



REPUBLIKA E SHQIPËRISË

KUVENDI

Komisioni për Ekonominë dhe Financat

Tiranë, më 6.11.2019

Dokument parlamentar

(Komisioni përgjegjës)

R A P O R T

“PËR FALJEN E GJOBAVE TË VENDOSURA NGA AUTORITETI KOMBËTAR I USHQIMIT NDAJ OPERATORËVE TË BIZNESIT USHQIMOR”

I. Hyrje

Komisioni për Ekonominë dhe Financat, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 6.11.2019, mori në shqyrtim “Për faljen e gjobave të vendosura nga Autoriteti Kombëtar i Ushqimit ndaj operatorëve të biznesit ushqimor”, bazuar në nenet 32-38 të Rregullores së Kuvendit.

Për shqyrtimin e këtij projektligji u caktua relator Z. Arben Ahmetaj.

Për të prezantuar projektligjin ishte i pranishëm Z. Ilir Beqaj në cilësinë e propozuesit.

Gjithashtu si përfaqësues të Qeverisë të pranishëm në mbledhje ishin edhe Znj. Ermira Gjeçi, Zv. Ministër i Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural, Z. Robert Lili, Drejtor i Përgjithshëm i Autoritetit Kombëtar të Ushqimit (AKU) dhe Z. Alban Mesonjësi, Drejtor Juridik në Ministrinë e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural.

II. Baza ligjore Kushtetuese

Projektligji është propozim i një deputeti në mbështetje në neneve 81 pika 1, të Kushtetutës dhe është hartuar në përputhje me nenin 68 të Rregullores së Kuvendit të Shqipërisë.

III. Qëllimi dhe përmbajtja e projektligjit

Projektligji ka për qëllim faljen të gjitha gjobave të papaguara, të vendosura nga Autoriteti Kombëtar i Ushqimit, prej datës 1.07.2019 deri më datë 31.08.2019, në zbatim të nenit 68, pika 1, shkronja “e”, “g” dhe “i”, të ligjit nr. 9863 datë 28.01.2008 “Për ushqimin”, ndaj operatorëve të biznesit ushqimor.

Më konkretisht, sipas projektligjit, përfitojnë faljen e gjobave të gjithë operatorët ekonomik të cilët janë të regjistruar në Qendrën Kombëtare të Biznesit, por, në momentin e inspektimit nuk kanë qenë të pajisur me licencën për “Prodhim, përpunim e shpërndarje me shumicë e ushqimeve”, me kodin II.1.A, dhe licencën për “Shitje me shumicë e ushqimeve me origjinë shtazore (për njerëz)”, me kodin II.1.B, të parashikuara në Aneksin 1 të VKM-së Nr. 538, datë 26.05.2009, “Për Licencat dhe Lejet që trajtohen nga apo nëpërmjet Qendrës Kombëtare të Biznesit (QKB) dhe disa rregullime të tjera nënligjore të përbashkëta”, të ndryshuar”.

Arsyet e ndërmarrjes së nismës.

Përmes relacionit shoqërues të projektligjit, informohemi se deputeti nismëtar, ka patur disa takime me operatorë të ndryshëm ekonomikë të biznesit ushqimor, ku dhe janë evidentuar shqetësime lidhur me disa gjoba, të vendosura nga Autoriteti Kombëtar i Ushqimit.

Këto vendime për gjoba janë marrë pas inspektimeve të kryera nga Autoriteti Kombëtar i Ushqimit në të gjithë vendin, në periudhën 1 korrik – 31 gusht 2019, në përmbushje të misionit të vet dhe në bashkërendim me institucionet e tjera në kuadër të përpjekjeve për të rritur shkallën e zbatimit të ligjit dhe të reduktimit të informalitetit.

Këto inspektime janë kryer edhe pranë operatorë ekonomikë që kanë aktivitet kryesor prodhimin, përpunimin dhe shpërndarjen me shumicë të ushqimeve si dhe operatorë ekonomikë që kanë aktivitet kryesor shitjen me shumicë të prodhimeve shtazore, nga ku kanë rezultuar, operatorë ekonomikë të pa pajisur me lejen e veçantë të ushtrimit të llojit të aktiviteti sipas përcaktimeve të Vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 538, datë 26.05.2009.

Nga kontaktet që deputeti propozues ka patur me këta operatorë ekonomikë të biznesit ushqimor, këta të fundit janë shprehur se kanë qenë të painformuar për detyrimin e pajisjes me këto leje të veçanta.

