

Natalia Kohtamäki¹

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Rola ekspertów w procesie legitymizacji działań Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności²

The Role of Experts in the Legitimizing the Activity of the European Food Safety Authority

Synopsis. Celem artykułu jest wykazanie uwarunkowań legitymizacji technokratycznej (wynikowej) w przypadku Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności. Na tle innych agencji regulacyjnych instytucja ta cieszy się dużym zaufaniem i uważana jest za modelowy przykład doradczego gremium Komisji Europejskiej, dostarczającego wysokiej jakości opinii naukowych. Otwartym pozostaje jednak pytanie, czy takie technokratyczne uprawnienie działań urzędu jest wystarczające. Nie ma on wprawdzie ani uprawnień regulacyjnych, ani decyzyjnych, ale za pośrednictwem projektów legislacyjnych Komisji Europejskiej, które niejednokrotnie w pełni odzwierciedlają stanowisko urzędu, uczestniczy w kształtowaniu europejskiego prawa żywnościowego.

Słowa kluczowe: agencje regulacyjne, bezpieczeństwo żywnościowe, legitymizacja demokratyczna, zarządzanie antykrzysowe

Abstract. The aim of the paper is to demonstrate the technocratic legitimacy (so called input legitimacy) in the case of the European Food Safety Authority (EFSA). Compared to other regulatory agencies this institution enjoys high credibility and is considered as a model example of an advisory body to the European Commission providing high-quality scientific opinions. However the question, whether such technocratic validation of EFSA's activities is sufficient, remains open. It has indeed no regulatory or decision-making powers, but through the legislative activity of the European Commission, which often fully reflects the EFSA's position, the agency itself participates in the shaping of the European food law.

Key words: regulatory agencies, food safety, democratic legitimacy, crisis management

Wprowadzenie

Temat artykułu dotyczy problemu legitymizacji technokratycznej działań Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności. Urząd ten należy do niejednorodnej grupy ponad trzydziestu agencji regulacyjnych Unii Europejskiej. Są instytucjami działającymi transgranicznie w ścisłej współpracy z właściwymi organami narodowymi. W związku z tym stanowią rodzaj platformy koordynującej działania państw członkowskich, a jednocześnie ze względu na swój ponadnarodowy charakter wnoszą

¹ dr Natalia Kohtamäki, LL.M. (Bonn) - adiunkt w Instytucie Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ul. Wóycickiego 1/3, bud. 17, 01-938 Warszawa; e-mail: n.kohtamaki@uksw.edu.pl.

² Tekst powstał w ramach projektu badawczego sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/D/HSS/01277.

pewną wartość dodatkową, szczególnie istotną w sytuacji kryzysowej. Ich istnienie i funkcjonowanie na europejskim rynku wewnętrznym ściśle wiąże się z rozwojem procesów globalizacyjnych i postępującą internacjonalizacją wielu dziedzin życia społecznego w unijnym systemie instytucjonalnym.

Fachowa ekspertyza jest jednym z głównych argumentów podnoszonych przy powoływaniu do życia agencji regulacyjnych Unii Europejskiej. Celem artykułu jest wykazanie roli ekspertów w legitymizowaniu działań takich gremiów na przykładzie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności. W związku z powyższym analizie zostaną poddane uwarunkowania legitymizacji technokratycznej badanej agencji. Pod pojęciem legitymizacji rozumie się uzasadnienie, usprawiedliwienie i wyjaśnienie władzy. Obiektami legitymizacji (uprawomocnienia) są podmioty władzy i sposób jej sprawowania (szerzej: Jedlecka 2014).

Metody badawcze wykorzystywane w przygotowaniu pracy – to przede wszystkim metody z zakresu badań prawniczych (wykładnia przepisów prawnych) i politologicznych (analiza procesów instytucjonalnych, teorie dotyczące legitymizacji w ramach UE). Warto przy tym zauważyć że podjęte badania stanowią *novum* w polskiej literaturze przedmiotu. Dotychczas podejmowane analizy rzadko dotyczyły kwestii związanych z legitymizacją technokratyczną agencji regulacyjnych UE. Istnieje wprawdzie obszerna literatura poświęcona kwestiom legitymizacji prawa UE i działań organów unijnych, problemom deficytu demokracji w UE, a także kwestiom związanym z harmonizacją prawa żywnościowego. Niewiele jest natomiast studiów dotyczących poszczególnych agencji, zwłaszcza w kontekście legitymizowania ich aktywności.

Wyniki badań wiążą się z wykazaniem rosnącej roli biurokracji unijnej – słabo zakotwiczonej w prawie pierwotnym – na poszczególne segmenty rynku wewnętrznego. Jako tło dla przeprowadzonego wywodu służy przedstawienie agencji regulacyjnych UE w ramach szeroko rozumianego zarządzania antykryzysowego. Ich fachowość ma być często remedium na nieodpowiedzialne, uwarunkowane politycznie zachowania decydentów, które albo prowadzą do sytuacji kryzysowej, albo powodują jej zaostrenie. Wybuch dużego, ogólnoeuropejskiego kryzysu systemowego w jednym z sektorów rynku wewnętrznego staje się zatem okazją dla powołania do życia nowej agencji. Gremia te stają się dzięki swojej fachowości jednym z istotnych ogniw zarządzania antykryzysowego. Sytuacje kryzysowe natomiast legitymizują organy unijne do utworzenia kolejnej agencji regulacyjnej, przy wskazaniu dotychczasowych braków we współpracy urzędów narodowych.

