

Vysoká škola ekonomická v Praze
Recenzované studie

Working Papers
Fakulty mezinárodních vztahů

6/2007

Globální správní právo

Zuzana Trávníčková

**Faculty of International Relations
Working Papers**

6/2007

Globální správní právo

Zuzana Trávníčková



October 2007



Vysoká škola ekonomická v Praze
Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Výzkumný záměr MSM6138439909

Tato studie byla vypracována v rámci Výzkumného záměru Fakulty mezinárodních vztahů Vysoké školy ekonomické v Praze MSM6138439909 „Governance v kontextu globalizované ekonomiky a společnosti“. Studie procházejí recenzním řízením.

Název:	Working Papers Fakulty mezinárodních vztahů
Četnost vydávání:	Vychází minimálně desetkrát ročně
Vydavatel:	Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3, IČO: 61 38 43 99 E 17794
Evidenční číslo MK ČR:	1802-6591
ISSN tištěné verze:	1802-6583
ISSN on-line verze:	Prof. Ing. Eva Cihelková, CSc. Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů Náměstí Winstona Churchilla 4, 130 67 Praha 3 +420 224 095 270, +420 224 095 248, +420 224 095 230
Vedoucí projektu:	http://vz.fmv.vse.cz/

Globální správní právo

Zuzana Trávníčková (kalova@vse.cz)

Abstrakt:

Príspevek vychází z předpokladu, že globální řízení má mnoho podobných znaků s vnitrostátní správou a proto může být označováno za mezinárodní správu. Stejně jako je vnitrostátní správa spjata se správním právem, můžeme ve vztahu k mezinárodnímu administrativnímu prostoru hovořit o globálním správním právu. Od klasického mezinárodního práva se globální správní právo odlišuje svými specifickými subjekty a zvláštními prameny, z nichž nejdůležitější jsou principy. Príspevek se věnuje nevýznamnějším principům globálního správního práva - transparentnosti, participaci, přezkumu a odpovědnosti – a dále se zabývá hlavními institucionálními mechanismy, se kterými se můžeme v mezinárodní správním prostoru setkat.

Klíčová slova: globální správní právo, globální řízení, mezinárodní právo

Global Administrative Law

Zuzana Trávníčková (kalova@vse.cz)

Summary:

The paper is based on an assumption that global governance shares many characteristics with domestic administration and that is why it can be understood as an international administration. As well as the domestic administration is regulated by administrative law, we can speak about global administrative law in relation to the international administrative space. In comparison with classical international law, the global administrative law has specific subjects and different sources, in particular principles. The most important principles of global administrative law – transparency, participation, review and accountability – are examined in the paper, as well as the basic institutional mechanisms of the global administrative regulation.

Keywords: global administrative law, global governance, international law

JEL: H77, K23

Recenzent: PhDr. Mgr. Veronika Bílková, Ph.D., E.MA

Obsah

Úvod.....	5
1. Mezinárodní správa.....	5
2. Deficit odpovědnosti.....	8
3. Garnáti a tuňáci	9
4. Globální správní právo.....	11
4.1 Transparentnost.....	13
4.2 Participace	13
4.3 Přezkum a odpovědnost.....	14
5. Globální správní mechanismy	15
5.1 Národní instituce: kontrola globální správy	15
5.2 Vnitřní mechanismy vytvářené globálními institucemi: participace a odpovědnost	16
5.3 Globální požadavky na distribuovanou správu	17
Závěr.....	18
Seznam literatury	19

Úvod

I když si mnozí spojují globalizaci jen s ekonomickými projevy, proniká tento jev intenzivně i do mnoha jiných oblastí lidské činnosti a spíše naopak by se dalo říci, že kvapem ubývá problémů, na jejichž řešení se může podílet jen jediný stát nezávisle na ostatních. Snaha využít současné propojenosti světa se odráží v globálním řízení. Jde o komplikované procesy, vycházející z mnoha center a působící různými směry. Jejich objem s dalším propojováním světa narůstá. Přes veškeré odlišnosti jednotlivých projevů globálního řízení se ale jasně prosazuje snaha dát jim nějaký rámec, aby byly transparentní a kontrolovatelné, aby bylo včas možno zabránit případným negativním důsledkům a naopak podpořit co nejvíce jejich kladné efekty.

1. Mezinárodní správa

Ve vnitrostátním právu každého státu najdeme obor označovaný jako správní právo. Jde o součást veřejného práva regulující veřejnou správu (Hendrych 2006). Jeho jádrem jsou obecná pravidla pro vydávání správních aktů, správní řízení, přezkoumávání správních rozhodnutí a správní odpovědnost. V širším pojetí pokrývá bohatou škálu nezávislých činností od výstavby přes vodní a lesní hospodářství k živnostenskému podnikání nebo třeba školství. Spadá sem i činnost výkonné moci a územních samospráv. Vnitrostátní správní právo je reakcí na skutečnost, že o vybraných aspektech postavení občanů a firem ve státě rozhodují státní orgány a že toto rozhodování musí mít jasná pravidla. Dosavadní historická zkušenost ukazuje, že jak se společnost stává vyspělejší, tak přibývají nová pravidla pro fungování její správy.

Mezinárodní společenství bývá při různých příležitostech srovnáváno s vnitrostátním, i když se od něj v mnoha ohledech velmi odlišuje. V mezinárodním společenství neexistuje nadřazená moc ani zákonodárná, ani výkonná, ani soudní. Aktéři v mezinárodních vztazích mohou být z hlediska práva mnohem různorodější než ti, kteří jednají v rámci státu. Mezi prameny práva upravujícího existenci mezinárodního společenství najdeme vedle mezinárodních smluv a judikatury i pro nás nezvyklé obyčeje, názory nauky a jednostranné akty států a mezinárodních organizací. Mezinárodní společenství je dále mnohem mladší než společenství lidí.