Ndërkohë nga të dhënat e marra nga Qendra Kombëtare e Biznesit rezulton se:

- Për licencën e tipit II-1- A për periudhën korrik – gusht 2018 janë bërë 79 kërkesa për pajisje me licencë, ndërsa po për të njëjtën periudhë në vitin 2019 janë bërë 808 kërkesa për të njëjtën licencë.

- Për licencën e tipit II-1- B nëse në periudhën korrik – gusht 2018 janë bërë 52 kërkesa për pajisje me licencë, ndërsa po për të njëjtën periudhë në vitin 2019 janë bërë 607 kërkesa për të njëjtën licencë.

Po nga të dhënat e marra nga QKB, rezulton se më shumë se 75 % e kërkesave të periudhës korrik – gusht 2019 janë miratuar.

Për sa më sipër, numri 10 herë më i lartë kërkesave në verën e 2019 krahasuar me verën e 2018 dhe miratimi në 2019 i më shumë se 75 % të kërkesave konsiderohet se dëshmon që në shkallë shumë të lartë moszbatimi i ligjit nga operatorë të ndryshëm të biznesit ushqimor ka pasur si motiv kryesor mungesën e informacionit, dhe për këtë arsye propozohet prej deputetit, që këto gjopa të vendosura nga Autoriteti Kombëtar i Ushqimit për operatorët ekonomik të biznesit ushqimor në periudhën 1 korrik 2019 deri në 31 gusht 2019 të falen.

IV. Shqyrtimi i projektligjit në komision.

Relatori i Komisionit, në fjalën e tij u shpreh se nga analizimi i kujdesshëm i projektligjit “Për faljen e gjobave të vendosura nga Autoriteti Kombëtar i Ushqimit ndaj operatorëve të biznesit ushqimor”, evidentohen disa problematika si më poshtë vijon:

1. Problematika lidhur me kategorinë e subjekteve përfitues sipas propozimit.

Qëllimi dhe objektivi i projektligjit sipas nenit 1 të tij, është falja e gjobave të subjekteve të cilët janë dënuar nga AKU, bazuar në nenin 68, pika 1, shkronja “e”, “g” dhe “i” të ligjit nr. 9863 datë 28.01.2008 “Për ushqimin”.

Bazuar në dispozitat e evidentuar në nenin 1 të projektligjit, rezulton se gjokat që propozohen të falen, janë vënë për shkeljet e konstatuara që konsistojnë në:

- **Zhvillimin e biznesit në një stabiliment të peregjistruar.** Për këtë shkelje sipas nenit 68 pika 1 shkronja “e” të ligjit të sipërcituar, masa e gjobës varion në intervalin nga 1 000 000 lekë deri në 2 000 000 lekë
- **Veprimet në kundërshtim me kërkesat e vetëkontrollit.** Për këtë shkelje sipas nenit 68 pika 1 shkronja “g” të ligjit të sipërcituar, masa e gjobës varion nga 100 000 lekë deri në 200 000 lekë
- **Veprimet në kundërshtim me kërkesat e gjurmueshmërisë.** Për këtë shkelje sipas nenit 68 pika 1 shkronja “i” të ligjit të sipërcituar, masa e gjobës varion nga 100 000 lekë deri në 200 000 lekë.

Sa më sipër, operatorët ekonomik, që “prek” apo që pretendohet të përfitojnë nga ky projektligj, nuk janë vetëm operatorët që zhvillojnë biznesin në një stabiliment të peregjistruar/të pa licencuar lidhur me veprimtaritë e prodhimit primar, të përpunimit, magazinimit, ruajtjes, transportit, tregtimit me shumicë apo pakicë, përfshirë edhe në hapësira të lëvizshme dhe/ose të përkohshme. Sipas nenit 1 të projektligjit, përfitojnë gjithashtu edhe operatorët që kanë kryer veprime në kundërshtim me kërkesat e

vetëkontrollit (heqja nga tregu e ushqimeve të importuara, prodhuara, përpunuar, shpërndarë apo nxjerrë në treg, që nuk janë në përputhje me kërkesat e sigurisë ushqimore apo dëmton shëndetin e njerëzve) si dhe operatorët që kanë kryer veprime në kundërshtim me kërkesat e gjurmueshmërisë (që lidhen me krijimin e një sistemi/bazë të dhënash dhe garantojnë procedurat, të cilat mundësojnë identifikimin në çdo çast në të gjitha nivelet e prodhimit, të përpunimit dhe të shpërndarjes së ushqimit, të lëndëve të para, me origjinë bimore ose shtazore, kafshët, që prodhojnë ushqim ose kafshët e përdorura në prodhimin e ushqimeve, përfshirë gjurmimin e çdo substance tjetër, të përcaktuar për të bashkëvepruar ose që ka bashkëvepruar me ushqimin).

