

*Др Мајдолна Сич, ванредни професор
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду*

ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ: ЗАШТИТА ЗДРАВЉА И БЕЗБЕДНА ХРАНА – ЕУ И СРБИЈА¹

Сажетак: У Европској унији почев од прошлог века одвија се процес хармонизације и обједињавања права о безбедности хране ради заштите здравља потрошача. Према овим правилима, учесници у производњи и промету хране, треба да поштују прописана правила у свакој фази производње „од њиве до прџезе“. Поштовање прописа се базира на самоконтроли и одговорности самих предузетника (и правних лица), а подлеже и јавној контроли органа државе чланице као и органа ЕУ, са одговарајућим санкцијама. У Републици Србији после пописивања Споразума о стабилизацији и придруживању, дошло је до усклађивања прописа са правом ЕУ. То, међутим, није довољно. Потребно је развити и самоконтролу произвођача, као и организовано и одговорно јавну контролу, не само због тога што је то услов за извоз прехрамбених производа на европско тржиште, или за чланство у ЕУ, већ и ради обезбеђивања безбедне хране на унутрашњем тржишту.

Кључне речи: заштитна животне средине; безбедна храна; заштитна потрошача; право о храни у ЕУ; право о храни у Србији.

Увод

Многи од нас који смо се родили пре интензивне индустријализације наше земље, још се сећамо некадашњег укуса хране, посебно воћа и поврћа. Ти плодови природе и прехрамбени производи нису били тако леви за

¹ Рад је настао као резултат истраживања на пројекту Министарства просвете и науке Републике Србије „Биомедицина, заштита животне средине и право“ (бр. 179079).

око, нити је постојала таква различитост понуде као данас, али смо без стрепње уживали у њиховом укусу. То, међутим, није трајало дуго, чак ни за један људски век, а камо ли за човечанство. Убрзо смо престали да се купамо у загађеним каналима система Дунав – Тиса – Дунав, а после и у реци Дунав, затим су одређене сорте воћа нестале (на пример, јабука јонатан, велика сочна кајсија), док су друге сорте воћа и поврћа добиле други изглед и укус, а понекад и назив. Крајем прошлог века томе је поред укрштавања различитих сорти ради добијања оних отпорнијих на нове „природне“ услове (загађење), допринела и технологија генетски модификоване хране. Све то данашњег потрошача ставља у дилему – које прехранбене производе да купи? Гаранцију за здравствену безбедност прехранбених производа не обезбеђује ни њихов изглед, а ни цена.

Дилема, да ли је храна безбедна за људску потрошњу, није нова. Стари Римљани, угледне личности, или они који су стрепели да би могли бити отровани храном, имали су посебног роба (*praegustator*) чији је задатак био да проба храну пре него што би она била њима сервирана.² Овај роб је имао за задатак да контролише цео ланац припреме хране почев од сировина, па све до трпезе. Полазило се од тога, да ће прегустатор посветити посебну пажњу целом процесу припреме хране да би и због сопствене безбедности спречио да се храни дода отров. Ако би се после конзумирања хране роб разболео или умро, то би био доказ да је храна била отрована. Наравно споро делујуће отрове и токсине нису могли да открију овим методом.³

У антици су и иначе водили рачуна о здрављу, мада већину њихових метода савремена наука не може да прихвати. Поред коришћења магије и разних медумена имали су и посебна божанства, међу којима је истакнуто место припало Хигији (грчки *Ἑγεία*, латински *Hygieia*),⁴ ћерци Асклепија (Ескулап) божици здравља, чистоће и добробити. Док је Асклепије био божанство лечења, њена улога је била у превенцији болести и за-

² Скорије, за време Олимпијских игара одржаних у Кини 2008. године, за тестирање хране намењене учесницима игара, користили су беле мишеве. О томе, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6153382.stm> (20. 03. 2013)

³ Што се тиче спознаје Римљана о загађености воде близу рудника, видети, М. Сич, *Стари Римљани су знали да је олово ојасан отров али су њо њолерисали – да ли се њо долаја и данас?*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2011, Vol. 45, No 3, Т. II, стр. 427-442; М. Сич, *Ушцај загађења оловом на здравље човека (живојну средину) у старом Риму*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 2012, Vol. 46, No 3, стр. 191-206.

⁴ Била је поштована почев од 7 века с. е., али је добила свој сопствени култ тек после епидемије куге која је пустошила у Атини (429 – 427. с. е.), када је делфинска пророчита признала њен значај. О томе, М. Веумер, *'Hygieia. The Goddess of Health'*, Ancient History Encyclopedia (Augustus 2011), <http://www.ancient.eu.com/article/253/>

штити здравља. У римској митологији је поштована под именом *Salus*. У њену част на брежуљку Квириналу 302. године с. е. подигнут је храм *Salus Publica Populi Romani*.⁵

Чистоћу ради заштите здравља по божици Хигији данас називамо хигијена.

Како упрљати рајски врт

Дуго времена није постојао израз за апстрактни појам загађивања, који би обухватио прљавштину, дим, блато, отпадне, отпадну воду, и уопште неугодне и опасне материје. Тек је 1783. године Др Самуел Џонсон одредио овај појам у смислу „радње упрљања“ или као „супротност освеђивања“. Према Џонсону то значи да се нешто у „религијском смислу чини нечистим“ или пак, да се „на грешни начин упрља“. ⁶ Појам загађења у савременом смислу, користи се тек почев од XIX века. Британски биолог, Кенет Меланби је 1972, године загађење животне средине одредио у смислу: „присуства отровних материја које је сам човек унео у своју средину“, ⁷ поред тога значи и кварење природних система земље и воде на тај начин да се природне материје са свог природног места преместе на друго место.

