

NATALIA KOHTAMÄKI

Warszawa

ORCID: 0000-0002-3094-4614

INTERNACJONALIZACJA PRAWA JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA ANTYKRYZYSOWEGO

Na problemy związane z przyszłością struktur integracyjnych Unii Europejskiej można spojrzeć w szerszej perspektywie globalizacji prawa administracyjnego i internacjonalizacji mechanizmów zarządzania antykryzysowego. Przedmiotem niniejszego opracowania jest teoretycznoprawna analiza zjawiska harmonizowania porządków prawnych w kontekście rosnących niebezpieczeństw o charakterze systemowym, wynikających z postępującego integrowania rynków. Rozważania nie dotyczą zatem analizy poszczególnych norm prawnych, na przykład w kontekście wykładni przepisów konstytucyjnych poszczególnych państw, stanowiących o wprowadzaniu stanów nadzwyczajnych, czy stabilizowaniu poszczególnych sektorów rynku w sytuacjach kryzysowych.

Artykuł wpisuje się w szeroką debatę teoretyczną, która obejmuje od kilku lat studia przede wszystkim z zakresu prawa, teorii polityki oraz stosunków międzynarodowych i koncentruje się na rozważaniach na temat terminologii – rozumieniu w doktrynie określonych pojęć (na przykład internacjonalizacja, europeizacja, czy globalizacja porządków normatywnych). Warto w tym kontekście wymienić takich prawników, jak na przykład Armin von Bogdandy, Matthias Ruffert, Anne Peters, Thomas Groß, Fabian Amtenbrink, Cornelia Manger-Nestler, czy Sabino Cassese, którzy od wielu lat prowadzą badania w tym zakresie, zestawiając europejskie rozwiązania doktrynalne ze zjawiskami będącymi skutkiem procesów globalizacyjnych w sferze administracyjnoprawnej w prawie międzynarodowym. Także w niniejszym opracowaniu przedmiotem zainteresowania jest przede wszystkim wymiar europejski w szerszym kontekście zmian związanych z umiędzynarodowieniem, czyli internacjonalizacją regulacji sektorowych. Procesy europeizacji prawa wpisują się w coraz szerszej dyskusowany trend kształtowania tzw. globalnego prawa administracyjnego (w polskiej literaturze przedmiotu obszerne badania na temat tych zjawisk zostały przeprowadzone m.in. przez Andrzeja Wróbla).

KRYZYS JAKO KATEGORIA NORMATYWNA

Deregulacja *versus* reregulacja

Współczesny zglobalizowany świat coraz częściej boryka się z problemami, które wykraczają poza dotychczasowe regulacje prawa międzynarodowego i ramy narodowych systemów prawnych. Dochodzi do przenoszenia prerogatyw władczych

z poziomu krajowego do różnorodnych struktur współpracy o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym¹. Wspólne tworzenie regulacji w różnych sektorach rynku oznacza uniwersalizację i homogenizację systemów prawnych. Równolegle obserwuje się takie zjawiska, jak respacjalizacja czy też deterytorializacja. Pojęcia te oznaczają transformację przestrzeni publicznej, czyli oderwanie od granic terytorialnych konkretnych państw narodowych – „rozerwanie związku pomiędzy przestrzenią społeczną a terytorialnie określonymi miejscami”².

Głównym motywem zbliżania i harmonizowania różnego rodzaju, coraz bardziej szczegółowych, konstrukcji normatywnych jest wola osiągnięcia dużych zysków ekonomicznych, prowadzących do rozwoju gospodarek narodowych. Idee te wyrastają z tradycji XIX-wiecznego liberalizmu i wiążą się z chęcią maksymalizacji zysków gospodarczych, przy niewielkim udziale interwencyjnym instytucji państwowych³. Stąd nieodłącznym elementem procesów integracyjnych jest deregulacja⁴, rozumiana jako znoszenie barier natury prawnej w przepływie kapitału, dóbr, towarów i usług⁵.

Naturalną konsekwencją deregulowania rynku, czyli niwelowania przeszkód w postaci konkretnych zabezpieczeń prawnych, jest wzrost niebezpieczeństw w sytuacji kryzysowej i osłabienie mechanizmów kontrolnych tradycyjnie rozwijanych – zgodnie ze specyfiką narodową – przez organy administracji publicznej w konkretnych państwach. Tworzenie rozwiązań wspólnych oznacza często ujednoczenie, które w praktyce wiąże się z pomijaniem narodowych uwarunkowań rynkowych wynikających wprost z historycznego rozwoju i czynników kulturowych.

Najlepszym przykładem jest różnorodność europejskich rynków bankowych. Tradycje kształtowania się tych rynków i ściśle z nimi związana ewolucja instytucji nadzorczych i rozwiązań normatywnych zdecydowanie różni się w krajach anglosaskich, na przykład w Wielkiej Brytanii, w państwach Europy Zachodniej, takich jak RFN, czy Francja, w krajach Europy Północnej, na przykład Szwecji i Finlandii, czy wreszcie w państwach Europy Wschodniej, na przykład w Polsce i na Węgrzech, ciągle jeszcze doświadczających skutków transformacji ustrojowej, również w budowie instytucji i kształtowaniu norm prawnych służących utrzymaniu stabilności finansowej⁶.

¹ Szerzej na ten temat: I. Lipowicz, *Europeizacja administracji publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1, 2008, s. 6 i n.

² S. Bieleń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, ASPRA-JR, Warszawa 2010, s. 190. Por. także: M. Caselli, G. Gilardoni, *Introduction: Globalization between Theories and Daily Life Experiences*, w: M. Caselli, G. Gilardoni (ed.), *Globalization, Supranational Dynamics and Local Experiences*, Palgrave Macmillan, Cham 2018, s. 12-18.

³ Więcej: H. Krebs, *Klassischer Liberalismus. Die Staatsfrage: gestern, heute, morgen*, Forum Freie Gesellschaft, Fürstenberg 2014, s. 32 i n.

⁴ Szerzej: R.B. Horowitz, *Understanding Deregulation*, „Theory and Society” nr 1/2, 1986, s. 144 i n.

⁵ Obszernie na ten temat: M. Ruffert, *Die Globalisierung als die Herausforderung an das öffentliche Recht*, Boorberg Verlag, Jena 2004, s. 15 i n.

⁶ Zob. Raport EBF (ang. *European Banking Federation*) z 2018 r.: <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2018/09/Banking-in-Europe-2018-EBF-Facts-and-Figures.pdf> (20.12.2018).

Innym przykładem mogą być regulacje w sektorze farmaceutycznym, które zachowują znaczące różnice narodowe, mimo podejmowanych od kilku dekad działań harmonizacyjnych i związanego z tym faktycznego włączenia prawa farmaceutycznego w umowne ramy „globalnego prawa administracyjnego” (ang. *global administrative law*)⁷. Niewielkie dystanse przestrzenne, rozwojowe i kulturowe są bezpośrednim impulsem do tworzenia spójnych, bliskich i skutecznych rozwiązań prawnych⁸. Stąd nie dziwią liczne wspólne inicjatywy na przykład państw nordyckich, które od lat lobbują w strukturach UE na rzecz przenoszenia skandynawskich wzorców dobrego zarządzania (ang. *good governance*) na grunt ogólnoeuropejski⁹.

Stan wyjątkowy jako motyw działań natury regulacyjnej

Kryzys w doktrynie prawnej traktowany jest w kategoriach sytuacji wyjątkowej (ang. *emergency situation*, niem. *Außnahmestand*)¹⁰, wymagającej szczególnych interwencji instytucji publicznych¹¹. Staje się on uzasadnieniem procesów służących tzw. reregulacji rynku. Oznaczają one ponowne wprowadzanie sankcji i mechanizmów kontrolnych w celu przywrócenia stabilności zagrożonego sektora gospodarczego. „Reregulacja” jest więc swoistym uzupełnieniem deregulacji, stanowi niejako jej naturalne odwrócenie na integrujących się rynkach¹². Kryzys w związku

⁷ Obszernie: N. Chowdhury, *European Regulation of Medical Devices and Pharmaceuticals. Regulatee Expectations of Legal Certainty*, Springer Verlag, Cham 2014, s. 4-10. Na temat europeizacji prawa administracyjnego w kontekście powstawania globalnego prawa administracyjnego: A. Wróbel, *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcia i konteksty*, w: R. Hauser et al. (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego, System prawa administracyjnego*, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 31-45.