I přes naznačené rozdíly ale najdeme i některé podobnosti. Pravidla pro řízení ve sporech mezi státy před mezinárodními soudy jsou podobná vnitrostátnímu řízení; smlouvy upravující sukcesi jakoby připomínaly pravidla o právním nástupnictví mezi obchodními společnostmi; státy jsou podle mezinárodního práva odpovědné za protiprávní chování podobně jako jsou podle občanskoprávních norem odpovědní fyzické a právnické osoby. Život mezinárodního společenství je stejně jako vnitrostátní správa řízen pravidly,

jejichž počet roste s tím, jak se mezinárodní společenství rozvíjí. Mnohá z těchto pravidel se týkají správy mezinárodních záležitostí a globálního řízení.

Vytváření závazných norem přitom už není výsadou států, do normotvorby a výkonu mezinárodní správy se intenzivně zapojují mezinárodní organizace a v některých případech i soukromé subjekty. Různorodost tvůrců norem odlišuje globální správu jak od té vnitrostátní, tak od klasické mezinárodní regulace, vytvářené především státy. Zatímco ve vnitrostátním i mezinárodním právu se soukromé subjekty na tvorbě pravidel nepodílejí, v mezinárodním správním prostoru mohou rozhodovat jak instituce hybridní (na jejichž řízení se podílejí soukromé osoby a zástupci vlád), tak ryze soukromé.

Na rozdíl od výrazů globalizace a globální řízení není termín mezinárodní správa záležitostí několika posledních desítek let. Objevuje se již v 19. století v souvislosti s činností prvních mezinárodních konferencí a stálých organizací (tzv. administrativních unií)¹ (Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 19, 20). Dnešní pojetí mezinárodní správy je mnohem širší, zahrnuje

správu vykonávanou mezivládními organizacemi; sankce ukládané Radou bezpečnosti OSN, rozhodnutí Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) o statusu uprchlíka, varování Světové zdravotnické organizace (World Health Organisation, WHO) před zdravotními riziky, vytváření standardů dobré správy Světovou bankou apod.;

správu realizovanou prostřednictvím nadnárodních sítí a dohod uzavřených mezi národními regulátory, která není tvořena závaznými rozhodnutími; např. Basilejský výbor pro bankovní dohled, jehož členy jsou guvernéři centrálních bank 10 velkých států;

distribuovanou správu, kterou vykonávají národní instituce v rámci svého zapojení do globálního správního prostoru; jde o správu přenesenou na vnitrostátní orgány mezinárodními smlouvami nebo jinými méně formálními mezinárodními režimy (např. rozhodování národních státních orgánů o opatřeních na ochranu biodiverzity resp. emisích skleníkových plynů nebo uznávání standardů a certifikací);

hybridní mezivládní-soukromou správu; např. Komise Codex Alimentarius (založena Světovou zdravotnickou organizací a Organizací pro výživu a zemědělství), která vytváří potravinářské standardy s cílem chránit zdraví spotřebitelů a zajistit poctivé obchodování s potravinami nebo Mezinárodní korporace pro určená jména a čísla (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN), založená jako nevládní organizace a později státy pověřena koordinací technické správy internetu ve světě, a to ve spolupráci s Vládním poradním výborem (Government Advisory Committee, GAC);

¹ V roce 1865 začíná fungovat Mezinárodní telegrafní unie - dnes Mezinárodní telekomunikační unie (ITU), v roce 1874 Světová poštovní unie.

správu vykonávanou soukromými institucemi; příkladem je soukromá Mezinárodní organizace pro normalizaci (International Organisation for Standardisation, ISO), která má na svém kontě již více než 13 tisíc standardů, soukromými subjekty byly vytvořeny pravidla fair-trade obchodu nebo kódy SWIFT (Society for Worldwide Interstate Financial Telecommunications) a soukromou povahu mají i některé instituce působící v mezinárodním sportu, např. Světová antidopingová agentura nebo Rozhodčí soud pro sport při Mezinárodním olympijském výboru v Lausanne (Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 20-23).

I když mnohé principy mezinárodní správy působí podobně jako administrativa ve vnitrostátním prostředí, převažují mezi oběma typy správy odlišnosti. Mezinárodní správa v první řadě postrádá exkluzivitu, typickou pro správu v rámci státu, může do ní současně zasahovat více institucí a její regulace není obvykle opřena o jediný předpis.² Za druhé je v mezinárodním prostředí rozostřena hranice mezi správcem (správním orgánem) a těmi, jichž se správa týká (mezi regulátory a regulovanými) a také, za třetí, jsou setřeny hranice mezi veřejným a soukromým, na mezinárodní správě se podílejí jak instituce vládní, tak soukromé a hybridní. Poslední, čtvrtá odlišnost, je v přijímání správních rozhodnutí; zatímco vnitrostátní rozhodování je založeno na principu nařízení a kontroly, při vytváření mezinárodní správy hraje významnou roli vyjednávání a odborná stanoviska nezávislých institucí (Cassese 2005: 7,8). Mezinárodní správa může být charakterizována jako progresivní, kooperativní, bez hierarchie, bez jediného centra, vyvíjející se živelně a vytvářející bohatou regulaci (Cassese 2005: 16). Jiní autoři vidí rozdíl mezi mezinárodní a vnitrostátní správou v neformálnosti globální právy, rozptýlení rozhodovacího procesu do několika

² Např. využíváním mořského dna se současně zabývají Mezinárodní námořní organizace (International Maritime Organisation, IMO), Mezinárodní úřad pro mořské dno (International Seabed Authority, ISA) a Mezinárodní tribunál pro mořské právo v Hamburku (International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS). Ochranu životního prostředí regulují současně Světová meteorologická organizace (World Meteorological Organisation, WMO), Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change) prostřednictvím Mechanismu čistého rozvoje (Clean Development Mechanism, CDM) a orgány, které úmluvu aplikují: Program OSN pro životní prostředí (United Nations Environment Programme, UNEP), Rozvojový program OSN (United Nations Development Programme, UNDP) a Světová banka. Ještě bohatší je škála mezinárodních institucí působících v oblasti obchodu, ekonomiky a financí: Mezinárodní měnový fond (International Monetary Fund, IMF), Světová banka (World Bank), Basilejský výbor pro bankovní dohled (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS), Fórum finanční stability (Financial Stability Forum, FSF), Výbor pro platební styk a zúčtování (Payment and Settlement Systems Committee), Egmontská skupina finančních zpravodajských jednotek (Egmont Group), Finanční akční výbor proti praní špinavých peněz (Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF), Mezinárodní organizace komisí pro cenné papíry (International Organisation of Securities Commissioners, IOSCO), Mezinárodní asociace dozorů v pojišťovnictví (International Association of Insurance Supervisors, IAIS), Rada pro mezinárodní účetní standardy (International Accounting Standard Board, IASB).

