

1 Vynucování závazků

1.1 Všeobecná východiska a historická zkušenost

Pro kredibilitu a fungování jakéhokoli mezinárodního mechanismu sloužícího k redukci emisí skleníkových plynů je nutné vytvořit efektivní systém vynucování přijatých závazků.

Z dosavadních zkušeností je zřejmé, že ani v autoritativně řízených „policejních“ státech není dodržování zákonnosti a závazků nikdy stoprocentní. O to složitější bude vytvoření vynucovacích nástrojů v mezinárodním prostředí, v němž neexistuje žádná nadnárodní instituce s podobnými pravomocemi a autoritou jakou požívají národní vlády.

Sama o sobě nemá současná podoba mezinárodního práva žádnou politickou moc a většina mechanismů sloužících k vynucování mezinárodních právních závazků je těžkopádná a neefektivní. Dokonce i všeobecně rozšířené procedury sloužící k ochraně mezinárodně uznávaných lidských práv, jež jsou obecně považovány za vysoce účinné, jsou typicky iniciovány pouze v nejzávažnějších a mediálně nejpřitažlivějších případech.

Zároveň je nereálné a naivní spoléhat se na dobrou vůli zúčastněných stran k dodržování přijatých závazků v situaci, kdy jsou ve hře miliardy USD a hrozí potencionální vážné ekonomické důsledky pro domácí ekonomiky.

1.2 Přehled doposud používaných procedur

V oblasti mezinárodních enviromentálních smluv se doposud objevily tři různé způsoby vynucování závazků:

Za prvé jsou to *multilaterální procedury*, také známé jako tzv. „Dispute resolutions“, při kterých se porušení závazků jednou ze smluvních stran řeší na základě mnohostranných jednání. Jedním z příkladů tohoto procesu může být systém použitý v Montrealském protokolu o látkách poškozujících ozónovou vrstvu. Tento systém stavěl každý prohřešek do multilaterálního kontextu a jeho podstatou bylo především *usnadňovat* dodržování závazků nekonfrontačním stylem namísto hrozeb a sankcí.

Za druhé jsou to *unilaterální procedury*, pomocí nichž se některé státy snažily posílit slabé multilaterální akce. Spojené Státy například účinně použily hrozeb ekonomických a diplomatických sankcí vůči zemím, které porušovaly závazky v oblasti ochrany divoké přírody. Tato jednostranná opatření ve formě hrozeb však nejsou v případě mezinárodního mechanismu redukce emisí skleníkových plynů příliš vhodná. Tato opatření jsou totiž většinou vedena ekonomickými a politickými zájmy „hrozící“ strany a nikoli zájmy mezinárodní komunity. Navíc je velmi složité, ne-li nemožné, uvalit sankce vůči hlavním ekonomickým mocnostem jako jsou například USA nebo EU, dále vůči zemím, které jsou již v současné době obchodně izolovány (např. Irák, Severní Korea, Kuba) a také vůči zemím, jež jsou politicky „citlivé“ (Rusko, Čína).

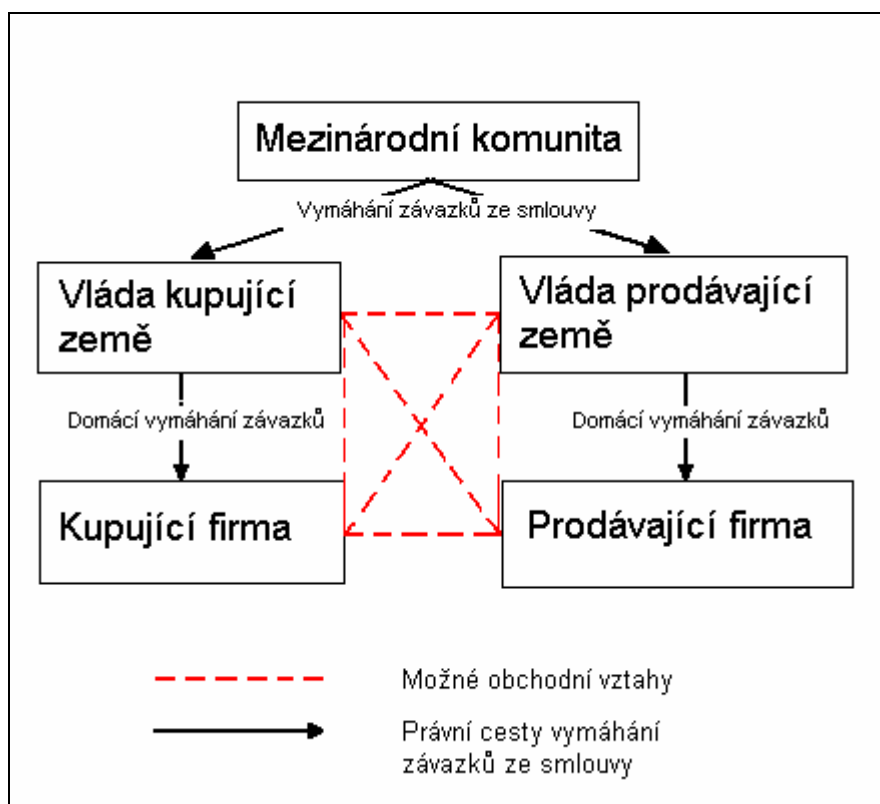
Třetím způsobem je *zapojení nevládních organizací* do procesu vynucování mezinárodních enviromentálních závazků. Veřejné zájmové a průmyslové skupiny hrály na tomto poli často významnou roli, jako například v již zmiňovaném procesu ochrany divoké přírody. Nicméně i zde se často objevuje prosazování soukromých zájmů jednotlivých nevládních organizací a koncentrace na mediálně atraktivní případy (medvídek panda, tygři, sloni a další charismatická fauna), zatímco druhy méně přitažlivé pro plátce příspěvků (např. ohrožené kaktusy) si již takovou pozornost nezasluhují. Globální oteplování je pro mnohé skupiny přitažlivým tématem, ovšem i zde se budou nevládní organizace soustřeďovat zejména na velké, politicky přitažlivé případy a na porušování závazků v menším měřítku již nezbudou prostředky. Průmyslové nevládní organizace budou mít pravděpodobně vyšší motivaci k vynucování přijatých redukčních závazků, protože potencionální narušitel získává nad ostatními členy skupiny ekonomické výhody. I zde se ovšem objevuje stejný problém nedostatečné legislativní opory a nedůsledné mezinárodní koordinaci práce jednotlivých nevládních organizací ve vynucování závazků.