Agencje regulacyjne w europejskim systemie zarządzania antykryzysowego

Pogłębianie procesu integracyjnego w Europie wymusiło potrzebę poszukiwania rozwiązań instytucjonalnych i normatywnych, które byłyby w stanie sprostać wyzwaniom nasilającej się harmonizacji w konkretnych sektorach rynku wewnętrznego (Levidow i Carr, 2007). Takie rozwiązania są szczególnie oczekiwane w sytuacjach kryzysowych, wymagających intensywniejszej koordynacji działań urzędów regulacyjnych państw członkowskich. Stąd od wielu lat obserwuje się najpierw w ramach Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej tendencję do tworzenia niezależnych, wyposażonych w osobowość prawną i własny budżet agencji regulacyjnych, które mają służyć organom

europejskim, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej wsparciem wynikającym z wiedzy fachowej w przygotowaniu niezbędnych rozwiązań prawnych. Agencje te powstają w wielu przypadkach właśnie w sytuacjach kryzysowych, obnażających słabość dotychczasowej współpracy. Ostatnim najbardziej spektakularnym przykładem było powołanie do życia w 2011 r. w wyniku kryzysu finansowego trzech agencji nadzoru finansowego – Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego, Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych oraz Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EBA, ESMA i EIOPA).

Kryzys finansowy lat 2008-2010 nie był pierwszym zagrożeniem, które dotknęło większość gospodarek państw członkowskich, ale jego skala udowodniła jednoznacznie, że procesy internacjonalizacji materialnej sfery życia społecznego osiągnęły w Europie poziom uniemożliwiający prowadzenie przez jakikolwiek podmiot polityki autarkicznej, czy samoizolacyjnej (Kukułka 2000). Procesy globalizacyjne rozumiane jako liberalizacja, deregulacja, znoszenie barier w przepływie zasobów między państwami wiązały się nie tylko z korzyściami gospodarczymi dla uczestników współpracy, ale też przyniosły wzrost zagrożeń i zwiększyły wrażliwość całego systemu w skali globalnej i regionalnej. Z tego powodu w literaturze ekonomicznej ukuto termin „ryzyko systemowe” mający oddawać charakter problemu. W przypadku ściśle powiązanych rynków finansowych ryzyko systemowe oznacza nieprzewidziane zdarzenie destabilizujące funkcjonowanie całego systemu gospodarczego (Jurkowska-Zeidler 2008). Podobną metaforę można odnieść do innych sektorów gospodarki, w których nagle zagrożenie może wywołać kryzys o charakterze transgranicznym.

Kryzysy tego typu mają zróżnicowany charakter: od turbulencji na rynkach finansowych, przez niebezpieczeństwo ataków terrorystycznych, katastrofy ekologiczne, klęski naturalne, po zagrożenia epidemiologiczne, szczególnie istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego. Transgraniczny wymiar takiego „systemowego wydarzenia” wymaga odpowiedniej strategii politycznej i skutecznych mechanizmów zarządzania w wymiarze ponadnarodowym. W przypadku takich zdarzeń nie wystarczy dobra wola pojedynczych decydentów politycznych – niezbędne są spójne zbiorowe środki zaradcze. Słowem-kluczem w takich sytuacjach staje się koordynacja działań, którą trudno osiągnąć w obliczu kryzysu systemowego, czyli zagrożenia szybko rozprzestrzeniającego się i dynamicznie ewoluującego na dużym terytorium (Leonard i Howitt, 2012).

Na zintegrowanym rynku europejskim ryzyko wystąpienia zagrożeń o charakterze transgranicznym jest wyższe niż w innych regionach świata. Stąd pomysły stworzenia instytucjonalnych i normatywnych mechanizmów koordynacyjnych pojawiają się od lat. Jednym z wymiarów europejskiego zarządzania antykryzysowego są agencje regulacyjne Unii Europejskiej. Mają one być swoistą platformą porozumienia między różnymi podmiotami: reprezentantami państw członkowskich, organów UE, środowiskami eksperckimi i różnymi grupami interesariuszy (ang. *stakeholders*). Unijny system zarządzania nie jest zbudowany na zasadzie hierarchicznej, tak jak struktury wewnątrzpaństwowe. Jego cechą charakterystyczną jest wielopoziomowość i współzależność różnego rodzaju uczestników szczebla unijnego i państwowego (tzw. model sieciowy, ang. *network model*). Obok instytucji publicznych w procesie kształtowania konkretnych ustaleń uczestniczą też podmioty prywatne, takie jak np. organizacje konsumenckie z danego sektora, przedstawiciele przedsiębiorstw, naukowcy itd. Nie bez powodu podkreśla się w tym kontekście element deliberacji, dyskursu, debaty publicznej jako jednej z najistotniejszych w procesie społecznego legitymizowania decyzji

kształtowanych w ramach europejskiego systemu administracyjnego. Taka legitymizacja ma być silniejsza niż ma to miejsce w modelu zarządzania antykrzysowego, charakterystycznego dla systemów wewnątrzpaństwowych. Model ten obejmuje jeden lub więcej organów wiodących (ang. *lead agency model*), które samodzielnie podejmują decyzje w sytuacji kryzysowej, narzucając pozostałym podmiotom podporządkowanie się (Boin i in., 2014).

