zob. także B. Martenczuk, *The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie?*, „European Journal of International Law” 1999, vol. 10, s. 517.

⁹⁰ Uwaga tłumaczy: obecnie TSUE (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

nia kompetencji i wykonywania nadzoru. Wszystkie systemy będą jednak musiały zmierzyć się z problemami wynikającymi z wewnętrznej odpowiedzialności systemu, a także wykonywania kontroli, przy czym wydaje się, iż prawo administracyjne może zapewnić skuteczne metody rozwiązywania tych problemów.

C. Ochrona praw

Drugi z nurtów opisujących cele normatywne globalnego prawa administracyjnego, ochrona praw, wzmacnia założenia normatywne tego prawa, ale okazuje się być w dalszym ciągu dopasowanym do odmiennych koncepcji międzynarodowego porządku, jeśli rozumieć szeroko pojęcie praw. We wszystkich koncepcjach prawa administracyjnego opisywane tu prawa są zwykle rozumiane jako prawa przysługujące zróżnicowanym podmiotom regulacji, takim jak państwa, osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, a w pewnych przypadkach także organizacje pozarządowe. Tak jak w krajowym prawie administracyjnym, istnieje również możliwość posiadania praw osób trzecich przez osoby lub grupy w pośredni sposób dotknięte decyzjami regulacyjnymi.

Najbardziej rozpowszechnione z prawnych uzasadnień wprowadzenia globalnego prawa administracyjnego oparte jest na koncepcji *praw jednostek* oraz powiązanej z nią idei praworządności. Administracyjna ingerencja w prawa jednostki – czy to poprzez wprowadzenie sankcji, pociągnięcie do odpowiedzialności, negatywne uregulowanie statusu prawnego, pozbawienie przyznanych już koncesji, czy też w jakiegokolwiek innej formie – wymaga uprzedniego wysłuchania dotkniętej tymi działaniami osoby, występowania przesłanek uzasadniających ingerencję, a także umożliwienia kontroli rozstrzygnięcia przez niezależny organ. Przy takim podejściu nie jest istotne, kto ingeruje w prawa jednostki: nie ma znaczenia, czy jest to ustawodawca krajowy, czy też międzynarodowy organ administrujący⁹¹. Wydaje się, iż ten sposób uzasadniania leży u podstaw tworzonych właśnie obszarów praktyki globalnego prawa administracyjnego, w szczególności w sytuacji, kiedy globalna administracja w sposób bezpośredni wykonuje swoje kompetencje w stosunku do jednostki. Dlatego też żądanie zapewnienia przez Radę Bezpieczeństwa ONZ właściwej procedury prawnej osobom, do których mają być skierowane sankcje, odzwierciedla ideę ochrony praw, tak samo jak nacisk na sądy krajowe w celu zapewnienia właściwej procedury prawnej, kiedy zajmują się one transnarodowym systemem środków antydumpingowych. Krajowe sądy konstytucyjne naciskają również na scentralizowanie ochrony praw jednostek w ich relacjach z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w zakresie ochrony praw podstawowych w ramach Wspólnot Europejskich⁹².

Forsowanie koncepcji globalnego prawa administracyjnego na gruncie ochrony praw jednostek zakłada przyznanie pierwszeństwa liberalnym wartościom, a to może prawdopodobnie zostać zrealizowane w kosmopolitycznym społeczeństwie globalnym, gdzie centralną rolę odgrywa jednostka. Koncepcja ta może jednak zostać urzeczywistniona także w nie kosmopolitycznym, lecz solidarystycznym

⁹¹ Zob. D. Dyzenhaus, przyp. 45.

⁹² Uwaga tłumaczy: obecnie Unii Europejskiej.

społeczeństwie międzynarodowym, kładącym silny nacisk na ochronę praw człowieka – niektórzy są zdania, że wraz z pojawieniem się doktryny praw człowieka w ramach uniwersalnego prawa międzynarodowego, społeczność globalna osiągnęła taki stan już obecnie. Jeśli jest prawdą, że społeczność globalna osiągnęła już taki poziom rozwoju, stworzenie globalnego prawa administracyjnego przy użyciu tych przesłanek wydaje się nie wywoływać kontrowersji, jedynie interpretacja poszczególnych praw jednostek oraz zasady praworządności mogą napotkać pewien opór⁹³. Jednakże w pluralistycznym społeczeństwie międzynarodowym, w którym prawa człowieka nie są w ogóle chronione lub są chronione tylko w minimalnym stopniu, nie ma społecznych podstaw dla wprowadzenia globalnego prawa administracyjnego opartego na ochronie praw jednostek. Problem ochrony praw jednostek w takim porządku okazuje się być szczególnie doniosły ze względu na fakt, iż państwa o mocnych korzeniach liberalnych z trudem byłyby w stanie zaakceptować globalną administrację, która nie respektuje podstawowych zasad praworządności, chociaż inne państwa mogłyby równie dobrze sprzeciwić się administracyjnym środkom ochrony praw jednostek, w szczególności skierowanym do administracji krajowych. Wraz z ujednolicaniem lub wręcz unormowaniem ważnych funkcji zarządzających na poziomie transnarodowym albo międzynarodowym, problem odmiennych porządków społecznych w poszczególnych krajach oraz regionach świata stanie się problemem kluczowym. Ze względu na fakt, iż żadne z uczestniczących państw nie jest w stanie wymagać, aby jego własne zasady regulowały w sposób wyłączny działanie instytucji globalnych, instytucje te zdają się zagrażać prawu poszczególnych państw do samodzielnego organizowania struktury państwa i własnego społeczeństwa. W porządku pluralistycznym problem ten wydaje się bardzo poważny z uwagi na spore różnice pomiędzy poszczególnymi porządkami społecznymi; znaczenie tego problemu będzie zależało od stopnia braku zgody w kwestii interpretacji wspólnych wartości.

Podobne konflikty oraz trudności pojawiły się ostatnio w odniesieniu do środków administracyjnoprawnych, mających na celu ochronę *ekonomicznych* praw i interesów przedsiębiorstw oraz innych podmiotów gospodarczych, działających w ramach globalnej gospodarki; środki te dotyczą innego aspektu wartości liberalnych. Jako przykład można podać środki ochrony praw inwestorów oraz klauzule arbitrażowe zawarte w traktatach inwestycyjnych. Skuteczna skarga inwestora w ramach NAFTA, zarzucająca Meksykowi wywłaszczenie inwestora na mocy krajowych uregulowań dotyczących ochrony środowiska, a także trwające postępowanie arbitrażowe przeciwko Boliwii, którego przedmiotem jest pozbawienie praw wynikających w franczyzy, wywołały wiele kontrowersji⁹⁴. Podobne kontrowersje wywołuje wprowadzanie przez międzynarodowe przedsiębiorstwa zagwarantowanych w TRIPS praw własności intelektualnej w państwach członkowskich WTO⁹⁵.

⁹³ Zob. D. Dyzenhaus, przyp. 45.

⁹⁴ Zob. sprawę *Metalclad Corp. v. Mexico*, „International Legal Materials” 2001, vol. 40, s. 55, pkt 33 [NAFTA/ICSID (AF), 2001]; zob. także sprawę *Aguas Del Tunari S.A. v. Republic of Bolivia*, rozstrzyganą przez Trybunał ICSID, nr ARB/02/3.

⁹⁵ G.B. Dinwoodie and R.C. Dreyfuss, *International Intellectual Property Law and the Public Domain of Science*, „Journal of International Economic Law” 2004, vol. 7, s. 431.

Mimo to rozumienie globalnego prawa administracyjnego oparte na ochronie praw może także iść w innym kierunku: jest w stanie oprzeć się na *prawach państw*. Przy takim podejściu narzędzia prawa administracyjnego mogą służyć ochronie praw przysługujących państwom, mogą one również, przykładowo, zapobiegać wykraczaniu przez podmioty administrujące poza ich kompetencje w stosunkach z państwami jako uczestnikami danego systemu. Podejście to może być oparte na potrzebie uregulowania zakresu kompetencji podmiotów administrujących. Może ono znaleźć swój wyraz w procedurach, mających na celu wprowadzenie norm kompetencyjnych: do pewnego stopnia funkcję tę pełnią mechanizmy klasycznego międzynarodowego systemu rozstrzygania sporów, ale również system rozstrzygania sporów w ramach WTO, w takim zakresie, w jakim zapewnia ochronę przed zbyt daleko sięgającym zakresem kompetencji krajowych ustawodawców. Decyzje w sprawie krewetek, przyznające państwom prawo partycypacji w zagranicznych postępowaniach administracyjnych, można również zaliczyć do tej kategorii⁹⁶. Pojawiły się także inne specyficzne mechanizmy, przykładowo podejmowane przez Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy próby konsultowania się z państwami pozostającymi poza systemem WTO, poprzedzające podjęcie skierowanych przeciwko nim działań⁹⁷. Jeśli chodzi o rozgraniczenie kompetencji w sposób bardziej wertykalny niż horyzontalny, możliwe rozwiązania wskazywane są w ramach dyskusji dotyczącej kontroli działań Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz działań UE. Z perspektywy ochrony praw kontrola taka wydaje się być w mniejszym stopniu ograniczaniem zakresu delegacji kompetencji władczych niż ochroną praw państw przed bezprawnymi naruszeniami, chociaż należy zaznaczyć, iż oba wymiary będą najczęściej obecne.

