

SLAVOMIR C. MILJEVIĆ

Centar za strateško upravljanje, Zagreb
s.c.miljevic@inet.hr

KREŠIMIR BUNTAK

Centar za strateško upravljanje, Zagreb
kresimir.buntak@inet.hr

Sažetak

Zakon o hrani iz 2007 godine donijet s ciljem da bude tzv. «strukturni zakon» na važnom području sigurnosti hrane, ali i da ispravi neke od propusta učinjenih prethodnim zakonom iz 2006 godine. Koliko god je on najvećim dijelom u uspio ispraviti neke od njih, ipak nije do kraja nije polučio željeni cilj. Temeljni propust učinjen je na relaciji njegove strukture na jednoj, i Codex Alimentarius-a, na drugoj strani. Naime, Codex Alimentarius, kao diljem svijeta prihvaćena stručna i sadržajna podloga sustava poznatijeg kao HACCP, premda je po logici stvari takvo što bilo za očekivati, nije prenijet u sam Zakon. To je rezultiralo s činjenicom da se sam Zakon tek poziva na HACCP ali ga vlastitim sadržajem ne slijedi. Kako se radi o uskom specijalističkom području širokog dosega, takvo što bi bilo više nego logično očekivati. Sve je, stoga, rezultiralo negativnom posljedicom, da se težište Zakona, umjesto na neophodnu «sigurnost hrane» prebaci na «higijenu hrane, koja je, zapravo dijelom strukture sigurnosti i već kao takva svojim značajem niže rangirana od sigurnosti kao općeg pojma.

Ako se, uz to, doda kako je i na području uvoza propušteno naglasiti neophodnost «specifikacije», u njenoj ulozi temeljnog kontrolnog dokumenta usmjerenog k povećanju stupnja zaštite krajnjih korisnika, sve se više izvjesnom čini potreba dogradnje i ovog zakona.

Ključne riječi:

Sustav, sigurnost, podloga, sukladnost

FUNKCIONALNI I STRUKTURNI NESUKLAD IZMEĐU ZAKONA O HRANI I HACCP-a

1. UVOD

U okviru općeprihvaćenih nastojanja za što skorijim uključenjem Hrvatske u zajednicu europskih država, dio zakonodavnog usklađenja s njenim zahtjevima, aspekt je kojemu se pridaje posebna pažnja.

Usklađenje hrvatsko zakonodavstva sa zahtjevima EU, nije, međutim, jedini razlog zbog kojega se stručni timovi u zakonodavnoj praksi bave ovim područjem. Činjenica višegodišnjeg iskustva u pojedinim zakonodavnim zonama, ne samo europskih država, zapravo je dodatni motiv za one zemlje koje takav visoki iskustveni standard nemaju. Hrvatska također pripada ovoj grupi.

Započetim procesi usklađivanja u postupku predstojećeg pridruživanja, događaju se na način, ne samo uspostavljanja neophodne normativne kompatibilnosti između novih i starih članova

zajednice, već teče i postupak promjene njihove dosadašnje neodgovarajuće prakse. Riječ je o praksi koja je iz tko zna kojih političkih ili društvenih razloga i evidentnih potreba, ostajala takvom kakva je bila prije započinjanja usklađivanja. Ne tako davno promjene standarda u turizmu i ugostiteljstvu – kada su zvjezdice i uz njih jasno propisani kriteriji i mjerila neophodnih za njihovo dobivanje, izmijenili dotadašnju A, B, C i D kategorizaciju – jedan je od najpoznatijih i tipičnih primjera, koji potvrđuju rečeno.

2. DOSADAŠNJE AKTIVNOSTI

Imajući to u vidu, izvjesno je bilo očekivanje da će i u područjima prehrane, odnosno proizvodnje hrane i njene sigurnosti također morati nastupit promjene. U tom smjeru išao je, danas zastarjeli Zakon o hrani iz 2006 godine, i njegova - kako se to ubrzo pokazalo- potpuno promašena Uredba o njegovoj izmjeni i dopuni (NN 85/2006).