úrovni a soukromém prvku mezinárodní správy (Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 53, 54).

Když už srovnáváme mezinárodní a vnitrostátní správu, měli bychom si uvědomit, že nás přitom výrazně ovlivňuje západní právní myšlení. Samotné globální správní právo je často označováno za západní konstrukci (Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 51, Krisch 2006: 247). Evropské a americké správní právo, které se objevuje na přelomu devatenáctého a dvacátého století, vychází z koncepce liberalismu. V žádném případě proto nemůže být jediným a nepřekonatelným vzorem pro mezinárodní správu, protože právě jeho liberální základy mohou být v Asii nebo Africe nepřijatelné.

Ve chvíli, kdy si uvědomíme, že existuje mezinárodní správní prostor a funguje systematická mezinárodní správa, je čas položit si otázku, zda existuje i mezinárodní nebo globální správní právo. Výraz globální správní právo pochází z amerického univerzitního prostředí a jeho systematické zkoumání má své epicentrum v Institutu pro mezinárodní právo Newyorské univerzity (Institute for International Law and Justice, New York University School of Law) (<http://www.ilj.org/global%5Fadlaw/>). Přesto autoři, kteří se regulativními aspekty globálního řízení zabývají, globální správní právo nepovažují jen za další odvětví mezinárodního práva a přiznávají mu samostatnou, nezávislou existenci. Vycházejí z předpokladu, že globální řízení je vlastně typem správy a že na ni tedy mohou být aplikovány normy „mezinárodního správního práva“ (Kingsbury 2005: 1).

2. Deficit odpovědnosti

Mezi regulací vznikající na nadnárodní úrovni (mezinárodní správou) a jejím přímým působením na občany a společnosti vzniká „deficit odpovědnosti“ (angl. accountability deficit) (Krisch; Kingsbury 2006). K jeho překonání, resp. snižování, mají státy i jejich obyvatelé především politické prostředky. V této situaci a ve snaze popsaný deficit co nejvíce omezit, se začíná vytvářet globální správní právo.

Globální správní právo zahrnuje mechanismy, principy, praxi a společenské vnímání, které prosazují nebo jinak ovlivňují odpovědnost globálních správních orgánů, především v oblasti dodržování standardů transparentnosti, participace, racionálního rozhodování a legality, a umožňují efektivní sledování a přezkoumávání jejich pravidel a rozhodnutí (Kingsbury; Krisch; Stewart 2006:17). Jinými slovy, cílem globálního správního práva je prosazovat prostřednictvím práva principy dobré správy, tedy otevřenost, spravedlnost, participaci, odpovědnost, zásadovost, racionalitu, dostupnost soudních i imosoudních prostředků nápravy, legalitu a nestrannost (Harlow 2006: 193).

3. Garnáti a tuňáci

I když podrobné zkoumání globálního správního práva je spojeno s několika uplynulými roky, samotné projevy globální regulace můžeme pozorovat již delší dobu. Jeden z příkladů ilustrujících fungování mezinárodní správy apokazujících existenci globálního správního práva se týká lovu garnátů. V roce 1989 Spojené státy americké vyhlásily embargo na dovoz garnátů z několika států, které podle názoru USA při lovu používaly metody poškozující ohroženou populaci mořských želv. Formálně byly tyto země vyloučeny z dovozu, protože jimi dodávané garnáty a produkty z nich neodpovídaly vnitrostátním předpisům USA. Dotčené státy (Indie, Malajsie, Pákistán a hajsko) využily právní úpravy obsažené ve Všeobecné dohodě o clech a obchodu (GATT) a v roce 1996 se obrátily na Světovou obchodní organizaci (WTO). Odvolací orgán WTO v říjnu 1999 rozhodl, že sporné americké předpisy představují svévolnou a neospravedlnitelnou diskriminaci mezi členskými státy. WTO se při posuzování věci vyhnula složitému hodnotovému sporu mezi svobodou obchodu a ochranou životního prostředí, své rozhodnutí založila na správním posouzení napadených norem. Poukázala na skutečnost, státy dotčené americkým opatřením neměly žádnou možnost zapojit se do přijímání správního rozhodnutí, resp. procesu certifikace (které je ve svém důsledku vyloučily z amerického trhu), nemohly se k nim vyjádřit, nemohly se proti nim odvolat ani jinak iniciovat jejich přezkum a tím byly diskriminovány. WTO neaplikovala v prvé řadě psané právo obsažené ve smlouvách souvisejících s činností WTO, ale využila principy na kterých WTO stojí v kombinaci s národním správním právem (nejen americkým, ale třeba i evropským). Cílem rozhodnutí bylo působit na členské státy, aby jejich vnitrostátní správní právo respektovalo požadavky podchycené v mezinárodním právu, aby všem zúčastněným státům i soukromým subjektům byla poskytnuta rovná procesní práva (Kingsbury 2005: 8, Cassese 2005a: 1-2, Kingsbury 2007:18).