Geneza Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności

Takim forum służącym wypracowaniu najważniejszych stanowisk w kontekście kształtowania europejskiego prawa żywnościowego w ramach złożonej sieci różnorodnych podmiotów miał stać się Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (ang. *European Food Safety Agency*, EFSA). Powstał w wyniku intensyfikacji współpracy europejskiej w ramach zarządzania ryzykiem tzw. łańcucha żywnościowego. Bezpośrednią przyczyną jego powołania były kryzysy żywnościowe z lat 90-tych XX wieku. Chodzi tu przede wszystkim o kryzys unijnego rynku rolnego związany z chorobą bydła – BSE i chorobą zwierząt parzystokopytnych – pryszczycą, ale także o paszową aferę belgijską, która wiązała się z zanieczyszczeniem karmy zwierzęcej dioksynami. Przypadki te oznaczały załamanie zaufania konsumentów w stosunku do możliwości zabezpieczenia produkcji żywności przez instytucje narodowe. W wielu przypadkach reakcje decydentów były opóźnione, niewystarczające, a często także mało transparentne, co tylko sprzyjało narastaniu społecznego niepokoju (Byrne, 2016). Szybkość, z jaką rozprzestrzeniły się te kryzysy na terytorium wspólnotowym, dotykając także państw spoza Europy, w jaskrawy sposób obnażyła brak odpowiednich regulacji i systemu instytucjonalnego zapewniającego bezpieczeństwo żywnościowe, m.in. poprzez skuteczne mechanizmy kontroli sanitarnej.

Konsekwencją tych wydarzeń była rewizja dotychczasowych ram prawnych rozpoczęta stworzeniem podstaw programowych dla reformy europejskich struktur normatywnych i instytucjonalnych, służących zapewnieniu bezpieczeństwa żywności. Ujęto je w Zielonej Księdze z 1997 roku, która stanowiła zapowiedź strategicznego dokumentu finalnego Białej Księgi z 2000 roku (Commission Green Paper, 1997). Tego typu dokumenty są instrumentem konsultacyjnym Komisji Europejskiej. Najpierw zostaje zainicjowana dyskusja na konkretny temat związany z potrzebą regulacji w danym sektorze rynku. Tak też stało się w przypadku wspomnianej Zielonej Księgi, w której wyrażono, na czym polegają podstawowe cele wspólnotowego prawa żywnościowego. Zaliczono do nich m.in. ochronę zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i ochrony konsumenta, a także stanowienie przepisów prawnych na podstawie dowodów naukowych i oceny zagrożeń. Konkretyzacja takich założeń następuje w białych księgach. W tej z 2000 roku dotyczącej rynku żywnościowego uwzględniono opinię wielu zainteresowanych środowisk – konsumentów, producentów, dostawców, przetwórców itd. Ujęto w niej szczegółowy harmonogram zmian, jakim miał być poddany europejski rynek żywności (Commission White Paper, 2000). Głównym założeniem stało się stworzenie wspólnej polityki bezpieczeństwa żywności. W tym celu miał zostać powołany – koordynujący najważniejsze zadania w tym zakresie – Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności. Planowano także wypracowanie metod służących harmonizacji przepisów prawnych dotyczących bezpieczeństwa żywności, a także realizację polityki zgodności w tej dziedzinie, poprawę

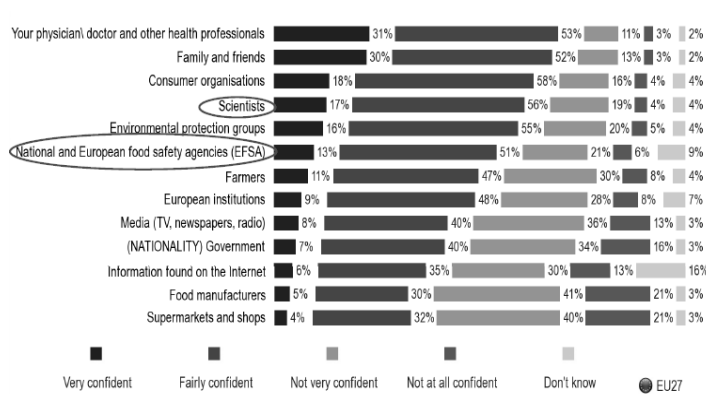
mechanizmów przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi urzędami w państwach członkowskich oraz intensyfikację współpracy międzynarodowej (Stankiewicz, 2001).

Agencje regulacyjne UE dysponują różnymi kompetencjami. W ostatnich latach przypisane im uprawnienia ulegają istotnemu rozszerzeniu. Na początku lat 2000. proces intensywnej „agencyfikacji” europejskiej przestrzeni administracyjnej właśnie się rozpoczął, stąd mimo odważnych deklaracji o potrzebie utworzenia urzędu regulacyjnego zbliżonego w swym kształcie do amerykańskiego odpowiednika (*Food and Drug Administration*, FDA) pomysł utworzenia EFSA zaprezentowany w Białej Księdze był dużo skromniejszy. Przede wszystkim rozdzielono dwa obszary działań. Zarządzanie kryzysowe miało pozostać w gestii Komisji Europejskiej, EFSA natomiast miała odpowiadać za prognozowanie sytuacji niebezpiecznych na rynku żywnościowym i ocenę ryzyka. Powodem takiego klarownego podziału były obawy Komisji związane z utratą kontroli nad procesem zarządzania w sytuacjach trudnych. Przyznanie planowanemu urzędowi kompetencji regulacyjnych, czy *quasi*-prawodawczych w ramach struktur zdecentralizowanych, za które uważane są agencje, było zdaniem Komisji Europejskiej zagrożeniem dla procedur demokratycznej kontroli instytucji unijnych. Takie zdecentralizowane gremia regulacyjne nie spełniały bowiem podobnych standardów, jeśli chodzi o mechanizmy kontrolne, jak organy wspólnotowe i nie były w podobny sposób, jak one legitymizowane demokratycznie (Commission White Paper, 2000).