Państwowo-prawne podejście do globalnego prawa administracyjnego może zostać oparte o koncepcję pluralistycznego porządku międzynarodowego, przyznającego prawa państwom – w celu zmniejszenia różnic oraz wprowadzenia ograniczeń w podejmowaniu wspólnych działań koniecznych do zapewnienia partycypacji państw w systemie. Z perspektywy niektórych państw prawa te byłyby oparte na teoriach kolektywistycznych; według innych można byłoby je ostatecznie wywieść z praw jednostek. Ukształtowana w ten sposób koncepcja globalnego prawa administracyjnego, oparta na prawach państw, miałaby zasięg raczej ograniczony, ale byłaby za to dobrze dopasowana do pluralistycznego porządku. Nawet w ramach porządków kosmopolitycznych lub solidarystycznych, charakteryzujących się istnieniem silnych wspólnych wartości oraz zaangażowaniem w ochronę praw człowieka, prawa państw mogą okazać się użyteczne w tworzeniu reprezentacji jednostek albo społecznych i ekonomicznych grup interesów na poziomie globalnym. Prawa państw można w takim wypadku przyrównać do praw podmiotów lokalnych lub stanów w systemach federalnych, będących wyrazem zarówno użyteczności administracyjnej, jak i różnorodności kulturowej w ramach większych podmiotów. W społecznościach solidarystycznych albo kosmopolitycznych takie ukształtowanie praw państw może z łatwością współgrać z uzasadnieniem przyjmowanym na bazie praw jednostek. Ma to zazwyczaj miejsce w systemach federacyjnych albo w ramach Unii Europejskiej.

⁹⁶ Zob. S. Cassese, przyp. 17.

⁹⁷ Zob. stronę Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, przyp. 56.

D. Wdrażanie demokracji

Trzeci nurt, normatywnie najmniej wymagający, odwoływałby się do idei demokratycznych w celu zbadania potrzeby wprowadzenia globalnego prawa administracyjnego, a także sposobu działania tego prawa w praktyce oraz stojących przed nim możliwości. Ta koncepcja normatywnych funkcji globalnego prawa administracyjnego może być interpretowana na wiele sposobów.

Niektórzy z orędowników tej koncepcji wskazują, iż krajowe prawo administracyjne służy rozwojowi demokracji poprzez zapewnienie zgodności działań administracji z ustawami wydanymi przez parlament, a także poprzez zapewnienie przejrzystości oraz uczestnictwa opinii publicznej w procesie administracyjnego tworzenia prawa. Sposoby te mogą się od siebie różnić w zależności od systemów prawnych, w ramach których występują: przykładowo pośród wymogów uczestnictwa opinii publicznej w podejmowaniu decyzji amerykańskie prawo administracyjne wprowadziło poprzez orzecznictwo obowiązek uwzględnienia różnorodnych interesów, zarówno społecznych, jak i ekonomicznych, które mogłyby zostać zagrożone przez wydanie decyzji, a także odpowiedniego uzasadnienia wyboru określonych metod działania. Takie uzasadnienie powinno odnosić się do poglądów i komentarzy przekazanych przez reprezentantów tych interesów – przy wykorzystaniu mechanizmów uczestnictwa opinii publicznej w podejmowaniu decyzji. Koncepcja orzecznicza dotycząca uczestnictwa opinii publicznej znajduje jednakże tylko ograniczony wyraz w wielu innych krajowych systemach⁹⁸. Krajowe systemy demokratyczne różnią się od siebie w określeniu sposobów sprawowania demokratycznej kontroli, a przez to różnią się w sposobach posługiwania się uznaniem administracyjnym, którego istnienie zakłada zasada efektywnej administracji. Niektóre systemy stosują kontrolę parlamentarną albo kontrolę sprawowaną przez władzę wykonawczą, taką jak scentralizowany system kontroli, który wykorzystuje analizę zysków i strat; inne polegają na ekspertach, postępowaniu administracyjnym oraz kontroli sądowej. Jednakże pomimo tych różnic prawo administracyjne skupia się w każdym z tych systemów przede wszystkim na wdrażaniu demokracji.

Niektórzy woleliby, aby globalne prawo administracyjne spełniało te same funkcje co administracja na poziomie transnarodowym czy międzynarodowym. Pogląd o demokratycznej roli globalnego prawa administracyjnego jest często formułowany w teorii, lecz jednocześnie jego zdefiniowanie oraz wprowadzenie w życie napotyka liczne problemy w praktyce. Po pierwsze, można mieć wątpliwości, czy społeczność międzynarodowa w sposób wystarczający zgadza się obecnie na wykorzystanie demokratycznych standardów jako podstawy wspólnej, globalnej administracji. Po drugie, model krajowego prawa administracyjnego zbudowany jest w oparciu o szczególną strukturę instytucjonalną, która bazuje na umieszczonym centralnie w systemie, demokratycznym organie prawodaw-

⁹⁸ Na temat innych koncepcji dotyczących praw uczestnictwa oraz rozwoju tych koncepcji w Unii Europejskiej zob. F. Bignani, *Three Generations of Participation Rights before the European Commission*, „Law and Contemporary Problems” 2004, vol. 68, s. 61. Na temat poglądów dotyczących uczestnictwa w administracyjnym podejmowaniu decyzji zob. T.T. Ziamou, *Rulemaking, Participation and the Limit of Public Law In the USA and Europe*, Aldershot 2001.

czym oraz prawie, które ten organ stanowi. Podobny system reprezentatywnej globalnej administracji jest obecnie forsowany przez niektórych badaczy⁹⁹, jednakże najczęściej uważa się go za nierzeczywisty lub wręcz niosący zagrożenia. Co więcej, na poziomie globalnym nie istnieją niezależne kontrolne organy sądowe, których działalność jest kluczowa dla krajowego prawa administracyjnego. Z tego względu konieczne będzie oparcie globalnego prawa administracyjnego na zupełnie innych podstawach: prawo to będzie musiało albo zdemokratyzować proces międzynarodowego tworzenia prawa, tak aby zapewnienie legalności działań administracyjnych wpływało na poziom odpowiedzialności demokratycznej; alternatywnie będzie musiało stworzyć procedury administracyjne, które będą w stanie samodzielnie udźwignąć obciążenia związane z demokratycznym charakterem systemu¹⁰⁰. Jak dotąd obie możliwości mierzą się z fundamentalnym problemem braku przekonujących teorii opisu przestrzeni globalnej. Jeżeli model wyborczy albo jakiegokolwiek inny z modeli reprezentacyjnych zawiedzie, do wyboru pozostają w większości postulaty wprowadzenia różnych form demokracji uczestniczącej lub deliberatywnej (dyskursywnej)¹⁰¹. Teorie te nie zdołały dotychczas zdefiniować pojęcia „społeczeństwo” (*the public*), rządzonego czy też reprezentowanego na poziomie globalnym¹⁰², a także nie określiły mechanizmów partycypacji i prowadzenia dyskursu w ramach systemu globalnego¹⁰³. Formy pewnego eksperymentalizmu w demokracji, dość dobrze funkcjonujące w Unii Europejskiej¹⁰⁴, zwykle wymagają wbudowania, przynajmniej do pewnego stopnia, w odmienne, stabilne i dobrze rozwinięte środowisko instytucji demokratycznych. Wprawdzie dialog wewnątrz instytucji regulacyjnych (kontrolnych) może przynieść oczekiwane rezultaty¹⁰⁵, jednak bez wątplenia nie jest on w stanie zapewnić wystarczających związków ze społeczeństwem, których istnienie jest niezbędne dla zapewnienia demokratycznej legitymizacji¹⁰⁶. Takie formy technokratycznego zarządzania, przy wykorzystaniu metod deliberatywnych, mogłyby okazać się wystarczające w sytuacji, w której globalna administracja regulacyjna nie musiałaby zajmować się dystrybucją dóbr i rozstrzyganiem wynikających stąd

⁹⁹ Zob. R. Falk, A. Strauss, *Toward Global Parliament*, „Foreign Affairs” 2001, vol. 80, s. 212.