⁸ Szerzej: S. Bieleń, *op. cit.*, s. 186.

⁹ Por. T. von Danwitz, *Good Governance in the Hands of Judiciary: Lessons from the European Example*, „PER: Potcheftsroomse Elektroniese Regsblad” nr 1, 2010, s. 3 i n.; H. Hill, *Good Governance*, w: H. Hill, H. Klages (Hrsg.), *Good Governance und Qualitätsmanagement. Europäische und internationale Entwicklungen*, „Speyerer Arbeitsheft” nr 132, 2000, s. 1-10; N. Kohtamäki, *Państwa nordyckie wobec procesów europeizacji w agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej*, „Kultura i Polityka” nr 21, 2017, s. 107 i n.

¹⁰ Istnieje na ten temat bogata literatura w języku niemieckim. Zob. np. A.-L. Dießelmann, *Außnahmestand im Sicherheits- und Krisendiskurs. Eine diskurstheoretische Studie mit Fallanalysen*, Universi, Siegen 2015, s. 66 i n.; J. van Laak, *Souveränität in Zeiten der Krise. Theoretische Dimension des Ausnahmezustands im 21. Jahrhundert*, Springer Verlag, München 2018, s. 49 i n.; A. Schwerdtfeger, *Krisengesetzgebung. Funktionsgerechte Organstruktur und Funktionsfähigkeit als Maßstäbe der Gewaltenteilung*, Mohr Siebeck, Tübingen 2018, s. 144 i n.

¹¹ Kategoria ta funkcjonuje w porządkach prawnych większości państw. Zob. ciekawe uregulowanie stanu wyjątkowego (dwa rodzaje sytuacji nadzwyczajnej) w Finlandii (fin. *poikeusutila* versus *valmiuslaki*). Szersza analiza prawno-porównawcza rozwiązań fińskich w kontekście wzorców skandynawskich: J. Heikonen et al., *Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23§:n suhteesta*, Prime Minister’s Office, 15.11.2018. W polskim porządku normatywnym zob.: K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Temida, Białystok 2005, s. 44-121.

¹² Zob. J. Sydow et al., *Organisation von Netzwerken. Strukturierungstheoretische Analysen der Vermittlungspraxis in Versicherungsnetzwerken*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 1995, s. 95-102;

z turbulencjami m.in. na światowych rynkach finansowych na stałe wszedł więc do nomenklatury fachowej w naukach prawnych¹³. Stał się też przydatnym „słowem kluczem” w uzasadnianiu różnych inicjatyw prawodawczych zarówno na szczeblu państwowym, jak i międzynarodowym¹⁴. Sytuacja wyjątkowa, destabilizująca na przykład sektor bankowy, ma być wystarczającym wytłumaczeniem zaostrożenia regulacji w danym obszarze¹⁵.

Kryzys przekształcił się zatem w całą strategię działania politycznego decydentów różnego szczebla, wykorzystujących poczucie zagrożenia dla realizacji własnych założeń m.in. natury regulacyjnej¹⁶. Stał się tym samym wytłumaczeniem różnego rodzaju zabiegów pozwalających na ominięcie tradycyjnych mechanizmów prawodawczych posiadających właściwą legitymizację demokratyczną. Sytuacja wyjątkowa – czyli kryzys, wymusza bowiem szybką reakcję decydentów, którzy podejmują odpowiednie działania zapobiegawcze poza klasycznym procesem legislacyjnym, z wyłączeniem gremiów wybieranych demokratycznie, czyli uprawnionych do działania na podstawie woli obywateli. Kryzys jest więc jednym z elementów legitymizujących normatywną aktywność państwa w różnych ważnych z punktu widzenia obywatela obszarach, jak na przykład służba zdrowia czy pomoc społeczna¹⁷.

G. Knieps, *Warum und wozu Regulierung im europäischen Mehr-Ebenen-System? – Gründe für bzw. Ziele von Regulierung*, w: L. Gramlich, C. Manger-Nestler (Hrsg.), *Europäisierte Regulierungsstrukturen und -netzwerke. Basis einer künftigen Infrastrukturvorsorge*, Nomos Verlag, Baden-Baden 2011, s. 25 i n.

¹³ Większość regulacji dot. stabilizowania rynków finansowych wprowadzała termin kryzysu i sytuacji kryzysowej. Na szczeblu unijnym np.: rozporządzenie nr 1024/2013 z 15.10.2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dz. Urz. UE 2013, L 287/63. W wymiarze międzynarodowym można zwrócić uwagę np. na badania Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ dot. ochrony osób w sytuacji katastrofy. Zob. M. Balcerzak, *Ochrona osób w sytuacji katastrof. Uwagi o projekcie Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych*, w: K. Karski (red.), *Kierunki rozwoju współczesnego prawa międzynarodowego*, Bellona, Warszawa 2015, s. 90 i n.

¹⁴ Zob. np. regulacja dot. tzw. krótkiej sprzedaży (ang. *short selling*) zarówno na szczeblu narodowym (np. RFN), jak i europejskim: <https://www.onlinebrokervergleich.org/ratgeber/leerverkaeufe/> (20.1.2019); rozporządzenie nr 236/2012 z 14.3.2012 r. w sprawie krótkiej sprzedaży i wybranych aspektów dotyczących *swapów* ryzyka kredytowego, Dz. Urz. UE 2012, L 86/1.

¹⁵ Zob. A. Boczniewicz, A. Bojnowska, *Kryzys finansowy jako przejaw niestabilności systemu finansowego*, w: M. Kalinowski, M. Pronobis (red.), *Gospodarka. Nowe perspektywy po kryzysie*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 18 i n.; W. Weidenfeld, *Europa in der Krise – die strategischen Perspektiven*, w: P. Hilpod, W. Steinmair (Hrsg.), *Neue europäische Finanzarchitektur. Die Reform der WWU*, Springer Verlag, Berlin-Heidelberg 2014, s. 83 i n.

¹⁶ Por. S.J. Kokott, *Krisen im Recht*, w: C.W. Hergenröder (Hrsg.), *Krisen und Schulden. Historische Analysen und gegenwärtige Herausforderungen*, Springer Verlag, Wiesbaden 2011, s. 137 i n.; A. Ruser, *By the Markets, of the Markets, for the Markets? Technocratic Decision Making and the Hollowing Out of Democracy*, „Global Policy” nr 51, 2015, s. 84-90; M.S. de Vries, *Calculated Choices in Policy-Making. The Theory and Practice of Impact Assessment*, St. Martin’s Press, New York 1999, s. 124 i n.

¹⁷ Por. S. Rixen, *Sozialstaat als öffentliches Wirtschaftsrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen 2005, s. 28 i n.

Takie uprawomocnienie nie ma charakteru demokratycznego. Można je wpisać w teorie dotyczące legitymizacji technokratycznej bądź proceduralnej¹⁸. Ograniczenia wydatków czy nadzwyczajne interwencje w żywotnych dla obywateli sektorach są usprawiedliwane wyjątkowymi okolicznościami. Stan zagrożenia warunkuje przyzwolenie na reformy, które w okresie stabilności, dobrobytu, bezpieczeństwa nie znajdują poparcia społecznego. Rozwiązania problemu poszukują technokraci. Uprawomocnienie działalności władz publicznych uzyskiwane jest w tym przypadku na podstawie wiedzy eksperckiej. Innym wyjściem jest legitymizowanie działań prawodawczych w sytuacjach nadzwyczajnych poprzez tworzenie specjalnych procedur regulujących postępowanie w stanie wyjątkowym. Dopuszczają one z reguły takie funkcje i zadania organów, które byłyby niedopuszczalne w stanie stabilności¹⁹.

