

Проф. др Татјана ЈОВАНИЋ*

Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

ДОИ: 10.5937/bezbednost1901070J

УДК: 351.778.2:006.65(100)

Прегледни научни рад

Примљен: 1. 2. 2019. године

Датум прихватања: 15. 5. 2019. године

Значај и улога приватних стандарда безбедности хране

Апстракт: Приватни стандарди управљања системима квалитета и безбедности хране по правилу су добровољни стандарди. Међутим, због чињенице да је неопходно обезбедити проверу компетентности сертификационих тела (оних који контролишу произвођаче и учеснике у ланцу снабдевања храном) од стране акредитационих тела и власника стандарда, не може се говорити о саморегулацији. Модерна регулаторна држава која није искључиви регулатор тржишта препознаје значај и улогу приватних стандарда. У протекле две деценије настало је специфично јавно-приватно партнерство између органа јавних власти, власника стандарда и посредника у процесу сертификације. Сврха рада је да представи улогу међународних приватних стандарда безбедности хране у погледу остваривања заштите од ризика, као и да укаже на основне захтеве да би се стандарди делотворно спровели.

Кључне речи: приватни стандарди, безбедност хране, транснационална регулација, сертификација, акредитација.

Увод

Безбедност хране је интегрални део квалитета хране јер представља основни услов атрибута „квалитет“. Квалитет обухвата све карактеристике које задовољавају потребе корисника, као и одсуство дефеката (Филиповић, Ђурић, 2009: 164). Карактеристике квалитета у неким случајевима могу бити прописане законом (нпр. минимални неопходни проценат какаоа да би се производ могао назвати чоколадом). Безбедност хране због елемента ризика представља јавно добро, које је неопходно заштитити како би се

*tanja@ius.bg.ac.rs

обезбедило поверење на тржишту и заштитио живот и здравље потрошача. Безбедност хране представља императивни регулаторни режим, чије се нарушавање санкционише мерама у надзору у управном, грађанском и кривичном поступку.

Безбедност хране је подељена одговорност између државе и приватног сектора. Кроз политике безбедности хране, одговарајућу легислативу и стандарде којима се дефинишу инструменти и мере политике која се превасходно односи на тржиште робе, државе успостављају националне системе контроле безбедности хране. На тај начин се један од основних принципа у промету хране, безбедност хране, обезбеђује не само у оквиру националног поретка, већ и доприноси развоју међународне трговине. Системи безбедности хране успостављају се с циљем да се обухвати читав производни ланац, у оквиру којег субјекти производње и промета хране морају да демонстрирају органима надзора да су њихове активности у складу са националним стандардима, а у случају прекограничне трговине и предвиђеним међународним обавезама.

Предмет овог рада су приватни стандарди безбедности хране који су настали у оквиру професионалних удружења с циљем да се олакша управљање ланцем производње и промета, како би се уједначили захтеви и тако постигла већа конкурентност на међународном тржишту. Приватни стандарди управљања безбедношћу хране по правилу су добровољни стандарди, али се све више уочава тенденција да се интегришу у националне системе, чиме се стварају специфични метарегулаторни режими у којима органи државе надгледају да ли се ефикасно спроводе предвиђене процедуре и остварују основни циљеви, пре свега безбедност. Због њиховог значаја и прихваћености од стране великих трговинских ланаца и велетрговаца, иако су добровољне природе, приватни стандарди често представљају неопходну улазницу за тржиште. Из угла земаља у развоју, приватни стандарди често представљају баријеру уласку, те је због тога успех извоза прехранбених производа детерминисан и развојем система инфраструктуре квалитета, односно успостављањем националног оквира стандардизације, сертификације и акредитације.

Развој приватних стандарда управљања безбедношћу хране истовремено је утицао на померање фокуса са контролне улоге државних органа ка јачању улоге и одговорности приватног сектора. То је довело до стварања комплексних мрежа односа између

приватног сектора, инспекција и других органа јавне управе. У низу интеракција државни органи су препознали потенцијал улоге приватног сектора и временом створили разне врсте подстицаја за адекватну примену приватних стандарда, до те мере да су неки приватни стандарди, попут тзв. *HACCP* стандарда интегрисани у позитивно законодавство. Односно, дошло је до развоја тзв. мета-регулаторних система у којима се одговорност не само за резултат (безбедна храна) већ и за надзор пребацује на приватни сектор. Међутим, то не значи да ће приватни режими заменити когентне норме прописа о безбедности хране, које настављају да имају доминантну улогу с обзиром на одговорност државе да обезбеди заштиту од ризика. Поред добровољних стандарда квалитета, приватни стандарди безбедности хране представљају истовремено инструмент диференцијације производа у односу на конкуренте, али и стандардизације производа ради уласка на тржиште према параметрима које диктирају велики трговински субјекти (Henson, Reardon, 2005). Приватни и јавни стандарди се међусобно допуњају, тако што приватни стандарди олакшавају остварење циљева когентних захтева, а јавноправна регулација брже иде у корак са променама и новим ризицима које доносе нове технологије и глобализација тржишта.

