

REGULATORNÍ VEŘEJNÁ SPRÁVA ZA HRANICEMI STÁTU

RICHARD POMAHAČ

Zhruba před stoletím se ve Spojených státech amerických ustavila takzvaná univerzální správní věda proslulá tím, jak nekompromisně prosazovala platnost všeobecných principů, které vytvořila.¹ Jedním z těchto principů byla kontinuita. I když se organizace a činnosti veřejné správy proměňují často až k nepoznání, univerzalisté věděli, že ve skutečnosti jde vždy o nepřetržitý, ustavičný a plynulý proces. Kontinuitu veřejné správy totiž zabezpečují administrativní předpisy.²

Když se ve 30. a 40. letech minulého století poměry v administrativním státě začaly v USA více komplikovat, začali být univerzalisté zpochybňováni. S odstupem let doceníme, jak zdařile to vystihl Herbert Simon, když barvitými slovy hovořil o legislativním pokusnictví, které zásobuje demagogické šafáře vydatnou municí, kdykoli se vyskytne příležitost prosadit nový předpis.³ Simon byl vcelku smířen s tím, že správa se stává obětí vlastních i cizích experimentů, a vysmíval se legislativní kontinuitě stejně jako ostatním všeobecným principům, protože byl přesvědčen, že ke každému z nich lze najít stejně pravděpodobný a přijatelný protichůdný princip, který povede k přesně opačnému organizačnímu či legislativnímu doporučení.

Teorii omezené racionality, k níž Simon dospěl, dnes neuznává jen málokdo. Problém kontinuity a legislativního pokusnictví však dořešen stále není.

Taisia Čebiřová nedávno napsala článek, který navazuje na staré vymezení tohoto problému. Článek pojednává o právu na dobré zákony a také to říká hned ve svém názvu. Autorka si udržela od práva na dobré zákony obezřetný odstup – za název připojila otazník, který pro jistotu uzávorkovala.⁴ Tento článek se patrně zalíbil Ústavnímu soudu ČR, který ho pojal do bodu 40 svého nálezu o legislativních přílepcích a konstatoval, že *má též význam mluvit – po vzoru práva na dobrou správu – též*

¹ Srov. Rutgers, M. R.: Science of Administration. In: Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Vol 2. New York, Dekker 2003, s. 1086.

² Srov. Holzer, M. – Gabrielian, V.: Five Great Ideas in American Public Administration. In: Handbook of Public Administration. New York, Dekker 1998, s. 66.

³ Simon, H. A.: The Proverbs of Administration. Public Administration Review, Vol. 6, No. 1. (Winter, 1946), s. 66–67.

⁴ Čebiřová, T.: Právo na dobré zákony (?). In: Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice. Plzeň, Aleš Čeněk 2005, s. 84.

o „právu na dobré zákonodárství“, jež právní věda, a nejen česká, spojuje s principy demokratického právního státu.⁵

Že se článek strefil do černého, když upozorňoval na nedostatečné pochopení toho, v čem spočívá těžiště normotvorného poslání, potvrdila následně i Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. V jejím vyjádření pro jiné řízení u Ústavního soudu, zapracovaném v bodě 56 příslušného nálezu čteme, že pokud by se Ústavní soud držel myšlenky práva na dobré zákony, *tak by musel zrušovat zákony tak dlouho, dokud by se právní řád České republiky nestal přístupným i bez pomoci právního informačního systému, což by bylo v současné legislativní situaci nejen nerealistické, nýbrž by to představovalo závažné překročení kompetencí Ústavního soudu. (...) Pokud by v širokém smyslu chápáná nepředvídatelnost, rozpornost a nepřehlednost zákona měla být důvodem pro zrušení zákona Ústavním soudem jakožto porušení pomyslného abstraktního „práva na dobré zákony“, znamenalo by to, že bychom dovozovali kompetenci Ústavního soudu zrušit jakýkoliv zákon, aniž by se musel při hledání důvodů pro zrušení zákona omezovat na znění konkrétních ustanovení Ústavy. Ústavní soud by tak současně formuloval legislativní politiku státu.*⁶

Nelze si nevzpomenout na břitké Simonovy úvahy o tom, jak univerzalisté marně snili o oddělení politiky od správy a politiků od správců. Politici, kteří obhajují své výsady tvorby pravidel a křičí o tom, že v sázce je posvátná idea demokratického právního státu, přece velmi dobře vědí, o čem hovoří. Čím je více legislativních změn, tím je také více příležitostí pro legislativní trh.