¹⁰⁰ Por., w kontekście podobnego problemu w Unii Europejskiej, R. Dehousse, *Beyond Representative Democracy: Constitutionalism in a Polycentric Polity* (w: J.H.H. Weiler, M. Wind (eds.), *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge 2003, s. 135.

¹⁰¹ Zob. R.L. Howse, *Transatlantic Regulatory Co-operation and the Problem of Democracy* (w: G.A. Bermann i inni (eds.), *Transatlantic Regulatory Co-operation*, Oxford 2000, s. 478–480.

¹⁰² Zob. podejście krytyczne: R. Grant, R. Keohane, *Accountability and Abuses of Power In World Politics*, „Institute for International Law and Justice Working Paper” 2004/7, s. 14, dostępne na: <http://iilj.org/papers/2004/2004.7%20Grant%20Keohane.pdf>.

¹⁰³ Zob. przykładowo J. Habermas, *The Postnational Constellation* (ed. and trans. M. Pensky), Cambridge 2001.

¹⁰⁴ Zob. Ch. Sabel oraz J. Zeitlin, *Networked Governance and Pragmatic Constitutionalism: The New Transformation of Europe*, niepublik.

¹⁰⁵ Zob. Ch. Joerges, przyp. 28.

¹⁰⁶ Zob. trafna krytyka: M. Shapiro, „Deliberative”, „Independent” Technocracy v. Democratic Politics: Will the Global Echo the EU?, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 347.

konfliktów¹⁰⁷. Jednakże wraz z intensyfikacją globalnej administracji regulacyjnej istotne zagadnienia związane z dystrybucją dóbr stają się coraz bardziej widoczne, a także coraz śmieiej kontestowane w wielu obszarach. Nie dziwi więc fakt, iż znalezienie przekonującej teorii demokratycznej dla opisu globalnej administracji staje się nagłą koniecznością. Nie oznacza to jednak, że teoria taka kiedykolwiek powstanie.

Mimo to, wzmacniająca demokrację koncepcja globalnego prawa administracyjnego nie musi wcale opierać się na w pełni rozwiniętej teorii odnoszącej się do poziomu globalnego. Odnosząc się do tego, Anne-Marie Slaughter zwróciła uwagę na fakt, iż wiele problemów związanych z demokratycznym ponoszeniem odpowiedzialności mogłoby zostać rozwiązanych, jeśli globalna administracja działałaby głównie w formie powiązań rządowych, a uczestniczący w tych powiązaniach urzędnicy państwowi byłiby demokratycznie odpowiedzialni przed społeczeństwami, które reprezentują i ponosili tę odpowiedzialność przed organami krajowymi¹⁰⁸. Autorka argumentuje, iż umożliwienie ponoszenia odpowiedzialności przed społeczeństwami krajowymi wydaje się być zadaniem o wiele łatwiejszym do wykonania w ramach powiązań międzyrządowych niż w przypadku sformalizowanych, opartych na traktatach organizacjach międzynarodowych, które charakteryzują się daleko bardziej posuniętą faktyczną autonomią. Dążenie do zapewnienia takiej odpowiedzialności obejmuje wzmocnienie mechanizmów krajowych, włączając w to rozszerzenie zakresu oraz rozwój mechanizmów krajowego prawa administracyjnego, regulującego uczestnictwo urzędników państwowych w administracyjnym podejmowaniu decyzji na poziomie globalnym. Strategia ta może rzeczywiście wzmocnić konkretną gałąź demokratycznej legitymizacji, ale jej efektywność w tym zakresie będzie najprawdopodobniej w istotny sposób ograniczona przez występującą w praktyce dynamikę podejmowania decyzji w ramach powiązań międzyrządowych. Co więcej, należy stwierdzić, iż strategia ta stanowi tylko częściowe rozwiązanie, jeśli wziąć pod uwagę, iż globalna administracja działa przy wykorzystaniu nie tylko powiązań międzyrządowych, ale i szeregu innych ważnych typów instytucji. W końcu, i co najważniejsze, strategia taka wydaje się być dobrze dopasowana do pluralistycznych wzorców międzynarodowego rządzenia, ze względu na to, iż wiąże ona odpowiedzialność za podejmowanie decyzji na poziomie globalnym z poszczególnymi instytucjami prawnymi i politycznymi każdego państwa uczestniczącego w danym systemie, z tych samych powodów może ona *de facto* przeszkadzać urzeczywistnieniu solidarystycznych albo kosmopolitycznych koncepcji międzynarodowej administracji.

Być może z tych względów korzystniejsze byłoby wyznaczenie sobie przez globalne prawo administracyjne mniej ambitnego, lecz bardziej pragmatycznego kierunku działania. Prawo to mogłoby przykładowo uwzględnić fakt, iż obecnie nie jest w żadnym wypadku możliwe przyjęcie jakiegokolwiek satysfakcjonującej pod-

¹⁰⁷ Na temat braku wyraźnej regulacji tych kwestii w wielu dziedzinach ustawodawstwa UE zob. A. Moravcsik, przyp. 33, s. 25–26; zob. także F. Scharph, *Governing Europe: Effective and Democratic?*, Oxford–New York 1999.

¹⁰⁸ Zob. A.-M. Slaughter, przyp. 38.

stawy działania globalnej administracji, lecz mimo to globalne struktury administrujące są zmuszone radzić sobie z problemami, których nie są w stanie rozwiązać własnymi siłami krajowe systemy demokratyczne. W ramach tej dalekiej od ideału sytuacji globalne prawo administracyjne mogłoby przedsięwziąć kroki w kierunku silniejszego uwzględnienia społecznych i gospodarczych interesów, przy wykorzystaniu mechanizmów partycypacji oraz kontroli dostępnych dla organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw handlowych, innych członków społeczeństwa obywatelskiego, a także państw i organizacji międzynarodowych. Mimo to działania takie okazują się niewystarczające dla zapewnienia reprezentacji społeczeństwa na poziomie równoważnym krajowym mechanizmom wyborczym, a przez to nie będą w stanie uzasadnić w sposób wystarczający wykonywania władzy administracyjnej w sposób w pełni demokratyczny. Co więcej, tworząc globalne prawo administracyjne w oparciu o demokratyczne założenia, staje się przed koniecznością rozważenia kosztów oraz potencjalnych korzyści, jakie niesie ze sobą umożliwienie w szerokim zakresie uczestnictwa w systemie tego prawa, poprzez wykorzystanie praktycznych doświadczeń w stopniowym rozwoju odpowiedzialności władzy publicznej.

Według mniej ambitnego podejścia globalne prawo administracyjne mogłoby zrezygnować z dążenia do demokratyzacji globalnej administracji, a skupić się na innych przedstawionych powyżej działaniach uzasadniających jego istnienie, takich jak kontrola peryferyjnych obszarów w celu zapewnienia integralności systemu, ochrona praw, stworzenie istotnych i efektywnych mechanizmów odpowiedzialności w celu kontroli nadużyć władzy oraz ochrony wartości związanych z rządami prawa. W takim podejściu skuteczniejszym rozwiązaniem tymczasowym byłoby pominięcie zagadnień dotyczących demokracji (przy ciągłym promowaniu wartości demokratycznych oraz demokratycznych tendencji, tam gdzie to możliwe), a skupienie się na osiągnięciu bardziej ograniczonych, lecz mimo to istotnych celów¹⁰⁹ Kwestia, czy jest to wykonalne i w rzeczywistości pożądane, pozostaje centralnym i wciąż nierozstrzygniętym zagadnieniem w dalszym rozwoju globalnego prawa administracyjnego.

E. Kto kształtuje globalne prawo administracyjne?

Wiele z pojawiających się mechanizmów globalnego prawa administracyjnego wywodzi się z inicjatyw powstałych na Północy i Zachodzie. W związku z tym każda próba uzasadnienia potrzeby stworzenia takiej dziedziny prawa musi zmierzyć się z intelektualnymi i politycznymi uprzedzeniami. Wyzwanie to może przejawiać się w dwóch formach, z których jedna odnosi się do fundamentalnych wzorców normatywnych.