Ndërkohë që sipas relacionit dhe vetë nenit 2 të projektligjit, nga kjo falje përfitojnë të gjitha subjektet të cilët janë të regjistruar në Qendrën Kombëtare të Biznesit, por, në momentin e inspektimit nuk kanë qenë të pajisur me licencën për “Prodhim, përpunim e shpërndarje me shumicë e ushqimeve”, me kodin II.1.A; dhe licencën për “Shitje me shumicë e ushqimeve me origjinë shtazore (për njerëz)

Për sa më sipër, përcaktimet e nenit 1 nuk janë harmonizuar me frymën e projektligjit në përgjithësi kjo duke patur në konsideratë përcaktimet e nenit 2 të tij.

2. Premisa për antikushtetueshmëri për shkak të cenimit të parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit.

Gjobat e propozuar për tu falur sipas këtij projektligji i përkasin periudhës 1.07.2019 deri 31.08.2019.

Në relacionin që shoqëron projektligjin, nuk jepet ndonjë informacion se përse nga gjithë gama e shkeljeve të evidentuara nga AKU ndër vite, zgjidhen për tu falur vetëm shkeljet e sanksionuara në segmentin kohor 1 korrik- 31 gusht 2019, kur shkelje të tilla mund të jenë kryer ndër vite dhe nga shumë subjekte të tjerë të cilët kanë paguar ose jo por që nuk përfshihen në gamën e subjekteve përfitues të faljes sipas projektligjit të propozuar.

Theksojmë se ligji nr. 9863 datë 28.01.2008 “Për ushqimin” si dhe VKM-ja nr. 538, datë 26.05.2009, “Për Licencat dhe Lejet që trajtohen nga apo nëpërmjet Qendrës Kombëtare të Biznesit (QKB) dhe disa rregullime të tjera nënligjore të përbashkëta”, të ndryshuar”, kanë hyrë në fuqi prej shumë vitesh tashmë dhe evidentimi nga AKU, i llojit të shkeljeve të përcaktuara në nenin 1 dhe 2 të projektligjit por edhe shume shkeljeve të tjera të parashikuara nga ligji për ushqimin është pjesë e punës së përditshme të saj.

Ky segmentim i periudhës përfituese dhe tipologjisë së shkeljeve, pa një argumentim bindës, krijon premisën për antikushtetueshmëri për shkak të cenimit të parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit, të sanksionuar në nenin 18 të Kushtetutës, për shkak se është selektiv dhe favorizues i një kategori specifike operatorësh ekonomik, bën trajtim të pabarabartë dhe diferencues (diskriminues) mes operatorëve që kanë kryer të njëjtën shkelje në kohë të ndryshme por edhe mes operatorëve të tjerë të cilët kanë kryer shkelje të natyrave të ngjashme, të parashikuar nga ligji.

Parimi i barazisë dhe mosdiskriminimit, si një parim i rëndësishëm kushtetues, është trajtuar gjerësisht edhe nga Gjykata Kushtetuese e cila shprehet:

“Gjykata ka theksuar se parimi i barazisë synon që të gjithë të jenë të barabartë në ligj dhe përpara ligjit, jo vetëm në të drejtat themelore të parashikuara në Kushtetutë, por edhe në të drejtat e tjera ligjore. Barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjlojta për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Barazia para ligjit dhe në ligj presupozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta. Megjithatë, parimi i barazisë nuk e ndalon trajtimin e diferencuar, por trajtimi i ndryshëm i kategorive të caktuara që përfitojnë nga kjo e drejtë mund të përligjet vetëm në raste përjashtimore dhe për shkaqe të arsyeshme e objektive (*shih vendimet nr. 39, datë 16.10.2007; nr. 19, datë 09.07.2009; nr. 4, datë 12.02.2010; nr. 71, datë 27.11.2015; nr.10, datë 29.02.2016 të Gjykatës Kushtetuese*).