I druhý ilustrativní příklad pochází z oblasti mořského rybolovu, tentokrát jsou v hlavní roli tuňáci. Množství uloveného tuňáka obecného na začátku šedesátých let přesáhlo 60 tisíc tun ročně, což vedlo k výraznému poklesu populace dospělých tuňáků. V roce 1994 vstoupila v platnost Úmluva OSN o mořském právu (UNCLOS)³. UNCLOS uložila pobřežním státům, v jejichž vodách se vyskytují vysoce stěhovavé druhy ryb (včetně tuňáka), aby společně se státy, jejichž příslušníci ve vodách pobřežního státu loví, uzavíraly dohody za účelem zachování a optimálního výlovu takových druhů. Již v roce 1985 (kdy UNCLOS byla podepsána, ale ještě nebyla ratifikována potřebným počtem

³ Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 240/1996 Sb., o sjednání Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu.

států), uzavřely předvídanou dohodu⁴ Japonsko, Austrálie a Nový Zéland, tj. státy, které mají největší podíl na rybolovu tuňáka. V roce 1993 ji pak nahradila Úmluva o zachování tuňáka obecného (Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna), ke které později přistoupily i další státy. Úmluva zřizuje výkonný orgán - Komisi pro zachování tuňáka obecného, která společně se Sekretariátem sídlí v australské Canbeře. Komise kromě řady administrativních a statistických funkcí také stanovuje národní kvóty pro lov tuňáků. Kvóty byly poprvé určeny v roce 1994, od té doby nedošlo k jejich změně, byť o to mnohé státy, v čele s Japonskem, usilovaly. V letech 1998 a 1999 vyhlásilo Japonsko experimentální rybolovný program, který překračoval limity dané komisí. Austrálie a Nový Zéland na to zareagovaly podáním rozhodčí žaloby k rozhodčímu tribunálu UNCLOS a současně podáním návrhu na vydání prozatímních opatření u Mezinárodního tribunálu pro mořské právo, který byl také ustaven na základě UNCLOS. Tribunál v srpnu 1999 konstatoval, že žádná ze zúčastněných zemí není oprávněna překračovat stanovené limity, a to ani v rámci experimentálních programů. Postupoval přitom podle UNCLOS. Rozhodčí tribunál naopak vyšel z Úmluvy z roku 1993 a konstatoval nedostatek své pravomoci rozhodnout spor (protože Japonsko nevyjádřilo souhlas s jeho jurisdikcí). Řešení se tím vrátilo na úroveň smluvních stran. Výsledkem

⁴ UNCLOS:

Čl. 64 Vysoce stěhovavé druhy

1. Pobřežní státy a jiné státy, jejichž státní příslušníci loví v oblasti vysoce stěhovavé druhy vyjmenované v Příloze I, spolupracují přímo nebo prostřednictvím příslušných mezinárodních organizací se záměrem zajistit zachování a podporu cíle optimálního výlovu takových druhů v oblasti, a to jak ve výlučné ekonomické zóně, tak za ní. V oblastech, kde není žádná příslušná mezinárodní organizace, pobřežní státy a jiné státy, jejichž státní příslušníci loví tyto druhy v oblasti, spolupracují se záměrem vytvořit takovou organizaci a budou se účastnit její činnosti....

Čl. 116 Právo na rybolov na volném moři

Všechny státy mají právo na to, aby jejich státní příslušníci provozovali rybolov na volném moři s výhradou dodržování:

- (a) jejich smluvních závazků;
- (b) práv a povinností, jakož i zájmů pobřežního státu stanovených, mimo jiné, v článku 63 odst. 2 a v článcích 64 až 67; a
- (c) ustanovení tohoto oddílu.

Čl. 119 Zachování živých zdrojů volného moře

1. Při určování přípustného úlovku a při přijímání jiných opatření za účelem zachování živých zdrojů ve volném moři, státy:

- (a) na základě nejnovějších vědeckých údajů dostupných dotčeným státům učiní opatření zaměřená na zachování a obnovování populací lovných druhů na úrovních, které umožňují maximální stálou těžbu těchto zdrojů, určenou odpovídajícími ekologickými a ekonomickými faktory, čítajíc v to zvláštní požadavky rozvojových zemí, a beroucí v úvahu způsoby rybolovu, vzájemnou závislost druhů a všeobecně doporučené podoblastní, oblastní a univerzální mezinárodní minimální standardy;
- (b) uváží i možné důsledky pro druhy přidružené k lovným druhům a na nich závislé s cílem udržení nebo obnovení populací takových přidružených nebo závislých druhů nad úroveň, pod kterou by jejich reprodukce byla vážně ohrožena

náročných vyjednávání bylo v roce 2001 zahájení společného vědeckého programu za účelem zjištění skutečného stavu populace tuňáků. Význam případu pro mezinárodní správní právo tkví v tom, že Komise byla v obou rozhodnutích vnímána jako orgán mezinárodní správy (Cassese 2005: 2-6, Cassese et al. 2006: 63-64).

4. Globální správní právo

Badatelé si všímají skutečnosti, že globalizace a globální řízení s sebou přináší právní normy, které se svou podstatou dosti odlišují od mezinárodněprávních pravidel v klasickém pojetí mezinárodního práva (Krisch; Kingsbury 2007:1). O pravidlech globálního správního práva může být řečeno, že nevznikají z vůle států, nejsou založeny na dvou- či mnohostranném konsenzu, stírají rozdíl mezi mezinárodním a vnitrostátním právem, objevují se bez ohledu na tradiční koncept státní suverenity a mnohdy mají povahu soft-law (Krisch; Kingsbury 2006: 11-13) – tedy norem, jejichž právní obsah je neurčitý, nejasný, jejich obsah nebo forma jsou nedokonalé (Čepelka; Šturma 2003: 139). Na rozdíl od mezinárodního práva nepodléhají globální správní normy požadavku ratifikace a státy tak ztrácejí možnost ratifikaci odkládat, podmiňovat a používat jako případný ústupek při vyjednávání. Také jejich výhradní rozhodování o způsobu, kterým budou nadstátní normy recipovány do vnitrostátního práva, se v případě globálního správního práva vytrácí, protože to vstupuje do vnitrostátního práva prostřednictvím nestátních struktur (Kingsbury; Krisch; Stewart; Wiener 2005: 3).