У раду ће се направити осврт на три најзначајнија међународна стандарда безбедности хране: *GlobalGAP*, *FSSC 22000* и *BRC Global Standard*, од којих је последњи британски стандард као пример националног стандарда који се примењује и у другим земљама. Сва три стандарда представљају део система безбедности и квалитета хране у Републици Србији, иако у ограниченом обиму (Поповић et al., 2017). Да би се разумела улога приватних стандарда управљања системима безбедности хране, прво је потребно представити најважније постулате регулаторне стратегије управљања ризиком безбедности хране, а потом њихово место у систему приватних стандарда. Пошто се представе основне карактеристике тих стандарда, односно њихов допринос управљању ризиком безбедности хране, у посебној целини рада се разматрају основни инструменти који утичу на квалитет њиховог спровођења. Ту се не мисли само на процедуре сертификације, лиценцирања и акредитације сертификационих тела и надзора над сертификованим телима, у којима се преплићу приватни и јавноправни режими кроз облике тзв. метаконтроле. Дакле, сврха рада је да се

представи значај међународних приватних стандарда безбедности хране у погледу остваривања заштите од ризика (циљ захтева безбедности), као и укаже на основне елементе регулаторног режима којима се обезбеђује да се ти стандарди делотворно спроводе.

Промене регулаторне стратегије управљања ризиком безбедности хране

Укрупњавање понуде и јачање великих ланаца супермаркета и велетрговаца у другој половини прошлог века и настанак великих транснационалних корпорација допринели су промени регулаторне стратегије у области безбедности хране. Управо је тржишна моћ ових субјеката утицала да се стандарди квалитета и безбедности хране уведу као један од најважнијих услова приступа тржишту. Успостављање контроле у производним и трговинским ланцима добило је додатну вредност заштите брэнда. Појава великих транснационалних корпорација у производњи хране и трговини храном свакако је утицала на широку примену приватних стандарда у ЕУ (Havenga, 2015). Упоредо са укрупњавањем на страни понуде, крај осамдесетих и деведесете године прошлог века обележио је низ безбедносних изазова и болести као што је болест лудих крава, што је уздрмало поверење на страни потражње и довело до усвајања системске регулативе у области безбедности хране и настанка Европске агенције за безбедност хране (Caduff, Verpaue, 2006: 153). То је покренуло низ активности земаља чланица и оснивање националних тела задужених за безбедност хране.

У претходне две деценије дошло је до промене основне парадигме регулаторне стратегије управљања ризиком у свим областима надзора над тржиштем (Јованић, 2012). Доминантну црту инспекцијског надзора, у оквиру које се наглашавао реактивни приступ тржишту, све више истискују превентивни приступ контроли, контрола заснована на ризику, као и поверавање контролних надлежности приватним субјектима. То је видљиво и у основним актима ЕУ, пре свега у Уредби ЕС 178/2002 о општим принципима и захтевима који се односе на храну¹ у којој се

¹ Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law,

наводе начела процене ризика, управљања ризиком и обавештавања о ризику, чији је основни циљ смањење, елиминација или избегавање ризика по здравље. Контроле засноване на ризику представљају један од основних захтева правних аката ЕУ које се односе на производњу и промет производа биљног и нарочито животињског порекла. Тако Уредба ЕС 853/2004² налаже низ хигијенских мера и приступ анализе опасности и контроле критичних тачака у производњи (*HACCP – Hazard Analysis and Critical Control Points*). Један од основних захтева који се постављају у увозу односи се на документовање процеса и овлашћења контролних тела земаља извозница, од којих се захтева да врше регуларне и делотворне контроле над учесницима у ланцу производње у њиховим земљама. Терет доказивања постојања адекватних контрола пада на извознике.

Уредба ЕС 178/2002 заснована је на неколико основних принципа који су постали окосница система безбедности хране. Безбедност хране се мора осигурати у читавом ланцу снабдевања, континуирано, ради елиминације или смањења негативних ефеката ризика. Такође, принцип предострожности и обезбеђивање следљивости постали су једни од основних принципа новог европског права о храни. Најзад, као што је то већ наглашено у преамбули бр. 30 Уредбе, појачана је одговорност приватног сектора, од ког се у свим фазама захтева успостављање адекватног система (производња, процесуирање и дистрибуција) који обезбеђује испоруку безбедне хране за коју би приватни сектор требало да сноси одговорност за ризик. То, међутим, не значи да овим нестаје улога државе. Од тзв. непосредне контроле улога се сада помера ка успостављању разумних мера којима се врши контрола усклађености пословања са прописима о безбедности и хигијени. То је допринело јачању улоге приватних актера у нормирању и спровођењу контроле у ланцу снабдевања храном.