Efektivní systém vynucování přijatých závazků se zřejmě neobejde bez jisté spojitosti se systémem WTO. Penalizace pomocí zvýšených celních sazeb může být účinným odstrašujícím faktorem u všech potencionálních mechanismů snížení emisí skleníkových plynů. Dovážející země mohou zvýšit celní sazby vůči neplnící zemi tak, aby ztráty z této zvýšené sazby byly rovny ekonomické výhodě získané neplněním přijatých závazků. Technicky a právně je použití tohoto nástroje reálně proveditelné, i když se samozřejmě jedná o nelehký úkol. Určení velikosti zvýšení celních sazeb může vycházet z bohatých zkušeností v oblasti hodnocení účinků mezinárodního obchodu na ekonomiky a v oblasti tvorby

ochranářských a odvetných cel. Vlády již v tomto ohledu delší dobu pracují na projektu tarifkace všech netarifních překážek mezinárodního obchodu.

Stále však není jasné, jakým způsobem přesně zakomponovat již do tak složitého systému WTO mechanismus vynucování závazků plynoucích z mezinárodní smlouvy o omezení skleníkových plynů, potažmo dalších environmentálních projektů. Současný systém penalizace v rámci WTO totiž vychází z bilaterální podoby většiny sporných otázek (země A zažaluje a případně penalizuje zemi B, když se cítí poškozena jejím jednáním). V případě problému změny klimatu a dalších ekologických otázek jsou však důsledky neplnění závazků jedné ze stran víceméně rovnoměrně rozptýleny mezi další účastníky smlouvy. Motivace jednotlivých států k zavedení odvetných opatření tedy rapidně klesá. Je tedy nutné vytvořit systém, který je samočinný a multilaterální, tzn. systém, který nespolehá na iniciaci vynucování jednotlivými státy. Tuto funkci musí zajistit příslušné mezinárodní instituce vybavené dostatečnými pravomocemi. Obecně lze takový mechanismus vymáhání závazků z případné smlouvy o redukci skleníkových plynů nastínit na následujícím schématu:

Obrázek 1-1. Právní cesty vymáhání závazků v případě volného obchodu s permity



Podobný multilaterální systém již existuje v rámci WTO pod názvem Trade Policy Review Mechanism (TPRM), jehož hlavní činností je dohled nad obchodní politikou jednotlivých zemí. Současný mandát této instituce by tedy teoreticky mohl být rozšířen i na dohled nad dodržováním závazků ze smlouvy o redukci skleníkových plynů. TPRM může zajišťovat i další služby jako např. udílení varování, kalkulace odvetných cel atd. Tyto myšlenky jsou však v současné době pouze hypotetické, protože politické prosazení těchto idejí v praxi bude zřejmě velmi tvrdým oříškem. Budování institucionálního rámce WTO a vyvažování pravomocí jednotlivých orgánů trvalo několik desetiletí a proto bude velmi složité prosadit vytvoření tak pravomocně silné instituce, jako je vynucovací orgán mezinárodní smlouvy o redukci skleníkových plynů. Současný mandát totiž výslovně zakazuje TPRM vydávat hodnocení národních obchodních politik nebo iniciovat spory, jež by vynucovaly dodržování pravidel WTO. Jejím cílem je spíše podporovat povědomí o závazcích a pravidlech.

1.3 Omezení okruhu smluvních stran

Většina výše nastíněných problémů ve vynucování přijatých závazků by pravděpodobně byla zjednodušena omezením prvotní fáze smluvního omezení emisí skleníkových plynů na vyspělé demokratické státy. Tyto země mají poměrně dlouhou zkušenost z právním systémem, soudy působí nezávisle a jejich vlády si uvědomují potřebu silných mezinárodních institucí k dosažení společných cílů. Veřejné mínění je navíc ve většině těchto zemí (snad s výjimkou USA) příznivě nakloněno ekologickým snahám, což vytváří jistý tlak na dodržování závazků ze strany firem i vlád. Nezbytné doladování celého mechanismu vynucování závazků bude v tomto případě probíhat za nejpříznivějších podmínek a postupem času buď s růstem kvality systému nebo s rozšiřováním okruhu demokratických, právně vyspělých zemí bude systém dále expandovat. Jako prozatímní strategie se tedy z hlediska vynucování přijatých závazků a jeho důsledků na celý systém jeví nejlepším postupem omezení smlouvy na zónu vyspělých demokratických států.