Je jistě lehčím úkolem sledovat integritu malé skupiny ústavních soudců než tisíců poslanců, jejich přátel a komotřů, partajních poradců a lobbyistů. A viděno z druhé strany – efektivita legislativního lobování a korumpování je vyšší, koncentruje-li se do parlamentního zákulisí, které představuje pro aktéry těchto aktivit důvěrně známé domácí prostředí, v němž se cítí bezpečně.

V této souvislosti lze zčásti pochopit i argumentaci, že Ústavní soud nemůže být garantem kvality právních přepisů posuzované podle kritérií předvídatelnosti a konzistence čili podle *pomyslného abstraktního „práva na dobré zákony“*, jak jsme se výše dočetli ve vyjádření Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Nicméně, právo na dobré zákony shledávám pomyslným přinejmenším ve stejném smyslu – vypůjčuji si formulaci Stefana Marschalla – jako je pomyslná formálně nevyhnutelná instance nalézání všeobecně závazných rozhodnutí.⁷

Parlamenty dávno přestaly tvořit legislativní politiku státu jen na základě toho, že si je lid zvolil v demokratických volbách. To, zda ji vůbec někdy takto tvořily, zůstává nezodpovězenou otázkou teorie parlamentarismu. Neplatí-li právo na dobré zákony, mohou dělat špatné zákony jak tupolebí (toto slovo používal s oblibou Miloš Zeman),

⁵ Nález ÚS ČR ve věci návrhu na zrušení části druhé zákona č. 443/2006 Sb. – uveřejněný pod č. 37/2007 Sb.

⁶ Nález ÚS ČR ve věci návrhu na zrušení některých částí zákona č. 261/2007 Sb. – uveřejněný pod č. 88/2008 Sb.

⁷ Marschall, S.: Das Parlament in der Mediengesellschaft. Politische Vierteljahresschrift, 42. Jg. (2001), Heft 3, s. 388. Autor zde píše: „Parlamente stellen mit ihrem umfassenden, konstitutionell verankerten Normensetzungsrecht zwar formal unumgängliche Instanzen bei der Findung allgemeinverbindlicher Entscheidungen dar. Umstritten ist indes, ob und inwieweit den Volksvertretungen noch faktisch aktualisierbare Machtpotenziale in der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung verbleiben.“

tak Mirkové Dušíní.⁸ Bylo by úspěchem politologů, kdyby se jim podařilo dokázat, že se voliči rozhodují podle toho, jak špatné zákony jim kdo nabídně.

Pregnantní vyjádření toho, na jakém základě se tvoří legislativní politika státu na půdě parlamentu, zní, že na základě vládnutí jako takového. V tomto ohledu nemá valný smysl dělat z parlamentu fetiš. Tradiční státověda někdy takovou tendenci měla a tím se také rozešla s názory v jiných politických vědách. Klíčovým pojmem, kterému je třeba věnovat pozornost, není reprezentativnost parlamentu, ale reprezentativnost státu. Ani zákony nemohou být považovány za nedotknutelné hájemství parlamentu – jsou druhem všeobecně závazných rozhodnutí. Parlament se na nich podepíše někdy v dobrém, často ale též ve špatném smyslu.

Parlament České republiky často dává najevo, že se chce chovat jako legislativní suverén, jímž ale určitě není a ani být nemůže. Někdy tak činí způsobem, že vznikají pochyby, zda si namísto Thunovského, Valdštejnského, Kolovratského a Fürstenberského ho paláce raději nechce pro své aktivity nárokovat palác Westminsterský.