Modele globalnego prawa administracyjnego, wykorzystane zarówno w ramach tego opracowania, jak i w trakcie projektu badawczego, są modelami pochodzenia europejskiego i amerykańskiego – pozostają one w ścisłym związku z powstaniem państwa liberalnego i ekspansją jego działalności regulacyjnej oraz administracyj-

¹⁰⁹ Zob. R. Grant, R. Keohane, przyp. 102.

nej w końcówce XIX wieku i w początkach XX wieku¹¹⁰. Dlatego też przeniesienie tych modeli na grunt globalnej przestrzeni administracyjnej może zakładać rozprzestrzenienie się liberalnego porządku dla tej sfery, kosztem cokolwiek odmiennych metod zarządzania społeczeństwem, obecnych w szczególności w Azji i Afryce. Jednakże nie wszystkie podstawy normatywne globalnego prawa administracyjnego są związane z liberalnym modelem społeczeństwa. Podejścia oparte na kontroli wewnątrzsystemowej oraz ochronie praw państw mogą równie dobrze znaleźć zastosowanie w porządkach nieliberalnych. Uzasadnienie bardziej ambitnej koncepcji globalnego prawa administracyjnego (a także koncepcji w jeszcze większym stopniu odpowiadającej demokratycznym zapatrywaniom) wyłącznie na podstawie wskazanych wyżej dwóch podejść nie wydaje się jednakże wystarczające; zamiast tego wszelkie uzasadnienia muszą odnosić się, w taki czy inny sposób, do praw osobistych, praw majątkowych, a także do zasad demokratycznych, odzwierciedlających w pewien sposób solidarystyczne lub kosmopolityczne koncepcje międzynarodowego rządzenia. Dlatego nawet ograniczona próba stworzenia takiej teorii globalnego prawa administracyjnego będzie musiała poradzić sobie z politycznymi wyzwaniem: międzynarodowy porządek oparty na prawach osobistych lub majątkowych jednostek może okazać się zbyt zbliżony do zachodnich, liberalnych koncepcji, ażeby został powszechnie zaakceptowany. Poradzenie sobie z wyzwaniami, jakie niesie ze sobą różnorodność występujących modeli społecznych, może okazać się możliwe tylko poprzez przyjęcie nadrzędnej, organizatorskiej roli suwerenności państwowej¹¹¹.

Główne wyzwanie będzie zatem polegało na ustaleniu, do jakiego stopnia wspólne koncepcje praw indywidualnych i majątkowych oraz demokracji mogą posłużyć za podstawę globalnego prawa administracyjnego; może okazać się, iż zakres zastosowania bardziej wymagających koncepcji ponadnarodowego prawa administracyjnego będzie musiał zostać ograniczony do organów administrujących funkcjonujących w sektorach, które dzielą ze sobą wystarczająco pojemny zbiór wspólnych wartości¹¹². Z drugiej strony konieczne będzie dokonanie przeglądu alternatywnych koncepcji prawa administracyjnego, funkcjonujących w innych porządkach społecznych, które to prawo może być wprowadzane w życie w ramach instytucji prawnych podobnych do instytucji zachodniego prawa administracyjnego, nawet jeśli są one oparte na innych podstawach normatywnych. W takim wypadku globalne prawo administracyjne może zostać zbudowane nie tyle na bazie spójnego systemu normatywnego, co na bazie czegoś na kształt „wspólnego konsensusu”. W jakim stopniu zbudowanie takiego konsensusu jest możliwe, pozostaje kwestią wymagającą dalszych badań i ożywionej dyskusji.

Drugie z wyzwań mogłoby skupić się na obecnym międzynarodowym porządku instytucjonalnym, który globalne prawo administracyjne zamierza rozbudować

¹¹⁰ Uznajemy tutaj tradycje europejskiego i amerykańskiego prawa administracyjnego oraz ich pochodne za część jednego zbioru tradycji, co jednakże nie oznacza bagatelizowania istotnych różnic pomiędzy odmiennymi tradycjami prawnymi.

¹¹¹ Zob. B. Kinsbury, *Sovereignty and Inequality*, „European Journal of International Law” 1998, vol. 9, s. 599.

¹¹² Na temat takiej propozycji zob. J. Habermas, *Der gespaltene Westen*, Suhrkamp 2004.

oraz usprawniać. W radykalnie krytycznym podejściu obecne instytucje globalnego zarządzania mogą być postrzegane jako instytucje „imperialne”, przyczyniające się do osiągnięcia celów Północy oraz stabilizujące dominację jej rozwiniętych państw kosztem Południa, a także stabilizujące dominację klas kapitalistów nad podporządkowanymi im ekonomicznie – grupami ludzi¹¹³. Przypuśćmy, że te zarzuty byłyby uzasadnione (a jest to z pewnością możliwe do przyjęcia): jakie miałyby to znaczenie dla globalnego prawa administracyjnego? obrońcy koncepcji argumentowaliby prawdopodobnie, że globalne prawo administracyjne stara się usprawnić działanie już istniejących instytucji, a także, poprzez zapewnienie w większym stopniu ponoszenia przez nie odpowiedzialności, może położyć podwaliny pod przyszłe zwiększenie uprawnień instytucji obecnie wykluczonych lub niedostatecznie reprezentowanych. Jednakże krytycy mogliby twierdzić, że strategia globalnego prawa administracyjnego jest w zbyt dużym stopniu ograniczona; nawet jeśli prawo to odniesie sukces, będzie w stanie jedynie w niewielkim stopniu zaradzić panującej obecnie instytucjonalnej niesprawiedliwości. Co więcej, prawo to pomogłoby jednocześnie w legitymizacji istniejącego porządku i w ten sposób stabilizowałoby go, mimo iż oczekuje się raczej radykalnej zmiany tego porządku. To wszystko prowadziło do odrodzenia się klasycznych już i trudnych sporów pomiędzy reformatorami a rewolucjonistami, w których obie strony mają prawdopodobnie częściowo rację. Poza tym konieczne byłoby również przemyślenie zagadnień związanych z dystrybucją dóbr oraz sposobami zapewnienia ponoszenia większej odpowiedzialności przez globalną administrację w stosunku do tych, którzy są obecnie w największym stopniu wykluczeni. Większość proponowanych obecnie inicjatyw skutkować będzie wzrostem odpowiedzialności względem społeczeństw Północy, uczestników rynku, podmiotów reprezentujących interesy społeczne, a także państw. Zwiększenie zdolności tych podmiotów do uczestniczenia w globalnym zarządzaniu może powiększać rozłamy obecne w świecie, a także może osłabiać instytucje, które dają najwięcej nadziei pokrzywdzonym grupom społecznym. W celu rozwiązania kluczowego problemu odpowiedzialności globalne prawo administracyjne mogłoby stworzyć metody zwiększenia kompetencji oraz włączenia reprezentantów Południa w międzynarodowy porządek instytucjonalny. Z tej perspektywy wydaje się, że bardziej efektywne uczestnictwo świata rozwijającego się w globalnych strukturach administrujących mogłoby okazać się bardziej potrzebne niż tworzenie kolejnej ścieżki wpływów dla zamożnych regionów świata.

¹¹³ Zob. B.S. Chimni, *International Institutions Today: An Imperial Global State in the Making*, „European Journal of International Law” 2004, vol. 15, s. 1.

V. Strategie i teorie systemu instytucjonalnego

Konstrukcja globalnego prawa administracyjnego jest w sposób nieunikniony kształtowana i ograniczana przez istniejące instytucje i zasady, jak również zmienne wzorce międzynarodowego rządzenia oraz podstawy normatywne zarysowane we wcześniejszych częściach tego artykułu. W ramach wspomnianych ograniczeń możliwych jest wiele strategii kształtowania systemu instytucjonalnego.

A. Strategie i ścieżki rozwoju globalnego prawa administracyjnego

W bieżącej praktyce w sposób oczywisty można wyodrębnić dwa rodzaje koncepcji konstruowania globalnego prawa administracyjnego. Jedna polega na wprowadzeniu wewnętrznego prawa administracyjnego do globalnej administracji na zasadzie „z dołu na górę”, druga na konstruowaniu międzynarodowych mechanizmów na zasadzie „z góry na dół”¹¹⁴. Zasadniczym pytaniem jest, czy jakkolwiek koncepcja rozwoju globalnego prawa administracyjnego może w sensowny sposób rozpoczynać się od założeń wykształconych w ramach prawnej kontroli administracji w kontekście wewnętrznym – a jeżeli tak, to do jakiego stopnia.