Stan wyjątkowy zdaniem takich teoretyków, jak Michael Brecher czy Jonathan Wilkenfeld należy zawsze postrzegać w szerszej perspektywie. Oznacza to ujęcia wielodyscyplinarne. Oprócz wymiaru normatywnego sytuacja kryzysowa powinna być też postrzegana w kontekście socjologicznym, ekonomicznym czy politycznym. Zdaniem wskazanych wyżej amerykańskich badaczy, analizujących złożoność procesów prowadzących do wybuchu różnego rodzaju sytuacji kryzysowych, wykraczających poza granice jednego państwa, można skonstruować pewien powtarzalny model, który znajduje zastosowanie w wielu stanach zagrożenia czy zachwiania stabilności. Po pierwsze, deprecjacji ulegają cele i wartości, które legły u podstawy norm tworzonych w stanie stabilności w danym sektorze rynku. Nie stanowią już one wystarczającej gwarancji i uzasadnienia dla istnienia konkretnych regulacji, które nie sprawdziły się w stanie wyjątkowym. Po drugie, sytuacja kryzysowa oznacza skurczenie się czasu wymaganego do podjęcia odpowiednich decyzji, także tych o charakterze prawodawczym. Kryzys wymaga dynamicznego wprowadzania środków zaradczych. Z reguły w praktyce oznacza to ograniczenie typowych dla demokracji liberalnych mechanizmów konsultacyjnych, a opinia publiczna zostaje postawiona przed faktami dokonanymi. Po trzecie, kryzys ma ze swej definicji charakter nagły, niespodziewany, jest zaskoczeniem, nie tylko dla obywateli, ale i dla decydentów. Wiąże się dla nich także z trudnymi do przewidzenia, niekorzystnymi skutkami, które pociągają za sobą duże koszty²⁰. Mogą być to zdarzenia różnego typu, na przykład katastrofa naturalna, konflikt, wojna, atak terrorystyczny, epidemia czy krach na rynkach finansowych. Wspólnym mianownikiem dla tych zjawisk jest ich systemowość, czyli naruszenie stabilności całego systemu. Kryzys oznacza zatem z reguły delegitymizację dotychczasowego porządku. Wiąże się też z czasową dominacją władzy wykonawczej nad

¹⁸ Zob. J. Steffek, *The Democratic Output Legitimacy of International Organizations*, „WZB Discussion Paper” nr 101, 2014; E.R. Rashkova, *Constitutionalizing Power: How Do Rules Legitimize the Executive?*, „Slovak Journal of Political Sciences” nr 2, 2017.

¹⁹ Szerzej: N. Kohtamäki, *Theorising the Legitimacy of EU Regulatory Agencies*, Peter Lang, Berlin 2019.

²⁰ Zob. M. Brecher, J. Wilkenfeld, *A Study of Crisis*, University of Michigan Press, Ann Arbor 1997, s. 3 i n.

prawodawczą. Działania organów publicznych w stanie wyjątkowym nie podlegają zwyczajnym mechanizmom kontrolnym charakterystycznym dla stanu stabilności²¹.

Prawnicy analizujący unijną regulację sektorową, jak włoski specjalista Alberto Alemanno, zajmujący się m.in. zagadnieniami z zakresu bezpieczeństwa żywności i badający rolę prawa publicznego jako instrumentu służącego ochronie szeroko rozumianych dóbr publicznych, takich jak np. stabilność finansowa, podkreśla w wielu swoich publikacjach, że współczesny świat to świat nieustającego ryzyka²². Wprowadził w tym kontekście pojęcie „światowej społeczności (żyjącej) w zagrożeniu” (ang. *world risk society*). Stan wyjątkowy może wystąpić w każdej chwili w różnych sektorach rynku, istotnych dla obywateli i ważnych dla gospodarek narodowych. Działania podejmowane przez niewielu – czyli przez decydentów, mają tym samym wpływ na życie wielu – całych społeczeństw, często nieświadomych możliwych zagrożeń, wynikających ze złożonych powiązań pomiędzy zintegrowanymi rynkami. Zbliżanie się rynków powinno automatycznie wymuszać, zdaniem A. Alemanno, tworzenie regulacji antykryzysowych w wymiarze ponadnarodowym²³. Kryzys staje się tym samym nie tylko instrumentem legitymizującym działania decydentów na szczeblu państwowym, ale coraz częściej jest też dodatkowym uprawomocnieniem dla aktywności organizacji międzynarodowych. Poczucie zagrożenia, ryzyko zachwiania stabilności w ważnych z punktu widzenia państwa sektorach gospodarki, wpływa w istotny sposób na gotowość do przyjmowania wspólnych rozwiązań kompromisowych²⁴. Najlepszym przykładem jest stworzenie europejskiej sieci bezpieczeństwa finansowego – kompleksowych mechanizmów zabezpieczających stabilność finansową na unijnych rynkach²⁵. Postulaty na rzecz stworzenia tego typu wspólnych instrumentów koordynujących pojawiały się wcześniej od ponad dwudziestu lat. Dopiero kryzys z lat 2008-2010²⁶ wpłynął na urzeczywistnienie tych pomysłów w postaci konkretnych rozwiązań normatywnych i instytucjonalnych²⁷.

²¹ Szerzej: J. Rossi, *State Executive Lawmaking in Crisis*, „Duke Law Journal” nr 1, 2006, s. 237 i n.

²² Zob. A. Alemanno et al., *Better Business Regulation in a Risk Society*, Springer Verlag, New York 2013, s. 1 i n.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Wielopoziomowe struktury decyzyjne poszukujące takich rozwiązań kompromisowych miałyby funkcjonować jako „negocjacyjne demokracje” (niem. *Verhandlungsdemokratien*). Zob. H. Huget, *Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007, s. 109 i n.

²⁵ Zob. M. Iwanicz-Drozdowska, *Bezpieczeństwo rynku usług finansowych. Perspektywa Unii Europejskiej*, SGH, Warszawa 2008, s. 91-135; M. Capiga et al., *Sieć bezpieczeństwa finansowego*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 9 i n.

²⁶ Wyjaśnienie przyczyn tego kryzysu oraz narodowych i międzynarodowych reakcji na sytuację wyjątkową na globalnych rynkach finansowych por. W. Nawrot, *Globalny kryzys finansowy XXI wieku. Przyczyny, przebieg, skutki, prognozy*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 25 i n.; H. Davies, D. Green, *Globalny nadzór i regulacja sektora finansowego*, PWN, Warszawa 2010, s. 256 i n.

²⁷ Por. M. Zaleska (red.), *Europejska Unia Bankowa*, Difin, Warszawa 2015; C. Ohler, *Back in Balance? The EU and the Challenges of International Financial Regulation*, w: D. Kochenov, F. Amtenbrink (ed.), *The European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge University Press, Cam-

UPRAWOMOCNIENIE AKTYWNOŚCI PRAWODAWCZEJ W SYTUACJI KRYZYSOWEJ

Jak słusznie zauważyli ponad dziesięć lat temu Howard Davies i David Green każdy system instytucjonalny opracowujący konkretne regulacje – czy to na szczeblu państwowym, czy międzynarodowym, wymaga uznania²⁸. Akceptacja jest podstawowym elementem niezbędnym dla wdrażania konkretnych norm prawnych w życie i do egzekwowania ich wykonywania. Szczególnie gdy chodzi o normy stanowione przez instytucje międzynarodowe, które mają często jedynie deklaracyjny, „miękki” charakter. Ich wykonywanie jest wprost zależne od woli uczestniczących partnerów i od zbudowanego w czasach stabilności zaufania. Sytuacja kryzysowa nierzadko podważa to wzajemne zaufanie, uniemożliwiając efektywne stosowanie „prawa miękkiego”, które przybiera formę wytycznych, opinii, czy wspólnych standardów. Organizacje międzynarodowe są uprawomocnione do działania, zdaniem H. Daviesa i D. Greena, gdy są uznane za reprezentatywne dla różnych części świata i dla państw o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego. Jako ciekawy przykład nieadekwatnej reprezentacji geograficznej wspomniani autorzy podali podział miejsc w Bazylejskim Komitecie Nadzoru Bankowego, w którym dominującą rolę odgrywają przedstawiciele państw europejskich²⁹.