Pozoruhodné je, že legislativní suverenitu přiznávají Parlamentu i některé soudní rozsudky. Tak například Nejvyšší soud ČR uznal, že proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu nelze považovat za úřední postup a *už vůbec nelze uvažovat o „soudní“ kontrole, zda výsledek hlasování je správný či nesprávný. Jde o princip ústavní suverenity moci zákonodárné, která je odpovědná lidu.*⁹

Až zase takto jednoduché to však westminsterský parlament se soudy nikdy neměl. I v české literatuře je s oblibou upozorňováno na to, co řekli Law Lords a co zdůrazňoval i Harold Greville Hanbury.¹⁰ V případě *Institute of Patent Agents*¹¹ bylo nutno oddělit legislativní zrno od plev.¹² Je sice krásné, že parlament má zákonodárnou pravomoc, to ale neznamená, že má jenom proto zaplevelit právní řád. Soudci tedy zformulovali doktrínu parlamentního sebeomezení. Formálním výrazem této myšlenky se stala slova o druhotné legislativě, která má mít stejný účinek, jako kdyby šlo o akt samotného parlamentu, což se obvykle vykládá tak, že nejde jen o pouhou zákonodárnou delegaci, ale o uznání původní zákonodárné pravomoci jiných subjektů než parlament.¹³

Je příznačné, že exekutiva se soudcům za formulí parlamentního sebeomezení v Anglii odvděčila dosti pochybným způsobem. Často se nařízeními vylučoval soudní přezkum správních aktivit a vůbec nevalilo, že to parlamentní zákonodárce neměl na mysli. Tuto zrůdnost soudci prostřelili až na přelomu 60. a 70. let minulého století v případě *Anisminic*¹⁴ a v současnosti se s ní už v anglickém právu prakticky nestřetneme.

⁸ Nepoužívám zde zástupného výrazu ve stejném smyslu, jak se objevil v přídrzlém komentáři Blesku 26. března 2009 („Dokud řádl Mirek Topolánek v domácím lunaparku, mohli jsme si říkat, ano, Mirkú, víme že nejsi žádný Dušín, tak se drž pěkně doma.“), <<http://www.blesk.cz/clanek/zpravy-komentare/112282/mirek-topolánek-ester-ladova-svetove-politiky.html>>, shlédnuto 27. 11. 2009.

⁹ Srov. rozsudek ze dne 31. ledna 2007 ve věci 25 Cdo 1124/2005.

¹⁰ Srov. např. Blahož, J.: Soudní kontrola ústavnosti. Praha, Codex 2001, s. 230–231 nebo Kysela, J.: Zákonodárství bez parlamentů. Praha, UK 2006, s. 24.

¹¹ *Institute of Patent Agents v Lockwood* (1894) AC 347.

¹² Jak řekl jeden ze soudců tohoto případu Lord Herschell: „You have to try and reconcile as best you may. If you cannot, you have to determine which is the leading provision and which the subordinate provision, and which must give way to the other.“

¹³ Srov. např. Willis, J.: *The Parliamentary Powers of English Government Departments*. Cambridge, Harvard University Press 1933, s. 62 an.

¹⁴ *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* (1969) 2 AC 147 HL.

Vraťme se však do české kotliny a do moravského kuloáru v nynější době, kdy se svět povážlivě zmenšuje. Pravomoc tvořit právo je i u nás dělenou pravomocí. Přitom i naše končiny zasáhla nyní plnou silou vlna nazývaná v globálním jazyce *rule through law* – nevládné víra v sílu práva, ale vládnou ti, kteří dokáží vytvořit přesně to právo, jaké sami potřebují.¹⁵ Při tomto předurčení je téměř vyloučeno, aby parlamenty kontrolovaly legislativní politiku státu. Na první pohled by se to sice zdálo logické, protože *rule through law* je silně instrumentální koncept a nejde často o nic jiného než o silové přetahování se, v němž se často vítězí silou jednoho hlasu uprchlíka či přeběhlíka, což je známá parlamentní parketa. První pohled je zde však matoucí. *Rule through law* se lépe šíří v konsensuálním než v majoritním prostředí. Konsensuální prostředí je navíc jediným reálně možným prostředím v polycentrickém systému vládnutí, kde jsou hra na konkurenci a boj o voličské hlasy považovány za ztrátu času a kde prostě nelze někoho jednoduše ani přemluvit, ani přelapit.