Промена парадигме и фокуса надзора утицала је и на промену фокуса са контроле производа ка контроли процеса. Док

establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety, OJ L 31, 1.2.2002, p. 1–24.

² Regulation (EC) No 853/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 laying down specific hygiene rules for food of animal origin, OJ L 139, 30.4.2004, p. 55–205.

се контрола производа односи првенствено на контролу карактеристика производа који су већ произведени, контрола процеса обухвата начине производње, транспорт и чување производа, односно развијање процедура у различитим фазама процеса производње и промета у циљу идентификације ризика који утичу на безбедност хране и механизма који утичу на спречавање или смањивање могућности појаве ризика, као и свођења ризика на прихватљив ниво. Међутим, подела на контролу производа и контролу процеса ипак је недовољна да се разуме у чему се огледа промена приступа регулаторне политике. У том смислу било би корисно указати на аналитички оквир који су развили аутори Коланиси и Лазар (Coglianese, Lazer, 2003) који праве разлику између: 1) регулације засноване на перформансама, 2) регулације засноване на технологији и 3) регулације која се заснива на управљању системима.

У првом случају регулаторно тело одређује који резултат се мора постићи, примера ради, да храна не сме бити контаминирана бактеријама. Фокус тог приступа је на постизању задатог циља, а не на начину на који се то постиже. У другом случају прецизирају се технологије које се користе или кораци који се морају предузети (Coglianese, Lazer, 2003: 694). Најчешће је реч о системима контроле загађивања, где се често одређују технологије којима се настоје остварити циљеви заштите животне средине. Међутим, и у области безбедности хране наилазимо на такве захтеве, као што је нпр. одређивање врсте материјала у процесуирању хране. Најзад, регулација заснована на управљању системима не одређује специфичан резултат или процес, али захтева од субјеката да донесу планове за усклађивање пословања са општим критеријумима којима се промовишу друштвени циљеви. Когентна регулатива може прописати захтев да се спроведе процена ризика и на њој заснован план, али су могући и детаљнији захтеви у погледу процене и управљања ризиком. Могу, такође, бити предвиђени специфични захтеви у погледу технологије, као и надзорна улога контролног тела у одобравању и контроли интерних стратегија управљања ризиком (Coglianese, Lazer, 2003: 713–716).

У овим све комплекснијим системима управљања безбедношћу хране долази до међусобног преплитања надлежности органа јавне власти и приватних субјеката, који кроз процес сарадње постају корегулатори. Приватни субјекти стварањем сопствених

процедура контроле безбедности хране интернализују регулаторну функцију како би остварили не само профит већ и друштвене циљеве, а то је у овом случају снабдевање становништва безбедном храном. То специфично партнерство јавног и приватног сектора налази се између две крајности. С једне стране, то је тзв. командно-контролна регулација, која је дуго доминирала прописивањем детаљних спецификација у погледу квалитета и безбедности праћених санкцијом. С друге стране, то је саморегулација, као могућност доношења правила на нивоу индивидуалног произвођача (нпр. стандарди којима супермаркети брендирају своје производе кроз робне марке) или групе учесника на тржишту, укључујући ту и међународне и невладине организације. Међутим, све је чешћи случај да независна трећа лица врше контролу примене стандарда које су приватни субјекти прихватили, што значи да се ради о корегулацији или обавезујућој приватној регулацији (Black, 2008) коју надгледају државни органи. У области безбедности хране, као и у осталим областима надзора над тржиштем, постепено долази до промене улоге државе. Регулаторна држава постаје кооперативна држава која омогућава учешће заинтересованим странама које имају потенцијал да у процесу регулације усмере понашање тржишних субјеката ка остваривању друштвених циљева, а не само индивидуалних (Јованић, 2014).

Приватни стандарди у области хране као инструменти транснационалне регулације

У најкраћем, стандарди представљају захтеве које се односе на карактеристике производа или начина производње. Имају низ различитих улога које се огледају у смањењу ризика и јачању поверења кроз повећање предвидљивости квалитета. Стандарди имају важну економску улогу у смањењу информационих трошкова учесника на тржишту, па тако олакшавају трговину, чему доприноси и уједначавање квалитета. То уједначавање подразумева и гаранцију минималног нивоа квалитета, што не затвара могућност да производ или услуга има неке друге квалитете изнад минималних (Casella, 2001). За разлику од стандарда који се односе на процес, стандарди који се односе на производе по правилу постављају захтеве у погледу финалних производа. Стандарди који се односе

на процес постављају захтеве који се односе на карактеристике производње као што је нпр. органска производња, етичка производња, производња на начин који не угрожава животну средину и сл., као и технике које припрема производа мора да следи кроз све фазе производње све до крајњег корисника, јер заправо означавају карактеристике које ће производ имати када достигне одређену тачку у ланцу пољопривредне производње. Стандарди који се односе на храну имају две основне функције на тржишту: спречавање појаве ризика и управљање њим, као и диференцирање производа указивањем на неко посебно својство (Henson, Humphrey, 2010: 1639).