Akceptacja dla rozwiązań z zakresu zarządzania antykryzysowego ma inny charakter – nie wynika z budowanego przez wiele lat zaufania, ale z przekonania, że cel – którym jest w sytuacji wyjątkowej ochrona ważnych dóbr publicznych – uswięca środki. Rozwiązania normatywne przyjmowane w celu wyjścia ze stanu wyjątkowego, a także w celu zapobieżenia podobnym ryzykom w przyszłości są naturalną aktywnością współczesnych organizacji międzynarodowych w świecie ciągłych, złożonych zagrożeń, wynikających z powiązania rynków na przykład w sektorze transportowym, finansowym, chemicznym, farmaceutycznym, żywnościowym i in.

W ten sposób powstaje wspomniane wyżej „globalne prawo administracyjne”, które ma być odpowiedzią na wyzwania związane z sieciowością i ścisłym powiązaniem regulowanych sektorów gospodarki³⁰. Szkoła prawników zajmująca się międzynarodowym prawem publicznym skupiona wokół dyrektora Instytutu Maxa Plancka w Heidelbergu, Armina von Bogdandy, stosuje w tym kontekście pojęcie wykonywania władzy publicznej przez międzynarodowe instytucje publiczne (ang. *exercise of international public authority*). Badacze ci uznają tym samym, że nie ma jeszcze w międzynarodowych ramach porządku normatywnego, który byłby na tyle ukształtowany, że mógłby nawet jedynie w ramach rozważań na temat nomenklatury,

bridge 2014, s. 293 i n.; P. Weismann, *European Agencies and Risk Governance in EU Financial Market Law*, Routledge, London-New York 2016, s. 180 i n.

²⁸ H. Davies, H. Green, *op. cit.*, s. 258.

²⁹ *Ibidem*, s. 259. Zob. także C. Tietje, *Architektur der Weltfinanzordnung*, „Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht” nr 109, 2011, s. 15 i n.

³⁰ Por. S. Cassese *et al.* (ed.), *Global Administrative Law. The Casebook*, IRPA-IILJ, Rome-New York 2012.

odpowiadać narodowym kodeksom postępowania, np. w dziedzinie funkcjonowania organów administracji publicznej³¹.

Inny niemiecki teoretyk prawa Guenther Teubner zauważył, że „globalne prawo administracyjne” jest skutecznym mechanizmem „konstytucjonalizacji społeczności międzynarodowej”³². Jego zdaniem od kilku dekad można zaobserwować dekonstrukcję tradycyjnych porządków normatywnych. Za „regulatorem”, czy „prawodawcą” współcześnie coraz rzadziej stoi tradycyjnie rozumiana władza. Pojęcie to stosowane w odniesieniu do aktywności organów administracji publicznej w suwerennych państwach narodowych, które uczestniczą w procesie autorytatywnego podziału dóbr, nie znajduje identycznego zastosowania w systemie międzynarodowym. Nie ma w nim bowiem ani autorytatywnego rządu, ani żadnego podmiotu, który posiadałby monopol na stosowanie legalnego przymusu³³. Zdaniem G. Teubnera prawo „traci swoją tożsamość”, zaczyna przeistaczać się w byt o charakterze abstrakcyjnym, kształtującym własny system, oderwany od założeń natury ontologicznej, czyli odwołujących się do faktów i realnych bytów³⁴. Niezależnie od tego, jakiego terminu użyjemy dla określenia ewolucji w międzynarodowym porządku normatywnym, prawo międzynarodowe jest skutecznym instrumentem globalnego zarządzania (ang. *global governance*), a sytuacja kryzysowa jest jednym z coraz ważniejszych motywów intensyfikacji wysiłków regulacyjnych.

ZARZĄDZANIE WIELOPOZIOMOWE – ROZWAŻANIA TEORETYCZNOPRAWNE

Trudności terminologiczne

Zarządzanie wielopoziomowe jest od kilku dekad modnym terminem stosowanym w kontekście rozwoju mechanizmów decyzyjnych w unijnym systemie instytucjonalnym³⁵. O rozwoju tego zjawiska w zintegrowanych strukturach europejskich napisano już tak wiele, że z trudem można przebrnąć chociażby przez ułamek z do-

³¹ Szerzej: A. von Bogdandy *et al.*, *The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht)*, Springer Verlag, Heidelberg-London-New York 2010, s. 99 i n.

³² Por. G. Teubner, *Constitutional Fragments. Societal Constitutionalism and Globalization*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 13 i n.

³³ Zob. S. Bieleń, *op. cit.*, s. 14.

³⁴ Szerzej: G. Teubner, *The King's Many Bodies: The Self-Deconstruction of Law's Hierarchy*, „Law & Society Review” nr 4, 1997, s. 764-767. G. Teubner w rozważaniach na temat ewolucji tożsamości prawa odwołuje się do koncepcji niemieckiego teoretyka i filozofa prawa Niklasa Luhmanna, który uznał społeczeństwa za specyficzne systemy autopojetyczne. Funkcjonują one jako szczególne struktury komunikacyjne. Szerzej: N. Luhmann, *Introduction to Systems Theory*, Polity Press, Cambridge-Malden 2013. Zob. analiza koncepcji N. Luhmanna w j. pol.: M. Głazewski, *Teoria systemów autopojetycznych Niklasa Luhmanna – między metafizyką a metabiologią*, „Przegląd Pedagogiczny” nr 1, 2009, s. 39 i n.

³⁵ Zob. N. Kohtamäki, *Procesy kształtowania tożsamości europejskiej w strukturach zarządzania wielopoziomowego Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” nr 4, 2017, s. 42-47.

stępnej literatury dotyczącej tej problematyki³⁶. Większość studiów z tego zakresu została przygotowana przez politologów. W ograniczonym zakresie pojęcie *multilevel governance*, stosowane w języku polskim w tłumaczeniu „zarządzanie wielopoziomowe”, rzadziej „zarządzanie wielopasmowe”, znajduje odzwierciedlenie w studiach prawniczych³⁷.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego bardziej przydatne są takie terminy, jak „europejska przestrzeń administracyjna”, „europejski związek administracyjny”, czy „europejski porządek wykonawczy”. Są to terminy sobie bliskie, czasami stosowane nawet zamiennie, chociaż ich obszar semantyczny nie jest do końca identyczny. Termin „europejska przestrzeń administracyjna” (ang. *European Administrative Space*) z upodobaniem stosowany jest przez specjalistów zajmujących się problemami administracji publicznej³⁸. Kontekst prawa administracyjnego jest tu tylko jednym z wielu elementów analizy mechanizmów współpracy organów administracji publicznej państw członkowskich UE. Przedmiotem badań jest proces europeizacji zarządzania publicznego, rozumianej przede wszystkim jako harmonizacja, czy inaczej synchronizacja standardów, praktyk, mechanizmów kontrolnych i zaradczych, a także ujednoczenie narodowych struktur instytucjonalnych. „Europejska przestrzeń administracyjna” wiąże się z kształtowaniem wspólnej europejskiej kultury prawnej, w której skład wchodzi normatywne mechanizmy zarządzania kryzysowego. Ostatnie wstrząsy, które dotkliwie dotknęły UE: wspomniany wyżej kryzys finansowy i nasilający się od 2015 r. kryzys migracyjny, stanowią – zdaniem prawników administratywistów – od lat w doktrynie prawa europejskiego kształtujących terminologię związaną z „europejską przestrzenią administracyjną”, szczególnie próbę dla procesów integracji europejskich systemów administracyjnych³⁹.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 zdanie 1 i 2 TUE

„Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego”.

