

Piotr Szwedo

O pojęciu globalnego prawa administracyjnego



Piotr Szwedo

Adiunkt w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego UJ. W 2007 roku obronił pracę doktorską *Środki odwetowe w prawie Światowej Organizacji Handlu. Ukończył Szkołę Prawa Francuskiego (Université d'Orléans i UJ) oraz Szkołę Prawa Amerykańskiego (Catholic University of America i UJ). Był stypendystą, prowadził badania naukowe lub wykładał na uniwersytetach we Francji, Niemczech, Stanach Zjednoczonych, Chinach, Japonii i w Kanadzie. Głównym obszarem jego zainteresowań naukowych jest międzynarodowe prawo gospodarcze oraz prawne aspekty global governance.*

The Developing Concept of a Global Administrative Law

The article presents an analysis of a global administrative law since the announcement of its "emergence" by professors Kingsbury, Krisch and Stewart. It acknowledges the role of this concept as a doctrinal platform between ius inter gentes and domestic legal orders in times of globalization and global governance. The article is composed of three parts reflecting elements of the term "global administrative law". The first part is mostly based on the juxtaposition of the "global law" and the "international law". The second part analyses the concept of (not necessarily positivist sense of) "law" in the global administrative law. The third part mostly focuses on standards of administrative law which become recognized on the supranational level.

Wstęp

Niniejsze opracowanie stanowi próbę przedstawienia podstawowych wątków ogólnościowej dyskusji nad zjawiskiem globalnego prawa administracyjnego, która stała się szczególnie ożywiona od czasu ukazania się tekstu profesorów Kingsbury'ego, Krischa i Stewarta *Powstanie globalnego prawa administracyjnego*¹. Należy mieć świadomość, że dyskusja ta stała się dalece

wielowątkowa i dotyczy licznych zagadnień na styku instytucjonalnego prawa organizacji międzynarodowych i prawa krajowego, wkraczając także w zagadnienia prawa materialnego².

Opracowanie podzielone zostało na trzy części, odpowiadające poszczególnym członom terminu „globalne prawo administracyjne”. Część pierwsza zatytułowana „Globalne” opisuje mo-

stanowi wkładkę do niniejszego numeru „Forum Prawniczego”.

² Por. B. Kingsbury, L. Casini, *Global Administrative Dimensions of International Organizations Law*, „International Organizations Law Review” 2009, vol. 6, s. 319 i n.

¹ B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, „Law and Contemporary Problems” 2005, vol. 68, s. 15 i n. Polskie tłumaczenie autorstwa Piotra Szwedo, Michała Pyki i Marianny Warteckiej

del badań nad globalnym prawem administracyjnym (pkt 1.a), podkreślając także jedną z jego cech: zaniżanie granic między krajowym i ponadpaństwowym porządkiem prawnym. Ta cecha, polegająca na bezpośrednim wpływie regulacji pozapaństwowych na sytuację prawną i faktyczną jednostki, jest istotnym wyróżnikiem globalnego prawa administracyjnego w stosunku do klasycznie rozumianego *ius gentium*. Ominięcie konieczności dodatkowej recepcji danej normy w porządku krajowym powoduje, że system prawny, z którego regulacje się wywodzą, jest inny niż prawo narodów, oparte na suwerennej równości państw. W modelu klasycznym zasadniczo to państwa tworzą regulacje, których są również recepturami. Wskazana różnica doprowadziła do dystynkcji terminologicznej i zastąpienia na gruncie nowo wyodrębnionego porządku prawnego terminu „międzynarodowy” pojęciem „globalny” (pkt 1.b). Zwrócono także uwagę na powiązanie terminu z fenomenem *global governance* (pkt 1.c), a także funkcjonalnie rozumianego władztwa publicznego (pkt 1.d).

Na gruncie globalnego prawa administracyjnego pojęcie „prawo” jest rozumiane często w duchu realizmu, a nie pozytywizmu prawniczego (pkt 2.a). Obejmuje także normy, które formalnie nie wiążą jego podmiotów, ale *de facto* kierują ich postępowaniem. Źródła globalnego prawa administracyjnego obejmują także instrumenty o charakterze *soft law*, co – pomimo ich „miękkiego” charakteru – nie pozbawia ich skuteczności. Odwołując się do kontynentalnej tradycji prawa administracyjnego, usiłowano wprowadzić bardziej elastyczną kategorię „standardu”, którą można objąć instrumenty zarówno o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym (pkt 2.b). Można je rozmaicie kategoryzować, w zależności od tego, kto jest ich twórcą (2.b.i), adresatem (2.b.ii), jaka jest ich treść (2.b.iii) i metody egzekucji (2.b.iv).

Jedną z cech prawa narodów jest jego niski stopień zorganizowania, przejawiający się m.in. w braku obowiązkowego sądownictwa. Ponieważ ponadnarodowe porządki prawne coraz częściej mają wpływ na status prawny jednostki, tej ostatniej przypisuje się prawo do kwestionowania przed niezależnymi organami adresowanymi do niej decyzji (pkt 3.c). Jest to cecha charakterystyczna dla krajowego prawa administracyjnego, wzmacniająca ideę praworząd-

ności i odróżniająca ją od klasycznie rozumianego *ius gentium*, gdzie ze względu na równość podmiotów taki wymóg nie jest powszechny. Podobnie inne kryteria, jak transparentność proceduralna, możliwość współuczestniczenia w procedurze stosowania i tworzenia regulacji relewantnych dla danego podmiotu, obowiązek uzasadnienia decyzji; a także spełnienie pewnych warunków materialnoprawnych, jak proporcjonalność, stanowią o „administracyjnym” charakterze nowo powstającego porządku (pkt. 3.a, 3.b, 3.c). Wskazane wymogi, choć nie jedyne, są najczęściej poddawane dyskusji. Można przytoczyć także inne postulaty, np. związania organów globalnej administracji wymogami praw człowieka, co rodzi pytanie o możliwość i potrzebę „wyciągnięcia przed nawias” pewnych wartości, które powinny być chronione immanentnie w porządku ponadnarodowym³. Jest to związane z toczącą się równoległe dyskusją dotyczącą konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego, co jest zagadnieniem powiązaniem, ale jednak odrębnym od opisanego w niniejszym opracowaniu.

I. Globalne

a. Indukcyjny model badań nad prawem globalnym – case study

Badania nad wyłaniającym się globalnym porządkiem prawnym oparte są w większości na wnioskowaniach indukcyjnych, tj. na analizie przypadków oddziaływania na siebie podmiotów i organów, bez względu na ich krajową lub ponadpaństwową proveniencję, i wyciągania na tej podstawie bliżej lub dalej idących uogólnień i teorii⁴. Podkreślenie zacierania

³ *Ibidem*, s. 340, 341.

⁴ Indukcyjny model badawczy został przyjęty w badaniach w Instytucie Maxa Plancka Porównawczego Prawa Publicznego i Prawa Międzynarodowego, których wyniki opublikowali A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.) *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, Heidelberg 2010. Autorzy wskazują jednak na użyteczność obu rodzaju wnioskowań: dedukcyjnego i indukcyjnego, które wykorzystywane były w pokrewnych analizach na temat konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego, por. A. von Bogdandy, R. Wolfrum, Ph. Dann, M. Goldmann, *Developing the Publicness of Public International Law*

się dychotomii⁵ pomiędzy krajowymi i ponadpaństwowymi systemami regulacyjnymi jest cechą charakterystyczną globalnego prawa administracyjnego. Decyzje wielu podmiotów ponadpaństwowych omi-

go służyć wykonaniu decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ¹⁰, stanowiącego realizację spoczywających na Wspólnocie zobowiązań międzynarodowych. Wskazane orzeczenie było przedmiotem aprobaty

Podkreślenie zacierania się dychotomii pomiędzy krajowymi i ponadpaństwowymi systemami regulacyjnymi jest cechą charakterystyczną globalnego prawa administracyjnego.

ają poziom krajowy i oddziałują bezpośrednio na sytuację prawną jednostki. Jak wskazał Sabino Cassese w jednym z najważniejszych tekstów dotyczących omawianej dziedziny, taki stan rzeczy jest skutkiem podważenia paradygmatu jedności państwa⁶.