У зависности од порекла, функције стандарда и карактера корективних мера у његовом спровођењу, може се направити основна разлика између приватних и јавних стандарда, иако се граница не може увек јасно повући (Caswell, Henson, 1999). У многим случајевима стандарде доноси држава као кодификацију онога што је развио приватни сектор. Најбољи пример је управо тзв. *HACCP* стандард, чији су захтеви интегрални део стандарда *FSSC (ISO) 22000* који ће бити обухваћен истраживањем, а представља и један од принципа на којем су засновани модерни закони који регулишу безбедност хране. Док су приватни стандарди по правилу добровољни, јавни стандарди могу бити обавезујући и добровољни. Добровољни јавни стандарди често су засновани на неким заштићеним ознакама на националном нивоу, као што су географске ознаке порекла, ознаке земље производње, националног квалитета изврности, националног система органске производње и слично. Обавезни јавни стандарди најчешће представљају механизам којим се успоставља одређени ниво квалитета финалног производа, како би се с тржишта елиминисали производи који не задовољавају пожељан или минималан стандард квалитета. Они су по својој природи мање флексибилни и теже их је променити, а по правилу њихово увођење подразумева преваљивање трошкова са оних које обавезују на крајње потрошаче. Истовремено, примена обавезујућих стандарда квалитета по правилу повећава трошкове надзора, пре свега инспекцијског, иако се у неким случајевима елементи процене могу поверити независним лабораторијама и сертификационим телима.

У последњој деценији могу се уочити нове тенденције развоја јавних стандарда (Smith, 2009: 20–22). С једне стране,

обавезујући стандарди све више се усмеравају на процесе, постају детаљнији, комплекснији у погледу захтева и засновани на системском приступу. Како би се смањили трошкови надзора њихове примене, долази до поверавања овлашћења надзора, контроле и увођења приватних акредитованих субјеката којима се у поступку сертификације даје низ контролних овлашћења. У том смислу може се говорити о заједничкој регулацији, односно корегулацији као моделу сарадње између јавног и приватног сектора у остваривању заштите јавног интереса као што је безбедност хране (Garcia Martinez et al., 2007). Као што је напред истакнуто, промена фокуса са детаљног прописивања захтева ка принудној саморегулацији и захтевима да се израде и поштују сопствена правила и процедуре којима се штити јавни интерес, представља интернализацију регулаторне функције на нивоу регулисаног субјекта. Регулаторно тело (нпр. ветеринарска или санитарна инспекција) тада често има могућност да одобри таква правила и надгледа примену, или омогућава да непосредну примену надгледа овлашћено треће лице, што је чест случај у имплементацији стандарда *ISO 22000*. У таквим случајевима надлежни државни орган своју контролну улогу заснива на процени ризика појединачног привредног субјекта и томе прилагођава своје напоре. Примера ради, више пажње ће посветити субјекту који је већ прекршио правила. Стриктно придржавање сопствених процедура које су у складу са императивним захтевима у неким случајевима може отклонити или умањити и кривичну одговорност субјекта у ланцу производње хране. Дакле, уколико тај субјект имплементира систем функционалне унутрашње контроле, те у том процесу открије да је повредио захтеве стандарда, уколико одмах обавести надлежно тело и/или државни орган, његове интерне процедуре могу представљати основ за умањење казне у кривичном поступку или чак одсуство одговорности (Codron et al., 2005).

Развој приватних стандарда квалитета који постављају и захтеве у погледу безбедности хране, а који су препознати од стране органа јавне власти (нпр. *HACCP*, „Добра пољопривредна пракса“, енг. *Good Agricultural Practice – GAP*), представљају „метасистеме“ и специфичне кодексе понашања за учешће у системима производње и промета хране (Henson, Reardon, 2005). С друге стране, с обзиром да је основни недостатак саморегулације спровођење норми понашања, у метарегулаторним системима контро-

ле безбедности хране кроз национални систем инфраструктуре квалитета национално акредитационо тело омогућава контролу квалитета процеса тако што проверава компетентност сертификационих тела која проверавају испуњеност захтева приватних стандарда. Штавише, национална акредитациона тела постају део транснационалних мрежа којима се настоји повећати квалитет примене приватних стандарда, попут Глобалне иницијативе за безбедност хране, чије ће ингеренције бити приказане у овом раду.