Tradiční *rule of law* a parlamentní suverenitu je možné spolu s dalšími atributy zarytého liberalismu oplakávat, ale to je asi tak to jediné, co lze udělat. Vývoj pokračuje a úpadek právního státu v podobě, kterou získal díky právní teorii už v 18. století a prakticky pak později v závislosti na rychlosti rozpínání se konstitucionalistického „velkého třesku“, zastavit nelze.¹⁶

Univerzalisté působící od začátku minulého století byli odstaveni na vedlejší kolej, protože nedokázali vymyslet, jak měřit cenu kontinuity, kterou při správě věcí veřejných zabezpečují předpisy. Protagonisté škol omezené racionality ve veřejné správě tento nedostatek odstranili. Dnes již víme o legislativním trhu mnoho. Známe zákony a nařízení, k nimž lze přiřazovat cenovou mapu takřka v každé jejich větě.

To, že se *rule through law* poněkud vymyká z rukou byrokracií, bylo vykompenzováno jiným instrumentálním konceptem – *integration through administration*. Zkoumání integračních fenoménů v transnacionální veřejné správě je snazší díky operacionalizaci, kterou vyvinuly školy omezené racionality. Měří se vše a nikoho ani nepřekvapí, že i jednotlivý stát má v polycentrickém prostoru rozhodování vždy řadu různých, často protichůdných cílů. Stát se fragmentarizuje. Některé „byrokratické resorty“ jsou ovšem

¹⁵ Taisia Čebišová na to upozorňuje v působivém pojetí v kontextu úvah o regulatorní reformě v článku Politika, reformy a správní normotvorba. In: Proměny veřejného práva. Praha, Nakladatelství Karolinum 2009, s. 317–319.

¹⁶ Někteří autoři o tom píší méně dramaticky, ale stejně důrazně. Tak například Mair, P.: Representative versus Responsible Government. Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2009: „This is a growing problem in that the Europeanization and internationalization of policy parameters, reflected in what Ruggie (*Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*) and Scharpf (*Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities*) treat as the decline of embedded liberalism, oblige governments to be accountable to an increasing number of principals, many of whom are not located within the domestic realm and most of whom are difficult to control. By disembedding liberalism, globalization in general and Europeanization in particular create many new principals to whom governments must act responsibly. [...] In acting responsibly, governments are therefore not only limited by their own domestic constitutional constraints and by the growing weight of international constitutional constraints – deriving from the EU or Council of Europe in the European case, and from the UN and the international legal system more globally – but also by the weight of prior policy commitments, a weight which, by definition, grows heavier year by year. [...] Governments solve problems, and hence parties in government solve problems, but they do so at an increasing remove from public opinion. Seen in this way, and framed as the growing and potentially unbridgeable gap between responsive government and responsible government, we have a situation in which the malaise is pathological rather than conditional.“

viditelnější než jiné a pokud kontrolují pravidla hry, vítězí i v transnacionálním správním prostoru. Řečeno učenou hantýrkou v mateřském jazyce dnešní správní teorie: *macro-context of equivalent jurisdictions leads to a higher convergence of negotiation effectiveness than the macro-context of the national governments.*¹⁷

Ten, kdo by chtěl být ironický, by dnes mohl tvrdit, že univerzalisté byli neúspěšní, protože neexistovala globální správa a konfúzní vládnutí a spravování, označované termínem *governance*. Příznivci univerzální správní vědy však zatím nemají příliš mnoho důvodů oslavovat svůj návrat na výsluní. To zda v polyfunkčních a polycentrických systémech na delší čas zvítězí princip kontinuity, který vyžaduje, aby správa hrála prim v tvorbě pravidel, zatím jisté není.

Česká administrativistika je prozatím spíše nevšímavá k možnostem poznávání globálního správního práva, které prapor normotvorné kontinuity pozvedlo proti různým jiným „formálně nevyhnutelným způsobům nalézání všeobecně závazných rozhodnutí“ dosti vysoko.

Jiří Pehe napsal, že pojem *governance* lze chápat jako rozumnou správu, řízení a proces vládnutí najednou, což ho odlišuje od pojmu *government*.¹⁸ Přese vše, co je známo o omezené racionalitě *governmentu* je ovšem téměř jisté, že *governance* je také jen omezeně rozumný koncept, takže jít dále v definicích tímto směrem se moc rozumné nezdá.