Jako przykład zacierania się owej dychotomii można wskazać na często komentowaną⁷ przez badaczy globalnego prawa administracyjnego sprawę *Kadi*⁸, w której Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej – TSUE; potocznie: Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS), uznał się za właściwy do weryfikacji zgodności z prawami podstawowymi, w tym gwarantowanymi przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁹, rozporządzenia mające-

ze względu na odwagę Trybunału Sprawiedliwości w konsekwentnym promowaniu standardów ochrony praw człowieka, ale także i przedmiotem krytyki z powodu podważenia jedności prawa międzynarodowego¹¹. Środki wdrażające decyzję Rady Bezpieczeństwa ONZ, mającą bezpośredni wpływ na położenie prawne jednostek, zostały bowiem uchylone ze względu na niespełnienie lokalnych (europejskich) standardów prawnych. Wspomniana sprawa stała się także przyczynkiem do dyskusji na temat potrzeby

(w:) *ibidem*, s. 21. Wskazana publikacja ukazała się także na łamach „German Law Journal” 2008, vol. 9, nr 11, s. 1375 i n.

5 Wspomnianą dychotomię oddaje chociażby w tytule klasycznego dzieła H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Lipsk 1899.

6 S. Cassese, *Administrative Law Without the State. The Challenge for Global Regulation*, „International Law and Politics”, 2005, vol. 37, s. 683.

7 Można wskazać na liczne komentarze i uwagi na blogu poświęconym globalnemu prawu administracyjnemu, <http://globaladminlaw.blogspot.com/search/label/Kadi> (dostęp 26 kwietnia 2011).

8 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P. *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej*.

9 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

10 Rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r. wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie, Dz.Urz. UE z 29.5.2002, L 139, s. 9.

11 A. Posch, *The Kadi Case: Rethinking the Relationship Between EU Law and International Law?* „The Columbia Journal of European Law Online” 2009, nr 15, s. 2 i n., http://www.cjel.net/online/15_2-posch/ (dostęp 28 czerwca 2011); Gráinne de Búrca, *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, „Jean Monnet Working Paper” 2009, nr 1, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/09/090101.pdf> (dostęp 28 czerwca 2011); A. Frąckowiak-Adamska, *Komentarz do orzeczenia Kadi przeciwko Radzie i Komisji*, <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?dzial=komentarze&komentarz=oec09ef9836da03fiadd21e3ef607627e687e790-co> (dostęp 17 czerwca 2011).

przestrzegania przez organ globalnej administracji, jakim jest Rada Bezpieczeństwa ONZ (por. pkt 1.d), zasad prawa administracyjnego, do których zalicza się prawo do weryfikacji decyzji administracyjnej przed niezawisłym sądem (por. pkt 2.b.iv, 3.c).

Innym przykładem są decyzje Komisji ds. Ochrony Tuńczyka Południowego (*Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*). W 1994 r. Komisja wyznaczyła limity połowu tuńczyka, stosując przepisy traktatu, na podstawie którego została utworzona, a także Konwencję o prawie morza oraz decyzje innych organów, jak Organizacja ds. Wyżywienia i Rolnictwa¹². Jej decyzje miały istotny wpływ na sytuację prawną i faktyczną przedsiębiorstw rybackich działających na Pacyfiku.

Podobna cecha występuje także w obszarze światowych regulacji zarządzania sportem, określanych mianem *lex sportiva*. Współzawodnictwo w ramach rozmaitych dyscyplin sportowych regulowane jest przez federacje będące stowarzyszeniami zarejestrowanymi zgodnie z prawem szwajcarskim. Podejmują one decyzje, których adresatami są formalnie członkowie federacji, tzn. krajowe związki sportowe oraz członkowie tych związków, np. kluby sportowe lub zawodnicy. Krajowym związkom sportowym przysługuje daleko idąca autonomia w relacji do organów państwowych, ale wykonując zadania o charakterze publicznym, np. w dziedzinie propagowania sportu, pozostają pod nadzorem organów publicznych. Jednocześnie federacje podejmują decyzje, które dotyczą nie tylko ich członków, ale także innych podmiotów, np. decydując o miejscu rozgrywania mistrzostw w danej dyscyplinie. Jednocześnie nie wszystkie podmioty, np. państwa, mają dostęp do procedur weryfikacji podjęcia decyzji w określonych dziedzinach.

Wymienia się także inne przypadki wpływu decyzji organów globalnej administracji na położenie prawne podmiotów niebędących ich członkami lub niemających bezpośredniego wpływu na treść decyzji, jak blokada sprzedaży prywatnej nieruchomości w Berlinie

na skutek decyzji Komitetu Rady Bezpieczeństwa ds. sankcji nakładanych na Al-Kaidę i talibów¹³ (sprawa podobna do wskazanej wyżej sprawy *Kadi, Barakaat*), wpływ umieszczenia doliny rzeki Łaby na Liście Światowego Dziedzictwa Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO) na budowę mostu w Dreźnie¹⁴ lub zmiana polityki edukacyjnej w wielu krajach na skutek raportów w ramach Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (*Programme for International Student Assessment*, PISA) realizowanego przez Organizację Współpracy Gospodarczej (OECD, por. pkt 2.a)¹⁵.

Wskazana różnorodność przypadków, a także wciąż dalece nieusystematyzowany charakter globalnego prawa administracyjnego implikują zasadność kazuistycznego namysłu, który miałby prowadzić do bardziej lub mniej spójnej syntezy. Jednocześnie dedukcja nie jest metodą całkowicie pozbawioną użyteczności. Zasadna jest refleksja nad możliwością przenoszenia i rekonstrukcji pewnych zasad prawa publicznego, które funkcjonują już w ramach prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej, na grunt globalnego prawa administracyjnego. Należy jednak czynić to z należytych uwzględnieniem różnic w relacjach zachodzących w prawie krajowym czy prawie Unii Europejskiej funkcjonującym w ramach tworu o charakterze proto-federalnym¹⁶.

12 Por. *Resolution on amendment of the Resolution on „Illegal, Unregulated and Unreported Fishing (IUU) and Establishment of a CCSBT Record of Vessels over 24 meters Authorized to Fish for Southern Bluefin Tuna” adopted at the CCSBT 15 in 2008 (adopted at the Fifteenth Annual Meeting – 14–17 October 2008)*, pkt 11.

13 *Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and Associated Individuals and Entities*, zwany często – z powodu numeru rezolucji, na podstawie której został powołany – Komitetem 1267, por. przyp. 10. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 11 października 2007 w sprawie C-117/06 *Möllandorf i Möllandorf-Niehuus*.

14 Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, 2 BvR 695/07 z dnia 29 maja 2007 r., www.bverfg.de/entscheidungen/rk20070529_2bvro69507.html (dostęp 2 czerwca 2011); orzeczenie z 9 marca 2007 Saksońskiego Wyższego Sądu Administracyjnego nr BS 216/06, cytowane (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, Ph. Dann, M. Goldmann, *Developing the Publicness of Public International Law...*, s. 7.

15 A. von Bogdandy, M. Goldmann, *The Exercise of Public Authority through National Policy Assessment*, „International Organizations Law Review” 2008, vol. 5, s. 282.

16 A. von Bogdandy, *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field* (w:) A. von Bogdandy,

b. Prawo globalne a prawo międzynarodowe

W serii wykładów poświęconych globalnemu prawu administracyjnemu S. Cassese wykazał, że wyrazem zmiany charakteru relacji między podmiotami stosunków międzynarodowych jest ewolucja terminologii¹⁷. W analizie terminu „globalny” przywołał szereg innych pojęć, które jednocześnie lub alternatywnie stosowane były wobec pojęcia „międzynarodowy”. Między innymi na podstawie rzeczowego wykładu można przytoczyć kilka konkurujących lub uzupełniających określeń wobec terminu „prawo międzynarodowe”:

1. „administracyjne prawo międzynarodowe” (*administrative international law*) jako zespół reguł odnoszących się do relacji między administracją krajową a obywatelami pozostającymi za granicą (np. za pośrednictwem urzędów konsularnych) lub cudzoziemcami przebywającymi na terenie danego państwa;

2. „międzynarodowe prawo administracyjne” (*international administrative law*) jako prawo odnoszące się do międzynarodowej administracji lub organizacji, np. dotyczące sporów pracowniczych w ramach organizacji międzynarodowych¹⁸ lub rozumiane szerzej, jako całość międzynarodowych i krajowych źródeł dotyczących działalności administracyjnej w przestrzeni międzynarodowej¹⁹;

3. relacje transnarodowe jako odnoszące się do oddziaływań podmiotów pozapaństwowych, takich jak korporacje wielonarodowe, organizacje pozarządowe²⁰;

4. transnarodowe sieci regulacyjne (*transgovernmental networks*) jako powiązania między różnymi regulatorami krajowymi, tzw. administracja oparta na koordynacji (pkt 1.d);

5. globalne zarządzanie lub zarządzanie postpaństwowe, jako deskrypcja oddziaływania rozmaitych instytucji publicznych i prywatnych o charakterze nie tylko międzynarodowym, ale także transnarodowym (patrz wyżej) poprzez instrumenty prawne i quasi-prawne (pkt 2.a) na szeroko rozumianą społeczność międzynarodową; kojarzone jest często z ograniczeniem władztwa państw na rzecz organizacji międzynarodowych oraz szerzej – z próbą sterowania procesem tzw. globalizacji²¹;

6. globalna przestrzeń administracyjna – różna, chociaż zawierająca elementy obydwu, od przestrzeni stosunków międzypaństwowych, którą rządzi prawo międzynarodowe i od wewnętrznej przestrzeni regulacji, którą rządzi wewnętrzne prawo administracyjne²²;

7. globalne prawo administracyjne – zawiera 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 odwoławczych²³.