No, dok je samim zakonom - odredbama kojima je utvrđena odgovornost za svaku štetu nastalu kao posljedica neispravne hrane; i dok su tim odredbama utvrđena obveza sustavnog osiguranja općih i specifičnih uvjeta higijene, te postavljeni zahtjevi za uspostavom sljedivosti u svim fazama, uspostavom evidencije i baze podataka o svim kupcima i dobavljačima, kao i uspostavom kontinuirane higijenske kontrole uvjeta proizvodnje sukladno načelima HACCP (članak 25., 26., 28. i 29. zakona) – spomenutom uredbom zakonodavac je u konačnici potpuno dezavuirao sva dotadašnja pozitivna nastojanja.

Prebacivanjem, ili bolje reći isključenjem iz prakse dijela kaznenih odredbi koje se odnose upravo na zadnje spomenuto područje, zakonodavac si je - rečeno sportskim rječnikom - sam sebi zabio autogol.

Umjesto korak po korak, zasigurno mukotrpane implementacije u svakodnevnu praksu novih i opravdanih zahtjeva, odlaganjem primjene tih «qonditio sine qua non» odredbi, cijeli je projekt zalutao u bespuća formalizama, a odgovornim sudionicima poslao poruku o još jednoj «izmišljotini na koju smo prisiljeni zahtjevima nama nesklone Europe», ali i nekompetentnosti njihovog zakonodavca.

To što je - na sreću - s jedne strane, praksa nastavila ukazivati na neophodnost uvođenja potrebnih promjena, a s druge, što je i dio budućih europskih partnera ismijao u svojim glasilima ovakve kontradiktorne i kontraproduktivne postupke, ipak je rezultiralo s nečim dobrim.

I prije roka propisanog starim, donijet je s proljeća prošle godine novi poprilično izmijenjen Zakon o hrani. Za divno čudo, umjesto poznatih floskula - posebno onih kada se u prijelaznim i završnim odredbama daljnja odgovornost za njegovo provođenje elegantno prebacivala na resorna ministarstva, uz davanje im dvogodišnjeg provedbenog roka - čini se da je novi zakon uspio izbjeći stare stupice.

Naime, skoro istodobno donijeti su:

- Pravilnik o službenim kontrolama...sa svim potrebnim priložima,
- Pravilnik o higijeni hrane ...sa svojim priložima, i
- Pravilnik o higijeni hrane životinjskog porijekla ...sa svojim operativnim odjeljenjem.

Pa ipak, ostalo je iz starog zakona ponešto, što će ovom novom, zasigurno otežati realizaciju dobrih namjera iz faze njihovog donošenja.

3. BIT PROBLEMA

U čemu je bit problema?

Leži on - što je i svojevrsni paradoks - prvenstveno u činjenici da se osnova cijelog zakona vezuje uz opće poznati Codex Alimentarius, ili još poznatiji HACCP.

Bez obzira što je za razliku od svog prethodnika ovaj zakon smanjio svoje direktno pozivanje na načela HACCP, on im je putem vlastitih odredbi zapravo dao snagu zakona samog. I to je ono što je uistinu pozitivno.

Ono što baš i nije, slijedi iz njegove nomo-tehničke strukture zakona kao takvog. Po logici stvari uslijedio je razvoj njegovih struktura od poznatog načela da prema kraju idu opće i provedbene odredbe, pa do poznatijih kaznenih, te prijelaznih i završnih odredbi.

Slijedeći tako vlastitom strukom propisani način ispisivanja sadržaja, zakon je ostao samo zakonom, a propustio mogućnost postati podlogom novog sustava, ili barem sustavnim zakonom.