Výrazným pramenem globálního správního práva (a současně příkladem měkkého práva) jsou principy, které se v mezinárodním právu aplikují spíše okrajově. Principy reflektují praxi v mezinárodní i vnitrostátní správě a podle jejich zdroje je můžeme rozdělit do několika skupin (Kingsbury 2005: 4):

principy přenášené z vnitrostátního práva; při vytváření obecných správních pravidel musí správní orgány o svém záměru informovat dotčené osoby, uvážit jejich připomínky a námitky a poskytnout odůvodněné odpovědi, při vydávání individuálních správních aktů musí být tomu, koho se rozhodnutí týká, poskytnuta možnost vyjádřit se, rozhodnutí musí být vydáno v zákonné lhůtě, odůvodněno a musí být přezkoumatelné v rámci správního nebo soudního řízení;

principy vycházejí z dohod Světové obchodní organizace (WTO), podle kterých je stát vytvářející standardy pro bezpečnost výrobků nebo zdraví rostlin povinen zajistit, aby jeho normy byly transparentní, aby o nich přiměřeným způsobem byly informovány ostatní státy, aby tyto standardy respektovaly mezinárodní standardy (formulované Komisí Codex Alimentarius nebo ISO), dále je povinen uznávat standardy jiných států pro jejich výrobky, při přijímání standardů aplikovat připomínkové řízení a vyhovět požadavkům na odůvodněnost,

přiměřenost, důvěrnost a spravedlivý přístup při certifikaci a kontrole zahraničních výrobků;

principy vyplývající z mezinárodních dohod o ochraně životního prostředí a z praxe mezinárodních institucí (např. Světové banky), např. posouzení vlivů na životní prostředí, předchozí informovaný souhlas při nakládání s nebezpečným odpadem, oznamování nehod, přístup k informacím o životním prostředí;

principy odpovědnosti (accountability) a přezkumu (review) potvrzované v činnosti jednotlivých specializovaných organizací; zde lze zařadit např. činnost Inspekčního panelu Světové banky, vyšetřování případů zneužívání práv uprchlíků v uprchlických táborech v Západní Africe, ke kterým přistoupil UNHCR z důvodu nečinnosti místních soudů, snaha OSN zajistit dodržování práva příslušníky mírových sil a vyšetřování případů, ve kterých byli příslušníci mírových sil podezřelí z protiprávních jednání v Kongu, nebo rostoucí pozornost, kterou mezinárodní rozvojové instituce věnují konzultacím s dotčenými komunitami před schválením konkrétních rozvojových projektů;

principy založené na kodexech a vycházející z praxe nevládních organizací nebo velkých firem; Světový antidopingový kodex, vytvořený Mezinárodním olympijským výborem ve spolupráci se Světovou antidopingovou agenturou zahrnuje prostředky procesní ochrany a přezkumu rozhodnutí o vyřazení závodníka ze soutěže, které mohou vést až k zahájení řízení před Rozhodčím soudem pro sport v Lausanne. Patří sem i kritéria formulovaná nevládními organizacemi pro označení dřeva jako dřeva z lesů obhospodařovaných trvale udržitelným způsobem (sustainably managed timber) nebo fair-trade kávy a čokolády.

Principy globálního správního práva působí na bohatou oblast globálních vztahů a široké pole činností, ve kterých lze aplikovat globální řízení. Do právně regulované mezinárodní administrativy patří bezpečnost, rozvoj a finanční pomoc rozvojovým zemím, ochrana životního prostředí, bankovníctví a finanční regulace, vynucování práva, telekomunikace, obchod se zbožím a službami, duševní vlastnictví, postavení zaměstnanců nebo přeshraniční pohyby obyvatelstva, včetně uprchlictví. O mezinárodní správě lze hovořit v souvislosti s mořským rybolovem, s produkcí důležitých potravin (cukru, pepře, čaje, olivového oleje), s využíváním nerostného bohatství a jaderné energie. Někteří autoři se nebrání tvrzení, že vlastně neexistuje součást lidské aktivity nedotčená globálními pravidly (Cassese 2005: 10).

Cílem globálního správního práva je, aby všechny procesy mezinárodní správy byly transparentní, právně konformní a mohli na nich participovat ti, kterých se týkají. V současné chvíli je těžké popsat obsah globálního správního práva lepším způsobem. Není možné vyjmenovat všechny principy globálního správního práva, neboť jejich zdroje jsou různorodé, sady principů plynoucí z jednotlivých

zdrojů se překrývají. Dále je nutné vzít na vědomí, že mnohé principy vycházejí z praxe a tak jako se mění praxe, mění se i principy.

Jedním z nejvýraznějších producentů globální správy a globálního správního práva je Světová banka. Pro ilustraci budou níže charakterizovány principy, které se postupně vyvinuly z její praxe a v současné době jsou široce aplikovány na projekty, které banka financuje. Vzhledem k tomu, že jde o projekty realizované po celém světě a i po obsahové stránce jsou velmi pestré, působí principy formulované Světovou bankou opravdu globálně.

4.1 Transparentnost

Transparentnost můžeme s klidným svědomím označit za nejpoblárnější princip globálního správního práva, snaží se o ni jak mezinárodní organizace, tak státy i velké nadnárodní společnosti. Transparentnost umožňuje, aby soukromé osoby měly přístup k informacím, které má mezinárodní organizace, stát, nadnárodní korporace, aby do nich mohly „vidět“. Světová banka v roce 1994 vyhlásila Politiku zpřístupňování informací, vycházející z tzv. „domněnky ve prospěch zveřejnění“ (The World Bank Policy on Disclosure of Information), podle které zveřejnění informace je pravidlem, její utajení výjimkou. Zavedení této politiky zvýšilo nejen transparentnost, ale posílilo i jiný princip dobré správy – odpovědnost. Každý může od Světové banky získat informace (zcela nezávisle na pomoci státu) a pokud tyto informace svědčí o pochybení Banky, může je proti ní také použít.