Ciekawe, że retoryka Komisji Europejskiej wyrażona w Białej Księdze z 2000 roku uległa diametralnej zmianie, np. w kontekście wspomnianych na wstępie europejskich urzędów nadzoru finansowego powstałych dziesięć lat później. Skala i charakter pojawiających się w ostatnich latach zagrożeń wymusiły na Komisji Europejskiej redefinicję stanowiska dotyczącego statusu i uprawnień agencji regulacyjnych. Stąd europejskie agencje nadzorcze (EBA, ESMA i EIOPA) uzyskały nie tylko uprawnienia *quasi*-prawodawcze, ale nawet ograniczone uprawnienia decyzyjne, mimo że kwestie legitymizacji demokratycznej tych instytucji, czy środków nadzoru stosowanych wobec nich nie uległy znaczącej zmianie w stosunku do sytuacji z 2002 roku. Wtedy to na podstawie rozporządzenia nr 178/2002 powołano do życia Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (rozpoczął działanie w maju 2003 roku).

Zgodnie z założeniami wyrażonymi wcześniej w Białej Księdze urząd miał stanowić przede wszystkim zaplecze eksperckie i zbudować swój autorytet, niezbędny dla poważnego traktowania jego prognoz, na wiedzy i doświadczeniu zatrudnionych specjalistów. Fachowy charakter agencji został wzmocniony przez postulat pełnej niezależności urzędu, co w praktyce miało oznaczać m.in. wolność od nacisków w konstruowaniu opinii i oceny zagrożeń. Wagę ekspertyzy tworzonej w ramach urzędu podkreślono określając jego misję. Zgodnie z art. 22 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002 EFSA zapewnia doradztwo naukowe oraz wsparcie naukowo-techniczne w zakresie prawodawstwa i polityki unijnej we wszystkich dziedzinach, które wywierają bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności i pasz. Tak jak w przypadku innych agencji regulacyjnych, okazuje się jednak, że agencjom trudno zapewnić pełną autonomię instytucjonalną, mimo odpowiednich zapisów w rozporządzeniach założycielskich. Przeczyłoby to zresztą logice ich powstawania. Od początku tworzone są jako gremia doradcze, służące pomocą Komisji Europejskiej, stąd trudno oczekiwać, że będą całkowicie wolne od wpływów politycznych. Dobrym sprawdzianem dla urzędu stało się wkrótce po jego powstaniu zagrożenie związane z epidemią tzw. ptasiej grypy. Ówczesny dyrektor EFSA ds. naukowych, Hermann Koeter w 2005 roku w wywiadzie dla „Financial Times”

porównał chorobę do wirusa salmonelli i sformułował wskazówki dotyczące unikania spożywania surowych jaj i mięsa kurzego (za Groenleer, 2011). Wywołało to konsternację po stronie państw członkowskich obawiających się wybuchu paniki i strat ekonomicznych związanych ze spadkiem sprzedaży mięsa drobiowego. W efekcie pod wpływem nacisków ze strony Komisji Europejskiej EFSA została zmuszona do sformułowania sprostowania (EFSA, 2005).



Rys. 1. Badanie sondażowe przedstawiające zaufanie konsumentów państw członkowskich UE do źródeł informacji na temat bezpieczeństwa produktów żywnościowych (2010)

Fig. 1. Survey on consumer confidence in the EU Member States to the sources of information on food safety (2010)

Źródło: Special EUROBAROMETER Report. Food Related Risks, November 2010, s. 44.

Niezależnie od tego incydentu przez kilkanaście lat istnienia EFSA wypracowała stabilną pozycję agencji o naukowym charakterze skutecznie monitorującej rynek żywnościowy i z odpowiednim wyprzedzeniem alarmującej o możliwych zagrożeniach. Epidemia BSE i pryszczycy, a także kryzys dioksynowy uwiarydliły konieczność oddzielenia systemu oceny ryzyka i wczesnego ostrzegania od sfery politycznej. EFSA jest jedną z niewielu agencji, której udało się zbudować pozycję instytucji o dużym autorytecie, cieszącej się zaufaniem zarówno ze strony państw członkowskich, jak i konsumentów (zob. poniżej sondaż Eurobarometru przeprowadzony na zlecenie EFSA: Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności ufa 64%, poparcie dla ekspertyzy naukowej wyniosło natomiast 73% ankietowanych). Podstawą tego autorytetu jest przekonanie o wysokich kwalifikacjach specjalistów zatrudnionych w urzędzie. Stąd EFSA jest najlepszym przykładem, jeśli chodzi o badanie mechanizmów legitymizacyjnych wynikających właśnie z uprawomocnienia działań administracji dzięki jej fachowości.