Пошто смо указали на природу стандарда, да би се разумело који су најбитнији фактори делотворног спровођења стандарда у пракси, ваљало би раздвојити неколико најважнијих процеса односно фаза: стварање стандарда, усвајање, примена, контрола усклађености пословања са стандардима и спровођење корективних мера (Henson, Humphrey, 2009). У првој фази, фази настанка стандарда, они који га стварају (појединачни субјекти, пословна удружења, међународне институције и сл.) прво морају дефинисати хоризонталну и вертикалну раван примене стандарда. Хоризонтална подразумева обухват стандарда (оно на шта се стандард конкретно односи), док вертикална подразумева одређивање делова ланца снабдевања, нпр. да ли се односи на примарне произвођаче, посреднике у транспорту и слично. Важно је нагласити да постоје и специфичне смернице за израду стандарда или шема стандардизације (најпознатије је упутство Међународне организације за стандардизацију – *ISO*). Да би један стандард постао широко прихваћен, неопходно је да превазилази ниво „правила добре праксе“ и да садржи конкретне обавезе које морају бити проверљиве. У контексту горе наведеног аналитичког оквира (Coglianese, Lazer, 2003), стандарди који се односе на технологију често су прескриптивни, односно детаљно дефинишу захтеве, док су стандарди који су део стратегија управљања системима прилагодљивији специфичним ситуацијама.

Приватни стандарди не важе аутоматски, осим уколико закон изричито упућује на њих и предвиђа санкцију. Код чистих приватних стандарда институције које учествују у њиховом доношењу немају моћ да утичу и на њихово прихватање, тако да се вредност стандарда види и у обухвату субјеката његове примене. Што је више оних који нису ствараоци, а обавезују се на примену стандарда, то је стандард признатији. Једну групу стандарда из области хране који се називају „стандарди добровољне одрживос-

ти“ (*Voluntary Sustainability Standards*) доносе независне организације³ које се старају о њиховој примени, док је већи број стандарда који се односе на квалитет и безбедност настао као иницијатива произвођача и трговинских ланаца.

Примена стандарда зависи од тога да ли се ради о технолошким стандардима или стандардима управљања системима, али у оба случаја реч је о нормама којима се одређује понашање оних који су прихватили његову примену на одређени начин, како би се избегли или умањили дефинисани ризици. Примена стандарда подразумева задовољавање захтева у погледу производних пракси, опреме, система надзора и документовања, а често подразумева и стицање или проверу знања запослених. Контрола примене стандарда подразумева редовно надгледање примене према постављеним стандардима и процену усклађености пословања у пракси. У већини тзв. колективних стандарда безбедности хране то се постиже сертификацијом од стране независних сертификационих тела које је, по правилу, овластио власник стандарда. Најзад, у случају да се не примењује, надзорно тело овлашћено је да изрекне неку од корективних мера која подразумева и одузимање сертификата.

Основне карактеристике три најзначајнија међународна приватна стандарда безбедности хране

Управо због значаја сертификације од стране независне треће стране, у овом делу рада биће представљени централни институционални механизми кроз које се обезбеђује спровођење три најзначајније транснационалне шеме најпризнатих приватних стандарда безбедности хране од стране водећих ланаца супермаркета (Havinga, 2015). То су *GlobalGAP Integrated Farm Assurance*⁴, *FSSC 22000*⁵ и *BRC (British Retail Consortium) Global Standard*⁶.

³ Нпр. *Fairtrade International*, *Rainforest Alliance*, *The Marine Stewardship Council*, *Forest Stewardship Council*.

⁴ https://www.globalgap.org/uk_en/for-producers/globalg.a.p/integrated-farmassurance-ifa/