4.2 Participace

Participace znamená přímé zapojení soukromých osob do rozhodovacích procesů. V praxi se můžeme setkat se dvěma základními formami participace. V první formě jsou nevládní instituce přímo zahrnuty do struktury mezivládní organizace. Typickým příkladem je Mezinárodní organizace práce (International Labour Organisation, ILO). Nejvyšším orgánem ILO je Generální konference (Valné shromáždění). V něm je každý stát reprezentován čtyřmi zástupci, dvěma za vládu a po jednom za zaměstnavatele a zaměstnance, resp. za národní sdružení zaměstnavatelů a zaměstnanců. Zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů jsou voleni také do výkonného orgánu ILO – Správní rady, kde 14 z celkových 56 míst náleží zástupcům zaměstnanců a stejný počet zástupcům zaměstnavatelů. V případě takových orgánů tedy můžeme hovořit nikoliv o mezivládním, ale o transnacionálním charakteru.

Druhým způsobem participace soukromých subjektů je jejich zapojení do rozhodovacího procesu v roli konzultantů. Tento model pro nevládní organizace s mezinárodní působností aplikuje např. Organizace spojených

národů⁵ a přidružené organizace.⁶ U Světové banky a dalších finančních institucí je ale potřeba otevřít rozhodovací proces i jiným soukromým institucím než nevládním organizacím. Zejména u rozvojových projektů je třeba přihlížet k názorům místních komunit, do kterých projekty směřují. Světová banka proto přímo podmiňuje poskytnutí finanční pomoci dodržováním principu participace ze strany státu, jehož se poskytovaná pomoc týká. Soukromé osoby se sice nemohou zapojit rovnou do rozhodovacího procesu na úrovni Banky, mnohé ale mohou ovlivnit již svou účastí ve vnitrostátních procesech. Od roku 2002 Banku tuto „domácí participaci“ ukládá již ve fázi plánování projektů. V rámci Strategie spolupráce (Country Assistance Strategy) vyžaduje od států Program strategie snížení chudoby (Poverty Reduction Strategy Paper), ze kterého musí vyplývat i míra zapojení obyvatel, jichž se má plánovaný projekt týkat.

4.3 Přezkum a odpovědnost

Inspekční panel Světové banky (resp. Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj), který byl zřízen v roce 1993, je velmi dobrým příkladem pro prosazování principu přezkumu a odpovědnosti. Soukromé strany se mohou na panel obracet, pokud se domnívají, že jejich práva byla poškozena nebo ohrožena v důsledku realizace projektu Bankou a že přitom Banka porušila svá vlastní pravidla. Šetření panelu je podmíněno souhlasem Výkonné rady. Výsledkem šetření je zhodnocení oprávněnosti napadeného správního rozhodnutí. Pokud

⁵ Čl. 71 Charty Organizace Spojených národů

Hospodářská a sociální rada může vhodným způsobem ujednati poradní styk s mimovládními organizacemi, které se zabývají věcmi patřícími do její působnosti. Taková ujednání mohou být učiněna s mezinárodními organizacemi, a kde je to na místě, i s organizacemi vnitrostátními po poradě s členem Spojených národů, o kterého běží.

⁶ Např. Vztah WHO a NGOs, zabývajících se otázkami zdraví, je definován ve vnitřním předpisu Zásady vztahů mezi Světovou zdravotnickou organizací a nevládními organizacemi. Jedná se o tzv. formální neboli oficiální vztah (2.1), a před jeho navázáním musí nevládní organizace projít několika fázemi (2.2). První neformální kontakt může pokračovat na ad hoc bázi, bez písemné dohody (2.3). Dalším stupněm je pracovní vztah (obvykle omezen dvouletým obdobím), během nějž organizace vstupují do formálního písemného styku. Výsledkem může být navázání spolupráce na delší dobu (2.4). O navázání oficiálních styků rozhoduje Výkonný výbor (2.5, další ustanovení o procedurálních otázkách jsou rozvedeny ve 4. odstavci Zásad). Činnost NGO musí korespondovat s cíli a principy vymezenými Ústavou WHO (3.1), NGO musí mít mezinárodní účast (3.2), statut a organizační strukturu (3.3) a žádosti o navázání formálního vztahu musí předcházet dva roky oboustranné spolupráce (3.6). Národní nevládní organizace spolupracují s příslušnou regionální úřadovnou (5.1). Oprávnění spolupracující NGO zahrnují právo jmenovat zástupce, který se, bez hlasovacího práva, může účastnit jednání orgánů WHO o otázkách, které se týkají předmětu zájmu organizace (6.1/i). Dále má NGO právo na přístup k dokumentům (netýká se utajených dokumentů, 6.1./ii). NGO může dále předložit generálnímu řediteli memorandum (6.1./iii). Memorandum může být po rozhodnutí generálního ředitele zařazeno na pořad jednání Výkonného výboru nebo Zdravotnického shromáždění (6.2). V případě společným projektů je nevládní organizace povinna spolupracovat, případně informovat WHO o překážkách, které jí v tom brání (7.1). NGO je povinna v rámci možností šířit informace o činnosti WHO a jejich programech (7.2), spolupracovat s WHO a se státy k dosažení dlouhodobých cílů Organizace (7.3 a 7.4).

panel shledá porušení vnitřních pravidel, nemůže sice stěžovateli přiznat náhradu škody nebo zadostiučinění, samotné konstatování porušení ale posiluje odpovědnost banky a zvyšuje pravděpodobnost lepší správy v budoucnu (Battini 2005: 22-28).

5. Globální správní mechanismy

Vzhledem k tomu, že globální správní právo není kodifikováno, nelze hovořit o globálních správních orgánech v zákonném slova smyslu. Přesto je zřejmé, že na prosazování principů globálního správního práva se podílí celá řada různých institucí, každá svým způsobem. Jejich počet je vysoký a různorodost velká, patří sem mezivládní organizace, neformální mezivládní sítě, hybridní veřejně-soukromé instituce i ryze soukromé instituce a orgány vnitrostátní povahy. Jejich podíl na globální správě je různý, stejně tak míra zapojení do globálních procesů. Přesto již nyní, na počátku komplexního zkoumání globálního práva, můžeme v jejich činnosti identifikovat několik institucionálních mechanismů. Je nepochybné, že s lepším poznáváním globální regulace budou i tyto mechanismy lépe prozkoumány, popsány a klasifikovány.