Legitymizacja technokratyczna działań Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności

Jednym z podstawowych powodów, dla których zaczęto od połowy lat 70. XX wieku powoływać do życia w ramach Wspólnot Europejskich agencje regulacyjne była możliwość

uzyskania za ich pośrednictwem specjalistycznego wsparcia, trudnego do zdobycia za pośrednictwem aparatu biurokratycznego Komisji Europejskiej. Ta ostatnia zobowiązana traktatowo do przygotowania projektów aktów prawnych w coraz to bardziej złożonych i szczegółowych obszarach rynku, takich jak np. bezpieczeństwo żywności, została niejako zmuszona wraz z intensyfikacją procesu integracyjnego do przesunięcia zadań polegających na eksperckim opiniowaniu poza swoje struktury. Naturalnym rozwiązaniem stały się instytucje sprawdzone w wielu państwach członkowskich, inspirowane pośrednio rozwiązaniami amerykańskimi – nazywane agencjami regulacyjnymi. Ich racją bytu jest zapewnienie Komisji fachowej, niezależnej ekspertyzy, wynikającej z obiektywnej, technicznej oceny sytuacji, wolnej od jakichkolwiek wpływów politycznych (tak sama Komisja: Commission Communication, 2002). Taki zapis znalazł się też *explicite* w rozporządzeniu powołującym EFSA do życia (art. 22 ust. 7).

Zgodnie z art. 22 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 178/2002 urząd zbiera i analizuje dane, które umożliwiają opracowanie charakterystyki konkretnych zagrożeń, a także ich monitorowanie. Przygotowuje opinie naukowe odnośnie do zagadnień związanych z odżywianiem, odpowiednimi warunkami hodowli zwierząt i uprawy roślin, a także na temat produktów innych niż żywność i pasze, modyfikowanych genetycznie. Opinie urzędu stanowią podstawę dla przygotowania i wdrożenia wszelkich działań UE objętych jego zakresem kompetencyjnym (art. 22 ust. 6 rozporządzenia nr 178/2002). Urząd przygotowując oceny ryzyka dba też o ich należytą i spójną interpretację, a także o niezakłócony przepływ informacji w europejskim, wielopoziomowym systemie administracyjnym, obejmującym wielu aktorów publicznych i prywatnych na różnych szczeblach zarządzania (art. 23 rozporządzenia nr 178/2002). Szczególnie ważna jest współpraca z państwami członkowskimi, które mają umożliwić mu wykonywanie powierzonej misji i wspólnie z urzędem i Komisją działać na rzecz koordynacji aktywności w ramach oceny ryzyka, zarządzania nim i wymiany informacji na temat możliwości jego wystąpienia (art. 22 pkt. 8 i 9 rozporządzenia nr 178/2002). Faktycznie oprócz rozbudowy struktur sieciowych sprzyjających wymianie informacji EFSA, podobnie jak większości agencji regulacyjnych, nie ma możliwości wymuszenia na urzędach narodowych przekazywania danych (Boin i in., 2014).

Jeśli chodzi o strukturę organizacyjną EFSA działa na podobnych zasadach, co inne agencje, choć w jej przypadku szczególnie rozbudowany jest pion naukowo-badawczy, który działa w pełni niezależnie od struktury administracyjnej urzędu. Zarząd jest głównym organem decyzyjnym, składającym się z przedstawiciela Komisji Europejskiej i czternastu członków o wysokich kwalifikacjach, powoływanych przez Radę po konsultacji z Parlamentem spośród kandydatów przedstawionych przez Komisję, zgodnie z zachowaniem szerokiej reprezentacji geograficznej państw członkowskich. Przedstawicielem urzędu nadzorującym koordynację jego prac jest dyrektor zarządzający wspierany przez sekretariat³. Bieżąca wymiana poglądów z narodowymi urzędami zajmującymi się bezpieczeństwem żywnościowym zachodzi w ramach forum doradczego skupiającego przedstawicieli właściwych organów państw członkowskich. Forum jest ważną platformą porozumienia między poziomem unijnym a narodowym. W jego ramach wypracowywane są mechanizmy wczesnego ostrzegania, przepływu informacji na temat prowadzonych badań naukowych, tak aby uniknąć ich dublowania, a także mechanizmy

³ Grafika obrazująca strukturę pionu administracyjnego EFSA dostępna pod następującym linkiem: <https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/assets/orgchart.pdf> (15.03.2017).

koordynowania działań wszystkich organizacji działających na terenie UE w dziedzinach objętych misją urzędu. Dodatkowo EFSA utworzyła tzw. punkty koordynacyjne wzmacniające współpracę na poziomie narodowym i stanowiące rdzeń krajowych sieci ekspertów⁴.

Pion badawczy agencji tworzą komitet naukowy i panele naukowe. W skład komitetu wchodzi przewodniczący paneli i sześciu niezależnych ekspertów paneli. Jego rola polega przede wszystkim na koordynowaniu działań pionu naukowego od strony proceduralnej. Zajmuje się m.in. harmonizowaniem metod pracy, powołuje w razie potrzeby grupy robocze, opracowuje zagadnienia z problematyki wielosektorowej, wykraczającej poza zakres badawczy jednego panelu. Pion badawczy składa się też z dziesięciu paneli naukowych, m.in. do spraw organizmów modyfikowanych genetycznie, produktów dietetycznych, żywienia i alergii, zagrożeń biologicznych, zdrowia i warunków hodowli zwierząt, czy zdrowia roślin, produktów ochrony roślin i ich pozostałości⁵.