Przytoczone terminy są oczywiście pojęciami doktrynalnymi, często mającymi charakter próby deskrypcji i uporządkowania dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości w relacjach pozapaństwowych, niejednokrotnie o charakterze postulatycznym. Odejście od pojęcia „międzynarodowy” na rzecz „global-

R. Wolfrum, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority by International Institutions...*, s. 739. Odmienne: H. Ruiz Fabri, *Nécessité d'une approche européenne? Ni oui, ni non, ni blanc, ni noir* oraz Franz 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.

17 S. Cassese, *Regulation, Adjudication and Dispute Resolution Beyond the State*, http://www.mpil.de/shared/data/pdf/regulation_adjudication_and_dispute_resolution.pdf (dostęp 30 czerwca 2011), s. 31 i n.

18 *Ibidem*, s. 31, 32, powołując się na U. Borsi, *Carattere ed oggetto del diritto amministrativo internazionale*, „Rivista di diritto internazionale” 1912, s. 368 i n.

19 L. von Stein *Einige Bemerkungen über das international Verwaltungsrecht*, „Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich” 1882, t. 6, s. 385, cytowane (w:) B. Kingsbury, *The Concept of Law in Global Administrative Law*, „European Journal of International Law” 2009, vol. 20, s. 24.

20 S. Cassese, *Regulation, Adjudication and Dispute Resolution Beyond the State...*, s. 32.

21 Por. uwaga zawarta w przyp. 5 polskiego tłumaczenia tekstu B. Kingsbury’ego, N. Krischa, R.B. Stewarta, *The Emergence of Global Administrative Law...*

22 B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law...*, s. 26.

23 *Ibidem*, s. 28.

ny” podkreśla wielopoziomowy charakter mechanizmów decyzyjnych i stanowi próbę przezwyciężenia podziałów na „międzynarodowy” i „krajowy”²⁴.

c. Prawo globalne a global governance

Pojęcie globalnego prawa administracyjnego budowane jest często w opozycji do klasycznie rozumianego prawa międzynarodowego publicznego, opartego głównie na traktatach stworzonych przez państwa, których to państwa są jednocześnie adresatami²⁵. Przymiotnik „globalny” należy wiązać z po-

Pierwszą z nich jest uwypuklenie znaczenia instytucji międzynarodowych, zwłaszcza tych o prywatnym lub mieszanym charakterze, a także ich wpływu na podmioty prywatne (jednostki). Drugą cechą jest często jego nieformalny charakter, uykający ściśle prawnym, zwłaszcza pozytywistycznym kategoryzacjiom (pkt 2.a). W przypadku globalnego prawa administracyjnego więcej uwagi poświęca się zagadnieniom proceduralnym, ze szczególnym uwzględnieniem przejrzystości i zasadności podejmowanych decyzji, niż zagadnieniom prawa mate-

Globalne prawo administracyjne zawiera 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.

jęciem *global governance* – tj. „globalne zarządzanie”. Od połowy lat 90. XX w. termin ten używany jest często dla opisu prowadzenia polityki na świecie²⁶. Badacze zajmujący się prawnymi aspektami tego zjawiska wymieniają kilka cech *global governance*²⁷.

rialnego (pkt. 3.a–3.d). Odwołując się do terminu „globalny”, autorzy podkreślają wielopoziomowy charakter przedmiotowego zarządzania i starają się obejść dychotomiczny podział na poziom „krajowy” i „międzynarodowy”.

Globalne prawo administracyjne może zostać określone mianem porządku prawnego regulującego proces *global governance*, co rozumiane jest bardziej jako zarządzanie niż rządzenie i nie jest już wyłącznym atrybutem podmiotów o charakterze publicznym. Stąd w anglojęzycznej literaturze politologicznej przeciwstawia się pojęcia *government* i *governance*²⁸. Zarządzanie w dużej mierze

24 Por. A. von Bogdandy, R. Wolfrum, Ph. Dann, M. Goldmann, *Developing the Publicness of Public International Law...*, s. 7.

25 B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law...*, s. 29.

26 M. Hewson, T.J. Sinclair, *The Emergence of Global Governance Theory* (w:) M. Hewson, T.J. Sinclair (eds.), *Approaches to Global Governance Theory*, New York 1999.

27 Wyliczenie cech za A. von Bogdandy, R. Wolfrum, Ph. Dann, M. Goldmann, *Developing the Publicness of Public International Law...*, s. 7.

28 Por. M. Hewson, T.J. Sinclair, *The Emergence of Global Governance Theory...*, s. 6.

można postrzegać jako „administrowanie”²⁹. Wyrażono pogląd, że pojęcie *global governance*, jako zapożyczone z innych nauk społecznych, zacieśnia fundamentalne dla prawa publicznego zagadnienie władztwa publicznego (pkt 1.d.)³⁰. A. von Bogdandy, Ph. Dann i M. Goldmann nie negują całkowicie użyteczności odwołania się do globalnego zarządzania i podkreślają jego wagę przy analizie oddziaływania formalnie niewiążących instrumentów determinujących status prawny i faktyczny jednostki (pkt 2.b.iii). Jednak poszukując uzasadnienia i granic kompetencji upoważniających określone podmioty do ingerencji w sferę wolności jednostki, należy ich zdaniem korzystać z instrumentów prawa publicznego³¹.

d. Prawo globalne a prawo publiczne

Odwołanie się do instrumentów prawa publicznego nie jest determinowane kryteriami wyłącznie podmiotowymi, ale także funkcjonalnymi. Przedmiotem analizy są także organy globalnej administracji o charakterze prywatnym lub mieszanym, które nie dysponują delegowaną nań *expressis verbis* władzą publiczną. Von Bogdandy, Dann i Goldmann stwierdzili jednak, że często są to podmioty wykonujące zadania w interesie publicznym. Dzieje się tak wtedy, gdy dane działania mogą być postrzegane jako odpowiedniki działań na podstawie prawa publicznego, nastawione na realizację dobra publicznego lub które dotyczą konfliktu zasadniczych interesów grup społecznych³². Stąd zarządzanie nazwami domen internetowych, które odbywa się za pośrednictwem Internetowej Korporacji ds. Nadawania Nazw i Numerów (ang. *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*, dalej: ICANN), będącej podmiotem prywatnym prawa kalifornijskiego, będzie podlegało analogicznemu wymogom globalnego prawa administracyjnego, jak ma to miejsce w przypadku podmiotów dysponujących formalną

delegacją władztwa³³. Podobnie postrzegać można działalność federacji sportowych zmierzających do propagowania sportu, ustalania zasad współzawodnictwa i organizacji mistrzostw, jak też kompilowanie i tworzenie standardów produkcji towarów, świadczenie usług przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ang. *International Organization for Standardization*, dalej: ISO).

Globalne prawo administracyjne stosowane jest przez podmioty określone w doktrynie mianem „globalna administracja”. Została ona skategoryzowana przez Kingsbury’ego, Krischa i Stewarta na pięć różnych typów. W ramach typologii podmioty prywatne i publiczne oraz podmioty prawa międzynarodowego i krajowego pozostają między sobą w rozmaitych konfiguracjach, działając jednak w sferze pozapaństwowej („postpaństwowej”³⁴), co nadaje im charakter globalny. Jednocześnie kategoryzacja wyznacza zakres globalnego prawa administracyjnego i zakres odpowiedzialności – *de lege lata* lub *de lege ferenda* jego organów. To właśnie potrzeba legitymacji i odpowiedzialności znajduje się w centrum zainteresowania prawników zajmujących się globalnym prawem administracyjnym i jest wyznacznikiem jego „administracyjnego” charakteru (patrz pkt 3). Kingsbury, Krisch i Stewart zaproponowali wyróżnienie pięciu typów administracji³⁵:

1. Administracja poprzez międzyrządowe organizacje międzynarodowe i ich organy – ustanowione na podstawie traktatów – ich decyzje są wiążące dla adresatów, którymi z reguły są państwa, ale *de facto* mogą nimi być podmioty prywatne (jak w sprawie *Kadi*); organy tego typu mogą także wystosowywać zalecenia i ostrzeżenia, jak w przypadku Światowej Organizacji Zdrowia (dalej: WHO), Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (dalej: UNHCR, por. pkt 2.b.ii).