⁵ <http://www.fssc22000.com/documents/standards/downloads.xml?lang=en>

⁶ <https://www.brcglobalstandards.com/brc-global-standards/food-safety/>

GlobalGAP представља резултат иницијативе субјеката малопродaje под називом *Retailer Produce Working Group (EUREP)* установљене 1997. године. Десет година касније *EUREPGAP* преименован је у *GlobalGAP* и многи сматрају да представља најшире имплементирану приватну шему сертификације квалитета и безбедности хране. Стандардом управља *GlobalGAP* са седиштем у Келну, правно лице друштво са ограниченом одговорношћу са називом *FoodPLUS GmbH*. Његове основне карактеристике огледају се у томе да је добровољни стандард, али је у већини земаља Европе приступ тржишту практично условљен поседовањем сертификације. И овај стандард заснива се на принципима *HACCP*, јер се идентификују опасности и стандардне критичне тачке, и нарочито је усмерен ка пољопривредним газдинствима. Посебно важна правила односе се на начине идентификације нивоа пестицида у свежим производима и мере којима се настоји минимизовати ризик, које се односе на опрему, запослене и средства која се користе у производњи. Новије верзије стандарда нарочит фокус стављају на микробиолошка својства. Процена усклађености поштовања заснива се на интерним контролама које се спроводе на газдинству и екстерним проверама од стране овлашћених сертификационих тела. Као и сваки стандард, поред заповести понашања стандард садржи и низ корективних мера сврстаних у категорије захтевних, мање захтевних мера и препорука. Стандард се регуларно унапређује, и прати развој прописа ЕУ у области безбедности и хигијене намирница. Стандард је примарно развијен како би се задовољиле потребе субјеката који се баве прометом и продајом примарних пољопривредних производа јер му је основни циљ да се смањи ризик од изложености купаца. Карактеришу га транспарентна структура, диференцијација у погледу група производа (од биљних до животињских производа), као и различити модули за исхрану животиња и њихов транспорт, за производњу биља, заштиту и добробит радника као и захтеве у погледу документације и праћења. Одбор *GlobalGAP*-а развио је транспарентну структуру усвајања и дораде стандарда у којој се настоји постићи складно представљање произвођачких група и представника трговца. Комитет за сертификацију и различити комитети окупљају заинтересоване стране и учествују у процесу консултација које координира Секретаријат *GlobalGAP*-а. У оквиру *GlobalGAP*-а постоји и неколико националних стандарда који имају еквивален-

тне захтеве (нпр. шема „Црвени трактор“ у Великој Британији, „Квалитет и безбедност“ у Немачкој и др.).

Стандард *Foundation for Food Safety (FSSC) 22000* настао је 2008. године као композитни стандард који се заснива на неколико претходно установљених стандарда, а у његовој основи је *ISO 22000* стандард. За разлику од *GlobalGAP* и *BRC* стандарда, *FSSC 22000* није настао као одговор на захтеве трговаца, већ као одговор на иницијативу произвођача хране како би ефикасније управљали безбедносним ризицима у ланцу производње, што имплицира да је реч о стандарду који се односи на процес. Како би се још више ојачало поверење у овај стандард, творци су управљање њиме поверили посебном правном лицу које се зове Фондација за сертификацију и чије је седиште у Холандији. Иначе, овај стандард је првобитно назван „Холандски *HACCP* стандард“. Управни одбор стандарда сачињавају представници сертификационих тела, док Одбор заинтересованих страна управља усвајањем и ревизијом стандарда. У састав одбора улазе представници произвођача, дистрибутера, сертификационих тела, организација за стандардизацију и Међународног акредитационог форума, али само представници произвођача имају право на доношење одлука. Овај стандард уводи безбедност као обавезну за резултат, а не односи се на начине њеног постизања. Будући да је заснован на приступу стандарда *ISO 22000*, у основи има његове карактеристике: системски приступ, интерактивну комуникацију, следљивост, фокус на претходне програме и план управљања критичним ситуацијама и контролним тачкама.

BRC Global Standard for Food Safety део је групе стандарда *BRC Global*, коју користи преко 26.000 сертификованих добављача у 130 земаља. Први пут је објављен 1998. године и тренутно је у примени његова седма верзија. Овај стандард представља оквир управљања безбедношћу хране, интегритетом, законитим пословањем, квалитетом и оперативним контролама које се односе на производњу хране и додатака за храну, као у преради и паковању. Сви захтеви подељени су на следећих седам сегмената: 1) захтеви у погледу посвећености руководства и континуираног усавршавања; 2) анализа опасности и критичних тачака контроле (*HACCP*) заснована на принципима *Codex Alimentarius*-а; 3) захтеви у погледу безбедности и квалитета и спецификације које се односе на производе, следљивост, управљање инцидентима и повлачење

производа; 4) делотворне контроле производног окружења; 5) делотворне контроле производа; 6) контроле процеса; 7) захтеви у погледу обучавања, заштите и хигијене радног особља. Основни орган је Међународни саветодавни одбор који сачињавају представници међународних трговаца храном и потрошачким производима и који саветује *BRC* о развоју и управљању стандардима. У структури важну улогу имају и технички саветодавни одбори. Иако је иницијално британски, стандард се примењује у више од 100 земаља.