Eksperti zaangażowani do prac w ramach pionu naukowego nie są wybierani w wyborach demokratycznych. Nie uzyskują zatem klasycznej legitymizacji swoich działań, które na podstawie autorytetu urzędu przyczyniają się do zmian w europejskim prawie żywnościowym oraz modyfikacji konkretnych praktyk podmiotów zaangażowanych w łańcuch dostaw żywności i urzędów państw członkowskich. Ich ekspertyzy mają wpływ na kształtowanie i wdrażanie konkretnych strategii na obszarze UE w dziedzinie szeroko rozumianego bezpieczeństwa żywności (Leśkiewicz, 2012; Adamczyk, 2014). EFSA choć sama pozbawiona uprawnień regulacyjnych została stworzona jako fachowe gremium modelujące, a w wielu przypadkach determinujące europejskie prawo żywnościowe za pośrednictwem organów UE wykorzystujących jej ekspertyzę (stąd od początku istnienia EFSA podnoszone są wątpliwości, kto jest faktycznie twórcą regulacji – agencja, czy Komisja Europejska; szerzej: Levidow i Carr, 2007; Krapohl, 2004). W ocenie jej aktywności pojawiły się tak, jak w przypadku innych urzędów tego typu, komentarze wskazujące na centralizację kompetencji w zakresie kształtowania prawa żywnościowego na poziomie unijnym, oznaczającą w praktyce znaczne okrojenie autonomii państw członkowskich (Lattanzi, 2008). Bez wątpienia EFSA odgrywa ważną rolę unifikującą strategię działania państw członkowskich zarówno w wymiarze instytucjonalnym jak i normatywnym w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa żywności od „pola do stołu” (ang. *from farm to the table*, czyli w całym łańcuchu dostaw żywności) na obszarze UE. Efektywność oceny zagrożeń wzrasta dzięki włączeniu w mechanizmy wczesnego ostrzegania, wymiany informacji oraz pomocy naukowej i technicznej także państw kandydujących, organizacji międzynarodowych i państw trzecich⁶. Polskie standardy bezpieczeństwa żywności, podobnie, jak innych państw z Europy Środkowej i Wschodniej, uległy dzięki dopasowywaniu do standardów EFSA już na etapie kandydowania do UE znacznej poprawie. Ujednolicanie norm i praktyk może mieć wbrew obawom eurosceptyków pozytywny charakter i niekoniecznie wiązać się z utratą narodowej

⁴ Sieć takich punktów uruchomiono w 2007 r. W Polsce punkt koordynacyjny znajduje się w Głównym Inspektoracie Sanitarnym. Pełna lista dostępna na stronie internetowej EFSA: <https://www.efsa.europa.eu/en/people/fpmembers> (15.03.2017).

⁵ Pełna lista dostępna na stronie internetowej EFSA: <https://www.efsa.europa.eu/en/science/scientific-committee-and-panels> (15.03.2017).

⁶ Np. z Komisją Kodeksu Żywnościowego (CODEX), Światową Organizacją Zdrowia (WHO), Światową Organizacją Zdrowia Zwierząt (OIE), a także urzędami zajmującymi się bezpieczeństwem żywności np. z Japonii (*Food Safety Commission*) czy USA (FDA).

specyfiki czy zatarciem tradycji. Podwyższenie wymogów dotyczących bezpieczeństwa żywności osiągnięte przede wszystkim dzięki działaniom koordynacyjnym EFSA spowodowało, że pod względem standardów żywnościowych rynek europejski należy do najbezpieczniejszych na świecie (Smith i in., 2012).

W tym kontekście pojawia się jednak pytanie powtarzane wielokrotnie w ramach dyskusji na temat celowości tworzenia agencji europejskich: czy ważniejsza jest skuteczność działań, istotna przede wszystkim w sytuacjach kryzysowych, czy też większe znaczenie mają demokratyczne mechanizmy tworzenia i działania instytucji administracji europejskiej? Kryzysy transgraniczne mają specyficzną moc legitymizowania rozwiązań, które w innych przypadkach byłyby nie do zaakceptowania dla państw członkowskich. Plany utworzenia EFSA pojawiały się już wcześniej, ale dopiero słabość organów wspólnotowych wymusiła stworzenie odpowiedniego systemu z urzędem europejskim na czele (Chalmers, 2003; Alemanno, 2008). Perspektywa zwiększenia skuteczności działań przysłoniła wszelkie troski związane z brakiem umocowania demokratycznego. Euroentuzjaści odpowiadają na to kontrargumentem – UE nie jest państwem, więc nie obowiązują jej tradycyjne mechanizmy uprawomocnienia działań. Takie założenie ma zastosowanie do większości organizacji międzynarodowych, które w niewielkim stopniu mają szansę wpływania na życie obywateli ich państw członkowskich. Sytuacja przedstawia się inaczej na głęboko zintegrowanym rynku wewnętrznym, na którym większość regulacji dotyczących obywateli ma swoje źródło w instytucjach unijnych.

