

Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywności. Aspekty prawne

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Bezpieczeństwo żywności od średniowiecza było domeną prawa krajowego. Dopiero od kilkudziesięciu lat zauważalny jest wzrost zainteresowania w tej sferze ze strony instytucji międzynarodowych, zarówno międzyrządowych, jak i pozarządowych. Przyczyną takiego stanu rzeczy był i jest intensywny rozwój międzynarodowego handlu żywnością i produktami rolnymi. Żywność stała się istotnym przedmiotem obrotu transgranicznego, w tym międzykontynentalnego, co z jednej strony jest następstwem okresu kolonialnego, podczas którego kwitła wymiana transkontynentalna, a z drugiej strony – ewolucji spożywczych i rolnych korporacji transnarodowych. W związku z powyższym konieczna była internacjonalizacja standardów bezpieczeństwa żywności, które do tej pory kształtowały się w ramach instytucji krajowych. Jej celem była liberalizacja handlu międzynarodowego oparta na znoszeniu barier technicznych i sanitarnych między państwami oraz ochrona zdrowia i życia ludzi w skali globalnej. Odbywała się ona przede wszystkim w ramach istniejących organizacji międzynarodowych zajmujących się sprawami żywnościowymi i zdrowotnymi (FAO i WHO).

Wraz z ewolucją międzynarodowych standardów bezpieczeństwa żywności i związanym z ich kształtowaniem rozwojem instytucji regionalnych i globalnych rodziło się pytanie – czy w stosunku do nich można używać pojęcia globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności? Odpowiedź wiąże się z pytaniami szczegółowymi: na czym ów ewentualny fenomen polega? w jaki sposób funkcjonuje? jak przebiegała jego ewolucja? jakie znaczenie należy w nim przypisać poszczególnym organizacjom i organom międzynarodowym? w jaki sposób przyjmowane są poszczególne standardy bezpieczeństwa żywności? jaka jest ich forma? jaki jest ich skutek w krajowym i unijnym porządku prawnym? czy można określić je mianem międzynarodowych decyzji administracyjnych?

Odpowiedzi na powyższe kwestie znajdują się w zakończeniu, w którym w syntetyczny sposób zaproponowane zostanie zagadnienie globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności i globalnego prawa żywnościowego. Zakończenie poprzedza pięć rozdziałów rozwijających zagadnienia konieczne do realizacji celów monografii. W pierwszym z nich przybliżono pojęcia bezpieczeństwa żywności, globalnego dobra publicznego oraz prawa do bezpiecznej żywności. Konieczne było także omówienie ewolucji krajowych rozwiązań w zakresie zapewnienia dostępu do „czystej” żywności, już od czasów starożytnych. Stanowią one antecedenecje regulacji i instytucji regionalnych i globalnych, które to zaczęły rozwijać się dopiero w drugiej połowie XX w., torując drogę dla globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności. Ewolucja tych regulacji i instytucji przedstawiona została w rozdziale drugim, w którym wyja-

sniono w pierwszej kolejności pojęcie *global governance*. Szczególnie ważne było umiejscowienie poszczególnych instytucji (przedstawionych w porządku chronologicznym) w strukturze globalnego zarządzania. Okazało się bowiem, że przełom w krystalizowaniu *global food safety governance* nastąpił 1.1.1995 r., kiedy to w życie weszły porozumienia Światowej Organizacji Handlu (WTO) dotyczące środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz technicznych barier w handlu¹. Dlatego też kluczowe miejsce rozważań zarezerwowane zostało w rozdziałach III–IV dla instytucji uznawanych za standaryzacyjne w reżimie WTO (Komisja *Codex Alimentarius* i ISO). W rozdziale III rozwinięto analizę celów, kompetencji, struktury i procesu decyzyjnego Komisji Kodeksu Żywnościowego, natomiast w rozdziale IV odpowiednio – Międzynarodowej Organizacji Normalizacyjnej². W rozdziale IV przedstawiono jednocześnie problematykę *private food safety governance*. Tym samym rozdziały II–IV rzucają światło na katalog instytucji regionalnych i globalnych zajmujących się bezpieczeństwem żywności oraz współzależności między nimi. W rozdziale V konieczne było omówienie regulacji WTO wpływających na kształt globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności, z tym zastrzeżeniem, że WTO nie opracowuje, w przeciwieństwie do wcześniej zaprezentowanych instytucji, międzynarodowych standardów bezpieczeństwa żywności. Dlatego należało zwrócić uwagę na znaczenie tej organizacji, jej prawa i orzecznictwa, w ewolucji globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności, w którym źródłem standardów są instytucje standaryzacyjne omówione w rozdziałach II–IV. WTO decyduje o charakterze tychże standardów i miejscu poszczególnych instytucji w *global governance*. Do opracowania dołączone zostały wykazy standardów Kodeksu Żywnościowego oraz przykładowe normy, wskazówki, zasady i kodeksy *Codex Alimentarius*. Dzięki temu Czytelnik