5.1 Národní instituce: kontrola globální správy

Mezinárodní režimy vesměs trpí deficitem odpovědnosti, proto hrají velkou roli při její prosazování národní instituce, zejména národní soudy. Příkladem kontroly mezinárodní odpovědnosti může být rozhodnutí bosenského ústavního soudu z roku 2000, podle kterého je tento soud oprávněn přezkoumat některá rozhodnutí Úřadu Vysokého představitele v Bosně. Podle nálezu ústavního soudu jedná Vysoký představitel – i když je zřízen Daytonskou dohodou (1995), tedy na úrovni mezinárodního práva – jako vnitrostátní orgán, a proto je ústavní soud oprávněn přezkoumávat jeho rozhodnutí (Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 32).

Ještě větší pozornost si vydobyla soudní řízení týkající se sankcí Rady bezpečnosti. Rada bezpečnosti sestavila seznam osob podezřelých z financování terorismu a uložila členským státům, aby zmrazily aktiva náležející těmto osobám. Několik osob tyto rezoluce napadlo u kanadského soudu a u Soudu prvního stupně. Předtím, než došlo ke konečnému rozhodnutí, Rada bezpečnosti žalobce vyškrtla ze seznamu podezřelých. Současně byla Radou bezpečnosti definována procedura, prostřednictvím které může jednotlivec dosáhnout svého vyškrtnutí ze seznamu (Dyzenhaus 2005, 140-152, Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 32; Kingsbury 2005: 3).

Umožňuje-li to smluvní úprava, přezkoumávají vnitrostátní soudy rozhodnutí globálních správních orgánů soukromé povahy. Zde mohou být zmíněny soudní spory, ve kterých sportovci napadají rozhodnutí Rozhodčího soudu pro sport

v dopingových aférách. Z hlediska globálního správního práva není v této souvislosti důležité, zda se nějak liší závěry obou typů soudů o provedeném doping, ale spíše to, že domácí soudy pečlivě zkoumají postup před mezinárodními orgány v procedurálních otázkách a zjišťují, zda mezinárodní řízení odpovídá standardům vnitrostátního řízení.

Vedle soudů mohou do mezinárodní správy zasahovat i další vnitrostátní orgány, a to zejména ústřední orgány státní správy, které více či méně formálně spolupracují s podobnými úřady z jiných států a společně vytvářejí mezinárodní regulaci. Účastní se řady rozhodovacích procesů na vnitrostátní úrovni a vnášejí do nich standardy přijímané na mezinárodní úrovni. Mnohé z nich mají také konzultativní roli při přijímání vnitrostátních předpisů a tím mohou stát a svými stanovisky mohou stát a jiné orgány směřovat k respektování principů globálního správního práva. Jednotlivé vnitrostátní instituce přitom nejednají izolovaně, jak ukázalo např. šetření v programu Ropa za potraviny, kterého se zúčastnilo několik amerických vnitrostátních orgánů i OSN (Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 33; Whytock 2006; Whytock 2007).

5.2 Vnitřní mechanismy vytvářené globálními institucemi: participace a odpovědnost

Mezinárodní instituce zatím nemohou, narozdíl od národních orgánů, kontrolovat jiné účastníky globální správy. V reakci na občasnou kritiku vlád a veřejnosti si ale většina globálních správních aktérů vytvořila režim a pravidla své vlastní kontroly. Výše již byla zmíněna Rada bezpečnosti OSN a okolnosti, které předcházely vytvoření procedury pro „vyškrťování“ ze seznamu osob podezřelých z financování terorismu. Právě tato procedura může být příkladem vlastního kontrolního mechanismu. Podezřelé osoby sice nemají žádná procesní práva a vyškrtnutí se mohou domáhat jen prostřednictvím svého státu, přesto se v porovnání s předchozím stavem jedná o výrazné posílení možností přezkoumání.

Vzorem v tomto směru může být Inspekční panel Světové banky. Jeho původním úkolem bylo zajišťovat dodržování pravidel pro financování a vedení projektů ze strany zaměstnanců banky. Dnes se panel může zabývat i podněty osob mimo Banku a i když nemůže změnit napadené rozhodnutí a může pouze zpracovávat zprávy a vydávat doporučení, jeho oprávnění jsou jasným projevem žádoucích principů dobré správy a převzaly je i mnohé regionální rozvojové banky. Obecně lze říci, že roste počet mezivládních organizací, které ve svém rozhodování stále více naslouchají odborníkům, nevládním organizacím a veřejnosti, dávají prostor jejich vyjádřením a stanoviskům (Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 35). Mnohé organizace náležící do systému OSN přiznávají nevládním organizacím tzv. konzultativní status.

5.3 Globální požadavky na distribuovanou správu

Distribuovaná správa byla výše definována jako správa, kterou vykonávají národní instituce v rámci svého zapojení do globálního správního prostoru na základě mezinárodních smluv nebo neformálních mezinárodních režimů. Při výkonu distribuované správy musí domácí správní orgány dodržovat standardy mezinárodní správy a chovat se jako globální správní orgány. Cílem standardů je chránit osoby, společnosti a cizí státy. Ve výše zmíněném sporu týkajícím se garnátů byly americké předpisy shledány neoprávněnými, protože neodpovídaly mezinárodnímu požadavku přezkoumatelnosti a participace. Američtí zákonodárci byli kritizováni, protože vytvořili pravidla, která nebrala ohled na významné okolnosti.

K zajištění kvality distribuované správy může vést i hrozba – napadení správního rozhodnutí u mezinárodního rozhodčího orgánu, např. Mezinárodního střediska pro řešení sporů z investic (International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID). Mezinárodní dohody o ochraně investic dávají investorům právo, aby se v případě poškozujícího jednání vnitrostátních orgánů domáhaly u rozhodčích orgánů ochrany investice a náhrady vzniklé škody. Mezinárodnímu přezkoumání podléhají podle mezinárodních smluv i postupy národních orgánů ve věci lidských práv a svobod. Např. judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku (European Court of Human Rights, ECHR) je bedlivě sledována ve všech smluvních státech, protože ztělesňuje evropský standard vnímání lidských práv.