W przypadku rynku żywnościowego EFSA jest głównym centrum referencyjnym, jeśli chodzi o jego bezpieczeństwo, a jej opinie, o które może wystąpić Komisja, Parlament i państwa członkowskie mają istotne znaczenie, choć formalnie stanowią tzw. miękkie prawo (ang. *soft law*), czyli nie mają mocy prawnie wiążącej. Odpowiada to zamysłowi towarzyszącemu powstaniu urzędu: z jednej strony ocena ryzyka, której moc wynika z autorytetu podmiotu ją wydającego, a z drugiej zarządzanie ryzykiem w sytuacji kryzysowej związane z zapleczem politycznym i możliwością stanowienia prawa na podstawie powstałej uprzednio analizy naukowej. W związku z tym, mimo że EFSA co do zasady nie ma uprawnień regulacyjnych, bywa nazywana w literaturze „pierwszą normatywną agencją UE”. Jej autorytet wynikający ze szczególnego wtajemniczenia zaangażowanych ekspertów nie tylko w decydujący sposób wpływa na kształt wiążących regulacji uchwalanych przez organy UE, ale także determinuje zachowania producentów i konsumentów żywności (Wendler, 2005).

Agencje regulacyjne nie mogą uzyskać typowej dla państwowych systemów demokratycznych legitymizacji partycypacyjnej (ang. *input legitimacy*) polegającej na wyrażaniu przez społeczeństwo swojej woli w wyborach powszechnych („władza poprzez lud”). Zwolennicy tej koncepcji przyjmują, że tylko w ten sposób decyzje polityczne podejmowane przez rządzących mogą wyrażać faktyczne preferencje i oczekiwania rządzonych. Ze względu jednak na rosnący wpływ agencji przede wszystkim w sferze normatywnej na życie obywateli państw członkowskich UE wypracowano alternatywny model uprawomocnienia – legitymizację wynikową (ang. *output legitimacy*). Przyjmowana jest perspektywa utylitarystyczna, liczy się skuteczne osiągnięcie celów i działania na rzecz dobra wspólnego („władza dla ludu”) (Scharpf 1999).

Ten rodzaj legitymizacji bywa też nazywany technokratyczną i wiąże się z fachowością gremiów doradczych i decyzyjnych, mającą zapewnić efektywną realizację zaplanowanych założeń. Koncepcję tę wypracowano już u zarania integracji europejskiej, większą wagę przywiązując do korzyści osiąganych ze zbliżenia gospodarek narodowych

niż do rozwijania mechanizmów gwarantujących szeroką, społeczną partycypację w procesach kształtowania strategii wspólnotowych w różnych sektorach rynku. Legitymizacja tego typu jest bliska klasycznym koncepcjom legitymizacji charyzmatycznej Maxa Webera i personalnej Davida Eastona, zakładającym, że uprawomocnienie wynika z autorytetu, wiedzy, wyjątkowych talentów i umiejętności decydentów. Na ich podstawie wypracowywane jest emocjonalne przywiązanie i szacunek do rządzących (Pawłowski, 2007). W ramach systemu unijnego trudno może mówić o emocjonalnym zauroczeniu obywateli UE urzędnikami europejskimi, ale jak wykazują badania (np. przywołany wyżej sondaż) agencje regulacyjne, wśród których EFSA należy do czołówki w tym względzie, cieszą się dużym zaufaniem ze względu na prestiż instytucji zrzeszających wybitnych specjalistów w swoich dziedzinach (EFSA: ok. 450 zatrudnionych pracowników i ok. 1500 współpracujących ekspertów zewnętrznych)⁷.

Szeroka akceptacja, jaką EFSA uzyskała przez piętnaście lat swojego istnienia wynika przede wszystkim z konsekwentnej realizacji postulatów – otwartości, przejrzystości, niezależności i wysokiej jakości przygotowywanej ekspertyzy, wolnej od rozważań natury etycznej, czy społeczno-ekonomicznej – sformułowanych przy powoływaniu jej do życia⁸. Rolę legitymizującą pełnią w związku z tym takie elementy, jak klarowne procedury rekrutacyjne, wysokie wymagania kompetencyjne w stosunku do potencjalnych kandydatów, obowiązek publikowania opinii, badań i materiałów informacyjnych, gwarancja dostępu do dokumentów, działalność szkoleniowa i edukacyjna, czy intensywne angażowanie opinii publicznej w prace urzędu, m.in. w ramach konsultacji społecznych, przesłuchań publicznych, zaproszenia obserwatorów i ekspertów zewnętrznych.

Podsumowanie

EFSA odpowiada stworzonym od kilkunastu lat wymogom legitymizacji technokratycznej, zakładającym uprawomocnienie na podstawie wolnej od wpływów politycznych, obiektywnej ekspertyzy przynoszącej wymierne rezultaty. Wykwalifikowany personel urzędu, współpraca z sieciami producentów, konsumentów, organizacji pozarządowych i innych podmiotów zaangażowanych w proces wytwarzania żywności, zbudowanie ogromnej bazy współpracujących ekspertów potwierdzają szczególną rolę tej agencji w europejskim systemie bezpieczeństwa żywności. Nie bez powodu więc EFSA jest w literaturze poświęconej agencjom regulacyjnym traktowana jako modelowy przykład gremium monitorującego i doradzającego, pozbawionego faktycznych uprawnień decyzyjnych, które mogłyby wymagać szerszej legitymizacji niż tylko ta wynikająca z fachowości.