Према Маркхаму загађивање животне средине постало је проблем човечанства већ појавом човека на земљи. Сам човек је себи нечистоћом угрозио живот, најраније највероватније цревним бактеријама, као што је данас *Escherichia coli*.⁸

Загађивање животне средине се од најстаријих времена везује за заштиту здравља и за лечење.⁹

Мада је римски канализациони систем *Cloaca Maxima* за време Тарквинијеваца (VI. век с. е.) саграђена првенствено ради исушивања мочваре између брежуљака Палатина и Капитола, што је омогућило да се формира *Forum Romanum* који је временом постао не само центар Рима већ и целе Империје, овај систем је допринео и здравијем животу старих Римљана. Ови канализациони системи у средњем веку нису одржавани, нити су проширивани. У средњовековним градовима за одстрањивање

⁵ Michele Renee Salzman, *On Roman Time: The Codex-Calendar of 354 and the Rhythms of Urban Life in Late Antiquity*, University of California Press, Oxford 1990, стр. 153.

⁶ Према, А. Markham, *A brief history of pollution*, Earthscan Publications, London: 1994 (Превод 1. главе од стране М. Фаркаш /dr. Adorjáné Farkas Magdolna/, у: http://www.kia.hu/konyvtar/szemle/205_f.htm

⁷ K. Mellanby *The Biology of Pollution*. London, Edward Arnold, 1972. (2nd ed. 1980).

⁸ A. Markham, *ibid*.

⁹ F. Szabadváry, *Kis történeti áttekintés a környezeti ártalmakról*, A Magyar Tudományos Akadémián 1998. május 7-én elhangzott előadás írott változata, у: <http://www.kfki.hu/~cheminfo/hun/olvaso/histchem/korny/szabadv.html>

отпадака користили су свиње, а што свиње не би појеле опрала би киша. Реке су загађиване и бацањем отпадака, а посебно неупотребљивих делова закланих животиња у реке. Ова пракса је била забрањивана или барем регулисана у бројним градовима. Тако на пример, 1368. године градско веће Париза је донело одлуку да крв животиња може да се пусти у Сајну само испод града; а енглески парламент је 1388. године одлучио да је забрањено пустити у реку било какав отпадак или прљавштину.¹⁰

Само је у другој половини XIX. века постало доказано да постоји непосредна повезаност између загађености воде и микроорганизама који шире болести.

Сваки век има свог генералног кривца за угрожавање природне средине. Данас је то хемија. Док остале природне науке само истражују и испитују природу, хемија је једина наука која може да створи нову материју која у природи не постоји. Иако хемији можемо да се захвалимо на многим корисним материјама, посебан проблем представљају нуспродукти, од којих су многи штетни за људе и за природу. Највећи проблем је уништење или барем неутрализација ових штетних хемијских отпадака.

Према Сабадварију задатак данашње науке јесте да реши проблем складиштења и уништења хемијских и радиоактивних отпадака.¹¹

Безбедна (здрава) храна

Већ и овај мали историјски осврт указује на просту истину да се за људско здравље безбедна храна може да се производи само у здравој природној средини, као и на то да човек има обавезу да отпацама своје производње не загади природу. У супротном упада у зачарани круг.

Већ су и у античко доба па и касније пре појаве индустријске револуције постојале штетне материје и људски поступци који су доводили до загађења и угрожавања животне средине, а самим тим и хране. Ту се надовезало и људско незнање о хигијени.

Данашњи човек, и без обзира на знатна научна достигнућа на свим пољима, много је угроженији од својих античких предака, па и оних из скоријег историјског периода. Некадашња неопрезност, немар и небрига о последицама коришћења разних научних достигнућа (често ради постизања политичких циљева), од данашњег човека захтева наплату „дугова“ оштећеној природи. Сведоци смо загађености воде (река и мора), ваздуха, а донекле и земљишта.¹²

¹⁰ A. Markham, *ibid.*

¹¹ F. Szabadváry, *ibid.*

¹² <http://www.fao.org/docrep/006/y5307e/y5307e02.htm#bm2.4.1> „Potential sources of contamination from the environment should be considered. In particular, primary food production

На све то се надовезују и озбиљне климатске промене. Како у овим условима обезбедити за људско здравље безбедну храну?

На неки начин, на ово питање настоје да дају одговор, у садашњим условима постојећих ресурса, светке и европске мере које имају за циљ обезбеђивање безбедне хране за људску употребу.

*Codex Alimentarius*¹³ („Закон о храни“)

Мада је међународна трговина храном постојала хиљадама година, она је у прошлом веку достигла енормне размере. Услед тога, настала је потреба за увођењем међународних стандарда, смерница и правила, да би се обезбедила безбедност и квалитет хране, као и несметана и поштена међународна трговина прехранбеним производима.

Стога, ради обезбеђења безбедне и квалитетне хране на светском нивоу, *FAO* (Организација за храну и пољопривреду) и *WHO* (Светска здравствена организација) Уједињених нација, 1962 године израдили су светски систем правила под називом *Codex Alimentarius*.

Основни циљеви овог Кодекса јесу: доношење правила ради заштите здравља потрошача и обезбеђења поштене трговине животним намирницама, као и правила о дозвољеним граничним вредностима контаминираниости хране, затим и посебне стандарде, смернице и препоруке, и да се ова правила хармонизују, уједначе на светском нивоу. До сада (приступањем овом кодексу више од 180 држава) регулатива Кодекса покрива 99% становништва света.¹⁴

Бивша држава СФРЈ је била чланица *Codexa* већ од самог почетка његовог стварања (1963. године), па све до распада државе, а Република Србија је чланица *Codexa* почев од 2006. године.

Codex успоставља континуирану сарадњу са земљом чланицом преко националне институције или организације тзв. “*Codex* тачке контакта”. Такву улогу у Републици Србији има Институт за стандардизацију Србије (*ISS*).¹⁵

should not be carried on in areas where the presence of potentially harmful substances would lead to an unacceptable level of such substances in food“.