¹ Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Marrakesh 15.4.1994 r., Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1867, s. 493; Agreement on Technical Barriers to Trade, Marrakesh 15.4.1994 r., Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, UNTS vol. 1186, s. 276.

² W monografii nie omówiono celów, kompetencji, struktury i procesu decyzyjnego Światowej Organizacji do spraw Zdrowia Zwierząt (OIE) oraz organów IPPC, dlatego że zgodnie z SPS i TBT, czyli z prawnego punktu widzenia, nie są one organizacjami referencyjnymi WTO w zakresie bezpieczeństwa żywności i ochrony zdrowia ludzi, tylko ochrony zdrowia zwierząt i roślin; takimi organizacjami są natomiast Komisja Kodeksu Żywnościowego oraz ISO (zob. pkt 3 aneksu A do SPS: International standards, guidelines and recommendations (a) for food safety, the standards, guidelines and recommendations established by the Codex Alimentarius Commission relating to food additives, veterinary drug and pesticide residues, contaminants, methods of analysis and sampling, and codes and guidelines of hygienic practice; (b) for animal health and zoonoses, the standards, guidelines and recommendations developed under the auspices of the International Office of Epizootics; (c) for plant health, the international standards, guidelines and recommendations developed under the auspices of the Secretariat of the International Plant Protection Convention in cooperation with regional organizations operating within the framework of the International Plant Protection Convention (d) for matters not covered by the above organizations, appropriate standards, guidelines and recommendations promulgated by other relevant international organizations open for membership to all Members, as identified by the Committee).

może podczas lektury sprawdzić listę wszystkich standardów w języku polskim oraz zweryfikować rozważania dotyczące ich charakteru jako globalnego instrumentu zarządzania bezpieczeństwem żywności, w tym ich skutku w krajowych i unijnym porządkach prawnych, w oparciu o oryginalną anglojęzyczną treść.

Podczas badań zastosowano: metodę dogmatyczną, sprowadzającą się do analizy norm prawa międzynarodowego i dokumentów międzynarodowych (w tym uchwał organów i organizacji międzynarodowych); metodę teoretyczno-prawną, polegającą na analizie opracowań naukowych dotyczących w szczególności globalnego zarządzania, bezpieczeństwa żywności i międzynarodowych organizacji standaryzacyjnych; metodę historyczno-prawną, dzięki której możliwe było przybliżenie genezy i ewolucji globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności.

Do tej pory w Polsce podejmowana tematyka nie doczekała się badań i publikacji. Komisja Kodeksu Żywnościowego była wspomniana marginalnie w polskiej literaturze w ramach opracowań dotyczących prawa żywnościowego lub międzynarodowego prawa zdrowia publicznego³. Pierwszym artykułem, podejmującym kwestię funkcjonowania Komisji, był tekst, którego współautorem był Autor niniejszej monografii⁴. Na temat pozostałych globalnych i regionalnych instytucji standaryzacyjnych w zakresie bezpieczeństwa żywności nie napisano w polskiej doktrynie prawa międzynarodowego lub żywnościowego ani jednej monografii lub artykułu naukowego. W literaturze zagranicznej, szczególnie amerykańskiej i zachodnioeuropejskiej, dość dużo uwagi poświęcono natomiast Komisji *Codex Alimentarius* i roli WTO w kształtowaniu globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności. Wspomnieć należy przede wszystkim o monografii *M. Matthee z 2007*⁵. Autorka omówiła w niej instytucjonalne i proceduralne podstawy funkcjonowania Komisji Kodeksu Żywnościowego z uwzględnieniem relacji z UE i WTO. Jest to zatem opracowanie ograniczone jedynie do zagadnień związanych z funkcjonowaniem Komisji. Nie przedstawia ono szerszej perspektywy globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności, w tym jego aksjologicznych i historycznych źródeł. Nie nawiązuje do innych inicjatyw międzynarodowych w zakresie *global food safety governance*, które również mogą być objęte regulacjami i orzecznictwem WTO. Nie skupia się w końcu na istocie, czyli pojęciu globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności. Miejscami można odnieść wrażenie, że konsekwencją bardzo szczegółowych rozważań instytucjonalnych i proceduralnych jest marginalne potraktowanie problemów związanych z rosnącym wpływem korporacji spożywczych i organizacji pozarządowych w globalnym zarządzaniu. Wskazane kwestie, w tym „upolitycznienie” Komisji