2. Administracja oparta na koordynacji i porozumieniach pomiędzy krajowymi organami regulujący-

29 Por. B. Kingsbury, *The Concept of Law in Global Administrative Law...*, s. 25.

30 A. von Bogdandy, R. Wolfrum, Ph. Dann, i M. Goldmann, *Developing the Publicness of Public International Law...*, s. 9.

31 *Ibidem*, s. 11.

32 *Ibidem*, s. 14.

33 *Ibidem*, s. 14.

34 W znaczeniu, jakie nadaje im N. Krisch, *Beyond Constitutionalism. The Pluralist Structure of Postnational Law*, Oxford 2010, s. 3 i n.

35 B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law...*, s. 20–23.

mi – może mieć charakter nieformalny i niewymagający wcześniejszego porozumienia w formie traktatu. W tej kategorii wymienia się Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego, w ramach którego szefowie banków centralnych koordynują swoje działania i polityki, np. w odniesieniu do wymogów kapitałowych wobec banków komercyjnych, co przekłada się na dostępność kredytów na rynku. Tutaj także należy zaliczyć nieformalne porozumienia i działania o wzajemnym uznawaniu i dostosowywaniu standardów krajowych.

3. Administracja rozproszona, sprawowana przez organy krajowe, które podejmują decyzje mające skutki eksterytorialne. Postuluje się, by decyzje takie spełniały pewne kryteria transparentności i rzetelnego procesu, wraz z prawem dostępu do procedury podmiotów, których dotyczą³⁶ (pkt 3.a). Do tej kategorii można także zaliczyć decyzje dotyczące krajowych organów standaryzacyjnych, które mają wpływ na podmioty eksportujące towary i usługi do danego kraju. Podmioty takie działają nie tylko w oparciu o dobrowolne porozumienia lub poprzez inkorporację międzynarodowych lub regionalnych standardów, ale także poprzez przyjmowanie własnych regulacji, do których zobowiązane są dostosować się podmioty eksportujące³⁷.

4. Administracja hybrydowa wpływająca z mieszanych, międzyrządowo-prywatnych porozumień – jako przykład podaje się standardy przyjmowane przez Komisję Kodeksu Żywnościowego (*Codex Alimentarius*). Komisja została powołana przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i WHO. W jej skład wchodzi państwa, ale głos zabierać mogą także organizacje

pozarządowe, których wpływ na ostateczny kształt standardów ocenia się jako stale rosnący³⁸. Znaczenie standardów Komisji zmieniło się z dobrowolnych do prawnie wiążących, ze względu na ich inkorporację do systemu prawa Światowej Organizacji Handlu (WTO) na mocy porozumienia o środkach sanitarnych i fitosanitarnych³⁹ oraz porozumienia o barierach technicznych w handlu⁴⁰. Jako podobny przykład podaje się ICANN.

5. Administracja przez prywatne instytucje wyposażone w funkcje regulacyjne, np. poprzez ISO, Stowarzyszenie na rzecz Światowej Międzybankowej Telekomunikacji Finansowej (ang. *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* – SWIFT) oraz Stowarzyszenie na rzecz Uczciwego Zatrudnienia (ang. *The Fair Labor Association* – FLA). W ramach prawa krajowego podmioty tego typu nie mają charakteru administracyjnego, chyba że wykonują zadania publiczne na podstawie wyraźnej delegacji, niemniej zdaniem Kingsbury'ego, Krischa i Stewarta działalność normotwórcza podmiotów prywatnych, ze względu na brak publicznych globalnych instytucji regulacyjnych w tych dziedzinach, powinna być brana pod uwagę w analizie globalnego prawa administracyjnego⁴¹. Podobnie niepubliczny charakter mają federacje sportowe oraz ich organy, jednak można wykazać, że oddziałują one szeroko na sytuację prawną innych podmiotów i dlatego powinno się zapewnić przestrzeganie przez nie standardów proceduralnych i materialnych globalnego prawa administracyjnego.

36 B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law...*, s. 21, powołując się na decyzję Organu Apelacyjnego WTO, *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, dok. nr 98–3899 z 12 października 1998.

37 Na ten temat por. V. Velikov, *Incorporation of High Level Regional and International Technical Standards into National Standardization Systems – A Model for Global Administrative Law?*, Center for Legal Dynamics of Advanced Market Societies Discussion Paper 07/5E, April 2007, Kobe University, <http://www.cdams.kobe-u.ac.jp/archive/dp07-5.pdf> (dostęp 28 czerwca 2011).

38 Na ten temat por. M.A. Livemore, *Authority and Legitimacy in Global Governance: Deliberation, Institutional Differentiation, and Codex Alimentarius*, <http://www.iilj.org/GAL/documents/LivermoreCODEX.pdf> (dostęp 5 maja 2011).

39 Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych, opublikowane jako załącznik, [w:] Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 grudnia 1995 r. w sprawie publikacji załączników do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), Dz.U. z 1996 r. Nr 9, poz. 54.

40 Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu, *ibidem*.

41 Por. B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law...*, s. 23.

2. Prawo

a. Źródła prawa i koncepcja prawa

Ponieważ zakres podmiotowy globalnego prawa administracyjnego jest szerszy niż prawa międzynarodowego publicznego (obejmuje nie tylko państwa i międzyrządowe organizacje międzynarodowe⁴²), inny jest także model tworzenia tego prawa. Uwzględnia on również praktykę podmiotów pozapaństwowych, podobnie jak dzieje się to w ramach *lex mercatoria* – prawa handlowego wywodzącego się z działań podmiotów handlowych na świecie. Warto przy tym zwrócić uwagę, że rozwój tej ostatniej gałęzi prawa również budził pytania o charakter norm wchodzących w jej skład⁴³.

Benedict Kingsbury zasugerował odejście od pojmowania prawa na gruncie globalnego prawa administracyjnego w kategoriach *stricte* pozytywistycznych. Zaproponował jednocześnie odwołanie się do rozumienia prawa jako „faktów społecznych”⁴⁴, składając się przez to w stronę nurtu realizmu prawniczego. Zgodnie z tym kierunkiem myślenia prawem bardziej jest to, co orzekną sędziowie w danym przypadku⁴⁵ oraz to co realnie wpływa na postępowanie ludzi⁴⁶, niż sama treść abstrakcyjnie określonych praw i obowiązków.

Odejściu od wyłącznie pozytywistycznie pojmowanego prawa towarzyszy także zmiana sposobu postrzegania źródeł prawa. A. von Bogdandy i M. Goldmann, analizując przykład działalności Programu PISA realizowanego przez OECD, zaproponowali

42 Zakres podmiotowy społeczności międzynarodowej jest jednak różnie definiowany, zob. np. K. Karski, *Osoba prawna prawa wewnętrznego jako podmiot prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

43 K. Highet, *The Enigma of the Lex Mercatoria*, „Tulane Law Review” 1988, nr 63, s. 624.

44 B. Kingsbury, *The Concept of Law in Global Administrative Law...*, s. 23, 27–31.

45 „The prophecies of what the courts will do in fact, and nothing more pretentious, are what I mean by the law”, O.W. Holmes Jr., *The Path of the Law*, „Harvard Law Review” 1897, nr 10, s. 461.

46 Por. D.M. Trubek, *Where Action Is: Critical Legal Studies and Empirism*, „Stanford Law Review” 1984, nr 36, s. 583 i cytowany tam m.in. K. Casebeer, *Escape from Liberalism: Fact and Value in Karl Llewellyn*, „Duke Law Journal” 1977, nr 1977, s. 671.

konceptualizację instrumentów oddziaływania w ramach *global governance*, poprzez odwołanie się do pojęcia *Handlungsform*, czyli form działania władzy publicznej/administracji, nawiązując tym samym do niemieckiej myśli administracyjnej reprezentowanej przez Otto von Mayera⁴⁷. W rozważaniach opartych o niemiecką doktrynę wskazali, że nie każdy akt administracyjny (*Verwaltungsakt*) musiał przybierać formę prawną (*Rechtsform*)⁴⁸, w znaczeniu bezpośredniego źródła praw i obowiązków. Wskazali przy tym na pewną paralelę z aktami prawa pochodnego wymienionymi w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 249 TWE)⁴⁹, wśród których znajdują się także formalnie niewiążące zalecenia i opinie.

b. Katalog źródeł i koncepcja „standardu”

Tradycyjny katalog źródeł prawa międzynarodowego publicznego, wyrażony w art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, nie wystarczy dla uwzględnienia całej gamy aktów normatywnych, także w formie komunikatów, ostrzeżeń, raportów i dokumentów o charakterze niedeontycznym. W przeciwieństwie do wcześniejszych postulatów doktryny⁵⁰, Bogdandy i Goldmann zaproponowali nie tyle rozszerzenie tradycyjnego katalogu, ile raczej uznanie równoległej kategorii „standardów” (*standard instruments*), jako źródeł norm globalnego prawa administracyjnego, z zastrzeżeniem, że nie zawsze muszą to być normy

47 O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Lipsk 1895, s. 95, cytowany [w:] A. von Bogdandy, M. Goldmann, *The Exercise of Public Authority through National Policy Assessment...*, s. 282.