³⁶ Np. T. Hustedt *et al.*, *Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union. Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke*, Springer Verlag, Wiesbaden 2014; A. Benz (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2004.

³⁷ Wyjątek stanowi ciekawe opracowanie autorstwa włoskiego prawnika: C. Panara, *The Subnational Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*, Springer Verlag, Cham-Heidelberg-New York 2015.

³⁸ Termin ten stosowany jest np. przez całą szkołę administratywistów z prestiżowego Uniwersytetu w Speyer (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer) i Instytutu Badań nad Administracją Publiczną w Speyer (German Research Institute for Public Administration).

³⁹ Szerzej: T. Balint *et al.*, *Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission*, „West European Politics” nr 4, 2008, s. 688 i n.

Oznacza to faktyczną akceptację dla różnorodności struktur instytucjonalnych i ram normatywnych w dziedzinie administracji publicznej w państwach członkowskich⁴⁰. Potwierdzeniem takiej interpretacji przepisu jest art. 197 TFUE zakładający konsolidację wysiłków organów administracji publicznej szczebla unijnego i narodowego na rzecz skutecznego wdrażania prawa UE, przy zachowaniu specyfiki systemów administracyjnych państw członkowskich⁴¹.

Termin „europejski związek administracyjny” (niem. *Europäischer Verwaltungsverbund*) został stworzony w niemieckiej doktrynie prawnej i wiąże się głównie z analizą mechanizmów transpozycji prawa europejskiego do narodowych systemów prawnych. Pojęcie to ma oddawać ich złożoność, wyrażającą się w wertykalnym układzie: organy UE / organy państw członkowskich i horyzontalnej relacji organów administracyjnych różnych państw członkowskich kooperujących między sobą w ramach wielu specjalistycznych platform współpracy o różnorodnym stopniu instytucjonalizacji⁴².

Szerszym pojęciem jest określenie „europejski porządek wykonawczy” (ang. *European Executive Order*), które dotyczy procesów centralizacji funkcji wykonawczych w strukturach zintegrowanych. Analizie poddawane są w tym kontekście mechanizmy delegowania zadań natury administracyjnej na szczebel ponadnarodowy lub międzynarodowy⁴³. Tego typu ewolucja administrowania przybrała szczególnie zaawansowany poziom w systemie UE. Uogólniając można powiedzieć, że wszystkie trzy wymienione terminy odnoszą się do mechanizmów współpracy między organami administracji publicznej szczebla narodowego i europejskiego przede wszystkim w kontekście implementacji prawa unijnego⁴⁴.

Termin *multilevel governance* związany jest natomiast głównie z wymiarem politycznym i dotyczy kształtowania konkretnych polityk sektorowych na różnych poziomach decyzyjnych i administracyjnych. Fundamentem takiego zarządzania jest wielość zaangażowanych podmiotów oraz złożoność procesów komunikowania i podejmowania decyzji. Uczestniczący w szeroko rozumianym procesie deliberacji i wymiany poglądów są z jednej strony niezależni, z drugiej strony ściśle współzależni. Pojęcie współzależności (ang. *interdependence*) uzyskało dużą popularność w latach 90. XX w., szczególnie w nurcie neoliberalnym m.in. w badaniach teorii stosunków

⁴⁰ Por. A. Puttler, *Art. 4 EUV*, w: C. Calliess, M. Ruffert (ed.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, C.H. Beck, München 2011. Zob. też N. Kohtamäki, *Procesy...*, s. 50.

⁴¹ Interesująca wykładania tego przepisu zob. C. Ohler, *Art. 197 AEUV*, w: R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, C.H. Beck, München 2012.

⁴² Zob. W. Weiß, *Der Europäischer Verwaltungsverbund. Grundfragen, Kennzeichen, Herausforderungen*, Duncker & Humblot, Berlin 2010, s. 13 i n.

⁴³ Np. R. Dehousse, *Delegation of Powers in the European Union: The Need for Multi-Principals Model*, w: D. Curtin, M. Egeberg (ed.), *Towards a New Executive Order in Europe*, Routledge, London-New York 2015, s. 155 i n.

⁴⁴ Por. U. Stelkens, *Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten*, „FÖV Discussion Paper” nr 68, 2011, s. 2-5.

międzynarodowych⁴⁵. Współzależność to w pewnym uproszczeniu oddziaływanie na siebie różnych podmiotów w tzw. pajęczynie zależności, którą badacze neoliberalni widzieli jako przeciwwagę dla realistycznej wizji silnych suwerennych państw zderzających się ze sobą niczym kule bilardowe, w ramach nieuchronnej konfrontacji najczęściej sprzecznych interesów narodowych⁴⁶.

Z perspektywy prawnika współzależności są istotnym elementem wpływającym na suwerenność państwa, interpretowaną przede wszystkim w kontekście normatywnym jako samowładność i całowładność⁴⁷. Chodzi zatem, po pierwsze, o pełną zdolność prawnomiędzynarodową rozumianą jako możliwość posiadania praw i obowiązków międzynarodowych oraz zdolność do działania w prawie międzynarodowym, czyli możliwość nabywania praw i zaciągania zobowiązań w środowisku międzynarodowym w ramach własnej aktywności. Po drugie, chodzi o zwierzchnictwo terytorialne państwa, czyli o możliwość samodzielnego regulowania wszelkich kwestii istotnych z punktu widzenia państwa na całym jego terytorium. Taka wizja musi w obliczu dynamicznie rozwijających się stosunków międzynarodowych ulegać transformacji. Pojawiają się różne instrumenty normatywne modyfikujące prerogatywy władcze państwa⁴⁸.

Kosmopolityzm *versus* pluralizm w strukturach wielopoziomowych

Szeroko rozumiany proces regulowania istotnych z punktu widzenia państwa kwestii ulega transformacji. Współuczestniczą w nim podmioty zewnętrzne w stosunku do struktur państwowych. Tworzenie prawa w takich złożonych systemach zależności, w których uczestniczą aktorzy różnego typu, ma zarówno charakter sformalizowany, jak i nieformalny. W pierwszym przypadku należy brać pod uwagę tradycyjne instrumenty prawa międzynarodowego powstające w ramach organizacji międzynarodowych na podstawie traktatowych porozumień państw współuczestniczących we współpracy międzynarodowej. W drugim natomiast chodzi o instrumenty normatywne powstające poza tradycyjnym procesem legislacyjnym, charakterystycznym dla organizacji międzynarodowych. Są to wspomniane wyżej instrumenty normatywne o tzw. miękkim charakterze, które choć formalnie nie mają mocy prawnie wiążącej, faktycznie obowiązują⁴⁹. Ich moc prawna wynika m.in. z zaufania, którym obdarza-

⁴⁵ Zob. W. Rana, *Theory of Complex Interdependence: A Comparative Analysis of Realist and Neo-liberal Thoughts*, „International Journal of Business and Social Science” nr 2, 2017, s. 291 i n.

⁴⁶ Szerzej: M. Herdegen, *Der Kampf um die Weltordnung. Eine strategische Betrachtung*, C.H. Beck, München 2019, s. 75-86.

⁴⁷ Interesujące przedstawienie zmian w rozumieniu pojęcia „suwerenność” zob. G. Vobruba, *Die Transformation der Souveränität. Politische Leistungsfähigkeit und Legitimationsprobleme der Europäischen Union*, w: M. Bach (Hrsg.), *Der entmachtete Leviathan. Löst sich der souveräne Staat auf?*, Nomos, Baden-Baden 2013, s. 71-76.

⁴⁸ Szerzej: S. Țuțuianu, *Global Justice: Sovereignty in an Interdependent World*, Asser Press, The Hague 2013, s. 43-53.