Niezależnie jednak od faktu, że urzędowi udało się w relatywnie krótkim czasie wypracować autorytet i zaufanie różnych uczestników rynku wewnętrznego, a także podmiotów spoza Unii, pełna obiektywność i niezależność ekspertów jest, tak jak w przypadku innych agencji, nie do końca możliwa. Wynika to m.in. z powiązania wielu ekspertów z przemysłem żywnościowym i wspomnianych już nacisków politycznych zarówno ze strony państw członkowskich, jak i organów UE.

⁷ Dane za EFSA: https://www.efsa.europa.eu/sites/default/files/EFSA_Careers_FAQs.pdf (15.03.2017).

⁸ Założenia te powtarzane są w strategiach rozwojowych EFSA (ostatnia z 26.04.2016 r.) zob.: <https://www.efsa.europa.eu/de/about/corporatedocs> (15.03.2017).

Literatura

- Adamczyk, D. (2014). Bezpieczeństwo żywnościowe w Unii Europejskiej. *Studia Europejskie*, 4, 213-226.
- Alemanno, A. (2008). The European Food Safety Authority at Five. *European Food and Feed Law Review*, 1, 2-29.
- Boin, A., Busuioac, M., Groenleer, M. (2014). Building European Union Capacity to Manage Transboundary Crisis: Network or Lead-Agency Model? *Regulation & Governance*, 8(4), 418-436.
- Byrne, D. (2016). The Genesis of EFSA and the Ten First Years of EU Food Law. W: A. Alemanno, S. Gabbi (red.) *Foundations of EU Food Law and Policy: Ten Years of the European Food Safety Authority* (s.17-22), London, New York: Routledge.
- Chalmers, D. (2003). "Food for Thought": Reconciling European Risks and Traditional Ways of Life. *Modern Law Review*, 66(4), 532-562.
- Commission Communication (2002). The Operating Framework for the European Regulatory Agencies. COM(2002) 718 final. 11 December 2002.
- Commission Green Paper (1997). The General Principles of Food Law in the European Union. COM(1997) 176 final. 30 April 1997.
- Commission White Paper (2000). White Paper on Food Safety. COM(1999) 719 final. 12 January 2000.
- EFSA (2005). EFSA Provides Update on Avian Influenza and Food Safety. Press Release, 26 October 2005.
- Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa - Sekcja Analiz Ekonomicznych Polityki Rolnej (FAPA SAEPR) (2001). Warszawa: Kryzys rynku rolnego w UE związany z BSE i pryszczycą a szanse polskiego rolnictwa. Pobrane 1 października 2016 z: http://www.fapa.com.pl/gfx/saepr/BSE_final1.pdf.
- Groenleer, M. (2011). The Actual Practice of Agency Autonomy: Tracing the Developmental Trajectories of the European Medicines Agency and the European Food Safety Authority. *CES Papers – Open Forum*, 5, 1-28.
- Jedlecka, W. (2014). Legitymizacja prawa Unii Europejskiej. Legitymizacja demokratyczna czy cywilizacyjna?, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Jurkowska-Zeidler, A. (2008). Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer.
- Krapohl, S. (2004). Credible Commitment in Non-Independent Regulatory Agencies: A Comparative Analysis of the European Agencies for Pharmaceuticals and Foodstuffs. *European Law Journal*, 10(5), 518-538.
- Kukułka, J. (2000). Teoria stosunków międzynarodowych, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Lattanzi, P. (2008). Zakres autonomii państw członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i etykietowania. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1(3), 131-145.
- Leonard, H.B., Howitt, A.M. (2012). Leading in Crisis: Observations on the Political and Decision-Making Dimensions Response. W: I. Helsloot, B. Jacobs, A. Boin (red.) *Mega-Crises. Understanding the Prospects, Nature, Characteristics and the Effects of the Cataclysmic Events* (s. 25-34). Springfield: Charles C Thomas Publisher.
- Leśkiewicz, K. (2012). Bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo żywności – aspekty prawne. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1(10), 179-198.
- Levidow, L., Carr, S. (2007). Europeanising Advisory Expertise: The Role of 'Independent, Objective and Transparent' Scientific Advice in Agri-biotech Regulation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(6), 880-895.
- Pawłowski, J. (2007). Przebudowa instytucjonalna UE wobec potrzeb legitymacji. *Studia Europejskie*, 2, 33-55.
- Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 z 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, Dz. U. WE 2002 L 31/1.
- Scharpf, F.W. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag.
- Smith, A., Terry, S., Detken, D. (2012). 10 Years of the European Food Safety Authority (EFSA) and the EU Food Safety System. *European Food and Feed Law Review*, 3, 111-116.
- Special EUROBAROMETER Report. Food Related Risks, November 2010. Pobrane 1 października 2016 z: <https://www.efsa.europa.eu/de/corporate/pub/eurobarometer10>.
- Stankiewicz, D. (2001). Reforma prawa żywnościowego w Unii Europejskiej – Biała Księga dotycząca bezpieczeństwa żywności. Informacja Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, 782. Pobrane 1 października 2016 z: http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_01/i-782.pdf.
- Wendler, F. (2005). The European Food Safety Authority as a Source of „Soft Law”: Towards more Effective and Legitimate EU Food Safety Governance. Paper prepared for presentation at the CONNEX Workshop, Darmstadt, 1-3 November 2005, 1-25.