Sa më sipër, për shkak se projektligji objekt shqyrtimi, nuk siguron/sanksionon trajtimin e barabartë të individëve që janë në kushte të barabarta, vlerësohet se është në kushtet e cenimit të parimit të barazisë dhe mosdiskriminimit.

- Cenim i parimit të së drejtës që “padijenja e ligjit nuk të përjashton nga përgjegjësia”.

Arësyeja e vetme e dhënë në relacionin shoqërues të projektligjit për faljen e gjobave të vendosura nga AKU, bazuar në nenin 68, pika 1, shkronja “e”, “g” dhe “i” të ligjit nr. 9863 datë 28.01.2008 “Për ushqimin”, lidhet me mungesën e informacionit nga operatorët ekonomik të ushqimit për detyrimin e tyre për tu pajisur me licencë për “Prodhim, përpunim e shpërndarje me shumicë e ushqimeve”, me kodin II.1.A; dhe licencën për “Shitje me shumicë e ushqimeve me origjinë shtazore (për njerëz)”, me kodin II.1.B, të parashikuara në Aneksin 1 të VKM-së Nr. 538, datë 26.05.2009, “Për Licencat dhe Lejet që trajtohen nga apo nëpërmjet Qendrës Kombëtare të Biznesit (QKB) dhe disa rregullime të tjera nënligjore të përbashkëta”, të ndryshuar”.

Lidhur me këtë argument, së pari duhet të theksojmë faktin se parimi i përgjithshëm i së drejtës, konsiston në faktin se “padijenja e ligjit nuk të përjashton nga përgjegjësia”. Thënë këtë, argumenti mbi mungesën e informacionit, nuk mund të konsiderohet i qënësishëm dhe bindës.

Së dyti, ligji nr. 9863 datë 28.01.2008 “Për ushqimin” si dhe VKM-ja nr. 538, datë 26.05.2009, “Për Licencat dhe Lejet që trajtohen nga apo nëpërmjet Qendrës Kombëtare të Biznesit (QKB) dhe disa rregullime të tjera nënligjore të përbashkëta”, të ndryshuar”, kanë hyrë në fuqi prej shumë vitesh tashmë 2008 - 2009, pra janë miratuar përpara 10 vjetësh dhe nuk kemi të bëjmë me një VKM të dalë rishtazi me pamundësi për tu bërë e njohur nga publiku i gjerë.

Nga verifikimi i 8, ndryshimeve të bëra ndër vite, në VKM-në nr. 538, datë 26.05.2009, të sipërcituar, nuk rezulton të jenë bërë ndryshime që lidhen me fushën II “Ushqimi dhe shëndeti” Kategoria II.1, “prodhimi dhe/ose tregtimi i ushqimeve”, që janë edhe licencat të cilat i trajton projektligji në nenin 2, çfarë do të thotë se kuadri ligjor për këtë kategori licencash, ka qënë i konsoliduar dhe i pandryshuar.

Sa më sipër, pretendimi për mungesë informacioni nuk mund të konsiderohet bindës.

- ***Premisa për cenim të qëllimit të ligjit “Për ushqimin”, zbehje të kredibilitetit të AKU-së tek publiku ,dhe impakti e perceptimi jo pozitiv i tij nga publiku.***

Qëllimi i ligjit nr. 9863 datë 28.01.2008 “Për ushqimin” është të vendosë bazat për sigurimin e një niveli të lartë të mbrojtjes së shëndetit të njerëzve dhe interesat e konsumatorit, duke përcaktuar, kërkesat dhe parimet e përgjithshme dhe detyrimet e operatorëve të biznesit për higjienën dhe sigurinë e ushqimeve; kërkesat e përgjithshme për cilësinë e ushqimeve dhe për regjistrimin e treguesve gjeografikë dhe emërtimin e origjinës së kontrolluar, për mënyrën e etiketimit dhe të nxjerrjes në treg të ushqimeve; sistemin e kontrollit zyrtar të ushqimeve, sistemin e laboratorëve të autorizuar për analiza dhe të laboratorëve të referencës; krijimin e Autoritetit Kombëtar të Ushqimit dhe të përgjegjësivë të tij,

Sa më sipër, falja e gjobave ndaj një kategorie specifike operatorësh dhe shkeljesh specifike me pretendimin se nuk kishin informacionin e duhur për detyrimet që vendos ligji për ushqimin dhe se pasi u gjobitën u njohën me këtë të drejtë dhe janë licensuar, mund të krijojë premisë për cenim të qëllimit të ligjit të sipërcituar dhe të zbehjes se efektivitetit dhe kredibilitetit të AKU si struktura kompetente e ngarkuar për këtë qëllim.