Од безбедности хране до обезбеђења делотворног спровођења стандарда у пракси

Највећи број приватних стандарда управљања безбедношћу хране засновани су на јавним стандардима као што су *Codex Alimentarius* и *ISO 22000* стандард, као и правилима европског права о храни (нарочито у случају стандарда *GlobalGAP*). Приватни стандарди често садрже детаљније инструкције о начину примене и усклађивања пословања са захтевима обавезујућих закона и прописа, што је једна од њихових најважнијих карактеристика. Такође, приватни стандарди често регулишу питања која не само да нису довољно јасно, већ нису уопште регулисана националним прописима. То се нарочито односи на земље у развоју, где управо због ове особине приватни стандарди често представљају баријеру трговинској размени, или је отежавају (Havinga, Verbruggen, 2017: 197). С обзиром на то да национални правни оквир, кроз прописе о безбедности производа и нормативни оквир инфраструктуре квалитета, пружа подстрек приватним стандардима безбедности хране, они се не могу третирати нормативним структурама које су потпуно изван регулаторних стратегија државе (Lockie et al., 2013).

Један од начина за јачање улоге стандарда у националном систему безбедности хране и јачање јавно-приватног партнерства у надзору над тржиштем огледа се и у побољшању тока информација између приватних сертификационих тела и носилаца сертификационих шема, с једне стране, и органа јавне власти, с друге стране, који би требало да буду обавештени о ризицима. Међутим,

једна од препрека јесте уговорна обавеза заштите поверљивих података до којих би се дошло у контроли (Verbruggen, 2014: 251).

Већина приватних стандарда безбедности хране јесу добровољни стандарди, које закон не уводи у правни поредак. Међутим, њихова примена је уговорна обавеза као резултат економске принуде у трговинским односима неједнаких страна (Havinga, 2015; Havinga, 2017). Управо због тога се појавила потреба да се поставе транспарентна правила доношења, промена и праћења спровођења стандарда, како би се обезбедила неутралност у њиховој примени и охрабриле државе да препознају значај сертификације приватних стандарда квалитета и безбедности хране (Havinga, Verbruggen, 2017). Два од анализираних стандарда обухваћена су управо једном таквом иницијативом.

BRC Global Standard и *GlobalGAP* јесу шеме које су признате од стране Глобалне иницијативе за безбедност хране (*Global Food Safety Initiative – GFSI*). Иницијатива је настала 2000. године као резултат напора лидера прехранбене индустрије из више од седамдесет земаља, како би се обезбедило да поштовање приватних норми о безбедности хране и следљивости сертифицикују компетентна тела чији ће сертификат важити у целом свету. *GFSI* сама по себи не представља шему сертификације јер не спроводи ни сертификацију ни акредитацију, нити је власник неког стандарда. То је иницијатива која препознаје да ли они који се баве оценом усклађености стандарда безбедности хране имају одговарајућу структуру и да ли су компетентни да спроводе процедуре сертификације и акредитације, као и да ли је испуњен међународно признат минимум захтева за безбедност хране који је дефинисан у Упутству *GFSI*. Дакле, реч је о приватној иницијативи којом се континуирано унапређује квалитет система управљања безбедношћу хране и обезбеђује учешће заинтересованих страна (Havinga, Verbruggen, 2017).

Обезбеђење делотворног спровођења стандарда управљања системима безбедности хране подстиче се и оцењује кроз неколико различитих нивоа и механизма (Verbruggen, 2014: 184–213). Сертификациона тела оцењују усаглашеност од стране произвођача и добављача, али су исто тако предмет контроле од стране власника стандарда и акредитационих тела. Две основне групе механизма јесу претходна провера и надзор. Проверава се да ли су испуњени услови за добијање сертификата на страни произвођача, и

исто тако претходна провера сертификационих тела од стране власника стандарда који им одабиром указују поверење и акредитационих тела која утврђују њихову компетентност. Сертификациона тела потом врше континуирани надзор над системима унутрашњих контрола које развијају регулисани, тј. сертификовани субјекти, док је процес сертификације предмет мониторинга односно метаконтроле од стране власника стандарда и акредитационих тела.

Закључак

Модерни регулаторни режими који се односе на управљање ризиком безбедности хране представљају облике јавно-приватних партнерстава у регулацији чији је циљ да се елиминише или минимизује ризик да небезбедна храна буде пуштена у промет. Приступ метарегулације система управљања ризиком безбедности хране прилагођава се специфичностима и ризичном профилу сваког регулисаног субјекта. Тај облик контроле пословања у надзору над тржиштем никако не искључује органе јавне власти који, поред репутационог и материјалног ризика учесника у ланцу снабдевања храном, сnose одговорност. Због тога органи јавне власти морају не само континуирано пратити тржиште робе већ се и старати да национални систем инфраструктуре квалитета подржава овакве метарегулаторне системе. За мале, отворене привреде као што је српска, ефикасни систем инфраструктуре квалитета представља и подстрек не само за увоз већ и за јачање извозног потенцијала у области прехранбене индустрије и примарне пољопривредне производње. Због тога би држава требало да што више подржава и подстиче успостављање ефикасних система сертификације и контроле, као и да настоји да домаће законодавство учини еквивалентним правилима и захтевима управљања ризиком безбедности хране која су усаглашена на међународном нивоу. Закон о безбедности хране (Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2009) нормира обавезе следљивости и оквир одговорности субјеката у производњи и промету хране, укључујући и храну за животиње. Законом је прописано да субјекти у пословању храном морају да користе упутство за добру произвођачку и хигијенску праксу и примену *HACCP*. Предвиђени су и примена међународ-

них стандарда, смерница и препорука у циљу заштите живота и здравља као и услови за признавање истоветности мера у увозу и извозу. И најзад, с обзиром да само већи произвођачи у Србији могу да приуште *GlobalGAP* сертификате, држава би требало да подстицајним мерама стимулише примарне произвођаче и њихово удруживање.