Na prvom mjestu, početni gaf je učinjen već samim imenovanjem zakona. A kada je to već učinjeno, logično je da je i tekst koji je uslijedio nastavio je bolovati od iste bolesti nedovoljne zaokruženosti i povezanosti funkcija.

Umjesto naglasaka na sigurnosti, težište je ostalo na higijenskom aspektu njegova sadržaja. Na taj je način već unaprijed isključen iz prakse najveći dio strukture Codex Alimentarius, koja tek kao cjelina ima efekta u svojoj zaštitnoj funkciji.

Naime, sam Codex u *Sekciji I.* – Ciljevi – kao osnovnu zadaću cijelog sustava «identificira bitna načela higijene hrane, primjenljive kroz lanac hrane (od primarne proizvodnje do krajnjeg potrošača)», pri čemu je sam čin identifikacije usmjeren «osiguravanju sigurnosti i prikladnosti hrane za ljudsku ishranu».

Naredni korak još više naglašava ovu potrebu i usmjerava započeti proces u pravom smjeru, naglašavajući kako slijedeći korak treba biti: «preporučiti pristup temeljen na HACCP, kao sredstva za povećanja sigurnosti hrane»!

Codex potom uspostavlja vlastitu strukturu koja se konzistentno i konzekventno razvija kroz njegova poglavlja.

I to kako slijedi:

- Tako se u *Sekciji II.* - Uređuju opseg, upotreba i definicije;
- *Sekcija III.* - Uređuje fazu primarne proizvodnje, s pripadajućom higijenom okoliša, higijenska proizvodnja hrane, rukovanje, skladištenje i transport, te čišćenje, održavanje i osobna higijena kod primarne proizvodnje;
- *Sekcija IV.* - Postavlja zahtjeve pred pogon, njegov projekt i njegova postrojenja, i to jednako na području lokacija, objekata i prostorija, pa do zahtjeva na opremu i postrojenja;
- *Sekcija V.* - Uvodi i uspostavlja kontrolnu funkciju u promatranim procesima, u koju uključuje kontrolu rizika za hranu, postavlja ključne aspekte sustava higijenske kontrole, kao što postavlja zahtjeve: na ulazne materijale i sirovine, pakiranje, vodu, upravljanje i nadziranje, dokumentaciju i zapise, te uređuje postupke povlačenja nesukladnih proizvoda;
- *Sekcija VI.* - Uređuje održavanje i zdravstvene mjere u pogonu. U njih uključuje postupke i programe održavanja i čišćenja, sustav kontrole štetočina, upravljanje otpadom, te nadziranje učinkovitosti uspostavljenih mjera;
- *Sekcija VII.* - Zadržavajući se još uvijek na razini pogona, uređuje pitanja osobne higijene, ali i zdravstveno stanje uposlenih promatrano kroz osobnu čistoću i propisano ponašanje, ali kroz ozljede i bolesti kao posebno izražene mogućnosti.
- U *sekciji VIII.* - Uređuje se područje transporta, s uključenim općim zahtjevima, te njihovoj upotrebu i održavanju;

- *Sekcija IX.* - Pokriva informacijsko područje o određenom proizvodu, tako da kreće od identifikacije i praćenja šarže, nastavlja preko općih podataka o proizvodu i njegovom sigurnosnom označavanju, da bi završila s potrebom osposobljavanja potrošača;
- I konačno zadnja *Sekcija X.* - određuje neophodnost osposobljavanja osoba uključenih u postupke s hranom, bilo da se u njima nalaze i direktnim ili indirektnim kontaktima. Stavljajući naglasak na svjesnost i odgovornost kao temeljno značenje u procesu, cjelinu modula dovršava sa zahtjevom za tehnikama rukovanja na siguran način.

No tu priča o Codex Alimentariusu nije gotova.