48 E. Schmidt-Aßmann, *Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 1989, nr 104, s. 541; W. Pauly, *Grundlagen einer Handlungsformenlehre* (w:) K. Becker-Schwarze i inni (eds.), *Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht*, Sztuttgart 1991, s. 32–34, cytowany (w:) A. von Bogdandy, M. Goldmann, *The Exercise of Public Authority through National Policy Assessment...*, s. 282.

49 A. von Bogdandy, M. Goldmann, *The Exercise of Public Authority through National Policy Assessment...*, s. 282. Por. w tym kontekście analizę terminologiczną (w:) Jürgen Bast, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU*, Berlin 2006, zwłaszcza s. 7 i n.

50 E. Riedel, *Standards and Sources. Farewell to the exclusivity of the Sources Triad in International Law?*, „European Journal of International Law” 1992, nr 2, s. 58–84.

o charakterze formalnie wiążącym⁵¹. Mają one jednak pozostawać w harmonii z ogólnym prawem międzynarodowym, podobnie jak jest to w przypadku norm wynikających z zamkniętych porządków prawnych (ang. *self-contained regimes*), które nie pozostają w całkowitej izolacji w odniesieniu do reszty systemu prawa międzynarodowego i jemu podlegają⁵².

Ponieważ kryterium mocy formalnie wiążącej nie jest konstytutywne dla uznania określonej normy

i. Autorzy standardów

Jedno z podstawowych zagadnień globalnego prawa administracyjnego dotyczy wpływu składu organów regulacyjnych i problemu ich demokratycznej legitymacji do działalności normotwórczej. Stąd istotny jest charakter podmiotu, który jest autorem danego standardu – państwo, międzyrządowa organizacja międzynarodowa lub podmiot prywatny – oraz skład organu, który przyjął określoną regulację.

Ponieważ kryterium mocy formalnie wiążącej nie jest konstytutywne dla uznania określonej normy jako standardu w ramach globalnego prawa administracyjnego, istnieje potrzeba rekonstrukcji metanormy pozwalającej na identyfikację rzeczonych standardów.

jako standardu w ramach globalnego prawa administracyjnego, istnieje potrzeba rekonstrukcji metanormy pozwalającej na identyfikację rzeczonych standardów. Owa rekonstrukcja może być oparta na parametrach o charakterze zarówno empirycznym, jak i normatywnym. Wśród nich można wymienić parametry dotyczące pochodzenia standardu, tzn. kto i w jaki sposób przyjął dany akt normotwórczy (pkt i), do kogo jest on adresowany, tzn. czy jego adresatami formalnymi lub faktycznymi są także jednostki, przez co realizuje się forma władztwa nad nimi (pkt ii), jego treści, tzn. czy mają charakter powinnościowy, czy deskryptywny (pkt iii), i parametry dotyczące metod jego wdrażania lub egzekucji (pkt iv)⁵³.

Abstrahując od wiążącego charakteru norm, autorzytet podmiotu normotwórczego może mieć daleko idący wpływ na przestrzeganie danej regulacji. Jej legitymizację determinują także parametry procedury, w ramach której dany akt jest przyjęty. Szczególnie znaczenie ma jej transparentność i dostęp do niej zainteresowanych podmiotów. Istotne są także: charakter ogłoszenia danego aktu oraz dostępność do jego treści. Z tego między innymi powodu dokonano rekonstrukcji procedur przyjmowania standardów w ramach ISO, tak by były bardziej otwarte na podmioty z państw rozwijających się⁵⁴, a także wdrożono procedurę *notice-and-comment* w ramach prac Komitetu Bazylejskiego⁵⁵.

51 A. von Bogdandy, M. Goldmann, *The Exercise of Public Authority through National Policy Assessment...*, s. 282.

52 M. Goldmann, *Inside Relative Normativity: From Sources to Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority* (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority...*, s. 681.

53 Por. *ibidem*, s. 682, 684.

54 Por. *ISO Action Plan for Developing Countries 2005–2010*, http://www.iso.org/iso/actionplan_2005.pdf (dostęp 20 maja 2011).

55 Por. M.S. Barr, G.P. Miller, *Global Administrative Law: The View from Basel*, „European Journal of International Law” 2006, nr 17/1, s. 15 i n.

ii. Adresaci standardów

W klasycznym prawie międzynarodowym standardy tworzone są przez państwa dla nich samych. Chociaż nie jest to cechą wszystkich standardów globalnego prawa administracyjnego, część z nich adresowana jest bezpośrednio do jednostek. Taki skutek wywołuje międzynarodowa rejestracja znaku towarowego w ramach tzw. systemu madryckiego, administrowanego przez Światową Organizację Własności Intelektualnej (WIPO)⁵⁶. Podobnie jest w przypadku przyznawania statusu uchodźcy przez UNHCR, gdy państwa członkowskie ONZ nie mogą lub nie chcą uczynić tego same⁵⁷. Rekomendacje krajowych punktów kontaktowych (KPK), powołanych w celu zapewnienia przestrzegania Wytucznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, skierowane są do rzeczonych korporacji. Nie mają one charakteru formalnie wiążącego, ale mogą uzyskać wysoką skuteczność dzięki możliwej sankcji utraty przez przedsiębiorstwo dobrego imienia i szacunku opinii publicznej⁵⁸.

Często adresatami standardów są państwa, ale oddziałują one pośrednio także na położenie prawne innych podmiotów. Tak jest w przypadku zaleceń Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych, które z reguły opierają się na materialnych normach prawa międzynarodowego⁵⁹, ale nie wiążą

formalnie państw, do których są skierowane. Mimo iż należą do *soft law*, wykazują daleko idącą skuteczność, często przewyższającą instrumenty o charakterze wiążącym⁶⁰.

Formalnymi adresatami Komitetu 1267 ds. Sankcji nakładanych na talibów i Al-Kaidę (por pkt 1) są również państwa. Rezolucja 1333 Rady Bezpieczeństwa, jako jedna z kilku regulujących zasady działania Komitetu, nałożyła na nie w art. 8 lit. c obowiązek zamrożenia wszelkich funduszy i aktywów finansowych Osamy bin Ladena i podmiotów z nim powiązanych⁶¹. Umieszczenie danego podmiotu na liście Komitetu nie powoduje jeszcze automatycznego zamrożenia aktywów, ale rodzi zobowiązanie po stronie państw do podjęcia takich działań. Organy wewnętrzne nie mają jednak dyskrekcji we wprowadzeniu decyzji do porządku krajowego, art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych⁶² nakłada na nie bezwzględny obowiązek wykonania decyzji Rady, co zgodnie z rezolucjami odnosi się także do decyzji Komitetu, który jest jej organem pomocniczym i którego skład odpowiada składowi Rady Bezpieczeństwa⁶³. Ze względu na brak bezpośredniej możliwości weryfikacji decyzji Komitetu przed sądem, pojawił się problem możliwości zakwestionowania przed sądami Unii Europejskiej regulacji implemmentujących decyzje Rady Bezpieczeństwa do porządku europejskiego.

56 Por. K. Kaiser, *WIPO's International Registration of Trademarks: An International Administrative Act Subject to Examination by the Designated Contracting Parties* (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority...*, s. 133 i n.

57 Por. M. Smrkolj, *International Institutions and Individualized Decision Making: An Example of UNHCR's Refugee Status Determination* (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority...*, s. 165 i n.

58 Por. G. Schuler, *Effective Governance through Decentralized Soft Implementation: The OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority...*, s. 197 i n.

59 Czasami pozbawione są jednak odniesienia do wyraźnych norm prawa międzynarodowego, co było przedmiotem krytyki w literaturze, por. A. Farahat, *Regulating Minority Issues through Standard-Setting and Mediation: The Case of the High*

Commissioner on National Minorities (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority...*, s. 352 i powołany tam A. Bloed, *Comments on the new set of Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*, „Helsinki Monitor” 2006, nr 17, s. 187.