Литература

1. Black, J. (1998). Reviewing Regulatory Rules: Responding to Hybridization. *Commercial Regulation and Judicial Review*. Hart Publishing, Oxford, 123–157.
2. Caduff, L., Bernauer, T. (2006). Managing Risk and Regulation in European Food Safety Governance. *Review of Policy Research* 23(1): 153–68.
3. Casella, A. (2001). Product Standards and International Trade: Harmonisation Through Private Coalitions? *Kylos*, 54(2/3): 243–264.
4. Caswell, J. A., Henson, S. J. (1999). Interaction of Private and Public Food Quality Control Systems in Global Markets. *The Proceedings of Globalisation of the Food Industry: Policy Implications*. University of Reading, 217–235.
5. Codron, J. M., Fares, M., Rouvière, E. (2007). From Public to Private Regulation? The case of negotiated Agreements in the French Fresh Produce Import Industry. *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 6(3): 415–427.
6. Coglianese, C., Lazer, D. (2003). Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals. *Law & Society Review*, 37(4): 691–730.
7. Филиповић, Ј., Ђурић, М. (2010). *Основе квалитета*. Факултет организационих наука, Београд.
8. Havinga, T. (2015). Retail Driven Food Safety Regulation. *Food Safety, Market Organization, Trade and Development*, 59–76.
9. Havinga, T. (2017). Private Food Safety Standards in the EU. *Nijmegen Sociology of Law Working Papers Series*, 2017/01. <https://ssrn.com/abstract=3030634>, доступан 14. 1. 2019.
10. Henson, S. J., Reardon, T. (2005). Private Agri-food Standards: Implications for Food Policy and the Agri-food System. *Food Policy*, 30(3): 241–253.

11. Henson, S. J., Humphrey, J. (2009). *The Impacts of Private Food Safety Standards on the Food Chain and on Public Standard-Setting Processes*. Codex Alimentarius Commission, Rome/Geneva: FAO/WHO. <http://www.fao.org/3/ai1132e.pdf>, доступан 14. 1. 2019.
12. Henson, S., Humphrey, J. (2010). Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains as They Impact Developing Countries. *Journal of Development Studies*, 46(9): 1628–1646.
13. Јованић, Т. (2012). Заштита потрошача као резултат тржишног надзора. *Право и привреда*, 4–6: 452–477.
14. Јованић, Т. (2014). *Процес регулације*. Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
15. Lockie, S., McNaughton, A., Lyndal-Joy, T., Tennent, R. (2013). Private Food Standards as Responsive Regulation. The Role of National Legislation in the Implementation and Evolution of GLOBALG.A.P. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, 20(2), 275–291.
16. Martinez Garcia, G., Fearne, A., Caswell, J., Henson, S. (2007). Co-regulation as a Possible Model for Food Safety Governance: Opportunities for Public-Private Partnerships. *Food Policy*, 32, 299–314.
17. Popović, V., Vuković, P., Ćosić, M. (2017). Food Safety and Quality Policy in the Republic of Serbia. *Economics of Agriculture*, 4: 1607–1617.
18. Smith, G. (2009). Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers*, No. 15, OECD Publishing, Paris.
19. Verbruggen, P. (2014). *Enforcing Transnational Private Regulation: A Comparative Analysis of Advertising and Food Safety*. Edward Elgar, Cheltenham.
20. *Закон о безбедности хране*, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2009.

The importance and role of private food safety standards

Abstract: *Private food quality and safety management standards are, as a rule, voluntary standards. However, as it is necessary to verify the competence of certification bodies (those controlling producers and*

participants in the food supply chain) by the accreditation bodies and the standard owners, this is not a case for self-regulation. A modern regulatory state, which is not an exclusive market regulator, recognizes the importance and role of private standards. In the past two decades, a specific public-private partnership has emerged between the public authorities, the owners of standards and mediators in the certification process. The purpose of this paper is to portray the role of international private food safety standards in the field of risk protection, as well as to draw attention to the basic requirements for effective implementation of those standards.

Key words: *private standards, food safety, transnational regulation, certification, accreditation*