Samostatnou kapitolu tvoří požadavky uplatňované Brettonwoodskými institucemi. Jejich dodržování (např. šetření ve věci dopadů na životní prostředí) je podmínkou pro poskytnutí finanční pomoci a příjemci rozvojové pomoci jsou tedy silně motivováni, aby tato pravidla (např. protikorupční mechanismy, transparentnost) respektovali. Vzhledem k počtu projektů financovaných Mezinárodní rozvojovou asociací (International Development Association, IDA) a Mezinárodní finanční korporací (International Financial Corporation, IFC) tvoří náležitosti rozvojových projektů dobře prosaditelný globální standard (Kingsbury; Krisch; Stewart 2005: 36; Cassese 2005a; Cassese et al. 2006: 54-55).

Globální regulace může být *ad hoc* nebo stálá. Příkladem *ad hoc* pravidel jsou požadavky, kladené Světovou bankou na konkrétní rozvojové projekty. Příkladem stálé regulace může být Dohoda o uplatňování sanitárních a fytosanitárních opatřeních, Dohoda o technických překážkách obchodu, Všeobecná dohoda o obchodu a službách (GATS) nebo Principy kontroly a certifikace dovozu a vývozu potravin (Principles for Food Import and Export Inspection and Certification), kterou v rámci společného programu Světové zdravotnické organizace a Organizace pro výživu a zemědělství sestavila Komise Codex Alimentarius. Uvedené dokumenty mají několik podobných znaků:

hledají rovnováhu mezi rozpornými zájmy, z nichž jedním je vždy obchod, zakotvují požadavky transparency, harmonizace, rovnocennosti, konzultace akontroly, vyzývají národní orgány k dodržování mezinárodních standardů a ukládají členským státům, aby akceptovaly odůvodněná dovozní omezení jiných států (Cassesse 2005a: 114-115; Battini 2005: 15).

Závěr

Předpoklad, že globální řízení může být vnímáno jako určitá forma správy, vede k otázce, jak je tato správa regulována. Analogie vnitrostátního správního práva vyvolává otázku, zda existuje správní právo mezinárodní. Dosavadní zkoumání vedou ke konceptu globálního správního práva. Jeho odlišnosti od klasického mezinárodního práva nutí badatele k tomu, aby o něm hovořili jako o samostatném právním systému, existujícím mimo vnitrostátní i mezinárodní právo. Jde ale o systém, který se v současné době dynamicky vyvíjí (stejně jako se rozšiřuje působnost globálního řízení) a jeho fungování budí řadu otázek a zaslouží si další zkoumání.

Seznam literatury

BATTINI, S. (2005): *International Organisations and Private Subjects: A More Towards a Global Administrative Law?* IILJ Working Paper 2005/3 (Global Administrative Law Series).

BENVENISTI, E.; DOWNS, G. W. (2007): *The Empire's New Clothes: Political Economy and the Fragmentation of International Law*. IILJ Working Paper 2007/6 (Global Administrative Law Series).

CASSESE, S. (2005): *Global Administrative Law: An Introduction*. http://www.globusetlocus.org/it_data/fil/s_cassese__global_administrative_law.pdf.

CASSESE, S. (2005a): Global Standards for National Administrative Procedure. *Law nad Contemporary Problems*. 68:3,4., str. 109-126.

CASSESE, S. et al. (2006): *Global administrative law: Cases and Materials*. <http://www.iilj.org/documents/GalCasebook.pdf>.

CIOFFI, W. J. (2000): Governing Globalization? The State, Law, and Structural Change in Corporate Governance. *Journal of Law and Society*. 27:4, str. 572-600.

ČEPELKA, Č.; ŠTURMA, P. (2003): *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia.

DYZENHAUS, D. (2005): The Rule of (Administrative) Law in International Law. *Law nad Contemporary Problems*. 68:3,4., str. 127-166.

HARLOW, C. (2006): Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *EJIL*. 17:1, str. 187-214.

HENDRYCH, D. (2007): *Správní právo: obecná část*. Praha: Beck.

KINGSBURY, B.; KRISCH, N.; STEWART, R. B.; WIENER, J. B. (2005): Foreword: Global Governance as Administration – National and Transnational Approaches to Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 68:3,4., str. 1-13.

KINGSBURY, B.; KRISCH, N.; STEWART, R. B. (2005): The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*. 68, str. 15-61.

KINGSBURY, B. (2005): *The Administrative Law Frontier in Global Governance*. <http://www.law.georgetown.edu/internationalhr colloquium/documents/KingsburyInterpublicLaw.pdf>.

KINGSBURY, B. (2007): *International Law as Inter-Public Law*. <http://www.law.georgetown.edu/internationalhr colloquium/documents/KingsburyInterpublicLaw.pdf>.

KRISCH, N.; KINGSBURY, B. (2006): Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. *EJIL*. 17:1, str. 1-13.

KRISCH, N. (2006): The Pluralism of Global Administrative Law. *EJIL*. 17:1, str. 247-278.

MARS, S. (2006): *Naming Global Administrative Law*. http://ijl.org/global_adlaw/documents/NAMINGGLOBALADMINISTRATIVEELAW.pdf.

NICKEL, R. (2006): *Legal Patterns of Global Governance: Participatory Transnational Governance*. <http://ssrn.com/abstract=885380>

WHYTOCK, CH. A. (2006): *Domestic Courts and Global Governance*. <http://ssrn.com/abstract=923907>.

WHYTOCK, CH. A. (2007): *Transnational Law, Domestic Courts and Global Governance*. <http://ssrn.com/abstract=976274>.

The World Bank Policy on Disclosure of Information [online] available at <http://www1.worldbank.org/operations/disclosure/policyII.html> (1.9.2007).



University of Economics, Prague
Faculty of International Relations
Náměstí Winstona Churchilla 4
130 67 Prague 3
<http://vz.fmv.vse.cz/>



Vydavatel: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tisk: Vysoká škola ekonomická v Praze
Nakladatelství Oeconomica

Tato publikace neprošla redakční ani jazykovou úpravou

ISSN 1802-6591