60 A. Farahat, *Regulating Minority Issues through Standard-Setting and Mediation...*, s. 364 oraz powołana tam w przyp. 71 i 72 bogata literatura.

61 Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1333 przyjęta w dniu 19 grudnia 2000 r., art. 8 litera c; Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1617 przyjęta w dniu 29 lipca 2005 r., pkt 2. Zgodnie z rezolucjami 1988 i 1989 z 17 czerwca 2011 r. rozdzielono systemy nakładania sankcji: osobno na talibów i osobno na Al-Kaidę.

62 Karta Narodów Zjednoczonych, Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

63 Por. *Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work*, pkt 1 litera b), http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf (dostęp 26 maja 2011).

Podobnie w przypadku decyzji Komitetu Światowego Dziedzictwa UNESCO o wpisie danego obiektu na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego i Przyrodniczego Ludzkości, formalnymi adresatami decyzji są państwa lub podmioty publiczne. Jednak wpis na listę, który następuje na wniosek państwa, nakłada nań długofalowy obowiązek ochrony obiektu wynikający z art. 4 i 5 Konwencji⁶⁴. Niedopełnienie tego obowiązku może spowodować przeniesienie obiektu na Listę Dziedzictwa Zagrożonego lub skreślenie go z Listy Światowego Dziedzictwa. Wraz z presją upublicznienia informacji o niewystarczającym poziomie ochrony obiektów stanowi to środek nacisku na państwa, które niejednokrotnie były nakłaniane do podjęcia zobowiązań dotyczących zagospodarowania obszaru wokół chronionego miejsca. Przykładem takiej sytuacji była zmiana planu zabudowy wokół Katedry w Kolonii⁶⁵. Bardziej kontrowersyjnym przypadkiem była decyzja o budowie mostu na Łabie w Dreźnie, której plan został zatwierdzony w drodze lokalnego referendum. UNESCO zagroziło wykreśleniem doliny rzeki Łaby z Listy Światowego Dziedzictwa w przypadku realizacji planu. W sprawie wypowiedział się Federalny Niemiecki Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że demokratycznym decyzjom lokalnej społeczności należy się pełne poszanowanie⁶⁶. Mają one pierwszeństwo przed rozstrzygnięciami organizacji międzynarodowych o charakterze eksperckim, nawet jeżeli mogłoby to prowadzić do utraty nadawanego przez nie statusu. Wcześniej podobny spór toczył się w związku z uruchomieniem kopalni uranu w otulinie Parku Narodowego Kakadu w Australii, co jednak ostatecznie nie zakończyło się usunięciem tego miejsca z Listy Światowego Dziedzictwa⁶⁷. Obie sprawy skłaniają przedstawicieli doktryny do wskazania na brak procedury

odwoławczej w ramach UNESCO, ściśle eksperckiego charakteru podejmowanych decyzji, bez uwzględnienia konsultacji z podmiotami, których może ona dotyczyć, jako na przejaw deficytu demokracji w tym organie międzynarodowym⁶⁸.

Podobnie adresatami decyzji Oddziału ds. Wdrożeń (*Enforcement Branch of the Compliance Committee*⁶⁹), na podstawie Protokołu z Kioto, oraz możliwości korzystania z Systemu Handlu Emisjami są państwa. Nie inaczej jest w przypadku zatwierdzania udzielania pożyczek przez Radę Wykonawczą Banku Światowego. Decyzje te, pomimo że są skierowane do państw, mają istotne znaczenie dla sytuacji prawnej i faktycznej jednostek. W obu tych przypadkach organy podejmujące decyzje nie są organami o charakterze plenarnym, lecz raczej eksperckimi, bez możliwości kwestionowania decyzji na drodze sądowej.

iii. Treść standardów

Nie wszystkie instrumenty globalnego prawa administracyjnego zawierają zbiór powinności. Niektóre z nich stanowią raczej deskrypcję rzeczywistości. Tak jest w przypadku raportów PISA. Są to instrumenty o charakterze niedeontycznym, ale mogącym mieć daleko idące implikacje normatywne dla państw, które często w oparciu o ich treść budują swoją politykę edukacyjną. Zdaniem Goldmanna i von Bogdandy'ego można je określić jako przykład „zarządzania przez informację”⁷⁰. Ponieważ granica między językiem deskrypcji i powinności nie zawsze jest ostra, kategoryzowanie instrumentów tego typu jako raportów powinno być traktowane z dużą ostrożnością, ze względu na obszerny katalog reakcji podmiotu, do którego instrument się odnosi⁷¹.

64 Dz.U. z 1976 r. Nr 32, poz. 190.

65 D. Zacharias, *The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage as Prototype of an Autonomy-Gaining International Institution* (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority...*, s. 301.

66 Por. przyp. 14.

67 D. Zacharias, *The UNESCO Regime for the Protection of World Heritage...*, s. 335.

68 Por. N. Affolder, *Democratising or Demonsiating the World Heritage Convention?*, „Victoria University of Wellington Law Review” 2007, nr 38, s. 341.

69 Decyzja Konferencji Państw-Stron 27/CMP.1 ustanawiająca procedury i mechanizmy dotyczące przestrzegania Protokołu z Kioto, <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/o8ao3.pdf#page=92> (dostęp 2 czerwca 2011).

70 A. von Bogdandy, M. Goldmann, *The Exercise of Public Authority through National Policy Assessment...*, s. 241.

71 M. Goldmann, *Inside Relative Normativity: From Sources to Standard Instruments for the Exercise of International Public Authority...*, s. 688.

Podobnie ciekawym przypadkiem są notyfikacje Interpolu. Wydawane są w trybie oznajmującym i nie mają charakteru formalnie wiążącego. Mimo to niektóre państwa uznają tzw. czerwone notyfikacje za wnioski o aresztowanie lub ekstradycję danej osoby⁷². Podmiotem inicjującym wydanie notyfikacji są organy ścigania państwa członkowskiego Interpolu, który jedynie je zatwierdza poprzez Zgromadzenie Ogólne. Rolą Interpolu jest zatem przekazywanie informacji i zarządzanie informacjami, które mogą jednak mieć istotne znaczenie dla sytuacji prawnej jednostki. Stosowne działania są ostatecznie podejmowane na podstawie prawa krajowego według uznania krajowych organów ścigania.

iv. Metody weryfikacji przestrzegania standardów

Prawo międzynarodowe wykształciło cały katalog sankcji stanowiących konsekwencje jego naruszenia. Niektóre z nich, np. stosowane na podstawie art. 41 i 42 Karty Narodów Zjednoczonych, mogą wiązać się z dolegliwościami natury ekonomicznej lub użyciem przymusu. Czasami mogą one być skutkiem spowodowania szkody bez naruszenia prawa, jak ma to miejsce na podstawie art. 26 uzgodnienia w sprawie rozstrzygania sporów w ramach Światowej Organizacji Handlu⁷³. Egzekucja jest bez wątpienia wzmocniona w przypadku możliwości odwołania się do międzynarodowego organu rozstrzygania sporów, władnego przesądzić o zasadności roszczeń i przyznającego prawo do użycia środków egzekucyjnych.

Część instrumentów pozbawiona jest możliwości formalnego odwołania się do mechanizmów rozstrzygania sporów i egzekwujących dyspozycje norm. Wyposażone są jednak w procedury monitorowania i raportowania stanu przestrzegania regulacji, co ma stanowić rodzaj presji wywieranej na adresatów norm. Podobnie jak w przypadku egzekwowania zasad odpowiedzialności, legitymacja i skuteczność

raportów zależeć będą od przejrzystości w procesie zbierania danych i możliwości odniesienia się do nich przez adresatów raportów oraz podmioty, których one dotyczą. Wskazuje się, że raporty wydawane przez Międzynarodową Organizację Pracy przyczyniły się do zwiększenia ilości ratyfikacji umów przyjętych pod jej auspicjami, jednak dyskusyjny jest ich wpływ na przestrzeganie norm w praktyce⁷⁴. W przypadku raportów wydawanych przez Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych z reguły cechowały się one wysoką skutecznością (por. pkt 2.b.ii). Dalece efektywne mogą też być sankcje o charakterze nieformalnym, jak podanie do publicznej wiadomości naruszenia Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych (por. pkt 2.b.ii), co również może stanowić rodzaj sankcji w znaczeniu konsekwencji naruszenia dyspozycji norm.