³ K. Leśkiewicz, *Prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 9–10; M. Korzycka, P. Wojciechowski, *System prawa żywnościowego*, Warszawa 2017, s. 89–95; J. Barcik, *Międzynarodowe prawo zdrowia publicznego*, Warszawa 2003, s. 167–170. T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo żywnościowe*, Warszawa 2020, s. 186–194.

⁴ K. Pruchniewicz, T. Srogosz, *The Codex Alimentarius Standards Decision-making: Some Critical Remarks on an Ongoing Discussion*, *EFFLR* 2020, vol. 15, z. 6.

⁵ M. Matthee, *The Codex Alimentarius Commission and Its Standards*, Maastricht 2007.

Kodeksu Żywnościowego, są przedmiotem innych publikacji zagranicznych zaprezentowanych w formie artykułów naukowych⁶. Ich rozpowszechnienie na przełomie XX i XXI w. wynika ze zrozumienia w środowiskach akademickich, rządowych i gospodarczych rosnącego znaczenia globalnych instytucji zarządzania bezpieczeństwem żywności, w tym Komisji Kodeksu Żywnościowego. W polskiej doktrynie prawa żywnościowego i prawa międzynarodowego procesy *global food safety governance* niestety nie znalazły odzwierciedlenia w dyskusji chociażby na temat miejsca Polski i UE w światowych i europejskich procesach decyzyjnych w zakresie bezpieczeństwa żywności. O potrzebie takiej dyskusji i konieczności podjęcia głębszych rozważań z punktu widzenia nauk prawnych może świadczyć konferencja na temat Kodeksu Żywnościowego⁷, zorganizowana w 2011 roku przez senacką Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Niniejsza monografia stara się sprostać powyższym oczekiwaniom, wyjaśniając mechanizmy i instrumenty globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności, w tym *Codex Alimentarius*. Jej celem nie jest „domknięcie” podjętego tematu, raczej rozpoczęcie dyskusji o udziale Polski i UE w globalnym zarządzaniu bezpieczeństwem żywności. Jako aktywny uczestnik Komisji Kodeksu Żywnościowego i innych inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa żywności Polska powinna zająć stanowisko w sprawach, które są przedmiotem niniejszego opracowania, odpowiadając m.in. na wcześniej postawione pytania: jakie znaczenie należy przypisać poszczególnym organizacjom i organom międzynarodowym zajmującym się bezpieczeństwem żywności? w jaki sposób przyjmowane są poszczególne standardy bezpieczeństwa żywności? jaki jest ich skutek w krajowym i unijnym porządku prawnym? czy można określić je mianem międzynarodowych decyzji administracyjnych? Należy zastanowić się nad podejściem Polski do międzynarodowych standardów bezpieczeństwa żywności i procesu decyzyjnego prowadzącego do ich przyjęcia. W związku z tym Autor niniejszej monografii krytycznie podchodzi do powyższych kwestii, starając się w zjawisku *global food safety governance* naświetlić

⁶ D. Bevilacqua, The Codex Alimentarius Commission and Its Influence on European and National Food Policy, EFFLR 2006, vol. 1, z. 1; D. Bevilacqua, Il principio di trasparenza come strumento di accountability nella Codex Alimentarius Commission, Rivista Trimestrale Di Diritto Pubblico 2007, vol. 57; S. Halabi, The Codex Alimentarius Commission, Corporate Influence, and International Trade: A Perspective of FDA's Role, AJLM 2015, vol. 41; R. A. Pereira, Why Would International Administrative Activity Be Any Less Legitimate? – A Study of the Codex Alimentarius Commission, w: A. von Bogdandy et al. (eds.), The Exercise of Public Authority by International Institutions, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, vol. 210, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2010; S. Shubber, Codex Alimentarius Commission under International Law, ICLQ 1972, vol. 21; D. E. Winickoff, D. M. Bushey, Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius, Science, Technology & Human Values 2010, vol. 35(3); F. Veggeland, S. O. Borgen, Negotiating International Food Standards: The World Trade Organization's Impact on the Codex Alimentarius Commission, GIJPAI 2005, vol. 18, Nr 4.