⁴⁹ Por. J. Pauwelyn, *Informal International Lawmaking: Framing the Concept and Research Questions*, w: J. Pauwelyn et al. (ed.), *Informal International Lawmaking*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 15-18.

ne są tworzące je instytucje międzynarodowe (np. wytyczne Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego) lub z szerokiej partycypacji podmiotów potencjalnie zainteresowanych konkretnymi regulacjami sektorowymi (np. opinie agencji regulacyjnych UE) w procesie ich tworzenia⁵⁰.

Przenoszenie kompetencji prawodawczych do struktur międzynarodowych, szczególnie tak zintegrowanych jak funkcjonujące w ramach UE, oznacza faktyczną kosmopolityzację prawa. Teoretycy prawa, m.in. Allen Buchanan, piszą w tym kontekście o „naturalnym obowiązku wynikającym z kosmopolitycznej sprawiedliwości”, odnosząc się w ten sposób do określonych prawideł regulujących funkcjonowanie idealistycznie pojmowanej wspólnoty międzynarodowej⁵¹. Zarządzanie w strukturach wspólnych miałoby wyrastać na fundamencie spójnych, podzielanych przez wszystkich uczestników ideałów. „Naturalny obowiązek” przestrzegania prawa tworzonego w strukturach kooperacyjnych wynikałby wprost z woli państw przystępujących do nich. Współtworzenie „wspólnoty międzynarodowej” tożsame jest w takim filozoficznym ujęciu z naturalną potrzebą podporządkowania się jednemu katalogowi moralnemu, który narzuca określoną wizję świata i konkretną interpretację prawa stanowionego w organach o charakterze międzyrządowym czy ponadnarodowym. W kontekście takiego kosmopolitycznego rozumienia prawa międzynarodowego w literaturze anglojęzycznej pojawiają się takie sformułowania, jak „globalny fundament współzależności” (ang. *global basic structure of interdependence*), czy globalny konsensus (ang. *global consensus*) np. w zakresie rozumienia praw człowieka⁵².

„Moralny kosmopolityzm” nie oznacza jednak stworzenia utopijnego rządu światowego czy mitycznej „federacji republik”, koncepcji zaczerpniętych z myśli kantowskiej⁵³. Podstawowym elementem legitymizującym jest wola państw współuczestniczących w mechanizmach kooperacyjnych: „Państwa pozostają głównymi dysponentami swoich decyzji w środowisku międzynarodowym, a zatem ich wzajemne odniesienie uzyskują status najważniejszy”⁵⁴. Oznacza to w praktyce prymat państwa w stosunkach międzynarodowych. Mimo pojawiających się od dawna stwierdzeń o kryzysie epoki państw narodowych, nasilających się tendencjach desuwerenizacyjnych i konieczności uniwersalizacji interesów narodowych w celu wielostronnego definiowania sytuacji oraz skoordynowanego tworzenia prawa i jego egzekwowania tak, aby skutecznie przeciwstawić się wspólnym zagrożeniom, końca

⁵⁰ Por. pogłębiona analiza roli „ekspertokracji” w tworzeniu „miękkiego” prawa międzynarodowego: M. Ambrus *et al.* (ed.), *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes*, Cambridge University Press, Cambridge 2014.

⁵¹ A. Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford University Press Oxford 2004, s. 87 i n.

⁵² *Ibidem*, s. 85; C. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton University Press, Princeton 1999, s. 150 i n.; V. Pușcaș, *Managing Global Interdependencies*, Eikon, Cluj-Napoca 2010, s. 27-33.

⁵³ Por. M. Brecher, J. Wilkenfeld, *op. cit.*, s. 803.

⁵⁴ S. Bieleń, *op. cit.*, s. 24. Zob. też: B. Fassbender, *The State's Unabandoned Claim to be the Center of the Legal Universe*, „International Journal of Constitutional Law” nr 4, 2019, s. 1209 i n.

tradycyjnie rozumianej państwowości wcale nie widać⁵⁵. Cytując Edwarda Luttwaka można powiedzieć, że wręcz przeciwnie: „(Państwa) zyskują na znaczeniu, ponieważ ich ludność pragnie ochrony przed negatywnymi aspektami globalizacji, a poziom zadań (państwowych) stale rośnie, pogarszając konsekwencje błędów”⁵⁶.

Rozważania nad pluralizmem porządków prawnych z innej perspektywy ujmują umiędzynarodowienie prawa. Nie chodzi, jak w przypadku kosmopolityzmu, charakterystycznego dla prawa europejskiego, o budowanie wspólnych ram prawnych wyrastających na gruncie wartości podzielanych przez wszystkich uczestników współpracy⁵⁷. Podstawową ideą jest koegzystencja różnorodnych systemów normatywnych. Refleksja teoretycznoprawna na ten temat rozwinęła się w Szkole Prawa Międzynarodowego w New Haven w drugiej połowie XX w.⁵⁸ Badacze z tego ośrodka uważali prawo międzynarodowe za specyficzny „konstrukt społeczny”, oderwany od klasycznie rozumianej suwerenności państwowej i kategorii związanych z władzą, potęgą czy siłą. Istnieje wiele podmiotów tworzących alternatywne porządki normatywne, których zakres obowiązywania różni się. Często funkcjonujące równolegle porządki normatywne regulują te same stany faktyczne. Umiędzynarodowienie prawa oznacza zatem przecinanie się, uzupełnianie, ale i konfrontację obowiązujących paralelnie norm prawnych. Pluralizm prawny zakłada wielość, różnorodność i złożoność systemów prawnych, a XXI w. wiąże się z ich dalszą, postępującą multiplikacją⁵⁹.

Słynny teoretyk prawa z Uniwersytetu Yale Robert Cover uważał, że tego typu procesy naturalnie muszą prowadzić do konkurencyjności określonych regulacji. Internalizacji, czyli przejęciu „zewnętrznych” norm, ustalanych w instytucjach międzynarodowych, do narodowych porządków, będą podlegać te regulacje, które z różnych względów, głównie w wymiarze aksjologicznym, uznane zostaną za właściwe. Internalizacja prawa, czyli identyfikacja z zewnętrznymi katalogami norm jest częścią „transnarodowego” procesu prawnego (ang. *transnational legal process*), rozumianego jako tworzenie i wdrażanie norm prawnych o różnej mocy obowiązywania, powstających w równolegle istniejących, międzynarodowych systemach instytucjonalnych⁶⁰. Jest to

⁵⁵ Por. R. Kuźniar, *Globalizacja, polityka i porządek międzynarodowy*, w: J. Symonides et al. (red.), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 174.

⁵⁶ E. Luttwak, *Błąd przesadnego pesymizmu*, „Europa. Magazyn Idei Dziennika” nr 245, 2008, 13-14.12.2008.

⁵⁷ Szerzej: J. Larik, *Shaping the International Order as an EU Objective*, w: D. Kochenov, F. Amtenbrink (ed.), *op. cit.*, s. 62-65.

⁵⁸ M.in. Myres McDougal, Harold Lasswell i Michael Reisman.

⁵⁹ Por. P. Schiff Bermann, *A Pluralist Approach to International Law*, „Yale Journal of International Law” nr 2, 2007, s. 302.

⁶⁰ Zob. R. Cover, *The Supreme Court, 1982. Term -- Foreword: Nomos and Narrative*, „Harvard Law Review” nr 4, 1983, s. 43-46. Taka interpretacja współistnienia różnych porządków normatywnych, niezależnie od potencjału państw i ich rangi w systemie międzynarodowym odpowiada szczególnie państwom określanym jako „rynki wschodzące” (ang. *emerging markets*). Warto tu wymienić np. Brazylię, zob. M.P. Flores, *Reconsiderando Robert Cover: O direito entre significando e violência*, „Teorias do Direito e Realismo Jurídico” nr 1, 2018, s. 112-120.

nieodłączna część ewolucji środowiska międzynarodowego, która z dużą intensywnością zachodzi od końca XIX w. i określana jest pojęciem instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych⁶¹.