1. Ograniczenia w transponowaniu narzędzi wewnętrznego prawa administracyjnego

Transpozycja narzędzi i koncepcji wypracowanych na gruncie wewnętrznego prawa administracyjnego do globalnego zarządzania może być pożyteczna, jednak napotyka ona istotne ograniczenia. Wynikają one przede wszystkim z odmienności struktur globalnej administracji – od względnej nieformalności wielu jej instytucji, jej wielowarstwowego charakteru, po duże znaczenie, jakie odgrywają w niej podmioty prywatne.

a. Nieformalny charakter globalnej administracji. Krajowe prawo administracyjne, pomimo wielu zmian w technikach regulacyjnych w ostatnich dziesięcio-

¹¹⁴ Zob. R.B. Stewart, przyp. 9. Na temat przykładów z równoległej debaty zob. propozycję R. Avi-Yonah, żeby stworzyć Światową Organizację Inwestycyjną, tworzącą regulacje dla wielonarodowych przedsiębiorstw, i sceptyczną odpowiedź M. Fox: R. Avi-Yonah, *National Regulation of Multinational Enterprises: An Essay on Comity, Extraterritoriality, and Harmonization*, „Columbia Journal of Transatlantic Law” 2003, vol. 42, s. 5; M. Fox, *What’s So Special About Multinational Enterprises?: A Comment on Avi-Yonah*, „Columbia Journal of Transatlantic Law” 2003, vol. 42, s. 551.

leciach¹¹⁵, jest nadal budowane wokół rdzenia administracji nakazującej i kontrolującej – wokół decyzji i zasad wiążących podmioty prywatne, wydawanych przez określone podmioty administrujące. W globalnej administracji rdzeń tego rodzaju zazwyczaj nie istnieje: globalna administracja, z pewnymi wyjątkami, składa się głównie z organów administracyjnych (obdarzonych mocą wydawania zaleceń, ale nie zasad wiążących), z sieci regulacyjnych albo międzyrządowych układów współpracy z nieformalnymi procedurami podejmowania decyzji. Na szczeblu krajowym wymagania stawiane prawu administracyjnemu przez podobne układy mogą przypuszczalnie pozostać niespełnione bez większej szkody, tak długo jak najważniejsze programy regulacyjne są realizowane przy pomocy tradycyjnych, prawnie wiążących instrumentów. Na poziomie globalnym ten warunek nie jest jednak spełniony. Niejasne jest często, w którym z globalnych układów dotyczących podejmowania decyzji można by lub powinno się ustanowić prawa partycypacji albo które działania powinny podlegać rewizji w razie braku wiążących instrumentów i decyzji. Problemów tych nie da się uniknąć przez wprowadzenie nakazującej i kontrolującej administracji, powszechnie wiążącej na poziomie globalnym, ponieważ musiałoby to zakładać na tyle daleko idące delegowanie władzy globalnym instytucjom, które – oceniając realistycznie – jest niemożliwe do osiągnięcia w bliskiej przyszłości. W administracji rozproszonej te wymagania są mniej surowe, ponieważ nakazy wynikające z globalnego prawa administracyjnego mogą zostać narzucone istniejącej wewnętrznej administracji regulacyjnej.

b. Rozproszenie procesu podejmowania decyzji w wielowarstwowym systemie. Jasne przypisanie odpowiedzialności za decyzje jest podstawą wewnętrznego prawa administracyjnego, jako że umożliwia to pociąganie do odpowiedzialności określonych podmiotów rządzących. Jednak ze względu na często kooperatywny charakter struktur wielowarstwowego zarządzania, na poziomie globalnym taka ściśle ukierunkowana odpowiedzialność jest zazwyczaj trudna do ustanowienia. Zamiast tego decyzje często będą przypisywane jednocześnie podmiotom wewnętrznym, zewnętrznym i międzynarodowym. Istnieje ku temu słuszny powód – zazwyczaj bowiem podmioty te muszą działać wspólnie. Pod pewnymi względami ten problem odzwierciedla podobne trudności w obrębie Unii Europejskiej, które także mogą pozostać nierozwiązane¹¹⁶.

c. Czynniki prywatny w globalnej administracji. W wewnętrznym systemie prawa podmioty prywatne często przyjmują funkcje regulacyjne. Następuje to jednak w ramach struktur delegacji od organów władzy publicznej i jest umieszczone w porządku, w którym organy władzy publicznej, zarówno o funkcjach administracyjnych, jak i legislacyjnych, posiadają względnie efektywne środki interwencji, przy pomocy których mogą kontrolować lub poprawiać prywatne zarządzanie. Na poziomie globalnym bardzo brakuje takiego publicznego porządku, a podmioty prywatne, często motywowane brakiem skutecznej, publicznej regulacji, nadal wy-

¹¹⁵ Zob. ogólnie: R.B. Stewart, *Administrative Law in the Twenty-First Century*, „New York University Law Review” 2003, vol. 78, s. 437.

¹¹⁶ Zob. np.: E. Schmidt-Aßmann, *Verwaltungs Kooperation und Verwaltungs Kooperationsrecht, in der Europäischen Gemeinschaft*, „Europarecht” 1996, vol. 31, s. 270; S. Cassese, przyp. 17; G. della Cananea, przyp. 17; E. Chiti, przyp. 17.

konują daleko idące zadania. W tych okolicznościach niejasne jest, w jaki sposób zorganizowana mogłaby być odpowiedzialność za prywatne zarządzanie. Niektóre globalne organizacje zarządzane w sposób prywatny, takie jak ISO i międzynarodowe federacje sportowe, przyjęły specjalne procedury odpowiedzialności i rewizji, żeby zwiększyć swoją skuteczność i legitymację; mogą one zawierać analogie z wewnętrznym prawem administracyjnym i prywatnym, które póki co pozostają niezbadane¹¹⁷.

Wszystkie te kwestie są przyczyną problemów w transpozycji wewnętrznego prawa administracyjnego. Wskazują na potrzebę nawiązania bardziej do intuicji z peryferii wewnętrznego prawa administracyjnego i badania jego nieregularnych form, jeśli wewnętrzne narzędzia mają stać się przydatne na poziomie globalnym. Być może najbardziej sugestywna dla administratywistów jest jednak perspektywa tego, że laboratoria innowacyjności w globalnym prawie administracyjnym mogą wywołać powstawanie nowych idei w wewnętrznym prawie administracyjnym, jako że wiele zasadniczych problemów globalnego prawa administracyjnego w coraz większym stopniu ujawnia się także w prawie wewnętrznym.

W ramach wyznaczonych ograniczeń w istniejącej praktyce dają się wyróżnić dwie podstawowe koncepcje rozwoju globalnego prawa administracyjnego: „z dołu na górę” i „z góry na dół”.

2. Koncepcja „z dołu na górę”

Koncepcja „z dołu na górę” usiłuje zagwarantować legalność, odpowiedzialność i partycypację w globalnej administracji poprzez rozciągnięcie (i przyjęcie) narzędzi wewnętrznego prawa administracyjnego. Naciski na wprowadzanie tego rodzaju rozszerzenia wzrastają, kiedy okazuje się, że transnarodowe czy globalne instytucje zarządzania przejmują państwowe dotychczas funkcje, będące wcześniej przedmiotem mechanizmów przejrzystości, partycypacji i rewizji na gruncie wewnętrznego prawa administracyjnego, nie poddając ich na poziomie globalnym tego typu ograniczeniom. Naciski te intensyfikują się także ze względu na to, że krajowe organy regulacyjne uczestniczące w tym pozanarodowym zarządzaniu, wykorzystują brak ograniczeń, aby ochronić swoje działania przed skuteczną rewizją na szczeblu państwowym. Żeby uzdrowić tę sytuację obchodzenia gwarancji wewnętrznego prawa administracyjnego, zwolennicy koncepcji „z dołu na górę” chcieliby zastosować wymogi przejrzystości, konsultacji społecznych i rewizji – nie tylko wobec międzynarodowych elementów zawartych w wewnętrznych decyzjach administracyjnych, ale także wobec partycypowania państwowych organów administracyjnych w globalnym procesie podejmowania decyzji; poparcie tego rodzaju partycypacji byłoby uzależnione od spełniania przez procedurę podejmowania decyzji wymogów przejrzystości. Umożliwiłoby to analizę międzynarodowego procesu regulacyjnego na drodze sądowej rewizji wewnętrznego działania administracyjnego, które ma na celu implementację decyzji międzynarodowych, a być może także analizę stanowisk wykształconych przez państwowe organy przed, a nawet w trakcie partycypacji w procesie podejmowania decyzji na poziomie

¹¹⁷ Ch. Joerges jest jednym z inicjatorów współczesnych badań w tym obszarze. Zob. przyp. 28.

globalnym. Rozciągnęłyby to także kompetencje rewizyjne krajowych sądów na decyzje międzynarodowe bezpośrednio oddziałujące na jednostki, z możliwością pozbawienia ich mocy obowiązującej, jeżeli naruszają one prawa jednostki lub wykazują wady proceduralne¹¹⁸. W tym ujęciu byłyby więc możliwe do wyobrażenia standardy procedur i rewizji odmienne od stosowanych na szczeblu państwowym. Dlatego też, ze względu na obowiązujące w międzynarodowych negocjacjach imperatywy poufności, elastyczności i szybkości, organy rewizyjne mogłyby stosować mniej kategoryczne wymogi proceduralne i prezentować wyższy poziom poszanowania decyzji podejmowanych przez organy krajowe w kontekście globalnego procesu podejmowania decyzji, niż w przypadku analogicznych, czysto wewnętrznych decyzji administracyjnych. Alternatywnie – bardziej rygorystyczne wymogi i mniej poszanowania mogłyby być zastosowane przy założeniu, że polityka globalnej administracji jest w sposób naturalny bardziej nieprzejrzysta i mniej podatna na wpływy nieformalnych mechanizmów partycypacji i rewizji niż porównywalna z nią polityka wewnętrzna i że nie jest osadzona w ramach parlamentarnych, w których sprawowana by była kontrola¹¹⁹.