Z autorů orientovaných juristicky uvedme Zuzanu Trávníčkovou, která v roce 2007 uveřejnila stať *Globální správní právo* a v roce 2009 se od administrativistické specializace vrátila k obecnější problematice ve stati *Globální a mezinárodní právo*.¹⁹ Globální právo představuje Trávníčková jednak jako nový celosvětový pluralitní systém, vznikající nezávisle na vůli států, dále jako stadium mezinárodního práva, jehož středobodem má být člověk, a konečně – ovlivněna Pavlem Šturmou – i jako takové mezinárodní právo, které bude schopno regulovat negativní dopady globalizace. Pokud jde o globální správní právo, vychází Zuzana Trávníčková v podstatě ze zázemí, které projektu *Global Administrative Law* poskytla New York University, resp. její *Institute for International Law and Justice*. Koncepce vypracovaná pilotním týmem Benedict Kingsbury – Nico Krisch – Richard B. Stewart nalezla vskutku globální odezvu a patří dnes k nejvlivnějším.

Přidržíme-li se newyorského projektu *Global Administrative Law*, můžeme tvrdit, že existuje přinejmenším pět typových tvůrců a zároveň vykonavatelů globalizované správní regulace:

- mezinárodní organizace,
- transnacionální správní síť,

¹⁷ V podrobnostech srov. Thurner, P. V. – Binder, M.: *Effectiveness of Ministries' Claims in EU Intergovernmental Negotiations: A Multi-Level Approach*. Chicago, Annual Conference of the Political Science Association 2007 a Thurner, P. V. – Pappi, F. U.: *European Union Intergovernmental Conferences: Domestic Preference Formation, Transgovernmental Networks, and the Dynamics of Compromise*. New York / London, Routledge 2009.

¹⁸ Pehe, J.: *Globální řízení a globální správa*. In: *Globalizace a globální problémy*. Praha, UK 2006, s. 123.

¹⁹ Obě stati vyšly v řadě *Working Papers* Fakulty mezinárodních vztahů VŠE Praha, pod čísly 6/2007 a 5/2009.

- nepřímí (často ovšem spíše zástupní či rozložený) vykonavatelé v případech, kdy je správa přenesena na orgány států, ať již mezinárodními smlouvami nebo neformálními režimy,
- hybridní, mezivládní a soukromí vykonavatelé ve vzájemném partnerství a
- výlučně soukromé organizace.

Již z tohoto výčtu je patrné, že se nesetkáme se státní exkluzivitou výkonu veřejné správy. Rozostřena a zároveň zrelativizována je i hranice mezi regulátory a regulovanými a mezi veřejnými a soukromými subjekty. Zatímco rozhodování v rámci státu je typicky založeno na principu nařízení a kontroly, v globální správě má nejdůležitější význam vyjednávání a regulace se namísto legislativního trhu spoléhá na odborná stanoviska nezávislých institucí – často ovšem byrokratického charakteru.

Zájem o doktrínu globálního správního práva v posledních letech kompenzuje stagnaci, která je patrná v části evropského administrativního prostoru založené na komunitární metodě vládnutí. I evropská praxe však globální správní právo dokáže často až nečekaným způsobem ovlivnit.

Jeden příklad za všechny. Evropské společenství inklinovalo k sbírce mezinárodně uznávaných standardů, postupů a doporučení týkajících se potravinového práva. V roce 2003 požádalo o přistoupení ke Komisi pro Codex Alimentarius a stalo se jedním z jejích předních členů. O otevřenosti globální základny potravinového práva svědčí to, že k indikativní hodnotě pravidel, které obsahuje Codex alimentarius, se Evropský soudní dvůr přihlašoval již před tím – například v rozsudku *Deserbais* ze dne 22. září 1988, či v rozsudku *Guimont* ze dne 5. prosince 2000.

V posledně uvedeném rozsudku například čteme, že Codex alimentarius ukazuje, jak rozšířená je představa ementálského sýru bez kůry, říká-li se, že podstatné jsou ingredience a technologické postupy výroby, které se však mohou odlišit ve fázi, kdy sýr vyzrává. Lze uznat, argumentuje ESD, že spotřebitel by mohl být klamán, kdyby označení sýru nezohlednilo rozdílnost technologického postupu ve fázi, kdy sýr vyzrává. Bylo by však dostatečné, kdyby bylo jméno sýru Emmenthal zachováno a toto označení doplněno o další informaci. A rozsudek je proto uzavřen tím, že samotná skutečnost, že jde o sýr bez kůry, nemůže být uznána jako důvod pro to, aby ementálský sýr, který je v souladu s právními předpisy vyroben a uveden na trh v jednom členském státě, nesměl být obchodován v dalším členském státě EU pod označením Emmenthal.