¹³ <http://www.codexalimentarius.org/>

¹⁴ Комисија за *Codex Alimentarius* (*Codex Alimentarius Commission, CAC, Codex*) представља специјализовану међународну организацију за храну, чији је основни циљ доношење стандарда и сродних докумената ради заштите здравља потрошача и омогућавања несметане међународне трговине храном, у: http://www.iss.rs/button_69.html.

¹⁵ <http://www.iss.rs/> Видети, Извештај о *Codex* активностима Института за 2012. годину, у: http://www.iss.rs/images/upload/Izvestaj_o_osnivanju_Nacionalnog_Codex_komite_ta_2012.doc; Списак институција и организација којима Институт дистрибуира *Codex* документе, у: http://www.iss.rs/images/upload/Spisak_institucija_i_organizacija_za_dostavu_Codex_dokumenata_2012.doc

Институт за стандардизацију Србије је правни следбеник Завода за стандардизацију, који је функционисао у периоду од 2003. до 2006. године. Пре овог Завода постојао је Савезни завод за стандардизацију (од 1978. до 2003. године); Југословенски завод за стандардизацију (од 1962. до 1978. године) и Савезна комисија за стандардизацију (од 1946. до 1962. године). А према подацима Међународне организације за стандардизацију (*ISO*), институционални облик националне стандардизације постојао је и у Краљевини Југославији почев од 1939. године.

Документи Кодекса нису правне норме, међутим, њихова примена, на основу споразума закљученог у оквиру Светске трговинске организације (*WTO*) сматра обавезном како регионално тако и на националном нивоу.¹⁶

У погледу хигијене животних намирница посебно су битне смернице о општим начелима хигијене животних намирница,¹⁷ као и прилог документа „Општи принципи за хигијену хране“ (*General Principles of Food Hygiene*), који је познат по скраћеници као Хасап (*HACCP*)¹⁸. *HACCP* је скраћеница од - *Hazard Analysis Critical Control Point* што у преводу значи – Анализа опасности и критичне контролне тачке. Хасап (*HACCP*) – систем је још седамдесетих година XX века био признат као међународни стандард за производњу безбедне хране, а Светска здравствена организација (*WHO*) је овај систем усвојила као најефикасније средство за контролу болести изазваних храном.

Најкраће речено, *HACCP* је систем који обухвата низ поступака за контролу процеса производње хране, као и осетљивих тачака у том ланцу производње, у циљу да се крајњем потрошачу обезбеде животне намирнице безбедне за његово здравље.

Принципи хасап система су следећи:¹⁹

1. Анализа опасности/ризика, идентификовање опасности/ризика који могу да се појаве у процесу производње хране.

2. Одређивање „критичних контролних тачака“ (*CCP- Critical Control Point*). За сваки идентификовани ризик мора да постоји бар једна одговарајућа критична контролна тачка чије постојање омогућава исправно уочавање могућих ризика.

3. Одређивање критичних граница, максималних и/или минималних вредности, помоћу којих се биолошке, хемијске и физичке опасности контролишу у сврху превенције.

¹⁶ P. Laczay, *Élelmiszer – higiénia, Élelmiszerlánc – biztonság*, Budapest 2008, стр. 158.

¹⁷ Видети, <http://www.mhlw.go.jp/english/topics/importedfoods/guideline/dl/04.pdf>

¹⁸ Видети, <http://www.hasapstandard.com/sta-je-haccp-standard.html>

¹⁹ <http://www.hasapstandard.com/sedam-principa-temelj-haccp-sistema.html>; као и P. Laczay, *Élelmiszer – higiénia*, стр. 166.

4. Одређивање процедура/поступака за праћење „критичних контролних тачака“ (*CCP*), помоћу којих се осигурава да *CCP* остане у критичним границама. Праћење критичних граница подразумева одговоре на питања: шта, како, колико често и ко то треба да уради.

5. Одређивање корективних мера у случају да надзор покаже, да *CCP* није у оквиру критичних граница. Корективне мере служе идентификовању и елиминисању узрока проблема.

6. Спровођење процедура/поступака за верификацију, односно поступака ради потврђивања да је *HACCP* систем ефикасан/да добро функционише. У верификационе активности треба да буду укључени: лица запослена у производњи, *HACCP* тим, као и представници инспекције у погону.

7. Вођење евиденције и документације о ефикасности, односно о томе да примена *HACCP*-система добро функционише.

Поред општих принципа и стандарда, Комисија за *Codex* доноси и сродне документе, односно упутства, правила добре праксе и препоруке (*Recommended International Code of Practice*).²⁰ Усвојени стандарди и сродни документи су такође уврштени у *Codex*. Тренутно *Codex Alimentarius*, између осталих докумената чине: 204 стандарда, 51 правило добре праксе и 60 упутстава.²¹

Кодекс и његов прилог хасап чини основни стуб за проиводњу, припрему и промет безбедне, за људску исхрану подобне хране, као и основ правних правила о хигијени прехранбених производа на светском нивоу. На ове документе се наслања Уредба Европске уније о општој хигијени животних намирница 852/2004/ЕЗ.

Значајни су такође документи Кодекса о упутствима за одређивање и примену микробиолошких критеријума намирница, као и она за анализу микробиолошког ризика (CAC/GL 21, односно CAC/GL 30) који чине основ Уредбе ЕУ о микробиолошким критеријумима намирница (2073/2005/ЕЗ).

Правно регулисање хигијене намирница у Европској унији

Европска унија је такође члан Комисије за *Codex Alimentarius (Codex Alimentarius Commission)*. Правна регулатива ЕУ се наслања на *Codex Alimentarius*, али истовремено и разрађује ова правила.

При изради правне регулативе ЕУ циљ који ужива приоритет јесте заштита здравља потрошача. Ради тога тежи се, да ова правила буду хармо-

²⁰ Пример таквог сродног документа је: CAC/RCP 1-1969, Rev. 4-2003.

²¹ Сви *Codex* документи су доступни преко интернета, видети: *Basic texts on food hygiene* <http://www.fao.org/docrep/006/y5307e/y5307e00.htm>, као и, <http://www.codexalimentarius.org/standards/en/>

низована што ће прво у оквиру Европске Уније (Заједнице), а временом и на светском нивоу довести до истих правних правила, као и контроле њихове примене на једнак начин.

Правно регулисање хигијене намирница представља основ за испуњење задатака јавне (службене) контроле.

Европска Унија има свој аутономни правни систем, при чему право Европске заједнице ужива приоритет у односу на правила држава чланица (националних правила). Основна норматива обухвата: уредбе (регулатива - *Regulation*), смернице (директива - *Directive*) и одлуке (*Decision*). Уредбе²² непосредно обавезују државе чланице; садржину директива²³ државе чланице треба да уграде у сопствене правне норме ради примене, а одлуке²⁴ су обавезујуће само за оне чланице или територије за које су донете.

Поред ових норми, Унија доноси и препоруке, као и мишљења. Препоруке и мишљења (*Recommendations and Opinions*) нису обавезни акти, али нису ни потпуно правно ирелевантни. Очекивање да ови акти буду поштовани заснива се на принципу савесности и поштења (*bona fides*).

Развој правне регулативе о хигијени хране у Европи²⁵

Потреба за регулисањем хигијене намирница постала је јасна већ у време настанка Европске економске заједнице (ЕЕЗ). Међутим, тада се регулатива односила само на поједине производне гране, производе или групе производа, што је довело до такозване вертикалне регулације. Ова правила су првенствено донета у виду директива (смерница), услед чега није могла да се формира јединствена регулатива за целу Заједницу. У периоду између 1964 и 2004. године за регулисање хигијенских услова производње, припреме и промета хране, као и за њихову контролу донете су две вертикалне и седам хоризонталних директива.

Хоризонталне директиве одређују општа правила хигијене, као и опште принципе контроле намирница (93/43/ЕЕЗ; 89/397/ЕЕЗ), а вертикалне одређују неопходне захтеве којима намирница треба да одговара, по производима или групама производа (на пример, за поједине врсте меса, рибе, морских плодова, производа од јаја, за млеко и млечне производе итд.).

²² Уредба (*Regulation*) је правни акт који, као и закон, садржи опште правне норме и обавезна је за све државе чланице Уније. Реч је о акту с највишим степеном обавезности.

²³ Смернице (*Directive*) су обавезне у односу на државу на коју се односе у погледу циља који треба постићи, али је држава слободна да изабере форму и средства за њихово спровођење.

²⁴ Одлука (*Decision*) је појединачни правни акт и обавезује само оне субјекте који су у њој изричито означени.

²⁵ Подаци су преузети из P. Laczay, *Élelmiszer – higiénia*, стр. 161 – 162.

Овај начин регулисања, због честих измена правила, потребе за јединственим тржиштем ЕУ и слободним кретањем намирница, имајући у виду земље чланице, као и услед комплексности ланца производње хране и промене елемената који утичу на опасност и ризик која потиче из хране, што је довело до битног опадања поверења потрошача, изискивао је промене у правној регулативи.

Ради решавања свих ових проблема Европска комисија је 1999. године донела одлуку о свеобухватној реформи правила о безбедности намирница, која би обухватила цео ланац производње, сваку производну грану хране, као и сваку земљу чланицу. Основна начела као и детаљни план мера за промену регулисања безбедности хране садржи Бела књига о безбедности хране (СОМ (1999) 719-final), објављена 2000. године.

Бела књига о здравственој безбедности хране²⁶

Белом књигом из 2000. године Европска комисија је настојала на томе да се обезбеди висок степен безбедности хране. У том циљу је одредила сет мера, неопходних за заокруживање и унапређење постојећег ЕУ законодавства у области хране, које укључују:

- формирање независне Европске службе за храну (*European Food Authority*), надлежне за пружање саветодавних услуга, за функционисање система раног упозоравања и обавештавања о ризицима;
- унапређење законодавне регулативе која покрива прехранбене производе од њиве до трпезе;
- хармонизацију националних система контроле њиховим редефинисањем у правцу усклађивања са новоуспостављеним заједничким оквиром на нивоу Уније;
- успостављање дијалога потрошача и осталих учесника у ланцу производње и промета хране.

Акциони план о безбедности хране, у Анексу Беле књиге, садржи листу од 84 правна акта.

Сматра се да је на овај начин напуштен традиционални приступ контроле готовог производа, јер се овај систем заснива на превентивном деловању – пре него што готов производ настане. Предвиђено је да сваки субјект у процесу производње и промета хране одговара за своју „карику“ у ланцу. На овај начин могуће је пратити и документовати пут хране од њиве до трпезе и елиминисати занемаривање потенцијалних ризика од стране учесника у процесу производње.²⁷

²⁶ *White paper on Food Safety, Commission of the European Communities 719/1999*, in: http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_en.pdf.

²⁷ Детаљније, М. Glintiћ, *Bezbednost hrane*, у: *Uskladjivanje prava Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU: prioriteti, problemi, perspektive (Alignment of the Serbian Law with*

Уредба о општим принципима безбедности хране Европског парламента и Савета (*Regulation (EC) 178/ 2002*)

У овој области најважнији пропис ЕУ је Уредба о општим принципима Европског парламента и Савета (*Regulation (EC) 178/ 2002*). Ова уредба поставља основне принципе и захтеве права о храни, установљава Европску службу за безбедност хране (*European Food Safety Authority - EFSA*), као и поступке ради остваривања безбедности хране.

Основни принципи ове уредбе су: безбедност хране, предострожност и следљивост, било да је реч о храни за људе или животиње, храни животињског, биљног или мешовитог порекла, води за пиће или новој храни.

Уредба 178/ 2002/ЕЗ има четири главе:²⁸

У првом поглављу формулисани су циљеви и дејство Уредбе, а садржи и дефиницију појмова. Што се тиче дејства, новина јесте, да се односи и на сточну храну. Према дефиницији, појам хране обухвата сваку такву материју или производ који је у потпуности или делимично прерађен, а који је намењен људској потрошњи односно који ће највероватније конзумирати људи. У појам хране улазе и пића, као и свака материја која је намерно додата приликом производње, прераде или руковања, а према томе и вода.

У другом поглављу, разматрано је опште право хране. Као циљ правног регулисања одређена је заштита људског живота и здравља на високом нивоу, као и обезбеђење заштите интереса потрошача, подразумевајући и остваривање поштене трговине храном, при чему треба имати у виду и заштиту здравља животиња, као и заштиту животне средине. Даљи циљ права о храни јесте, остварење слободног кретања људске и сточне хране на територији ЕУ. Међу основним начелима Уредбе преузета су начела Беле књиге: свеобухватно и јединствено регулисање; мониторинг; следљивост; одговорност за безбедну храну; анализа ризика; као и предострожност. Основно правило постављено у Уредби јесте, да **се храна која није безбедна не сме да се стави у промет**, то се односи и на храну за животиње.

Треће поглавље, односи се на оснивање *EFSA (European Food Safety Authority)*²⁹ – Европске службе за безбедност хране. Циљ и задатак ове службе је вишеструк: да на основу сакупљених информација и обављене анализе обезбеди стручну и научну основу за одлучивање о свим питањима која се непосредно или посредно везују за безбедност хране, као и за здра-

Acquis Communautaire: Priorities, Problems, Perspectives), Urednice Dr Aleksandra Rabrenović, Doc. dr Jelena Ceranić, „Institut za uporedno pravo“ Beograd 2012. стр. 75 – 76. у: <http://comparativelaw.info/20130225uprs.pdf>

²⁸ Према, P. Laczay, *Élelmiszer – higiénia*, стр. 160.

²⁹ Детаљније, <http://www.efsa.europa.eu/en/aboutefsa.htm>

вље животиња и биљака. Ова служба је надлежна на подручју безбедности хране да стави у функцију хитно алармирање. Испитивање ризика, међутим, и даље остаје у надлежности држава чланица.

Четврто поглавље се односи на формирање и функционисање хитног алармирања, као и на мере које треба предузети у стању ризика. Систем алармирања служи за хитно јављање посредне или непосредне опасности за људско здравље, која потиче из хране или хране за животиње (сточне хране). Овај систем функционише као мрежа између држава чланица, *EFSA* (Службе) и Европске комисије. Државе чланице су обавезне да без одлагања јаве ризичност хране и сточне хране Комисији. Комисија о томе одмах обавештава чланове мреже, а према томе и Службу. Служба може да допуни извештај својим стручним и научним мишљењем, које може да допринесе брзом решавању насталог проблема. У случају да мере нису погодне за успешно отклањање опасности, тада Комисија у сопственој надлежности или на захтев државе чланице доноси посебне мере: искључивање хране из промета; или одређује посебне услове за њихов промет. Ако је реч о прехранбеним производима који потичу из земаља које нису чланице ЕУ, стопира увоз или одређује посебне услове за њихов увоз.

Хигијенски пакет

Даље промене у регулисање безбедности хране ЕУ унео је и тзв. „хигијенски пакет“, састављен од неколико прописа.³⁰ Тако, Уредба о хигијени хране из 2004. године- (*Regulation (EC) 852/2004*), заменила је ранију Уредбу Европске економске заједнице, 93/437ЕЕЗ. Ова уредба поставља захтев за поштовањем општих правила хигијене пред предузетнике у прехранбеној индустрији у свим сегментима производње. За разлику од претходне уредбе, проширује се и на примарну производњу, према томе обухвата регулисање „од њиве до трпезе“. Предузетници (произвођачи, превозници) су првенствено одговорни за безбедност хране, а томе могу да удовоље ако поштују свих седам начела хасап (*HACCP*) система.³¹

Целовита примена ових начела није обавезна за мале предузетнике, чији су хигијенски услови потврђени, као ни у примарној производњи не

³⁰ Regulation (EC) 852/2004 of the European Parliament and of the Council on the hygiene of foodstuffs OJ L139/, 1 30.04.2004; Regulation (EC) 853/2004 of the European Parliament and the Council laying down specific rules for food of animal origin OJ L 226/22, 25.06.2004; Regulation (EC) 854/ 2004 of the European Parliament and the Council laying down specific rules for the organisation of official controls on products of animal origin intended for human consumption OJ L 226/83, 25. 06. 2004; Regulation (EC) 882/ 2004 of the European Parliament and the Council on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health nad animal welfare rules OJ L 191, 15. 05. 2006; Directives (EC).

³¹ Видети горе у овом раду.

постоји захтев за поштовање свих начела.³² Обзиром на то да предузетници морају да сарађују са јавним службама ради јавне контроле, неопходно је њихово евидентирање.

За хигијену прехранбених производа животињског порекла предвиђена су посебна правила у Уредби ЕЗ: *Regulation (EC) 853/2004*. Правила ове Уредбе допуњују општа правила садржана у 852/2004 ЕЗ. Веома су битна њена правила о обавези прибављања дозволе за предузетништво у области прехранбених производа животињског порекла, као и она која се тичу ознаке порекла производа,³³ односно ознаке о здравственој исправности меса. Ова уредба у односу на ранију регулативу предвиђа нову обавезу за предузетнике који се баве узгојем животиња као и за оне који имају кланице, у смислу обавезе слања информација о ланцу прехранбеног производа. Суштина ове обавезе јесте, да се у кланицу може преузети само она животиња о којој је информација³⁴ од узгајивача о здравственој исправности животиње стигла бар 24 сата пре преузимања у кланицу и ако је ова информација била достављена и надлежној ветеринарској служби.

Што се тиче регулисања службене (јавне) контроле њена општа правила у оквиру Европске Уније била су постављена путем једне хоризонталне директиве (89/397/ЕЕЗ) и великог броја вертикалних директива везаних за одређене производе или групе производа. Нову регулативу у погледу општих правила службене контроле поставила је Уредба 882/2004/ЕЗ (*Regulation (EC) 882/ 2004*), а посебна правила која се односе на службену контролу производа животињског порекла садржана су у Уредби 854/2004/ЕЗ (*Regulation (EC) 854/ 2004*).

Уредба о општим правилима службене контроле (*Regulation (EC) 882/ 2004*) предвиђа оквирну регулативу на нивоу Заједнице. Предвиђа правила контроле за надлежне службе држава чланица за праћење и поштовање прописа. Државе чланице имају обавезу да организују службену контролу и да изврше то у сваком сегменту ланца производње и промета хране. Потребно је такође да израде вишегодишњи национални план контроле.

³² P. Laczay, *Élelmiszer – higiénia*, стр. 166. Ова уредба се не односи на примарну производњу и припрему хране за сопствену употребу, као ни на храну која се производи у малим количинама, намењену крајњем потрошачу, или локалном тржишту – што подлеже националној регулативи.

³³ Ознака порекла производа који потиче из Европске заједнице овалног је облика и садржи скраћеницу назива државе чланице по ISO стандарду, број дозволе предузећа и скраћеницу Зеједнице (ЕЗ).

³⁴ Према P. Laczay (*Élelmiszer – higiénia, сџп. 169*), ова информација је неопходна ради превенције заразе и загађења узрочницима опасним за људско здравље као што су на пример, *Salmonella*, *Campylobacter*, *Listeria monocytogenes*, *E. coli*, а који остају без клиничких симптома и који се не могу открити испитивањем меса. Такође је важна и због хемијског загађења: остатака коришћених лекова, као и лекова чија је употреба забрањена.

Ове планове као и годишње извештаје о извршавању планова треба да доставе Европској комисији. Надзорна служба Комисије, контролише да ли се све одвија према критеријумима формулисаним у Уредби. За организовање службене контроле неопходна су новчана средства, што се може остварити наметањем одговарајуће таксе или накнаде за контролу предузетницима.³⁵ Уколико предузетници прекрше предвиђене прописе и тиме угрожавају здравље потрошача или здравље животиња и крше њихову поштеду, то се санкционише одређеним националним мерама, тим што предузетници имају право на жалбу на одлуке надлежне службе.

Ова правила су 2005 године допуњена: са Уредбом 2073/2005/ЕЗ о микробиолошким критеријумима хране, као и са Уредбом 2075/2005/ЕЗ о службеној контроли меса на трихинозу.

Информисање потрошача

Потрошач, здравствену исправност и квалитет хране процењује на основу информација пружаних на паковању производа. Најважнији извор регулисања информисања потрошача јесте Директива 2000/13/ЕЗ о обележавању, презентацији и рекламирању прехранбених производа (*Labelling Directive*). Основно је правило да обележавање производа не сме бити обмањујуће. Информације које се регулишу правилима ЕУ деле се на обавезне, ограничене и забрањене. Обавезне су нпр. информације о називу производа, листи састојака и њиховој количини, присуству алергена, нето маси, датуму употребе, имену предузећа и имену и адреси произвођача итд. Постоје и посебна правила о подацима о присуству адитива, нових састојака и генетски модификованих организама на етикети. Ограничене информације су оне које се односе на одређене тврдње везане за карактеристике производа, док подаци о повољним здравственим дејствима производа морају бити одобрени и научно засновани. Забрањене информације су оне које се не могу наћи на производу, на пример, тврдње да одређена храна представља лек за одређене болести.³⁶

Да ли је храна у Србији безбедна?

Често се истиче да је Србија пољопривредна земља. Истовремено се констатује, да могућности наше земље на овом пољу нису искоришћене у довољној мери, а у последње време се потврђује и наша дугогодишња стрепња, да наши прехранбени производи нису адекватно контролисани са аспекта њихове безбедности за здравље.

³⁵ Према, P. Laczay, *Élelmiszer – higiénia*, стр. 170.

³⁶ Опширније о релевантним прописима, у: http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/comm_legisl_en.htm.

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању између Европске заједнице и њених држава чланица са једне и Републике Србије са друге стране³⁷ Република Србија се обавезала на усклађивање својих прописа са правом ЕУ, као и на њихово примену и спровођење. Поред тога што је то предуслов за чланство у Европској унији, усаглашеност наших прописа са прописима ЕУ у области безбедности хране битан је критеријум и за извоз наших прехранбених производа у земље чланице ЕУ.³⁸ Сходно томе почев од 01. 01. 2009. године је и примена *HACCP*-система постала законска обавеза произвођача хране на територији Републике Србије.³⁹

У Србији реформа система безбедности хране започета је још 2005. године, доношењем Закона о ветеринарству,⁴⁰ а законодавство у области пољопривреде било је најплодније у периоду од 2009 до 2010. године, када је усвојено преко 30 прописа из ове области.⁴¹

Међу овим прописима, имајући у виду прехранбене производе, фундаментални пропис јесте Закон о безбедности хране.⁴²

У члану 25. овог Закона декларисана је основна забрана: „Забрањено је стављање у промет хране која није безбедна.“

³⁷ *Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, Službeni glasnik RS– Međunarodni ugovori, br. 83/ 2008.*

³⁸ М. Glintić, *Bezbednost hrane*, стр. 77.

³⁹ <http://www.hasapstandard.com/zasto-se-primenjuje-haccp.html>

⁴⁰ *Zakon o veterinarstvu, Sl. glasnik RS, br. 91/2005; 30/2010.* Integralni tekst Zakona о ветеринарству („Službeni glasnik RS” br.91/2005) са unetim изменама и допунама Закона објављеним у "Službenom glasniku RS" br. 30 од 07.05.2010. године, у: http://www.vet.minpolj.gov.rs/legislativa/zakoni/Zakon_o_veterinarstvu_konsolidovana_verzija.pdf Према члану 1.: „Овим законом уређује се заштита и унапређење здравља и добробити животиња, утврђују се заразне болести животиња и мере за спречавање појаве, откривање, спречавање ширења, сузбијања и искорењивања заразних болести животиња и болести које се са животиња могу пренети на људе, ветеринарско-санитарна контрола и услови за производњу и промет животиња, производа животињског порекла, хране животињског порекла, хране за животиње, као и услови за обављање ветеринарске делатности“.

⁴¹ Усвојени су следећи закони: *Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o izmenama i dopunama zakona o poljoprivrednom zemljištu (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o javnim skladištima za poljoprivredne proizvode (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o bezbednosti hrane (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o genetički modifikovanim organizmima (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o stočarstvu (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o zdravlju bilja (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o sredstvima za ishranu bilja i oplemenjivačima zemljišta (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o zaštiti prava oplemenjivača biljnih sorti (Službeni glasnik RS 41/09); Zakon o dobrobiti životinja (Službeni glasnik RS 41/09)*, видети такође, Р. Marković, *Komentar novih zakona o poljoprivrednom sektoru*, у, <http://www.naled-serbia.org/index.php?action=propisi&ID=6> (26. мај 2013)

⁴² *Zakon o bezbednosti hrane (ZBH), Sl. glasnik RS, br. 41/09.* <http://ebookbrowse.com/zakon-o-bezbednosti-hrane-službeni-glasnik-rs-41-09-pdf-d31157184>

Према Марковићу,⁴³ Србија готово двадесет година није посветила довољну пажњу безбедности хране.⁴⁴ Путем Закона о безбедности хране започета је, према томе, свеобухватна реформа на овом пољу, усклађивање прописа и стандарда са прихваћеним међународним и европским прописима и стандардима.

Према чл. 3. Закона: „Циљ овог закона је да обезбеди висок ниво заштите живота и здравља људи и заштиту интереса потрошача, укључујући начело поштења и савесности у промету храном, узимајући у обзир када је то могуће заштиту здравља и добробити животиња, као и здравља биља и заштите животне средине“.

Како циљ, тако и норме овог закона усклађене су са уредбама, директивама и принципима добре праксе ЕУ.

Закон настоји на томе да формира систем који ће обезбедити безбедност хране пратећи цео ланац производње „од њиве до трпезе“. Прописује опште услове за безбедност хране, подразумевајући и храну за животиње, обавезе и одговорности субјеката у пословању храном, систем брзог обавештавања и узбуњивања, хитне мере и управљање кризним ситуацијама, опште услове хигијене и квалитета хране укључујући и храну за животиње (чл. 1).

Усваја принцип следљивости, тј. праћења порекла хране у свим фазама производње, прераде и промета хране и хране за животиње. Стога поставља захтев за регистрацијом свих учесника у ланцу производње, па и промета хране. Закон креира систем идентификације свих субјеката одговорних за безбедност хране. Производњом и прометом хране и хране за животиње може да се бави правно лице и предузетник регистрован за ту делатност и уписан у Централни регистар објеката, који води Министарство пољопривреде у електронској форми.

Систем безбедности хране се базира на начелу анализе ризика, на начелу предострожности и начелу заштите интереса потрошача.

Закон уводи нову обавезу самоконтроле за све субјекте у погледу хигијене хране у складу са принципима добре произвођачке и хигијенске

⁴³ Р. Marković, *ibid.*

⁴⁴ Систем који је био заснован на раније донетим законима: Закону о здравственој исправности животних намирница и предмета опште употребе из 1991. године (*Zakona o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe „Službeni list SFRJ“, broj 53/91 „Službeni list SRJ“, br. 24/94; 28/96; 37/02; „Službeni glasnik RS“, br. 101/2005; 79/2005*), и Закону о здравственом надзору над животним намирницама и предметима опште употребе из 1977. године (*Zakona o zdravstvenom nadzoru nad životnim namirnicama i predmetima opšte upotrebe „Službeni glasnik SRS“, br. 48/77; 24/85; 29/88; „Službeni glasnik RS“, br. 44/91; 53/93; 67/93; 48/94; 101/05*), је застарео, јер није био прилагођен отвореном тржишту и знатнијој употреби технологије.

праксе и анализе опасности и критичних контролних тачака (*HACCP*). Регулише и систем брзог обавештавања и узбуњивања, који је компатибилан са европским системом.

Закон садржи правила и о новој храни и генетски модификованој храни, као и о генетски модификованој храни за животиње.

Безбедност хране и хране за животиње поред самоконтроле привредних субјеката уписаних у Централни регистар, треба да обезбеде и други субјекти у области безбедности хране и хране за животиње, а то су (чл. 11):

- 1) Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде као централни орган;
- 2) Министарство здравља;
- 3) лабораторије.

Према чл. 13. „У остваривању безбедности хране и хране за животиње Република Србија, сви органи и субјекти на које се закон односи, одговорни су за сваку активност, односно непредузимање мера у области безбедности хране и хране за животиње, у складу са овим законом“.

Ради остваривања циља безбедне хране Закон предвиђа формирање и нових тела:

Према члану 18: „За послове лабораторијског испитивања и њима повезане стручне послове у ланцу хране оснива се Дирекција за националне референтне лабораторије, као орган управе у саставу Министарства“.

А према члану 23: „Ради разматрања питања везаних за процену ризика у области безбедности хране министар уз сагласност министра надлежног за послове здравља, у складу са прописима којима се уређује државна управа, решењем оснива посебну радну групу - Стручни савет за процену ризика у области безбедности хране“.

Стручни савет је дужан да у раду примењује и користи препоруке, смернице и информације доступне путем Европске агенције (службе) за безбедност хране (*European Food Safety Authority - EFSA*). Овај савет треба да обезбеди целовито функционисање система безбедности хране путем: израде стручних и научних мишљења (анализа и процена ризика); прикупљања и анализе научно-техничких података у вези дефинисања и праћења ризика; обавештавања јавности; припреме водича за добру пољопривредну, произвођачку и хигијенску праксу и примену принципа анализе опасности и критичних контролних тачака (*HACCP*), итд (чл. 24).

При испитивању узорака хране, трошкови анализе и суперанализе падају на терет несавесне стране, односно, ако узорак одговара прописима, трошак терети Републику Србију, а ако не одговара прописима, терети странку од које је узорак узет. (чл. 70. ст. 5).

Према члану 68. „Министарство (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде) успоставља и одржава информационе системе у области безбедности хране и хране за животиње.“

Министарство надлежно за послове здравља, Стручни савет, Националне референтне лабораторије и лабораторије дужни су да воде евиденције, спискове и базе података, усклађене и повезане са информационим системом Министарства. А Министарство ће осигурати усклађивање и повезивање овог информационог система са другим информационим системима, као и са међународним информационим системима у области безбедности хране и хране за животиње.

Један од битних начела Закона јесте начело заштите интереса потрошача. У том циљу сви субјекти у пословању храном су обавезни да информишу потрошача о саставу, својствима и намени производа.⁴⁵

Обзиром на комплексност предмета регулисања, за потпуну примену Закона био је остављен рок од две године. Према томе Закон је требало да се примени почев од маја 2011. године. Мада Закон о безбедности хране даје основу за остваривање начела анализе ризика, а ради спровођења Закона донета су и бројна подзаконска акта,⁴⁶ према Глинтићу⁴⁷, анализа ризика, у пракси углавном се не спроводи. Стручни савет још увек није основан,⁴⁸ а новоформирана Дирекција за националне референтне лабораторије, која је скупа, не функционише, јер нема довољно кадра. Успешну примену Закона о безбедности хране и других прописа спречава и недостатак јавне (службене) контроле спровођења прописа.⁴⁹ Уредбом 882/2004/ ЕУ⁵⁰ предвиђено је да стручњаци Европске комисије могу да спроведу контроле

⁴⁵ Ове информације су, на жалост, веома често написане толико ситним словима, па још и на обојеној позadini, да се не могу прочитати. Овакав начин информисања потрошача је општи проблем, не односи се само на производе Републике Србије.

⁴⁶ На пример, *Pravilnik o načinu i postupku sprovođenja službene kontrole hrane životinjskog porekla i načinu vršenja službene kontrole životinja pre i posle njihovog klanja*, "Sl. glasnik RS", br. 99/10; *Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene hrane za životinje*, "Sl. glasnik RS", br. 78/10; видети такође: <http://www.vet.minpolj.gov.rs/st/pravilnici>

⁴⁷ М. Glintić, *Bezbednost hrane*, стр. 83.

⁴⁸ Чак ни почетком 2013. године, видети: <http://www.naslovi.net/2012-10-04/beta/drzava-ne-kontrolise-hranu/3925346>; <http://www.tanjug.rs/novosti/77913/apos--gradjani-nisu-dobro-informisani-o-hrani.htm> (20.02.2013 16:24); <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/clanak/mleko-od-njive-do-trpeze> (21. Mar 2013).

⁴⁹ О организовању и спровођењу ове контроле у другим земљама, видети, на пример: у Немачкој, http://www.bvl.bund.de/DE/Home/homepage_node.html, 27. 08. 2012; у Енглеској, В. Atwood, К. Thompson, С. Willett, *Food Law*, 3. изд. „Tottel“ 2009, стр. 21 – 54, као и стр. 303 – 323; у Мађарској, Р. Laczay, *Élelmiszer – higiénia*, стр. 577 – 627.

⁵⁰ *Regulation (EC) 882/ 2004 of the European Parliament and the Council on official controls performed to ensure the verification of compliance with feed and food law, animal health and animal welfare rules OJ L 191, 15. 05. 2006*

и у државама нечланицама и да од њих захтевају припремљене годишње контролне планове. Овом уредбом даје се могућност да се предузму одређене мере, ако се утврди да успостављени систем контроле није ефикасан.

Према Глинтићу,⁵¹ ради остваривање службене контроле било би неопходно донети Правилник о спровођењу службене контроле, по угледу на Уредбу 882/2004/ ЕУ. Непостојање овог прописа указује и на проблем недовољне изграђености капацитета и на недостатак стручног кадра који омогућава пуну примену већ донетих прописа.

Закључак

Према томе, мада је реформа безбедности хране започета усаглашавањем прописа са правом ЕУ у овој области, пред Србијом се поставља обавеза решавања мноштва проблема примене прописа ради остављања првенственог циља, да храна буде безбедна за здравље потрошача. Поред добро организоване и функционалне јавне, службене контроле, за то је неопходна и одговарајућа едукација учесника у производњи, и промету хране ради успешности самоконтроле, као и самих потрошача да би указали на неостатке одговарајуће контроле и примене прописа. Томе треба додати и борбу против корупције и у овој привредној грани.

⁵¹ М. Glintić, *Bezbednost hrane*, стр. 85.

*Magdolna Sič, Ph.D., Associate Professor
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad*

The Protection of the Environment: Protection of Health and Food Safety – EU and Serbia

Abstract

Abstract: *From the last century the process of harmonization and unification of the law on food safety for the protection of consumers in the European Union (EU) is ongoing. According to these rules, participants in the production and distribution of food have to respect the rules in all phases of production: 'From Farm to Fork'. Honoring of the rules is based on self-control and the responsibility of producers and distributors, and is subject to public control with appropriate sanctions by competent authorities of a Member State as well as the EU. In the Republic of Serbia, after signing the Stabilization and Association Agreement, the statutory law has been approximated with the laws of the EU. That however, is not sufficient. It is necessary to develop the self-control of producers as well as to organize an efficient public control, not only because this is a necessary condition for export of food products to the single market of the EU, or for the membership in the EU, but also for ensuring safe food in the internal market of Serbia.*

Key words: *Protection of the Environment; Food Safety; Consumer Protection; Food Law in EU; Food Law in Serbia.*