Mada je on formalno završen sa svojom desetom sekcijom, nastavlja se njegova nadogradnja s Anexom, koji koncentriranim načinom govori o «*Sustavu analize opasnosti o kritičnih točaka (HACCP) i smjernica za njihovu primjenu*», tek tada po prvi puta nabrajajući sedam poznatih načela toga sustava. A ona su, nasuprot svojoj ulozi bitnog dijela Codexa, u Zakonu postavljene kao cjelina stručnog zahtjeva.

Pri svemu, nije potrebno ni dodatno naglašavati, kako novi Anex u Codexu daje smjernice za primjenu HACCP sustava, a da takvog dijela u Zakonu jednostavno nema.

4. ŠTO KAŽE ZAKON O HRANI?

A što Zakon o hrani, zapravo kaže?

On tek u svojoj *Glavi V.* – potvrđujući uvodnu primjedbu - uvodi naslov «Higijena hrane», s njenim pod-poglavljima: Obveze subjekata u poslovanju hranom, Registracija i odobrenje objekata, Upisnik registriranih objekata, Upisnik odobrenih objekata, Vodiči, Ovlašt za donošenje provedbenih propisa i nacionalne mjere. Dakle, formalnih odredbi koliko se smatra potrebnim, a stručno-sadržajnih i funkcionalnih, u tragovima.

U svom *članku 51. stavak 1.* – kao jedinom mjestu na kojem se HACCP uopće spominje kao obveza – Zakon propisuje da: «*Subjekti u poslovanju hranom moraju uspostaviti i provoditi redovite kontrole higijenskih uvjeta u svim fazama proizvodnje, prerade i distribucije hrane, osim na razini primarne proizvodnje i pripadajućih djelatnosti, u svakom objektu pod njihovom kontrolom, provedbom preventivnog postupka samokontrole, razvijenog u skladu s načelima sustava HACCP-a*».

U *članku 60.* – kojim se uređuje područje Obveze subjekata u poslovanju s hranom za životinje – ponovo se spominju samo načela HACCP.

Tu i tamo, kasnije stidljivo spominjanje HACCP u različitim situacijama do kraja sadržaja Zakona, ništa ne mijenja na izrečenoj primjedbi.

I što imamo u konačnici?

Imamo s jedne strane zaokruženi sustav mjera pod nazivom HACCP – kojemu čak i nova međunarodna norma ISO 22.000 ne amputira dijelove, već ga prihvaća u cjelini, a potom sama nadograđuje dodatne neophodne lex-artis zahtjeve – a s druge strane Zakon o hrani.

Premda je Zakon očigledno u svoj sadržaj uveo HACCP u dobroj intenciji da bude nositelj stručno-funkcionalnog dijela njegova sadržaja, sam odustaje od početnog zahtjeva ne koristeći u vlastitoj strukturi, strukturu sustava na kojega se poziva.

No, to bi se još donekle i dalo razumjeti i oprostiti, jer – kao što je već rečeno – svaki zakon pa i ovaj mora slijediti vlastita nomotehnička pravila.

Oprostiti se međutim ne može činjenica «nedovoljnosti» i «nekonsekventnosti» samoga sadržaja. I što je još lošija varijanta; u cjelini kasnijeg zakonskog teksta nigdje se ne može niti naslutiti da će takvo što biti eventualno i kasnije urađeno.

Upravo je struktura Codex Alimentarius-a, uvjet bez koga se ne može, ako se uistinu žele odgovarajući rezultati.

Ostajući nedorečen i usidren samo na razini higijenskog aspekta, gubeći pri tome onaj mnogo značajniji «sigurnosni», novi zakon je u pokušaju da ne ponovi greške starog, ipak uspio u svom davanju autogola.

Higijena definitivno jeste zona, područje ili obrazac ponašanja koje se vlastitom neophodnošću nameće za promatrano područje prehrambene proizvodnje i njenog konzumiranja. No, ona je sa svoje strane ipak funkcionalno i posljedično postavljena mnogo niže od pojma sigurnosti. On je sam, pak, koliko god može biti područjem, u svojoj biti pravi složeni Sustav. I to već govori dovoljno i samo za sebe.