Z pozdější doby nalézáme však ve slavném rozsudku z 13. ledna 2004 *Kühne & Heitz* důkaz, že i globální právo může být pro EU nedostatečné.

Společnost Kühne & Heitz obchodovala drůbežím masem a využívala přitom výhod vyplývajících pro výrobce a vývozce těchto produktů z evropských nařízení o opatřeních na společném trhu drůbeže a vajec. Výpočet výše dotace se odvozoval pro jednotlivé exportované komodity od celního prohlášení vývozce a od začlenění zboží pod jednotlivé položky nomenklatury celního tarifu.

Příslušná nizozemská *Komise pro obchod drůbeží a vejci* následně zkontrolovala deklarace a shledala rozpor v tom, že kuřecí stehna neměla být klasifikována jako zboží vymezené v titulu celní nomenklatury 02.02 B II v popisu uvedeném pod písmenem e, jak uváděl Kühne & Heitz, ale pod písmenem g, jak se lépe jevílo úředním zbožíznalcům. Tento zdánlivě podružný rozdíl měl nemalé finanční důsledky, protože

nizozemské úřady provedly nový výpočet výše nároku na subvenci a požadovaly, aby exportér navrátil částku ve výši téměř jednoho milionu nizozemských guldenů, což se také stalo.

Problém klasifikace kuřecích stehen se ve formě předběžné otázky ocitl před Evropským soudním dvorem z iniciativy jiného postiženého exportéra než společnosti Kühne & Heitz. ESD vynesl v říjnu 1994 ve věci C-151/93, *Voogd Vleesimport en -export*, ECR 1994, I-4915 interpretační rozsudek, podle něhož je v podobných sporech úlohou národních soudů, aby přihlédly – při nedostatku jasných komunitárních a globálních pravidel – k národním obchodním zvyklostem při výrobě a prodeji kuřecích řízků. Jinými slovy: zvyklosti při porcování drůbeže se staly pramenem správního práva, s nimiž dosud nepočítal ani Codex alimentarius.

Čtrnáct let poté, co vznikl důvod tohoto sporu, položil nizozemský správní soud následující předběžnou otázku Evropskému soudnímu dvoru: Je s ohledem na okolnosti uvedeného případu a vzhledem k ustanovení článku 10 Smlouvy o ES správní orgán povinen znovu projednat a rozhodnout pravomocně skončenou věc, aby se účinně uplatnilo komunitární právo následně nalezené Evropským soudním dvorem v rozhodnutí o předběžné otázce?

Evropský soudní dvůr dospěl k závěru, že z okolností daného případu vyplývá, že nizozemský správní orgán může podle svého uvážení rozhodnout v obnoveném řízení. Původní rozhodnutí se stalo konečným po přezkoumání správním soudem, který však svůj rozsudek založil na vlastním přesvědčení o znalosti komunitárního práva, aniž by položil Evropskému soudu předběžnou otázku. Nelze přehlédnout, že ve světle následné judikatury ESD se ukázalo, že názor národního soudu nebyl konformní s později nalezeným závazným výkladem komunitárního práva. Poškozená osoba proto jednala plně v intencích komunitárního práva, když neprodleně po zveřejnění rozsudku o relevantní předběžné otázce požádala o vydání nového správního rozhodnutí a požadovala navrácení dříve vyplacené, ale pak neprávem odňaté dotace.

I když tento příklad dobře ukazuje, že se nelze na globální správní právo v Evropě úplně spolehnout, vidím budoucnost principu kontinuity podporovaného globální administrativní normotvorbou velmi nadějně.

PUBLIC ADMINISTRATION BEYOND THE STATE

Summary

This paper reviews some conclusions on a delegation, but in fact the granting of full legislative power to executive and administrative authorities. The new concept of global administrative law is also taken into consideration. The final part deals with the significance of global rule-making for the European administrative space.