3. Administracyjne

Wskazane wyżej przykłady działań instytucji mają wpływ na sytuację prawną jednostek i opierają się na modelu stosowania prawa, tj. wyciągania konsekwencji indywidualno-konkretnych na podstawie norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Nie zawsze owe akty stosowania prawa adresowane są wprost do podmiotów, o których prawach i obowiązkach stanowią. Możliwy jest także scenariusz odwrotny, tj. podejmowania decyzji przez organy o charakterze prywatnym (np. federacje sportowe) i wpływania na inne podmioty prywatne (np. sportowców), mieszane (np. krajowe związki sportowe) lub publiczne (np. państwa). Stanowi to przejaw zacierania się granic między prawem publicznym i prywatnym w ramach globalnego prawa administracyjnego. Owe akty stosowania prawa nie zawsze są prawnie wiążące dla ich adresatów, a czasami nie są nawet do nich wprost skierowane, co składa się na cechę nieformalnego charakteru działań w ramach tegoż prawa (por. pkt 2). Kingsbury, Krisch i Stewart podkreślili, że globalne prawo administracyjne opie-

72 B. Schöndorf-Haubold, *The Administration of Information in International Administrative Law – The Example of Interpol* (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority...*, s. 252.

73 Uzgodnienie w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów, Dz.U. z 1998 r. Nr 34, poz. 195.

74 E. de Wet, *Governance through Promotion and Persuasion: The 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (w:) A. von Bogdandy, R. Wolfrum, J. von Bernstorff, Ph. Dann, M. Goldmann (eds.), *The Exercise of Public Authority...*, s. 398.

ra się na pewnej koncepcji działania administracyjnego (*administrative action*). Można z jednej strony je odróżnić od tworzenia prawa w drodze traktatów, a z drugiej od procedury rozstrzygnięcia sporów. Zawiera w sobie mechanizmy tworzenia reguł i standardów przez organy, często mające charakter pomocniczy. Wskazane akty normatywne nie zawsze mają charakter ściśle prawnie wiążący (por. pkt 2)⁷⁵.

Działania administracji publicznej powinny podlegać ograniczeniom ze względu na zasadę praworządności, zakładającą, że instytucje ingerujące w sferę wolności jednostek działają na podstawie prawa i w jego granicach, czyli posiadają ku temu odpowiednią legitymację. Przestrzeganie praworządności i zasady legitymowanego działania jest z reguły zabezpieczone unormowaniami prawa pro-

podmioty będące adresatami norm są często także ich autorami. Jest to podstawowa cecha prawa narodów. Ponadto decyzje co do tych norm podejmowane są bardzo często przez organy mające charakter niezależny i ekspercki oraz są wynikiem wcześniejszych uzgodnień podmiotów wchodzących w ich skład⁷⁶. Administracja państwowa ma bardziej zhierarchizowany i uporządkowany charakter, a także nie występuje w niej problem członkostwa, typowy dla stosunków międzynarodowych. Jednocześnie organy globalnej administracji pozostają niejednokrotnie poza ścisłą kontrolą państw członkowskich albo podmiotów, których dotyczą wydawane przez nie decyzje. Ten problem zaistniał bardzo wyraźnie we wskazanych wyżej sprawach: *Kadi*, a także pośrednio *Möllandorf* (por. pkt 1, 2.b.ii).

„Odpowiedzialność” określana jest mianem *accountability*, co można tłumaczyć jako „rozliczalność”. Wynika z tego, że chodzi nie o odpowiedzialność ściśle prawną, w znaczeniu np. odszkodowawczym (*responsibility, liability*), ale o możliwość „rozliczenia” organu za podjęte decyzje lub tworzone regulacje.

ceduralnego, a także materialnego, dającymi możliwość weryfikacji rozstrzygnięć organów publicznych przez niezawisłe sądy, jak również pociągnięcia do odpowiedzialności decydentów w przypadku nadużycia swoich uprawnień.

Administracyjny charakter działań w ramach globalnego prawa administracyjnego posiada jednak pewne cechy odróżniające je od podobnego funkcjonowania na poziomie prawa krajowego. Jedną z nich jest cecha samoregulacji, spowodowana faktem, że

Próby bardziej precyzyjnego określenia wymogów legitymacji oraz konceptualizacja zasady praworządności doprowadziły do wskazania kilku podstawowych wytycznych, na których powinna opierać się działalność organów globalnej administracji. Praworządność wiąże się z zasadą odpowiedzialności organów za podejmowane decyzje. Warto zwrócić uwagę, że owa „odpowiedzialność” określana jest mianem *accountability*, co można tłumaczyć jako „rozliczalność”. Wynika z tego, że chodzi nie o odpowiedzialność ściśle prawną, w znaczeniu np. odszkodowawczym (*respon-*

⁷⁵ Por. B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law...*, s. 17.

⁷⁶ Por. *ibidem*.

sibility, liability), ale o możliwość „rozliczenia” organu za podjęte decyzje lub tworzone regulacje. To właśnie poszukiwanie owych reguł odpowiedzialności i praworządności pozwoliło dookreślić je jako obejmujące mechanizmy zawierające w sobie wymogi przejrzystości, partycypacji, racjonalnego podejmowania decyzji oraz legalności, a także wskazać na konieczność ustanowienia efektywnej procedury przeglądu prawa stanowionego oraz działań podejmowanych przez organy globalnej administracji⁷⁷. Warto zwrócić uwagę, że tak sformułowane kryteria korespondują z wymogami zawartymi w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji (dalej: EKDA)⁷⁸, który stanowić ma próbę uszczegółowienia prawa do dobrej administracji, zawartego w art. 41 Karty Praw Podstawowych⁷⁹. Nieprzypadkowy wydaje się także zbieg dyskusji nad globalnym prawem administracyjnym z dyskusją nad uprawnieniem wynikającym z art. 41 Karty. W EKDA zawarto wymogi, które stawia się również przed organami globalnej administracji, takie jak prawo do bycia wysłuchanym w procedurze administracyjnej (art. 16), obowiązek uzasadnienia decyzji (art. 18) lub ochrona uzasadnionych oczekiwań (art. 10).

a. Transparencja i dostęp do procedury

Jedną z najbardziej podstawowych reguł rzetelnego procesu jest zasada *audiatur et altera pars*, rozumiana jako imperatyw wysłuchania racji stron, których prawa mają być przedmiotem rozstrzygnięcia. Zawarta została także w zasadach ogólnych polskiego kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.), który stanowi w art. 10 § 1, że „[o]rgany administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”⁸⁰, a także przywołanym wcześniej art. 16 ust. 2

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Omówienie poszczególnych praw (w:) J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Praktyki*, Warszawa 2007, także na stronie <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1192700292.pdf> (dostęp 21 czerwca 2011).

⁷⁹ Dz.Urz. UE z 14. 12. 2007, C 303/1.

⁸⁰ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. z 2000 r. Nr. 98, poz. 1071.

EKDA, gdzie stwierdzono, że „[w] przypadkach, w których może zostać wydana decyzja dotycząca praw lub interesów jednostki, ma ona prawo przed podjęciem decyzji przedstawić swoje uwagi na piśmie i w razie potrzeby przedstawić ustnie swoje spostrzeżenia”.

Prawo do bycia stroną w procedurze i do bycia wysłuchanym zostało transponowane do zasad działania wielu organów zaliczanych do globalnej administracji. W przypadku rekomendacji Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (*Financial Action Task Force* – FATF) prawo takie zostało zagwarantowane także w odniesieniu do państw lub terytoriów, które nie są członkami Grupy⁸¹. Podobny standard został wyznaczony w postępowaniu na podstawie Światowego Kodeksu Antydopingowego (art. 8), którego celem jest wyjaśnienie ewentualnego korzystania przez sportowców z niedozwolonych środków⁸². Problem dostępu do procedury i prawa do bycia wysłuchanym był podstawowym źródłem kontrowersji dotyczących postępowania przed Komitetem 1267, co stało się głównym przyczynkiem do orzeczenia w sprawie *Kadi* (por. pkt I.a, I.d).

Dostęp do procedury jest także istotny – i powinien być zagwarantowany – nie tylko w procesie stosowania, ale i tworzenia prawa. Dostrzeżono taką potrzebę w działalności Kodeksu Żywnościowego, gdzie przyjęto zasady uczestnictwa organizacji pozarządowych w pracach nad standardami⁸³. Celem zwiększenia transparencji procesu decyzyjnego, Komitet Bazylejski wprowadził procedurę publicznego komentowania swoich zamierzeń rekomendacyjnych⁸⁴. Dostęp do informacji został także wyraźnie zaakcentowany w prawie ochrony środowiska – w Konwencji z Aarhus,

⁸¹ *Financial Action Task Force on Money Laundering, Report on Non-Cooperative Countries and Territories*, <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/57/22/33921735.pdf> (dostęp 22 czerwca 2011).

⁸² Światowy Kodeks Antydopingowy opracowany przez Światową Agencję Antydopingową (*The World Anti-Doping Agency, WADA*), w polskiej wersji na stronie http://www.anti-doping.pl/plik/2009/File/2009/01/kodeks_wada_2009.pdf (dostęp 22 czerwca 2011).