Globalna administracja w wielu aspektach jest tworzona przez współpracę krajowych organów regulacyjnych i jej skuteczność często zależy od implementacji na szczeblu państwa. Dlatego też tego typu koncepcja „z dołu na górę” może faktycznie być skuteczna, jeśli chodzi o gwarantowanie odpowiedzialności. Może być także potężnym narzędziem wiążącym globalną administrację z procedurami demokratycznymi. Jednak napotyka ono istotne ograniczenia i problemy. Jak zauważono wcześniej, podejście to mogłoby zostać wcielone w życie dość łatwo w przypadku globalnych procesów podejmowania decyzji w międzyrządowych sieciach, ale jest ono zdecydowanie trudniejsze do zastosowania w formalnych organizacjach międzynarodowych lub w układach o charakterze mieszanym czy prywatnym. Trudno sobie w ogóle wyobrazić, w jaki sposób mogłoby ono zostać zastosowane przez różne państwa w administracji rozproszonej. Dalej, implementacja tego podejścia wymagałaby znalezienia jakiegoś sposobu uporządkowania niejednorodnych technik, których rozwój jest zatrzymywany, kiedy różne kraje ustanawiają własne procedury, usiłując, na rozbieżne sposoby, wpływać na globalne organy administracyjne. Implementacja podejścia „z dołu na górę” stanęłaby także wobec poważnego zarzutu, że potężne państwa mają znacznie większy wpływ na globalną administrację niż państwa słabsze. Zwolennicy implementowania omawianej koncepcji będą musieli poradzić sobie z pytaniem o relewantne demokratyczne gremium: przed którym społeczeństwem lub społeczeństwami globalna administracja powinna po-

¹¹⁸ Na temat wysiłków europejskich sądów, aby dokonywać rewizji aktów „przygotowawczych” w kontekście wielopoziomowości UE, zob. S. Cassese, przyp. 17; zob. także: G. della Cananea, przyp. 17. Na temat powiązanych problemów zob. M.P. Chiti, *Forms of European Administrative Action*, „Law and Contemporary Problems” 2004, vol. 68, s. 37–57. Na temat dochodzenia prawa do unieważnienia ponadnarodowej decyzji zob. Bundesverfassungsgericht (Federalny Sąd Konstytucyjny) [dalej: BVerfG], wyrok z 12 października 1993 r., 1993 (Maastricht), *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* [dalej: BVerfGE], vol. 89, s. 155 (tłumaczenie na język angielski [w:] „International Law Magazine” 1994, vol. 33, s. 395).

¹¹⁹ Bardziej szczegółowo zob. R.B. Stewart, przyp. 9.

nosić odpowiedzialność? Jeśli odpowiednie do tego jest społeczeństwo w swoim charakterze międzynarodowe lub transgraniczne, odrębne od sumy społeczeństw narodowych, procedury wewnętrzne mogą być niewystarczające, przynajmniej w swoich tradycyjnych formach. To może odnosić się również do stosowania wewnętrznego prawa administracyjnego w rozproszonej administracji globalnej – także tutaj może okazać się konieczne wymyślenie sposobów włączenia interesów społecznych innych niż narodowe.

Koncepcja „z dołu na górę” jest fundamentalnie ograniczona, ponieważ idee dostarczane przez systemy wewnętrznego prawa administracyjnego, chociaż wartościowe, nie dają się stosować w sposób generalny, jako bezpośrednie modele rozumienia i rozwiązywania problemów w odmiennych warunkach globalnej przestrzeni administracyjnej. Większość systemów wewnętrznego prawa administracyjnego mierzy się z kwestią wykonawczej gałęzi władzy. Urzędnicy lub organy administracyjne (niezależnie od tego czy są, czy też nie są politycznie niezależne) wykonują władzę na mocy delegacji udzielonej im przez ustawę. Wykonując tę władzę, organy są zobowiązane do przestrzegania konkretnych procedur, w których zawiera się uczestnictwo zainteresowanych stron czy szerszej grupy społecznej. Jeżeli osoba uprawniona zdecyduje się zakwestionować decyzję, sprawa jest przedmiotem rewizji przed niezależnymi, zwykle sądowniczymi organami, na mocy odwołania do zasady legalności rozumianej zgodnie z prawem proceduralnym i materialnym¹²⁰. Ten model nie daje się łatwo dopasować do struktur prawa międzynarodowego i globalnego zarządzania. Powody tego, już wcześniej wspomniane, są następujące: brak demokratycznego zakotwiczenia poprzez centralny, plenarny organ władzy stanowiący prawo albo brak delegacji kompetencji udzielonej przez demokratyczne organy państwowe; powszechna nieobecność konkretnych mechanizmów partycypacyjnych i rewizyjnych, a przede wszystkim niewiążący charakter globalnej regulacji; a także struktura prawa międzynarodowego, stawiająca w centrum państwo, co sprawia, że partycypacja jednostki i możliwości zaskarżania są utrudnione. Dlatego też globalne prawo administracyjne, korzystając z pewnych koncepcji wewnętrznego prawa administracyjnego, powinno rozpocząć od przyjęcia innych założeń strukturalnych, ażeby zbudować autentycznie globalne mechanizmy odpowiedzialności. Może to oznaczać inny normatywny punkt wyjścia. Nie opierałby się on tak bardzo na uzasadnianiu poprzez prawa jednostek i demokrację, ale – w koncepcji pluralistycznej – na bardziej stanowczej odpowiedzialności globalnych organów administracyjnych w ramach systemów prawa międzynarodowego i wobec uczestniczących w nich państw albo – w koncepcjach solidarystycznych czy kosmopolitycznych – na gwarantowaniu odpowiedzialności przed wyłaniającą się wspólnotą międzynarodową jako taką. Może to wymagać różnych mechanizmów instytucjonalnych – mechanizmów, które są być może w pewnych sprawach całkowicie odłączone od fundamentów demokratycznych i reprezentują bardziej pragmatyczne rozumienie kontroli władzy podmiotów administracyjnych¹²¹.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Zob. R. Grant i R. Keohane, przyp. 102, s. 14–16.

3. Koncepcja „z góry na dół”

Druga strategia konstruowania globalnego prawa administracyjnego, koncepcja „z góry na dół”, bardziej przypominałaby wzorce współczesnego prawa międzynarodowego i w ten sposób unikałaby niektórych problemów, związanych ze stosowaniem wewnętrznych mechanizmów prawa administracyjnego do instytucji i podmiotów globalnych. Zbudowałaby mechanizmy odpowiedzialności na poziomie globalnym – jednostki, grupy i państwa uczestniczyłyby w globalnych procedurach administracyjnych; rewizja decyzji byłaby przeprowadzana przez niezależne organy międzynarodowe, włączając w to rewizję decyzji wewnętrznych, kształtujących część rozproszonej administracji globalnej. Ale to także pociągałoby za sobą nowe problemy – wymagałoby legalizowania i instrumentalizacji systemów administracyjnych, które obecnie są nieformalne. Jest to trudne do osiągnięcia bez utraty korzyści płynących z nieformalnych sposobów współpracy – silne państwa i podmioty gospodarcze będą generalnie podejrzliwe względem mocno legalistycznych systemów, ponieważ zredukują one ich zależność od uznania wpływu. Co więcej, koncepcja „z góry na dół” może wytworzyć daleko większe problemy demokratyczne niż koncepcja zakładająca ponoszenie przynajmniej częściowej odpowiedzialności na forach wewnętrznych. Strategia konstruowania globalnego prawa administracyjnego „z góry na dół” musi także zmierzyć się z tymi samymi wyzwaniem co koncepcja „z dołu na górę”, czyli z rozpraszaniem się procesu podejmowania decyzji w wielopoziomowym systemie, z często niebezpośrednimi efektami decyzji globalnej administracji, z trudnością w zapewnianiu podmiotom niepaństwowym praw do partycypacji i rewizji w obrębie wielu globalnych systemów organizacyjnych umieszczających w centrum państwo oraz ze znaczącym czynnikiem prywatnym w globalnej administracji.