INTERNACJONALIZACJA PRAWA – OBCIĄŻENIE CZY REMEDIUM W ZDERZENIU Z WYZWANIAM I KRYZYSOWYMI

Od początku XX w. można zaobserwować nasilenie się zjawisk, które w literaturze określane są mianem internacjonalizacji, czyli umiędzynarodowienia życia społecznego. Zwłaszcza po zakończeniu konfliktu zimnowojennego doszło do dynamicznego rozszerzenia aktywności międzynarodowej – zarówno w wymiarze podmiotowym, czyli z punktu widzenia liczby uczestników, jak i w wymiarze przedmiotowym, czyli z punktu widzenia obszarów aktywności społecznej, które wykraczają poza zakres regulacyjny jednego państwa. Współcześnie niemal nie ma dziedziny życia społecznego, która nie byłaby „umiędzynarodowiona”. Dziedziny te obejmują już nie tylko relacje polityczne, finansowe czy handlowe, ale i kulturalne, naukowo-techniczne, wojskowe itd.⁶²

Środowisko międzynarodowe wykazuje specyficzne cechy, które warunkują konieczność szczególnie regulowania międzynarodowej sfery stosunków społecznych. Ta specyfika polega przede wszystkim na tym, że⁶³:

- (1) system międzynarodowy ma charakter poliarchiczny. Nie ma zwierzchniej władzy wykonawczej czy prawodawczej, czyli organów funkcjonujących w strukturze hierarchicznej, na kształt mechanizmów państwowych⁶⁴;
- (2) dominują co do zasady tendencje decentralizacyjne, odśrodkowe. Wbrew deklaracjom różnych instytucji międzynarodowych, m.in. UE, nie ma powszechnego sensu wspólnoty, akcentowane są odrębne tożsamości podmiotów uczestniczących⁶⁵;
- (3) międzynarodowy porządek normatywny nie przypomina systemów prawa krajowego. Nie ma jednolitych, obowiązujących wszystkich norm i instytucji, które autorytatywnie podejmowałyby konkretne decyzje polityczne i mogłyby stosować legalny przymus w procesie ich wdrażania. Istniejące instytucje międzynarodowe wyrażają jedynie określony stopień zgodności i woli współdziałania. Służą poszukiwaniu rozwiązań kompromisowych, akceptowalnych dla uczestników współpracy;

⁶¹ Tło teoretyczne zob. J. Kukułka (red.), *Zmienność i instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych*, PWN, Warszawa 1988.

⁶² Zob. J. Kukułka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 22.

⁶³ *Ibidem*, s. 30.

⁶⁴ Por. A. Moravcsik, *Liberal Theories of International Law*, w: J.L. Dunoff, M.A. Pollack (ed.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 85 i n.

⁶⁵ Por. obszerna analiza problemu: M. Ruffert (ed.), *European Economy and People's Mobility*, Mohr Siebeck, Tübingen 2016.

- (4) rzeczywistość międzynarodowa zmienia się w sposób dynamiczny. Obserwuje się równoległość i równoczesność działań i interakcji pomiędzy podmiotami stosunków międzynarodowych. Zmienność zdarzeń, zjawisk i procesów jest trwałym komponentem systemu międzynarodowego. Stabilność czy stagnacja w świecie nieustannie konfrontowanym ze skutkami globalizacji, stanowią raczej wyjątek, niż regułę. Mamy do czynienia z „globalnym przebudzeniem”, czyli aktywizacją różnych grup społecznych w skali globu⁶⁶. Determinuje to ewolucję procesu stanowienia prawa. Normy prawne muszą odpowiadać na dynamikę zmian życia społecznego, które wykracza poza granice państwowe;
- (5) relacje międzynarodowe zdominowane są przez dwa pozornie przeciwstawne, w rzeczywistości uzupełniające się, zjawiska: dezinformację i intensywne komunikowanie / przepływ informacji. Na niespotykaną wcześniej skalę państwa i inne podmioty stosunków międzynarodowych udostępniają informacje w żywotnych dla narodowych gospodarek sektorach w ramach mechanizmów kooperacyjnych, w skali globalnej. Służy to tworzeniu regulacji mających stanowić odpowiedź na dynamicznie zmieniającą się sytuację międzynarodową na światowych rynkach. Nie ma możliwości stworzenia skutecznych mechanizmów zarządzania kryzysem bez wymiany informacji między narodowymi organami administracji publicznej. Stąd nieodłącznym elementem zarządzania anty kryzysowego jest „zarządzanie informacją”, czy jak chcą badacze skandynawscy „zarządzanie przez informację”. Nie bez powodu właśnie w Europie Północnej poddaje się tę problematykę pogłębionej analizie⁶⁷. Otwartość, przejrzystość i czytelny przepływ danych jest jednym z fundamentów „dobrego zarządzania”, czyli skutecznego administrowania, zarówno na szczeblu państwowym, jak i w innych złożonych, międzynarodowych strukturach biurokratycznych. Transparentne przekazywanie informacji jest jednak pewnym stanem idealnym, jeśli nie utopijnym, w świecie zdominowanym przez możliwość wystąpienia zagrożeń o charakterze systemowym. Chodzi w tym kontekście o zagrożenia destabilizujące wiele państw jednocześnie. Sytuacja kryzysowa nieodłącznie wiąże się z dezinformacją i poszukiwaniem „ścieżek narodowych” w rozwiązywaniu konkretnych problemów⁶⁸.

⁶⁶ Por. Z. Brzeziński, B. Scowcroft, *Ameryka i świat. Rozmowy o globalnym przebudzeniu politycznym*, Wydawnictwo Aha! Świat i My, Łódź 2009, s. 249 i n.

⁶⁷ Szerzej: E. Korkea-aho, P. Leino, *Who Owns the Information Held by the EU Agencies? Weed Killers, Commercially Sensitive Information and Transparent and Participatory Governance*, „Common Market Law Review” nr 4, 2017, s. 1059 i n.

⁶⁸ W przypadku kryzysu finansowego lat 2008-2010 badania pokazują, że narodowe rozwiązania przyniosły w wielu przypadkach dużo lepszy efekt niż propozycje wspólnych działań. Warto zwrócić uwagę szczególnie na innowacyjność rozwiązań w krajach skandynawskich: C. Yeh-Yun Lin *et al.*, *National Intellectual Capital and the Financial Crisis in Denmark, Finland, Iceland, Norway, and Sweden*, Springer Verlag, New York 2014, s. 73-86.

Internacjonalizacja wzorów normatywnych stanowi część procesów związanych z umiędzynarodowieniem sfery politycznej. Zjawiska te zaczęły występować w drugiej kolejności, a pierwszym etapem było umiędzynarodowienie sfery materialnej. Handel, wymiana dóbr, rozwój gospodarczy związany z interakcjami pomiędzy różnymi podmiotami – to elementy charakterystyczne dla umiędzynarodowienia. Współcześnie dotyczy ono przepływu kapitału, towarów i usług. Natomiast druga sfera czyli internacjonalizacja polityczna i regulacyjna wiąże się przenoszeniem określonych modeli politycznych i ustrojowych na obszary o niższym poziomie organizacji politycznej. Takie rozwiązania, jak konstytucja, kształt parlamentu (np. dwuizbowość), partie polityczne itd. były popularyzowane od XVII w. jako swoiste „nowości” w organizacji politycznej sfery życia społecznego. Uzupełnieniem było przechwytywanie wzorów prawnych, np. w zakresie prawa cywilnego czy administracyjnego (szczególnie w XIX w.). Ważną rolę odgrywały modele francuskie i niemieckie. Wiek XX wiązał się z upowszechnieniem idei konstytuujących współczesny międzynarodowy porządek normatywny, takich jak ochrona praw człowieka czy zapewnienie i utrzymanie pokoju oraz bezpieczeństwa międzynarodowego⁶⁹.