⁸³ *Principles concerning the participation of international non-governmental organizations in the work of the codex alimentarius commission*, http://www.codexalimentarius.net/web/ngo_participation.jsp (dostęp 22 czerwca 2011).

⁸⁴ Por. M.S. Barr, G.P. Miller, *Global Administrative Law: The View from Basel...*

dotyczącej publicznego dostępu do informacji środowiskowej⁸⁵; stroną Konwencji mogą być nie tylko państwa, ale i regionalne organizacje integracji gospodarczej.

b. Uzasadnienie decyzji

Obowiązek uzasadnienia decyzji wynikający z prawa krajowego został rozciągnięty na część organów globalnej administracji. W polskim prawie administracyjnym obowiązek prawnego i faktycznego uzasadnienia decyzji przewiduje art. 107 k.p.a. Podobnie art. 18 EKDA stanowi, że „[w] odniesieniu do każdej wydanej przez instytucję decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki, należy podać powody, na których opiera się wydana decyzja; w tym celu należy jednoznacznie podać istotne fakty i podstawę prawną podjętej decyzji”.

Komitet 1267 ds. sankcji nakładanych na talibów i Al-Kaidę został zobligowany do publikowania powodów umieszczenia danego podmiotu na liście podmiotów, których aktywa powinny ulec zamrożeniu⁸⁶. Podobnie organizacje antydopingowe działające na podstawie Światowego Kodeksu Antydopingowego powinny wydawać swoje decyzje na piśmie wraz z uzasadnieniem (art. 10.5.3.)⁸⁷.

Obowiązek uzasadniania z reguły nie występuje, jeżeli decyzje podejmowane są w drodze głosowania. W takim przypadku uzasadnieniem zdaje się być sam akt mający znamiona demokratycznego wyboru. Tak jest w przypadku decyzji federacji piłkarskich dotyczących miejsca rozgrywania mistrzostw, które nie podlegają oficjalnemu uzasadnieniu, w przeciwieństwie np. do decyzji o dopuszczeniu kandydata do kolejnych faz procedury⁸⁸.

85 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, 25 czerwca 1998 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706, zob. art. 19 ust. 1.

86 Por. pkt 6 litery (i), (k), *Guidelines of the Committee for the Conduct of Its Work*, http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf (dostęp 24 czerwca 2011), dokument opracowany na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa odnoszących się do działalności Komitetu.

87 Zob. przyp. 81.

88 Przykładowa ocena kandydata – Stanów Zjednoczonych, <http://www.fifa.com/mm/document/tournament/competition/01/33/74/55/b8usae.pdf> (dostęp 24 czerwca 2011).

c. Prawo do odwołania

Prawo do odwołania się od treści decyzji jest powszechnym uprawnieniem przysługującym jednostce (por. art. 128 k.p.a.), o treści którego powinna ona zostać poinformowana (por. art. 19 EKDA). Potrzeba takiego uprawnienia została dostrzeżona również w funkcjonowaniu globalnej administracji. Powołano Sportowy Sąd Arbitrażowy, do którego można wnosić skargi przeciwko decyzjom związanym z dopingiem, a także skargi, przez uprawnione podmioty, na decyzje federacji sportowych i krajowych związków sportowych.

Podobną funkcję spełnia Panel Kontroli Banku Światowego (ang. *World Bank Inspection Panel*). Ten trójosobowy organ może rozpocząć procedurę weryfikacji na wniosek podmiotów, które twierdzą, że zostały poszkodowane przez Bank z powodu niewłaściwego sposobu realizacji jego polityki⁸⁹.

Prawo do odwołania do niezależnego i bezstronnego sądu, pomimo że uznane jest jako powszechne i regionalne prawo człowieka⁹⁰, nie zostało jednak zagwarantowane we wszystkich organach globalnej administracji, np. w Komitecie 1267.

d. Zasada proporcjonalności

Zasada proporcjonalności jest wymogiem właściwym nie tylko prawu administracyjnemu, ale także doczekała się licznych analiz w prawie międzynarodowym publicznym⁹¹. Zakwalifikować ją raczej należałoby jako wymóg prawa materialnego precyzującego treść praw i obowiązków, a nie proceduralny wymóg dotyczący sposobu ich określania. Wiąże się

89 International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, Resolution No. IBRD 93-10, Resolution No. IDA 93-6, *The World Bank Inspection Panel*, September 22, 1993, <http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/ResolutionMarch2005.pdf>, (dostęp 7 lipca 2011).

90 Por. art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167, a także art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności...

91 Tytułem przykładu można wskazać E. Cannizzaro, *Il principio Della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano 2000.

ona ściśle z wymogiem dostosowywania podejmowanych środków do zamierzonych celów.

Zasada proporcjonalności zajmuje szczególne miejsce w arbitrażu inwestycyjnym. Kingsbury i Schill przekonywująco uzasadniają, że rozstrzygnięcia arbitrażowe mogą być traktowane jako decyzje regulujące zachowanie państw i ich późniejszą politykę, dotyczące ważenia takich wartości jak ochrona inwestora z jednej strony, a ochrona środowiska z drugiej. Decyzje te często opierają się

Podsumowanie

Odchodząc od przymiotnika „międzynarodowy” – jako oznaczającego państwocentryczny system prawny – i zastępując go określeniem „globalny”, zwolennicy koncepcji o wyłaniającym się nowym porządku regulacyjnym zwracają uwagę na konkurencyjne wobec państw ośrodki tworzenia i stosowania prawa, które pozostają (przynajmniej częściowo) poza kontrolą owych państw. Jednocześnie odejście od przymiotnika „międzynarodowy” – jako

Wydaje się, że globalne prawo administracyjne należy rozumieć jako zrewidowaną, rozwijającą się równoległe do klasycznej, wersję prawa międzynarodowego publicznego, w którym większą uwagę zwraca się na normy tworzone przez podmioty pozapaństwowe.

na zobowiązaniu do bezstronnego i słusznego traktowania inwestorów (*fair and equitable treatment*) i powinny spełniać kryteria globalnego prawa administracyjnego⁹².

Innym przykładem doniosłości zasady proporcjonalności w decyzjach globalnej administracji jest przytaczana wcześniej sprawa *Kadi*, w której jednym z analizowanych przez ETS wątków było poszanowanie omawianej zasady. Trybunał uznał jednak, że zamrażanie aktywów osób fizycznych, jako środek mający na celu realizację postanowień Rady Bezpieczeństwa wobec osób stanowiących zagrożenie terrorystyczne, nie jest samo w sobie nieproporcjonalne⁹³.

92 B. Kingsbury, S. Schill, *Investor-State Arbitration as Governance: Fair and Equitable Treatment, Proportionality and the Emerging Global Administrative Law*, http://lsr.nellco.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1146&context=nyu_plltwp (dostęp 24 czerwca 2011).

93 Por wyrok w sprawie *Kadi* i *Al. Barakaat...*, pkt 363.

oznaczającego *ius inter gentes*, czyli prawo pomiędzy narodami – nie wyraża całkowitego zerwania z prawem międzynarodowym. Zasadne jest pojmowanie globalnego prawa administracyjnego jako próby uwypuklenia i doktrynalnego uporządkowania przeobrażeń dokonujących się w społeczności międzynarodowej i dotyczących jej unormowaniach. Nie sposób opisać ich tylko i wyłącznie przy pomocy instrumentów odnoszących się do relacji państwo-państwo. Wyposażenie istotnej liczby instytucji we władztwo mające wpływ na status prawny i faktyczny jednostki określa się często przy pomocy nie do końca precyzyjnego pojęcia *global governance*. Starając się nadać ramy prawne temu zjawisku, utworzono pojęcie globalnego prawa administracyjnego. Wydaje się, że należy rozumieć je jako zrewidowaną, rozwijającą się równoległe do klasycznej, wersję prawa międzynarodowego publicznego, w którym większą uwagę zwraca się na normy tworzone przez podmioty pozapaństwowe. Warto zwrócić uwagę, że dyskusja na temat globalnego prawa administra-

cyjnego powiązana jest z debatą na temat konstytucjonalizacji prawa międzynarodowego i umiędzynarodowienia prawa krajowego, co zarazem wiąże się z zanikaniem wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy międzynarodowym i krajowym porządkiem prawnym. Globalne prawo administracyjne jest zatem

istotnym doktrynalnym pomostem w rozważaniach na temat globalizacji prawa z punktu widzenia prawników międzynarodowych, administratywistów, konstytucjonalistów, teoretyków prawa, a także politologów i specjalistów w zakresie stosunków międzynarodowych.