Upravo se kroz aktiviranje sustava sigurnosnih mjera i njihovom nadzoru pokušava utjecati na ono što je i laičkom rječniku prepoznatljivo u svom višem značenju opasnosti. A kad se te opasnosti – kao što i sam HACCP čini – podijele na tri osnovne grupe sukladno vlastitim izvorištima, stvar postaje još jasnija.

Tada specificiranje opasnosti na područja fizičkog, kemijskog ili mikrobiološkog utjecaja i izvora, koliko god mogle biti i dijelom higijenskih propusta, u svojoj cjelini ipak ih drastično nadilaze, kao područje.

Tada se i zakonodavcu ne može ništa drugo poručiti osim svega par jednostavnih upozorenja i dobrih želja.

5. ZAKLJUČAK

Prvo - odlučiti se, generalno, što se zapravo želi predmetnim zakonom?

Da li se želi prosti formalizam njegovog uključenja u zahtjeve budućih europskih partnera, ili – što nam se čini nedvojbenim i pravim razlogom – uspostavljanje sigurnosnih sustava na određenom području, koji će štiti prvenstveno građane vlastite države, a putem njih i njene goste?

Ne bi se, naime smjelo zaboraviti, da će i unutar predstojećeg sveopćeg gospodarstvenog i inog povezivanja s članicama te nove državno-društvene zajednice, i dalje stvarni partneri hrvatskim tvrtkama biti njihove tvrtke. Njih, činjenica da smo članovi istog društvenog konglomerata – budimo u to posve sigurni – neće ni najmanje smetati da nam primjerice u toliko najavljivanoj «slobodi razmjene roba», ne pokušaju, što sada neštedimice čine, ubaciti, primjerice, u kontingente meso koje na svojoj specifikaciji uopće nema datum klanja, već se nastavlja s praksom sitnih brojeva i slova i datumima pakiranja. Pa i to pod uvjetom, da nam se umjesto specifikacije, koja još i koliko-toliko smisleno govori o proizvodu, kao i do sada ne ponude «deklaracije», koje baš i ne govore previše u prilog željene sigurnosti.

A da paradoks bude veći, zahtjev za ovako važnim dokumentom, u njegovoj ulozi «pancer-osigurača» nije postavljen nigdje u zakonu koji bi trebao biti osnovom svega.

Drugo – odlučiti se o prihvaćanju strukture koja je i u većini država budućih partnera prihvaćena na način da je HACCP kao cjelina zaogrnut u zakonski ogrtač, ili kao i do sada nastaviti s gradnjom nekog vlastitog hibrida, koji ne može biti ništa drugo do «izmišljanje tople vode».

Stoga, prema kraju i umjesto generalnog zaključka, ako išta ima poseban značaj i vrijednost u novom Zakonu o hrani, onda je to njime predviđena mogućnost edukacije stručnih kadrova. Nju najtoplije preporučujemo.

Imajući u vidu da je područje kvalitete - u koje na neki način spada i HACCP - specijalistička zona znanja koja se već uveliko predaje na fakultetima i s čijim se sadržajem već ozbiljno računa u novijim znanstvenim istraživanjima kroz ponuđene magistarske radove i doktorske

disertacije, odista bi bilo u najmanju ruku neozbiljno od strane zakonodavca da poslove nadziranja ova značajnog područja povjeri osobama koje za njega nisu stručno izobražene.

Upravni postupak i upravni nadzor nešto su posve suprotno kada se uvedu u područje kao što je sigurnost vezana uz postupak proizvodnje i posluživanja hrane. A ako se još tomu pridodaju do sada spomenute kontradikcije vezane uz njegov sadržaj, izvjesnost da efekti nadzora neće biti pozitivni, realno je prisutna.