Obydwie koncepcje konstruowania globalnego prawa administracyjnego – „z dołu na górę” i „z góry na dół” – przysparzają istotnych problemów. Istnieje zatem potrzeba rozważenia innych możliwych modeli.

B. Poza krajową analogię? Alternatywny mechanizm odpowiedzialności

Ruth Grant i Robert Keohane wskazują w globalnym zarządzaniu na ogólny niedostatek kontroli i równowagi, nie pochodzącą z delegacji naturę kompetencji najważniejszych podmiotów i na brak zdefiniowanego społeczeństwa globalnego¹²². Z ich analizy wyłania się także pytanie, czy można wytworzyć alternatywne mechanizmy odpowiedzialności. Mechanizmy te musiałyby pójść dalej niż typowe mechanizmy wewnętrznego prawa administracyjnego – musiałyby zawierać formy hierarchicznej, nadzorczej i prawnej odpowiedzialności, wspieranej przez naciski rynków i grup partnerskich, przez systemy kontroli finansowej i przez dynamikę zmiany ich postrzegania w oczach społeczeństwa¹²³. Wartością dodaną takiego przesunięcia byłby poszerzony krąg podmiotowy – podczas gdy koncepcje prawa

¹²² *Ibidem*, s. 14.

¹²³ *Ibidem*, s. 18.

administracyjnego z reguły skupiają się głównie na podmiotach publicznoprawnych, a przede wszystkim na tych, którym delegowano władzę, te mechanizmy mogłyby zostać zastosowane także do podmiotów prywatnoprawnych, takich jak organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa, oraz do państw, głównych podmiotów władzy w stosunkach międzynarodowych.

Podejście zaproponowane przez Grant i Keohane'a jest atrakcyjne, przede wszystkim dlatego, że wskazuje (i usiłuje przezwyciężyć) poważne ograniczenia administracyjnoprawnej koncepcji mechanizmów globalnej odpowiedzialności, opartych na modelach wewnętrznych. Grant i Keohane przyznają, że system oparty na globalnej odpowiedzialności ma poważne ograniczenia; potężne państwa zazwyczaj będą powstrzymywane raczej przez ograniczenia negocjacyjne niż przez mechanizmy odpowiedzialności. Jest również pewna wartość w kontynuowaniu pracy w obrębie konkretnych ograniczeń koncepcji administracyjnoprawnej. Opiera się ona na intuicjach płynących z doświadczeń w domenie państwa i odsłania strukturalne przeszkody, które uniemożliwiają zastosowanie tych intuicji na poziomie globalnym; każda teoria musi być zbudowana w opozycji do jakiegoś wcześniejszego doświadczenia, a doświadczenie prawa administracyjnego jest wyjątkowo bogate, pomimo iż do tej pory teoretycy stosunków międzynarodowych nie poświęcali mu zbyt wiele uwagi. Co więcej, proponowane mechanizmy alternatywne mogą być rozumiane jako warianty narzędzi prawa administracyjnego – hierarchiczna, nadzorcza i prawna odpowiedzialność jest mimo wszystko bardzo dobrze znana administratywistom. Pozostałe mechanizmy mogą być traktowane jako dodatki, które są w stanie zrównoważyć braki niektórych narzędzi prawa administracyjnego. Celem pracy na tym odcinku byłoby opracowanie zestawu mechanizmów odpowiedzialności dla globalnej administracji, w których prawo administracyjne odgrywałoby znaczącą rolę; powiązania strukturalne pomiędzy prawem administracyjnym i innymi mechanizmami musiałyby zostać uważnie przemyślane.

Inny możliwy model polega na dynamicznych, eksperymentalnych *badaniach porównawczych, zapożyczeniach, innowacjach, monitorowaniu i wzajemnym uczeniu się*, do pewnego stopnia egzemplifikuje go stosowana w Unii Europejskiej otwarta metoda koordynacji [ang. *Open Method of Coordination – OMC*]¹²⁴. W tej wizji różne instytucje i podmioty, z tego samego czy też innego poziomu, nie zostałyby ustawione w relacji czysto hierarchicznej, nie wykonywałyby działań rewizyjnych jedno wobec drugiego, ale raczej działałyby jedno *obok* drugiego, usiłując uzyskać maksymalny poziom informacji, idei i współpracy, a także rywalizacji w poszukiwaniu najlepszych (tymczasowo) rozwiązań. Takie działania nie musiałyby się ograniczać jedynie do organów publicznych, ale pozwalałyby na włączenie mnóstwa organów prywatnych, zaangażowanych w globalną administrację. Kolejny alternatywny model polega na *wzajemnych wymaganiach i wzmocnieniach*: różne poziomy partycypacji i rewizji pozostawałyby w niejasnej relacji, pozwalającej każdemu na stawianie wymogów pozostałym, na podstawie ich własnych zasad normatywnych i standardów. Do przykładów można zaliczyć wymagania stawiane przez sądy krajowe instytucjom międzynarodowym, takim jak Rada Bezpieczeń-

¹²⁴ Zob. Ch. Sabel i J. Zeitlin, przyp. 105.

stwa ONZ, lub też wymogi stawiane procedurom stosowanym w administracji wewnętrznej przez Organ Apelacyjny WTO¹²⁵. Model ten z biegiem czasu mógłby doprowadzić do wzmocnienia i wzajemnego przyjmowania mechanizmów odpowiedzialności w różnych warstwach globalnej administracji. W tym sensie można go traktować jako koncepcję tymczasową, choć może on okazać się także bardziej stałym punktem w globalnej przestrzeni administracyjnej, w której pojęcia legitymacji i sprawiedliwości prawdopodobnie pozostaną kwestionowane i rozbieżne jeszcze przez długi czas.

Zalety i wady prezentowanych tu koncepcji nie zostały jeszcze w pełni zbadane, podobnie zresztą jak i ogólny potencjał innych *nietradycyjnych narzędzi wewnętrznego prawa administracyjnego* – jako źródła idei dla systemów globalnych¹²⁶. Przykładowo, publiczno-prywatne sieci i mechanizmy bodźców ekonomicznych stały się widoczne w administracji wewnętrznej i mogą one być bardziej pożądane w klasycznych, nakazowych i kontrolujących narzędziach prawa administracyjnego w układzie globalnym, charakteryzującym się brakiem tradycyjnych zdolności do egzekwowania prawa. Jednak wymagania stawiane tym innowacyjnym działaniom wewnątrz systemów krajowych, przede wszystkim wymagania dotyczące ustanowienia odpowiedzialności wobec szerszych grup społeczeństwa poprzez zaprowadzenie powszechnych mechanizmów prawa administracyjnego, z dużym prawdopodobieństwem okażą się równie ostre, jeśli zostaną przeniesione do administracji globalnej. Inne sprawdzone narzędzia wewnętrzne, służące wspieraniu oficjalnej odpowiedzialności, takie jak wymagania stawiane organom, aby opierały swoje decyzje regulacyjne na analizie kosztów i zysków, poddawanej rewizji administracyjnej przez oddzielny organ połączony z pochodzącymi z wyborów przywódcami rządu, czy też prawo deliktów, gdyby stosować je w globalnej administracji, mogłyby być w mniejszym stopniu wystawione na wspomniane wymagania, jednak musiałyby zmierzyć się z poważnymi problemami, jeśli chodzi o skuteczność.

¹²⁵ Na temat równoległej interpretacji osiągnięć w UE zob. M. Maduro, *Europe and the Constitution: What if This is as Good as it Gets?* (w:) *European Constitutionalism beyond the State...*, s. 74.

¹²⁶ Zob. R.B. Stewart, *przyp.* 9.

VI. Pozytywna teoria polityczna globalnego prawa administracyjnego

Pozytywna teoria polityczna globalnego prawa administracyjnego, chociaż kluczowa dla zrozumienia powstających mechanizmów oraz stworzenia i stosowania efektywnych strategii instytucjonalnych, pozostaje jak dotąd słabo rozwinięta. Szczególnie trudne jest wskazanie instytucjonalnych oraz rozwojowych prawidłowości w tej dziedzinie, biorąc pod uwagę fragmentaryczną naturę instytucji międzynarodowych oraz wielość podmiotów dążących do przeforsowania przy ich pomocy własnych interesów. Jednocześnie wyciągnięcie wniosków o takim stopniu ogólności, jakie wypracowała doktryna prawa na poziomie krajowym, wydaje się być trudne¹²⁷.