W przypadku zarządzania kryzysowego, czyli mechanizmów służących przywróceniu stabilności i zapobieganiu zagrożeniom w przyszłości, umiędzynarodowienie określonych rozwiązań, przede wszystkim natury normatywnej, uważa się za warunek *sine qua non* właściwego funkcjonowania całego systemu w danym sektorze w przyszłości. Najlepszym przykładem jest właśnie wielopoziomowa, deliberatywna struktura zarządzania w UE⁷⁰.

Otwarcie wielu sektorów sieciowych na funkcjonowanie w zintegrowanych ramach było procesem długotrwałym i żmudnym ze względu na chęć utrzymania państwowych monopolii. Wystarczy wymienić sektor usług pocztowych, energetyczny, transportowy, telekomunikacyjny, usług finansowych i inne⁷¹. Główne cele, które przyświecały umiędzynarodowieniu tych sfer życia społecznego w postaci stworzenia skoordynowanych europejskich ram regulacyjnych to:

- (a) kompatybilność i spójność operacyjna – wiążą się one ze stworzeniem wspólnych standardów postępowania, spójnych reguł nadzoru, zapewnieniem bezpieczeństwa sieciowego, koordynacją procedur autoryzacyjnych i rejestracyjnych itd.;
- (b) rozpowszechnienie konkretnych usług poprzez stworzenie jednorodnych normatywnych ram dostępu do rynku;

⁶⁹ Por. T. Eger *et al.* (Hrsg.), *Internationalisierung des Rechts und seine ökonomische Analyse. Festschrift für Hans-Bernd Schäfer zum 65. Geburtstag*, Gabler, Wiesbaden 2008; S. Bieleń, *op. cit.*, s. 186-188.

⁷⁰ Por. T. Boucart, *Deliberative Democracy: Remedy to Europe's Crisis?*, 2.06.2018. Tekst dostępny: <https://www.thenewfederalist.eu/deliberative-democracy-remedy-to-europe-s-crises> (20.12.2018).

⁷¹ Zob. np. C. Tietje, *op. cit.*, s. 28-38; M. Clancy *et al.*, *Reverse-Payment Patent Settlements in the Pharmaceutical Industry: An Analysis of US Antitrust Law and EU Competition Law*, „The Antitrust Bulletin” nr 1, 2014; D. Geradin, *Is Mandatory Access to the Postal Network Desirable and If So at What Terms?*, „TILEC Discussion Paper” nr 20, 2017.

- (c) zapewnienie konkurencyjności, równych warunków funkcjonowania w danym sektorze rynku, co oznacza także podleganie takim samym, bądź zbliżonym mechanizmom kontrolnym⁷².

Organy administracyjne funkcjonujące w UE w strukturach sieciowych, aktywnie współpracujących sektorowo, na przykład agencjach regulacyjnych, agencjach wykonawczych, różnorodnych komitetach i komisjach doradczych, dysponują swoistą „regulacyjną uznaniowością” (niem. *Regulierungsermessen*), która w praktyce oznacza dużą swobodę decyzyjną⁷³. O ile na szczeblu państwowym jest akceptowalne coraz intensywniejsze przypisywanie zadań zarządczych, zwłaszcza w czasach kryzysu, organom biuromatycznym stanowiącym istotną część władzy wykonawczej, o tyle podobne mechanizmy funkcjonujące w ramach organizacji międzynarodowych budzą uzasadnione kontrowersje. W porządku krajowym dostrzec można wiele instrumentów kontrolnych, przede wszystkim związanych z równoważeniem się władz – czyli kontrolą władzy sądowniczej i ustawodawczej stosowaną w kierunku dynamicznie ewoluujących struktur administracyjnych, czyli egzekutywy. Wiek XXI jak chcą niektórzy autorzy⁷⁴ ma być zdominowany przez wszechobecną technokrację, która na fundamencie wiedzy eksperckiej ma znajdować adekwatne sposoby na wszelkie problemy różnych grup społecznych.

Sytuacje kryzysowe stały się współcześnie, wbrew pierwotnej ich identyfikacji ze stanem wyjątkowym, czy nadzwyczajnym, zjawiskiem powtarzalnym, występującym niemalże cyklicznie. W związku z tym wpisały się na stałe w polityczną aktywność wielu podmiotów, nie tylko państw, ale i różnorodnych instytucji międzynarodowych. Tym samym stanowią jeden z elementów „transnarodowej integracji”. Należy to rozumieć w ten sposób, że kryzys, bądź samo zagrożenie destabilizacją w określonym sektorze, staje się impulsem do działań normotwórczych i istotnym elementem służącym ich legitymizacji. Biorąc pod uwagę głosy na temat słabnącego uprawomocnienia aktywności organizacji międzynarodowych i wątpliwym zakotwiczeniu ich działań w tradycyjnych ramach legitymacji demokratycznej, pochodzącej z powszechnych wyborów, można stwierdzić, że postępująca biurokratyzacja międzynarodowych procesów prawotwórczych jest zjawiskiem niepokojącym.

Warto się zastanowić, czy faktycznie intensyfikacja procesów internacjonalizacji prawa, mająca miejsce zwłaszcza w sytuacji kryzysowej, jest jedyną skuteczną odpo-

⁷² Szerzej: G. Knieps, *op. cit.*, s. 26.

⁷³ Por. K. Graulich, *Entscheidungsprärogativen der nationalen Regulierungsbehörde und gerichtliche Kontrollrechte*, w: L. Gramlich, C. Manger-Nestler (Hrsg.), *op. cit.*, s. 77.

⁷⁴ Szczególnie krytyczni są badacze zajmujący się wpływem wiedzy na funkcjonowanie społeczeństw, skupieni wokół profesora Nico Stehra do 2018 r. związanego z Uniwersytetem Zeppelin w Friedrichshafen. Zob. np. N. Stehr, R. Grundmann (Hrsg.), *Expertenwissen: Die Kultur und die Macht von Experten, Beratern und Ratgebern*, Velbrück Verlag, Weilerswist 2010.

wiedzią na zagrożenia systemowe. Być może powrót do tradycyjnych mechanizmów normatywnych, rozwijanych na fundamencie narodowych tradycji i uwzględniających specyfikę regionalną konkretnych rynków, jest właściwszym rozwiązaniem nie tylko dla stabilizacji poszczególnych gospodarek, ale i dla integrujących się rynków.

Tekst powstał w ramach grantu badawczego z środków na działalność statutową, przyznanych przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie [badania statutowe UmoPBPiA-4/18].

Dr Natalia Kohtamäki, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (n.kohtamaki@uksw.edu.pl)

Słowa kluczowe: prawo międzynarodowe, internacjonalizacja, internalizacja, pluralizm, kosmopolityzm, integracja, globalizacja

Keywords: international law, internationalization, internalization, pluralism, cosmopolitanism, integration, globalization

ABSTRACT

The aim of the article is to present leading theoretical considerations in the field of internationalization of anti-crisis management mechanisms.

The internationalization of legal orders has become a fait accompli in the last decades. Pessimists, who in this context conclude the end of the nation-state, believe that such processes inevitably mean the destruction of state legal orders. The intensification of legislative efforts takes place especially in a crisis situation, when re-regulating in various sectors of the integrated market is to be a remedy preventing future crises and stabilizing existing disorders in a specific area of the economy. Legal theorists look at these changes more optimistically, analyzing the interaction between various normative systems in the international environment.

The research problem concerns the necessity of normative solutions within the internationalized normative and institutional framework in a crisis situation. The basic research hypotheses concern: (a) the desirability of regulatory actions at the supranational / international level; (b) the inclusion of the Europeanized administrative law, which serves e.g. stabilizing markets, into the processes of legal globalization; (c) understanding the legitimacy of the activities of legislative bodies in the context of shaping a pluralistic / cosmopolitan normative order.

The article is a theoretical analysis of the conceptual network used in the doctrine of European law.