⁷ Wpływ Kodeksu Żywnościowego FAO/WHO na produkcję bezpiecznej żywności. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 25.1.2011 r., oprac. M. Lipińska, Warszawa 2011.

konflikty interesów na poziomie nie tylko międzyrządowym, lecz także korporacyjnym. Istotnym problemem jest bowiem wpływ na kształtowanie norm bezpieczeństwa żywności pozarządowych czynników, wśród których prym wiodzie przemysł spożywczy. Takim podatnym gruntem dla lobbingu jest Komisja Kodeksu Żywnościowego. Dlatego też można zastanowić się nad tym, czy jej procedury i proces decyzyjny są w odpowiednim stopniu przejrzyste i demokratyczne, a w konsekwencji czy można mówić o odpowiedniej legitymizacji globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności? Czy wręcz przeciwnie – zauważalny jest deficyt demokratyczny, w którym brakuje właściwej reprezentacji środowisk konsumenckich, ekologicznych i prozdrowotnych? Czy mechanizmy Kodeksu Żywnościowego zapewniają odpowiedni głos tzw. społeczeństwu obywatelskiemu, które powinno stanowić przeciwwagę dla dominujących interesów rządowych i biznesowych? Czy regulacje FAO, WHO i WTO gwarantują odpowiednią niezależną i ekspercką kontrolę nad procesem opracowywania standardów bezpieczeństwa żywności? Czy wreszcie Polska, jako państwo słynące z produkcji żywności, powinna bronić w ramach UE i instytucji globalnego zarządzania bezpieczeństwem żywności wartości w postaci prawa do „czystej” żywności i dbać o ochronę zdrowia konsumentów? Czy też powinna reprezentować interesy przemysłu spożywczego, zabiegając wzorem chociażby Stanów Zjednoczonych o obniżone standardy bezpieczeństwa żywności? Odpowiedzi na powyższe pytania determinują miejsce Polski w *global food safety governance* oraz ewentualne propozycje reform odpowiednich instytucji globalnego zarządzania, w tym Komisji Kodeksu Żywnościowego. Zgłoszenie tychże propozycji po kilkunastu latach od publikacji *M. Matthee* z jednej strony zwraca uwagę na bierność Komisji w sprawie ewentualnych zmian, a z drugiej daje obecnie asumpt do dalszych wysiłków ze strony Polski.

Realizacja celów monografii określonych powyżej możliwa była nie tylko dzięki lekturze publikacji zagranicznych i polskich z zakresu prawa międzynarodowego publicznego, prawa globalnego, prawa żywnościowego, praw człowieka i bezpieczeństwa żywności. Istotne znaczenie miała także analiza aktów prawa międzynarodowego w postaci umów międzynarodowych i uchwał organów organizacji międzynarodowych (w tym przede wszystkim standardów Komisji Kodeksu Żywnościowego), innych dokumentów międzynarodowych (w tym przede wszystkim raportów Komisji Kodeksu Żywnościowego i jej organów pomocniczych), aktów prawa unijnego oraz orzecznictwa międzynarodowego (w tym przede wszystkim paneli i Organu Odwoławczego WTO).

Podziękowania kieruję do Recenzentów prof. dr hab. Genowefy Grabowskiej i dr hab. prof. UW Pawła Wojciechowskiego, których cenne uwagi zaważyły na ostatecznym kształcie monografii. Dziękuję także prof. dr hab. Janowi Widackiemu, prof. dr hab. Jerzemu Malcowi, prof. dr hab. Mariuszowi Załuckiemu, dr hab. prof. KAAFM Marcinowi Pieniżkowi, Pani Joannie Mentel i Pani Urszuli Suchan oraz pozostałym Koleżankom i Kolegom z Wydziału Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, dzięki pomocy których i życzliwości możliwe było wydanie niniejszej książki w CH Beck.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl