

Mirjana Glintić, diplomirani pravnik  
Institut za uporedno pravo  
Istraživač pripravnik

UDK:351.773+351.779.8:340.  
137(4-672EU)  
Originalni naučni rad

## **IZAZOVI PRED REPUBLIKOM SRBIJOM U PROCESU HARMONIZACIJE PROPISA U OBLASTI BEZBEDNOSTI HRANE I VETERINARSKÉ POLITIKE**

*U procesu usaglašavanja sa propisima Evropske unije, Republika Srbija mora da ispuni najviše evropske standarde u oblasti bezbednosti hrane i veterinarske politike, čime bi obezbedila konkurentnost svojih proizvoda na evropskom tržištu, kao i zadovoljstvo i zaštitu potrošača. Predmet rada je analiza obaveza Republike Srbije u ovoj oblasti, kroz pregled propisa Evropske unije i do sada donetih propisa Republike Srbije u ovoj oblasti, uz ukazivanje na razlike u odnosu na tradicionalna pravila koja su važila u Republici Srbiji. Analiza pokazuje da je i sama Evropska unija prešla dug put pre nego što je došla do današnjih, funkcionalnih propisa i, stoga, autor zaključuje da bi i Republika Srbija trebalo da prati proverenu evropsku shemu koja će joj omogućiti izlazak na evropsko tržište.*

**Ključne reči:** *Harmonizacija propisa, bezbednost hrane, sledljivost, samokontrola, zaštita potrošača, kvalitet.*

### **1. UVOD**

Evropska unija (u daljem tekstu EU) postavila je najviše standarde u oblasti proizvodnje, prometa hrane, njenog kvaliteta i bezbednosti, usvajanjem niza propisa: Bela knjiga o bezbednosti hrane, Opšti zakon o hrani EU, tzv. „higijenski paket”, koji se sastoji od nekoliko uredbi i uputstava, Uredbe o GMO, zdravstvenoj zaštiti životinja, praćenju zaraznih bolesti i sl. Ovakvo postupanje je reakcija na „skandale” u vezi sa hranom (pre svega, bolesti BSE ili bolest ludih krava 1996. godine), zatim na pojavu GMO i drugih dioksina, kontaminenata u hrani, salmoneloze i ostalih bolesti.

Ali to nisu jedini uzročnici stroge EU politike o hrani. Činjenica je da se EU širi, da se njeno tržište sve više otvara za proizvode novopristupelih država članica i da slobodan promet na unutrašnjem tržištu poprima nove dimenzije usled liberalizacije. Raniji skandali poljuljali su poverenje javnosti u propise koji se odnose na hranu, javno zdravlje i zdravlje životinja, kao i u sposobnost javnih službi i vlasti da garantuju bezbednost hrane. Stoga je EU stavila bezbednost hrane na posebno mesto insistirajući, na sada osnovnom, principu - obezbeđivanje bezbednosti hrane u čitavom lancu proizvodnje i prometa, koje počiva na kontroli zdravlja životinja, biljaka i životne sredine, baziranoj na stručnoj i naučnoj analizi i upravljanju rizikom, uz poštovanje pravila konkurencije i pravila slobodnog tržišta.

Pri tom, treba voditi računa o činjenici da se na poljoprivredne proizvode<sup>1</sup> primenjuju kako pravila unutrašnjeg, tako i pravila zajedničkog poljoprivrednog tržišta, što je posledica njihovog izuzetnog strateškog značaja za EU.

Poljoprivredni proizvodi predstavljaju izuzetno bitnu kategoriju proizvoda na evropskom tržištu jer imaju uticaj kako na poljoprivredni, tako i nepoljoprivredni sektor.<sup>2</sup> Stoga, ne čudi činjenica da je vrlo rano, još u EEZ (kasnije je tu ideju preuzela i EU), došlo do formiranja zajedničke poljoprivredne politike (u daljem tekstu ZPP) i, paralelno sa njom, zajedničkog poljoprivrednog tržišta (u daljem tekstu ZPT). Od ZPP se očekivalo da odgovori na zahteve i proizvođača, obezbeđujući im odgovarajući životni standard, ali i na zahteve potrošača, snadbevujući ih dovoljnom količinom kvalitetnih poljoprivrednih proizvoda, i da pri tom pruži zaštitu unutrašnjem tržištu od konkurentne robe iz trećih zemalja.

U Ugovoru o osnivanju Evropske ekonomske zajednice je predviđeno da se formira ZPP na bazi, u tom trenutku postojećih, nacionalnih poljoprivrednih politika, koje će se zasnivati na tri osnovna postulata: jedinstvo tržišta, preferencijalni tretman robe iz EEZ i finansijska solidarnost. Vođenje ZPP je zahtevalo formiranje zajedničkog poljoprivrednog tržišta, kao sastavnog dela unutrašnjeg tržišta, ali sa svojim posebnim pravilima. Stoga se na poljoprivredne proizvode primenjuju pravila ZPT, pravila unutrašnjeg tržišta, kao i opšta pravila o slobodi kretanja lica, slobodi vršenja usluga, prometa kapitala, uz poštovanje propisa o konkurenciji. Danas se govori o velikom broju zajedničkih poljoprivrednih

---

<sup>1</sup> Poljoprivredni proizvodi su proizvodi ratarstva, stočarstva i ribarstva, kao i proizvodi prvog stepena prerade koji su u neposrednoj vezi sa tim proizvodima, čl 38 (1) UFEU.

<sup>2</sup> Shodno tome, do 1992. godine 48% budžeta EU je odlazilo na poljoprivredu, a sad postoji tendencija da se taj procenat smanji na 32% do 2013.

tržišta<sup>3</sup> za različite vrste poljoprivrednih proizvoda, čijim formiranjem su se gasila nacionalna tržišta za iste proizvode. Pitanje poljoprivrednih proizvoda je sada regulisano članovima 38 - 44 Ugovora u funkcionisanju Evropske unije (UFEU).

Prema članu 40. UFEU, ZPT ima ovlašćenje da „preduzima sve potrebne mere za sprovođenje člana 39, a naročito kontrolu cena, subvencija u proizvodnji i prodaji različitih proizvoda, ujednačenje organizacije skladištenja i distribucije i zajedničke instrumente za stabilizaciju uvoza i izvoza”.

Ukoliko bilo koja država članica, kao i država kandidat za članstvo, želi da se nađe na evropskom tržištu sa svojim prehrambenim proizvodima, one moraju harmonizovati svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU u ovoj oblasti.

## **2. REGULISANJE BEZBEDNOSTI HRANE I VETERINARSKE POLITIKE U EU**

### **2.1. Harmonizacija propisa iz oblasti bezbednosti hrane na nivou EU**

Slobodan promet robe je ključ uspeha za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU. Međutim, države članice su imale različite zakone o hrani, što je predstavljalo prepreku slobodnom prometu. Bilo je očigledno da EU mora definisati jedinstvenu politiku mera regulisanja bezbednosti hrane za ljude i hrane za životinje, koja je trebalo da bude takva da štiti javno zdravlje, kao i zdravlje i dobrobit životinja i biljaka. Pri tom, moralo se voditi računa i o potrošačima, kao i o proizvođačima, čija je poslovna strategija obuhvatala i bezbednost i kvalitet hrane. Pri Komisiji je osnovana Kancelarija za hranu i veterinu (FVO- Food and Veterinary Office) sa sedištem u Irskoj, koja ima zadatak da proveri usklađenost nacionalnih propisa sa EU propisima, kao i da proveri da li se propisi dosledno primenjuju. Inspekcijski organi Kancelarije proveravaju sve subjekte u poslovanju hranom, kao i nadležne organe zemalja članica, zatim da li imaju i da li koriste neophodnu administraciju, tehnologiju, stručne i druge kapacitete za proveru subjekata na svojoj teritoriji.

---

<sup>3</sup> Na osnovu uredbi Saveta EEZ je došlo do formiranja različitih ZPT za različite vrste poljoprivrednih proizvoda.

Istorijski posmatrano, u početku, državne službe ili lokalne samouprave su bile te koje su imale nadležnost i odgovornost za kontrolisanje bezbednosti hrane. EU je počela uređivati svoje zakonodavstvo vezano za sigurnost hrane još 60-ih godina, da bi najveći značaj dobilo 90-ih godina. Reformom iz 1992. godine uveden je obavezan sastav kvaliteta hrane. Međutim, nakon pojave bolesti BSE i neadekvatnog delovanje javnog sektora, bilo je jasno da su potrebne promene i da se izvrši postepeno pomeranje nadležnosti na privatni sektor. Stoga je Evropska komisija 2000. godine donela Belu knjigu o bezbednosti hrane i u njoj prezentovala novu strategiju u procesu modernizacije i upotpunjavanja postojećih propisa i njihove dosledne primene, uz jačanje sistema kontrole u čitavom lancu hrane, tzv. koncept „od njive do trpeze”. Ovaj sistem je stvorio novu paradigmu u odnosima između zainteresovanih strana, javnog i privatnog sektora. Javni sektor, usled liberalizacije proizvodnje i prometa robe, nije više bio u stanju da prati i da vrši kompletnu kontrolu hrane. Zato je došlo do „prebacivanja lopte” na privatni sektor, čime je obezbeđena sledljivost hrane u celom lancu jer obezbeđuje praćenje i dokumentovanje hrane od farme do maloprodaje, a svako odgovara za svoju „kariku” u lancu hrane. Koncept „od njive do trpeze” obuhvata opšta pravila, koja se odnose na sve vrste hrane i hrane za životinje, kao i posebna pravila o upotrebi pesticida, dodataka u hrani, aroma, boja, hormona, vitamina, minerala, zatim o plastičnim pakovanjima, označavanju pakovanja i sl.

## 2.2. Opšti zakon o hrani

Svakako najvažniji propis EU u oblasti bezbednosti hrane je Opšti zakon o hrani<sup>4</sup>. Predstavlja horizontalnu osnovu za sve ostale evropske zakone o hrani. Osnovna tri principa ove Uredbe su bezbednost hrane, preventiva i sledljivost. Primenjuje se u svim fazama lanca proizvodnje i prometa hranom, bilo da je reči o hrani životinjskog, biljnog ili mešovitog porekla, novoj hrani ili vodi za piće. Ustanovljeno je pravilo da svi EU zakoni o hrani moraju biti zasnovani na naučnoj proceni rizika<sup>5</sup>, izuzev kad je to nespojivo sa okolnostima ili prirodom rizika. Hrana se ne sme naći na tržištu ako je nebezbedna, tj. ako je opasna po zdravlje ili nepodobna za konzumaciju<sup>6</sup>, što se ceni prema normalnim uslovima upotrebe, a samo u slučaju pojedinih vrsta hrane, uzimaju se u obzir i specifični efekti hrane na osetljive kategorije potrošača. U slučaju da je prehrambeni proizvod u

---

<sup>4</sup> General Food Law, Regulation EC No 178/ 2002 of the European Parliament and of the Council of 28.1.2002, OJ L 031. 1.2.2002.

<sup>5</sup> Naučna procena rizika obuhvata: procenu rizika, upravljanje rizikom, transparentnost javnih isprava u vezi sa rizikom i obaveštavanje javnosti o rizicima na tržištu.

<sup>6</sup> Čl. 14. Opšteg zakona o hrani.

skladu sa svim EU zahtevima, ali se pojavi nova opasnost, koja još nije zakonski regulisana, proizvod ne sme biti na tržištu. Ako je hrana za koju se utvrdi da je nebezbedna sastavni deo serije proizvodnje ili pošiljke, čitava količina će se smatrati nebezbednom.

Subjekti koji posluju hranom moraju garantovati da njihovi proizvodi (bilo hrana bilo stočna hrana) zadovoljavaju propisane zahteve, a zemlje članice i one koje plasiraju svoje proizvode na unutrašnjem tržištu garantuju primenu odgovarajućih propisa i ispunjavanje propisanih normi.

Član 18. Opšteg zakona zahteva da svi subjekti u poslovanju hranom moraju voditi dokumentaciju i znati od koga su kupili hranu ili sastojke; koga su snabeli svojim proizvodima. Pri tom, moraju obeležiti i označiti svoje proizvode da bi se obezbedila sledljivost proizvoda u slučaju problema u vezi sa bezbednošću hrane. Svi ovi podaci moraju se dati na uvid nadležnim vlastima na njihov zahtev.

Ukoliko je hrana (uvežena, proizvedena, prerađena ili ona u prometu) na bilo koji način izvor opasnosti ili štetnosti po zdravlje ljudi ili životinja, moraju se primeniti mere za njeno povlačenje sa tržišta i obavestiti nadležni organi. Na isti način se postupa kad je hrana već stigla do potrošača.<sup>7</sup>

### 2.3. Higijena hrane i „higijenski paket“

Najveće promene u EU politici bezbednosti hrane su doneli Opšti zakon o hrani i tzv. „higijenski paket“. Njihova glavna karakteristika je uvođenje odgovornosti subjekta u poslovanju hranom (proizvođača) za sve što proizvede i stavi na tržište. Sada je proizvođač „primoran“ da vodi računa o uzgoju životinja, vodeći računa o njihovom zdravlju i dobrobiti, o tome kakve sirovine nabavlja i kako ih proizvodi, zatim o pakovanjima, distribuciji hrane, sprovođenju sistema samokontrole (dobra higijenska praksa, dobra proizvodna praksa<sup>8</sup>, primena načela HACCP<sup>9</sup>). Takođe, u EU postoje sistemi za proveru ispunjenosti zahteva za promet životinja i hrane na teritoriji EU (EFSA, TRACES).

---

<sup>7</sup> Čl. 19. Opšteg zakona o hrani

<sup>8</sup> Ministri EU su 2003. godine doneli novu politiku za oblast poljoprivrede kojom je pružena podrška i malim proizvođačima i njihovom izlasku na tržište. Ovom politikom se podvlači značaj održivosti poljoprivrede i bezbednosti hrane korišćenjem dobre prakse (GP), dobre proizvođačke prakse (GMP), dobre higijenske prakse (GHP) i dobre poljoprivredne prakse (GAP). U EU se ovi dokumenti vode kao EUGAP- Evropska dobra poljoprivredna politika.

<sup>9</sup> Pristupanjem Komisiji Codex Alimentarius, u mere za bezbednost hrane unet je HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) koncept, koji predstavlja sistem niza postupaka za kontrolu procesa i osetljivih tačaka u lancu proizvodnje hrane, a sa krajnjim ciljem da potrošač koristi namirnice bezbedne po njegovo zdravlje.

„Higijenski paket” obuhvata niz propisa koji definišu ciljeve bezbednosti hrane, uz zahtevanje maksimalnog nivoa higijene u svim fazama proizvodnje i prometa. Subjekti poslovanja moraju biti registrovani i odobreni od strane nadležnog tela, a državna inspekcija nadgleda sisteme samokontrole proizvođača i da li sprovode procedure, usmerava proizvođače i savetuje ih ukoliko primeti neusaglašenost, ali pri tom, ne preuzima odgovornost za ono što proizvođač nije dobro odradio. Sledeći propisi čine „higijenski paket”: **Regulation (EC) No 852/2004** of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the hygiene of foodstuffs<sup>10</sup>; **Regulation (EC) No 853/2004** laying down specific hygiene rules for food of animal origin in order to guarantee a high level of food safety and public health; **Regulation (EC) No 854/2004** putting in place a Community framework for official controls on products of animal origin intended for human consumption and laying down specific rules for fresh meat, bivalve molluscs, milk and milk products; **Regulation (EC) No 178/2002** laying down the general principles of food law; **Regulation (EC) No 882/2004** reorganising official controls on foodstuffs and feedingstuffs so as to integrate controls at all stages of production and in all sector; **Directive 2002/99/EC** laying down the conditions for placing products of animal origin on the market and the restrictions applicable to products from non-EU countries or regions of non-EU countries subject to animal health restrictions.

#### 2.4. Genetski modifikovani organizmi( GMO)

Uredba EC 1829/ 2003<sup>11</sup> je polazni zakonski akt kojim su obuhvaćeni svi proizvodi koji služe za ishranu ljudi ili životinja, a sadrže GMO. Od 2003. godine svi proizvodi koji su GMO, sadrže ih u sebi ili su izvedeni iz njih, bilo da se koriste za ishranu ljudi ili životinja, moraju imati oznaku GMO.<sup>12</sup> Na taj način, potrošači sami biraju da li će konzumirati GMO ili ne, a i obezbeđuje se sledljivost GMO. EFSA je zadužena za odobravanje plasmana GMO na unutrašnjem tržištu. Uredba 65/ 2004<sup>13</sup> uspostavlja sistem za razvoj i dodelu jedinstvenih identifikatora za GMO proizvode.

---

<sup>10</sup> Najvažniji je član 5. i Aneks 2, poglavlje XII, jer zahtevaju poštovanje HACCP principa u svim fazama proizvodnje i prometa, sem u primarnoj proizvodnji.

<sup>11</sup> OJ L 269 of 18.10.2003.

<sup>12</sup> Regulation EC No 183/2003, OJ L 268 of 18.10.2003.

<sup>13</sup> Regulation EC No 65/ 2004 , OJ L 10 of 16.1.2004.

## 2.5. Propisi koji se odnose na zdravstvenu zaštitu životinja, njihovu ishranu i dobrobit

U cilju sprečavanja pojavljivanja i suzbijanja zaraznih bolesti životinja, EU komisija je pripremila **Strategiju zdravstvene zaštite životinja za period 2007 - 2013. godine**. Strategija se odnosi na životinje koje se uzgajaju na farmama, divlje životinje i životinje za istraživanja<sup>14</sup>, vodeći računa o najvišim međunarodnim standardima, preporukama Svetske zdravstvene organizacije za životinje (OIE). Osnovni principi na kojima se zasniva EU Strategija su: određivanje prioriteta za intervenisanje EU, donošenje modernih zakonskih okvira za zdravstvenu zaštitu, preventivno delovanje uz uvažavanje poslednjih naučnih saznanja, inovacija i istraživanja.

Zaštita zdravlja ljudi od zaraznih bolesti i infekcija koje se direktno ili indirektno prenose sa životinja je od izuzetnog značaja. Na osnovu **Direktive 2003/99 EC**<sup>15</sup>, nadležna tela država članica dužna su da sprovedu nadgledanje, prikupljanje informacija, da sprovedu epidemiološka istraživanja na nivou proizvodnje, kao i na drugim nivoima lanca hrane i hrane za životinje. Izveštaji se na godišnjem nivou dostavljaju Komisiji, koja ga dalje prosleđuje EFSA.

Poljoprivredni sektor u EU godišnje proizvede oko 120 miliona tona hrane za životinje. Dobar kvalitet stočne hrane je osnov za dobro zdravlje i dobrobit životinja, njihovu produktivnost, kao i za kvalitet i bezbednost hrane koja potiče od tih životinja. Propisi kojima se reguliše proizvodnja, obeležavanje i promet hranom za životinje unapređeni su na takav način da je akcenat stavljen zaštititi zdravlja životinja i ljudi. Pored pravila koja se odnose na nadgledanje i higijenu stočne hrane, EU reguliše i pitanje dozvoljenog nivoa određenih supstanci u hrani za životinje.<sup>16</sup> Način regulisanja ove oblasti je sličan sa regulisanjem oblasti hrane za ljude.

Za EU, životinje predstavljaju osetljiva bića koja zaslužuju adekvatnu zaštitu. **Naslov II UFEU** navodi osnovne principe koji se moraju poštovati u EU po ovom pitanju. Član 13. je uveden Lisabonskim sporazumom i ističe da prilikom formulisanja i usvajanja propisa koji se tiču poljoprivrede, ribarstva, prostorne politike, transporta, tehnološkog razvoja i unutrašnjeg tržišta, EU i države članice moraju voditi računa o dobrobiti životinja, a pri

---

<sup>14</sup> U pitanju su kako životinje koje se nalaze u EU, kao i one koje se transportuju kroz, u i van EU.

<sup>15</sup> Directive 2003/99 EC, OJ L 325 of 12.12.2003.

<sup>16</sup> Najvažniji propisi u ovoj oblasti su Uredba 767/ 2003 o iznošenju na tržište i upotrebi hrane za životinje, OJ L 229, 1.9.2003. i Uredba 831/ 2003 o kontroli i obeležavanju aditiva u hrani, OJ L 268, 18. 10. 2003.

tom moraju poštovati legislativu i običaje zemlje članice, koji se odnose na religiju, tradiciju i regionalno nasleđe.

**Trade Control and Expert Sytem** je instrument upravljanja rizicima za javno zdravlje i zdravlje životinja, koji omogućava da se na centralnom serveru izvrši objedinjavanje svih veterinarskih informacija koje se odnose na promet životinja i hrane životinjskog porekla, bilo da potiču iz EU ili trećih zemalja. Ovaj sistem potpomaže razmenu informacija koje se odnose na zdravstveni status i dobrobit životinja između nadležnih tela koja izdaju sertifikate i na taj način omogućava nadgledanje pošiljki, pronalaženja izvora zaraze i sprečavanja njenog širenja.

### 3. HARMONIZACIJA PROPISA U OBLASTI BEZBEDNOSTI HRANE I VETERINARSKE POLITIKE U RS

#### 3.1. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane kao opšti osnov harmonizacije unutrašnjih propisa RS

Republika Srbija je 29.4.2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane<sup>17</sup> (u daljem tekstu SSP) i na taj način je prvi put formalizovala institucionalnu saradnju sa EU. Narodna skupština RS je donela Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane<sup>18</sup>. Na osnovu SSP, RS je preuzela na sebe dve osnovne obaveze:

**-postepenu liberalizaciju trgovine industrijskim i poljoprivrednim proizvodima** (ova obaveza znači odobravanje uzajamnih koncesija u pogledu kretanja radnika, prava nastanjivanja, pružanja usluga i slobodnog kretanja robe, ukidanje carina za uvoz u EU robe poreklom iz RS, uspostavljanje zone slobodne trgovine);

**-usklađivanje unutrašnjih propisa sa pravnim tekovinama EU, kao i njihovo pravilno primenjivanje i sprovođenje.**<sup>19</sup> Prema čl 72 SSPa,

<sup>17</sup> Službeni glasnik RS, 83/ 2008.

<sup>18</sup> Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori, 83/ 2009.

<sup>19</sup> Ova obaveza za RS proizilazi iz čl. 73. SSP, a opšti osnov za harmonizaciju unutrašnjih propisa država članica je čl. 3. stav h Ugovora o osnivanju EZ, kojim je predviđeno



RS ima obavezu ne samo da izvrši postepeno usklađivanje postojećeg i budućeg zakonodavstva, već i da važeći i budući propisi budu pravilno primenjeni i sprovedeni od strane sudova, tj. od strane upravnih organa. „Obavezu *pravilne* primene i sprovođenja, trebe razumeti kao obavezu domaćih sudova i upravnih organa da domaće usklađene propise tumače na usklađeni način, tj. u skladu sa standardima koje primenjuju organi EU tako da im nađu ono značenje koje je „usklađeno”, tj. koje je na liniji ili u skladu sa tekovinama Zajednice.”<sup>20</sup>

Sve mere koje RS preuzima da bi ispunila svoje ekonomske i pravne obaveze mogu se objasniti jednim ciljem - postepeno približavanje i pristupanje RS unutrašnjem tržištu EU<sup>21</sup>, na kojem će moći da nastupi sa svojim, evropskom tržištu konkurentnim proizvodima, koji ispunjavaju najviše evropske standarde.

### 3.2. Propisi RS u oblasti bezbednosti hrane i veterinarske politike

RS je započela reforme u ovoj oblasti donošenjem Zakona o veterinarstvu 2005. godine<sup>22</sup>. Najveći napredak je ostvaren 2009-2010. godine kada je donet niz zakona iz oblasti poljoprivrede, čiji je osnovni princip izmena zakonskog okvira u sektoru poljoprivrede kao delatnosti od opšteg značaja. Činjenica je da je dotadašnji sistem poljoprivrede bio neusklađen i nepovezan skup ostataka pravila, zasnovanih na starim načelima, razvijenih u sasvim drugačijim ekonomskim i društvenim uslovima. Konkretno za ovaj rad, bitni su Zakon o bezbednosti hrane i Zakon o GMO koji strukturno uređuju ceo poljoprivredni sektor u pogledu načina vršenja delatnosti, zatim Zakon o dobrobiti životinja (ovo pitanje ranije nije bilo predmet zakonske regulative), Zakon o stočarstvu<sup>23</sup> i Zakon o veterinarstvu.

**Zakon o bezbednosti hrane** - RS već 20 godina ne posvećuje dovoljno pažnje ovom pitanju. Stupanjem na snagu ovog Zakona, prestali su da važe savezni Zakon o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe iz 1991. i Zakon o zdravstvenom nadzoru nad životnim namirnicama i predmetima opšte upotrebe SRS iz 1977. Ovaj Zakon za osnovni cilj ima usklađivanje sa osnovnim standardima EU, SZO,

---

usklađivanje nacionalnih propisa u meri u kojoj je to neophodno za delovanje zajedničkog tržišta.

<sup>20</sup> Radovan Vukadinović, Uvod u institucije i pravo Evropske Unije (2011), str. 177.

<sup>21</sup> Ugovor o osnivanju EEZ govori o osnivanju zajedničkog tržišta, Jedinjavani evropski akt pominje zajedničko tržište kao cilj EEZ, dopunjen idejom unutrašnjeg tržišta. Posle Lisabona, kao cilj EU se pominje samo unutrašnje tržište.

<sup>22</sup> Sl. glasnik RS, 91/2005, 30/2010.

<sup>23</sup> Sve četiri zakona su objavljena u Sl. glasniku RS, br. 41/09.

FAO. Zbog izuzetne složenosti ostavljen je rok od 2 godine za donošenje podzakonskih propisa i sa primenom se počelo u junu 2011. Osnovni principi Opšteg zakona o hrani su preuzeti u ovom zakonu (analiza rizika, predostrožnost, zaštita potrošača, princip sledljivosti u svim fazama proizvodnje, prometa, prerade, kao i princip da je svaki subjekt u poslovanju hranom dužan da brine o bezbednosti hrane...). Novo telo je Stručni savet za procenu rizika. Radi ostavarenja principa sledljivosti, potrebno je da se identifikuju svi subjekti odgovorni za bezbednost hrane, tako što će se identifikovati preko Centralnog registra za objekte, u koji će pored pravnih lica i preduzetnika, biti automatski upisana i fizička lica iz Registra poljoprivrednih gazdinstava. Nova obaveza po ovom zakonu je obaveza samokontrole za sve subjekte u poslovanju hranom i hranom za životinje, što znači organizovanje poslovanja u skladu sa principima dobre poljoprivredne prakse, HACCP principima i odgovornost za sve što se proizvede i stavi na tržište. **Zakon o GMO** je dopuna Zakona o bezbednosti hrane na njenoj najosetljivijoj tački.

**Zakon o veterinarstvu** - Ovim zakonom uređena je zaštita i unapređenje zdravlja i dobrobiti životinja, utvrđene su zarazne bolesti životinja i mere njihove kontrole, veterinarsko-sanitarna kontrola i uslovi za proizvodnju i promet životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla, hrane za životinje, kao i uslovi za obavljanje veterinarske delatnosti. Zakon je odredio uvođenje visokih standarda u proizvodnji hrane i dao prelazni period od 3 godine za punu primenu HACCP principa.

Ubrzo nakon donošenja ovog zakona, Evropska komisija je poslala FVO inspekciju čiji je cilj bio da utvrdi ispunjenost zahteva EU, posebno onih koji su se odnosili na higijenski paket koji je u to vreme stupio na snagu u EU. Kao posledica audita Uprave za veterinu koji je izvršen, pet objekata iz Srbije je dospelo na listu odobrenih objekata za izvoz na tržište EU. Od tada je izvršen niz inspekcije od strane ovog tela (samo u 2010. godini ukupno četiri).

**Zakon o stočarstvu** - Najvažnija promena u ovom Zakonu je smanjenje neposredne državne kontrole u stočarstvu i eliminsanju anahronih subjekata iz zakonskog teksta.

Prethodni Zakon o merama za unapređenje stočarstva<sup>24</sup> je predviđao nadležnost opštinskih organa uprave za nadzor nad ispunjenošću kadrovskih i materijalnih uslova subjekata iz te oblasti. Međutim, te nadležnosti lokalne samouprave već dugo nemaju smisla i retko se vrše, a u pitanju su stručni

---

<sup>24</sup> Sl. glasnik RS, 61/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05.

poslovi, pa je logično da se to pitanje prepusti uzgajivačima stoke i inspeksijskom nadzoru. Ovaj Zakon proširuje nadležnost i ovlašćenja poljoprivredne inspekcije, kojoj su pridružene nadležnosti opštinskih organa iz starog Zakona. Eliminisanje anahronih subjekata iz Zakona je bilo više nego potrebno. Primera radi, pojam „građanin koji obavlja delatnost sredstvima u svojini građana” iz starog zakona je danas teško shvatljiv, pa je novim Zakonom, delatnost stočarstva otvorena za sve zainteresovane subjekte. U istom periodu, donet je veliki broj pravilnika<sup>25</sup> i drugih podzakonskih akata, čime je skoro potpuno izvršena transpozicija iz oblasti kontrole zaraznih bolesti i veterinarskog javnog zdravlja.

Pored harmonizacije propisa, RS je ostvarila izuzetan napredak u obezbeđivanju EU standarda, npr. izgrađen je sistem obeležavanja stoke, izgrađen je veterinarski informacioni sistem koji će obezbediti elektronsku sertifikaciju životinja, notifikaciju bolesti i upotrebu TRACES sistema.

U pogledu zdravlja životinja, obezbeđeni su sertifikati za zvaničan status zemlje prema bolestima slinavka i šap i kuga goveda, što je preduslov za međunarodni promet životinja. Izvršeno je usklađivanje propisa koji se odnose na najvažnije bolesti od značaja za međunarodni promet goveda (bruceloza, tuberkuloza i enzootska leukoza) uz njihovo suzbijanje na terenu. U 2010. godini započet je prvi IPA projekat čiji će cilj biti iskorenjivanje klasične kuge svinja i besnila kod divljih životinja.

#### 4. ZAKLJUČAK

RS se obavezala da ispuni zahteve koje su pred nju postavili STO (npr. obezbeđivanje slobodnog prometa robe i usluga) i EU (prava potrošača, poštovanje ISO i HACCP načela i sl.). U EU, bezbednost hrane i zaštita zdravlja ljudi su prioritarna pitanja, koja su dovela do reforme čitavog sistema proizvodnje, prerade i prometa hrane. Ali, nezavisno od procesa integracija, RS je *de facto* morala da svoj poljoprivredni sistem podvrgne

---

<sup>25</sup> Pre svega se misli na pravilnike koji predstavljaju srpske pandane na propise „higijenskog paketa”: Pravilnik o opštim i posebnim uslovima higijene hrane u svakoj fazi proizvodnje, prerade i prometa, Sl. glasnik RS, 72/2010; Pravilnik o opštim uslovima za higijenu hrane, Sl. glasnik RS, 73/2010; Pravilnik o veterinarsko- sanitarnim uslovima, odnosno o opštim i posebnim uslovima za higijenu hrane životinjskog porekla, kao i o uslovima higijene hrane životinjskog porekla, Sl. glasnik RS, 25/11; 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 99/2010; Pravilnik o utvrđivanju programa sistematskog praćenja rezidua farmakoloških, hormonskih i drugih štetnih materija kod životinja, proizvoda životinjskog porekla, hrane životinjskog porekla i hrane za životinje, Sl. glasnik RS, 91/2009.

reformi, da donese nove zakone, eliminiše zastarele subjekte iz poslovanja, da reguliše pitanje bezbednosti hrane i bezbednosti svojih građana na savremen način. Na tome se i radi donošenjem zakonskih i podzakonskih propisa. U ovom trenutku, bilo bi nezahvalno govoriti o uspešnosti procesa harmonizacije, jer je za sve zakone poljopivrednog paketa iz 2009/2010. godine, zbog njihove složenosti, ostavljen rok od dve godine pre nego što se počne sa njihovom punom primenom. Ali, pozitivne ocene FVO (konkretno za Zakon o veterinarstvu) pokazatelji su uspešnosti tog procesa. Naravno, bojazan od prostog prepisivanja EU propisa, bez obraćanja pažnje na duh pravnog sistema, uvek je prisutna. Treba voditi računa da se stepen usaglašenosti nacionalnih propisa sa EU legislativom ocenjuje u skladu sa koracima u pristupanju EU. Transponovati propis znači preneti zahteve iz EU uredbi. Kad RS postane zemlja kandidat za članstvo u EU, i stepen usklađenosti njenih propisa mora biti viši. Sa druge strane, vertikalno zakonodavstvo se može urediti nižim zakonskim aktima (pravilnicima). Ukoliko bi RS htela da donese propise koji se razlikuju od propisa EU, morala bi da dokaže da se i tim drugačijim rešenjima mogu postići isti efekti. Jedan je put - regulative je pametije prepisivati jer su one obavezujuće za sve države članice, a niže zakonske akte prilagoditi situaciji u državi, vodeći računa o nacionalnim interesima i interesima sopstvenih proizvođača, kojima je potrebno vreme da se prilagode i da odgovore na visoke evropske standarde, što EU i dozvoljava.

---

Mirjana Glintić, bachelor  
Institute of Comparative Law  
Research assistant

## **CHALLENGES FOR THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE PROCESS OF LAW HARMONISATION IN THE FIELD OF FOOD SAFETY AND VETERINARY POLICIES**

*In the process of adopting and implementing legislation which apply on the territory of the European Union, the Republic of Serbia has to fulfill the highest European standards in the field of food safety and veterinary policies. By accomplishing this, the Republic of Serbia would ensure not only the competitiveness of Serbian products on the European market, but also satisfaction and consumer protection. The paper analyses the commitments of the Republic of Serbia in this field by giving the general view of European Union regulations and measures and up to now harmonised regulations of the Republic of Serbia concerning this field, and also by indicating the main differences with Serbia's traditional rules. Analysis shows that the European Union itself has undergone many reforms before gaining nowadays, functional set of regulations and, therefore, the author concludes that the Republic of Serbia should follow a successful, European scheme which will enable market survival for Serbian products.*

**Key words:** *Harmonisation of legislation, food safety, traceability, selfcontrol, consumer protection, quality,*