Podkreślając potrzebę dostosowania się do specyfiki każdego systemu, Eyal Benvenisti wskazuje na istnienie czterech odmiennych czynników niezbędnych dla rozwoju globalnego prawa administracyjnego, należą do nich: konkurencja między państwami, konkurencja na poziomie krajowym, konkurencja wewnątrz danej instytucji oraz wartości konkurujące pomiędzy różnymi podmiotami¹²⁸. Biorąc pod uwagę, iż czynniki te będą różnie oddziaływały na siebie w różnych uwarunkowaniach, trudno będzie wyodrębnić spośród nich konkretne prawidłowości, czy choćby przewidywania co do kierunku dalszego rozwoju instytucjonalnego. Mimo iż Benvenisti stawia ostrożnie kilka hipotez, ich weryfikacja będzie wymagała dalszych badań. Jedną z hipotez jest niechęć silnych państw do zaakceptowania mechanizmów globalnego prawa administracyjnego, zanim nie przekonają się one, że mechanizmy te są w stanie służyć forsowaniu ich stanowisk oraz interesów¹²⁹. Drugą hipotezą jest tendencja państw demokratycznych, posiadających silną opozycję demokratyczną, do naciskania na stworzenie silniejszych mechanizmów ponoszenia odpowiedzialności w ramach instytucji międzynarodowych¹³⁰. Trzecią

¹²⁷ Na bazie poziomu krajowego, zob. M.D. McCubbins, R. Noll, B.R. Weingast, *Politics and the Courts: A Positive Theory of Judicial Doctrine and the Rule of Law*, „Southern California Law Review” 1995, vol. 68, s. 1631; zob. także M.D. McCubbins, R. Noll, B.R. Weingast, *The Political Origins of the Administrative Procedure Act*, „Journal of Law, Economics and Organization” 1999, vol. 15, s. 180.

¹²⁸ Zob. E. Benvenisti, *Public Choice and Global Administrative Law: Who's Afraid of Executive Discretion?*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 323.

¹²⁹ *Ibidem*, s. 329, 330.

¹³⁰ *Ibidem*, s. 331–333.

jest skłonność organów kontrolnych do tworzenia wiążących norm prawa administracyjnego, mimo iż podmioty działające w ramach danej instytucji wykazują wysoki stopień niezadowolenia z takich działań, otwierających pole do ewentualnej samodzielnej działalności organów kontrolnych¹³¹.

Benvenisti przypuszcza również, iż silne mechanizmy ponoszenia odpowiedzialności będą często podlegały ewolucji w sytuacjach delegowania kompetencji¹³². Pogląd ten łączy się z obserwacjami poczynionymi przez Grant i Keohane'a, którzy zauważyli, że mechanizmy ponoszenia odpowiedzialności funkcjonują najlepiej w strukturach delegowanych; relacja pomiędzy zakresem delegacji a ponoszoną odpowiedzialnością wymaga z pewnością bardziej pogłębionej analizy¹³³. Pomimo to globalne prawo administracyjne powstaje także poza strukturami delegacji, często w sytuacji, gdy organy administrujące żądają legitymizacji własnej działalności (albo społecznego poparcia dla tej działalności). Przykładowo w OECD próby wprowadzenia większej transparentności oraz szerszego uczestnictwa w ramach organizacji pojawiły się z chwilą wystąpienia kryzysu oraz kontestacji istniejącego porządku (w odniesieniu do Wielostronnej umowy w sprawie inwestycji). Potwierdzałyby to tezę postawioną przez Benvenistiego, że mechanizmy prawa administracyjnego są pochodną relacji władczych w stosunkach między różnymi podmiotami, ale z zastrzeżeniem, że to szczególnie kryzysy legitymacji powodują uzyskanie przez nowe podmioty, takie jak organizacje pozarządowe, możliwości domagania się włączenia ich w ramy nowo tworzonych procedur¹³⁴. W obszarach z silnie zaznaczoną obecnością organizacji pozarządowych, zwłaszcza w kwestii ochrony środowiska, mechanizmy partycypacji są szczególnie silnie rozwinięte. W takich właśnie sytuacjach, kiedy nie mamy do czynienia z delegowaniem struktur, inny argument podniesiony przez Grant i Keohane'a okazuje się mieć znaczenie: mianowicie warunkiem wprowadzenia w życie odpowiedzialności jest to, aby standardy odpowiedzialności zostały sformułowane tak jasno jak to możliwe¹³⁵. Odnosi się to do szczególnej roli prawa materialnego – dzięki zdefiniowaniu zakresu kompetencji oraz ograniczeń działalności organów globalnej administracji organy kontrolne będą w stanie sprawować kontrolę w sposób bardziej efektywny, a procedury partycypacji zyskają w większym stopniu na znaczeniu.

¹³¹ *Ibidem*, s. 333, 334.

¹³² *Ibidem*, s. 334, 335.

¹³³ Zob. R. Grant, R. Keohane, *przyp.* 102, s. 8, 9.

¹³⁴ Zob. E. Benvenisti, *przyp.* 128, s. 329, 330.

¹³⁵ *Ibidem*, s. 334, 335.

VII. Podsumowanie

Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie przeglądu głównych kierunków rozwoju oraz kluczowych kwestii związanych z powstaniem globalnego prawa administracyjnego. Ze względu na to, iż ta dziedzina prawa znajduje się wciąż w początkowej fazie rozwoju, wszystkie poruszone w tym artykule zagadnienia wymagają pogłębionych badań oraz debaty – ani zagadnienia strukturalne czy też empiryczne, ani kwestie doktrynalne lub normatywne, ani wreszcie pytania dotyczące porządku instytucjonalnego oraz pozytywnej teorii politycznej nie doczekały się jak dotąd satysfakcjonujących odpowiedzi. W kwestii bardziej fundamentalnej: nie ma zgody co do tego, czy jest w ogóle użyteczne posługiwanie się pojęciami „globalna administracja” oraz „globalna przestrzeń administracyjna” albo wprowadzanie „globalnego prawa administracyjnego” jako przedmiotu badań naukowych.

W celu znalezienia odpowiedzi na te pytania współpracownicy Projektu badawczego nad globalnym prawem administracyjnym Uniwersytetu w Nowym Jorku oraz uczestnicy innych tego typu inicjatyw analizują szeroki zakres przypadków, w których prawo administracyjne lub mechanizmy, normy prawne oraz procedury podobne do prawa administracyjnego są używane w celu promowania transparentności, zapewnienia odpowiedniego stopnia partycypacji oraz odpowiedzialności w ramach nieformalnych, hybrydalnych struktur, a także w ramach systemów wielopoziomowych charakteryzujących się podziałem kompetencji w zakresie podejmowania decyzji. Zdefiniowanie obszaru działania globalnego prawa administracyjnego może pomóc w zbudowaniu powiązań pomiędzy wyspecjalizowanymi obszarami teorii i praktyki, a przez to w ujawnieniu podobieństw oraz różnic, które nie zostały dostrzeżone wcześniej. Możliwe będzie odniesienie się do zagadnień związanych z potrzebą wprowadzenia mechanizmów zapewniających transparentność, odpowiedni poziom partycypacji, kontroli i legalności w ramach globalnej administracji – poprzez odwołanie się do szerokiego zakresu przypadków spotykanych w praktyce na poszczególnych obszarach, połączone z próbami stworzenia porównawczych i syntetycznych struktur pojęciowych oraz teorii normatywnych. Co więcej, możliwa będzie pogłębiona analiza cech doktrynalnych oraz istniejących rozbieżności, a także będą mogły zostać rozwinięte i przetestowane w praktyce założenia pozytywnej teorii politycznej.

Badanie kwestii normatywnych ma na celu zarówno pogłębienie analizy założeń leżących u podstaw transnarodowej oraz globalnej teorii demokratycznej, jak również postawienie pytań o możliwość zastosowania tych teorii do specyficznych

struktur administracyjnych oraz do całego projektu globalnego prawa administracyjnego. Badania te umożliwią również pełniejsze rozumienie miejsca, jakie zajmują różnorodność, równość oraz sprawiedliwość w ramach globalnego prawa administracyjnego. Potrzeba wypracowania alternatywnego podejścia do dominujących obecnie modeli globalnego zarządzania oraz prawa administracyjnego jest pilnym zadaniem, które dopiero zaczyna być rozwiązywane.

Benedict Kingsbury – profesor prawa im. Murry’ego i Idy Becker i dyrektor Instytutu Prawa Międzynarodowego i Sprawiedliwości Szkoły Prawa Uniwersytetu w Nowym Jorku.

Nico Krisch – młodszy asystent, Merton College, Oxford; obecnie (2011), profesor w Szkole Zarządzania Hertie (Hertie School of Governance) w Berlinie.

Richard B. Stewart – profesor uniwersytecki, profesor prawa im. Johna E. Sextona i dyrektor Centrum Prawa Ochrony Środowiska i Użytkowania Ziemi, Szkoły Prawa Uniwersytetu w Nowym Jorku.