Tradicionalni inspekcijski nadzor uvijek je ovisio o provjerama na licu mjesta i uzimanjem slučajnih uzoraka finalnih uzoraka s ciljem konačnog jamčenja zdravstvene ispravnosti hrane. Koliko god da je poodavno i znanstveno dokazano kako je ovakav pristup reaktivan a ne preventivan, on se i do danas nije promijenio, što mora značiti da su mu i efekti ostali na početnim razinama. Stoga i logičko pitanje zašto insistirati na starim modelima kad a u praksi postoje mnogo elastičniji i manje inertni procesni modeli, ima svoje puno opravdanje.

S druge strane pak, i sa svim uvažavanjem stručnih službi koje pripremaju zakone za saborsku proceduru, odista se čini nelogičnim da zakoni ovako širokog dosega i dubinskog utjecaja, ne sadrže u sebi i maksimalno specijaliziranu stručnu podlogu. A nju mogu ponuditi eksperti samo ovog specijaliziranog profila, od kojih se i dobar dio baš danas nalazi i među sudionicima ovog cijenjenog skupa. Analizirati primjenu HACCP-a, stoga bi po nama, mogle obavljati samo stručne osobe, jednako osposobljene za razumijevanje, koliko i za implementaciju osjetljivog sustava kao što je on. Naime, upravo je doseg i stupanj implementacije ono što je neophodno provjeravati u eventualnom postupku nadzora. Kako danas takve podloge nema, realno je u praksi očekivati upad u još jednu od brojnih stupica, koja se automatski otvara u svim slučajevima koji boluju od nestabilnosti podloge i procesnih nedovršenosti.

U kontekstu rečenog, ono što zadnje treba gubiti iz vida je činjenica, kako je zapravo HACCP svojevrsni «autonomni kontrolni mehanizam» već sam po sebi. Zbog toga i najinteligentniju stvar koju bi trebalo učiniti, je **aktivirati ga u potpunosti i dopustiti mu da obavlja zadanu funkciju**. Sve ispod toga, praktični je promašaj i korijen za neka nova nerazumijevanja, ili čak nevjerovanja u dobru zakonodavčevu volju.

To što je HACCP prihvaćen u zakonodavstvima diljem svijeta, kada mu ona istodobno daju i zakonodavnu snagu, još uvijek ne znači da se prema njemu može ophoditi kao i prema bilo kojem drugom zakonskom ili pod zakonskom aktu. Primjerice amputirati mu dijelove i primjenjivati ih prema vlastitom nahođenju. To ne može niti jedan od zakona, a još manje organi zaduženi za njihovo provođenje i nadzor.

Činjenica da on već postoji sam po sebi i izvan njihovih okvira, glavnim je razlogom za takvo što.

Stoga, opetovano rečeno, ne preostaje ništa drugo, osim, ili ga prihvatiti u cijelosti, ili krenuti nekim novim smjerom.

LITERATURA :

- Zakon o hrani – 20.04.2007
- Codex Alimentarius

FUNCTIONAL AND STRUCTURAL NONCONFORMITY BETWEEN FOOD LAW AND HACCP

The 2007 Food Law was brought in as a so-called “structural law” in the important field of food safety, and also to close some of the loopholes of the previous law of 2006. Much though it succeeded in the main, it was not entirely successful. The basic omission was made in relation to its structure, on one hand, and to the Codex Alimentarius, on the other. That is, the Codex Alimentarius, accepted throughout the world as the basis of the system known as HACCP, although such was to be logically expected, was not included in the Law itself. This resulted in the fact that the Law’s provisions merely refer to HACCP, and do not actually follow it. This being an area of narrow specialization within a broad reach, such a thing was only to be logically expected.

From this, naught but negative consequences arose, so the Law’s core, in place of the essential “food safety” substitutes “food hygiene”, which is actually part of the structure of safety, and in itself of lower rank than safety as a general concept.

Key words: *system, safety, basis, conformity.*