Duke njohur se sa sensitive është fusha që prek projektligji, për shkak se lidhet drejtpërsëdrejti me sigurinë ushqimore si dhe duke njohur edhe problematikat e bëra publike pikërisht në periudhën kohore që i referohet ky projektligj (evidentojmë problemet me nivelin e lartë të nitrarit tek shalqiri dhe pjepri apo problematikat me mishin e pulës), vlerësojmë se impakti dhe perceptimi jo pozitiv, që mund të sjellë ky projektligj në publikun e gjerë, mund të jetë i ndjeshëm.

Gjithashtu, projektligji mund të krijojë premise për “spekulime” në të ardhmen, për shkak se krijimi të efektit “moral hazard”, pra në krijimin e frymës se gjobat mund t’ju falen, çfarë sjell mungesë sensibiliteti të operatorëve ekonomik ndaj ndëshkueshmërisë së ligjit, për rrjedhojë mungesë “frike” nga mos respektimi i ligjit.

Përfaqësuesit e Ministrisë së Bujqësisë dhe Zhvillimit e kundërshtuan gjithashtu projektligjin e propozuar dhe argumentuan se veprimtaria e AKU është kryer në mbështetje të plotë të dispozitave ligjore dhe rregullatore në fuqi. Gjatë ushtrimit të këtyre funksioneve të saj të dhëna nga ligji, ka konstatuar kundërligjshmëri dhe për këtë shkak ka proceduar edhe me aplikimin e penaliteteve sipas ligjit. Padijenja e biznesit për parashikimet ligjore dhe rregullatore nuk i perjashton ato nga përgjegjësia.

Ato shpjeguan gjithashtu se për periudhën janar – shtator 2019, janë penalizuar në total 79 operatorë ekonomik për mospasje të licencës. Nga këto, në periudhën korrik 2019, janë penalizuar gjithsej 22 operatorë ekonomik, ndërkohë që në gusht 2019, janë penalizuar 30 operatorë ekonomik. Pra ka edhe subjekte të tjera të cilat janë penalizuar për periudha të tjera po për këtë shkelje por që nuk përfitojnë nga falja sipas projektligjit të propozuar.

Anëtarët e tjerë të Komisionit shtruan një sërë pyetjesh që konsistojnë në numrin e operatorëve ekonomik që janë penalizuar për shkelje të tjera përveç atyre që kanë lidhje me licensimin, nëse këto vendime janë ankimuar dhe cili ka qënë rezultati i ankimit.

Z. Beqaj, theksoi se është tërësisht dakort me gjetjet e relatorit lidhur me antikushtetueshmërinë apo edhe me efektin “moral hazard”, por shpjegoi se iniciativa e tij bazohet në shifrat aktuale. Vërtetë mund të krijohet një regjim i pabarabartë mes operatorëve ekonomik që kërkohet të falen për këtë periudhë me ato operatorë të penalizuar në periudhat e tjera, por nga ana tjetër, ka edhe operatorë të tjerë të cilët janë regjistruar dhe licensuar në QKL në gusht 2019 (pra kanë qenë të palicensuar), por nuk janë kontrolluar dhe për rrjedhojë nuk janë penalizuar, duke krijuar edhe në këtë rast pabarazi ndaj atyre të penalizuar.

Pas shqyrtimit të gjithë problematikave që mbart kjo nismë dhe marrjes së përgjigjeve për pyetjet e ngritura, anëtarët e Komisionit për Ekonominë dhe Financat u shprehën se një nismë e tillë nuk duhet përkrahur pasi, shkeljet që propozohen të falen kanë impakt direkt në sigurinë ushqimore e cila është primare për qytetarët si dhe cenon qëllimin e ligjit për ushqimin por edhe funksionin parësor të Autoritetit Kombëtar të Ushqimi.

V. Përfundime

Për gjithë problematikat e evidentuara më lart, Komisioni për Ekonominë dhe Financat vlerësoi se projektligji i propozuar nuk duhet të miratohet dhe me votat pro të shumicës së anëtarëve të pranishëm, vendosi mos miratimin e projektligjit “Për faljen e gjobave të vendosura nga Autoriteti Kombëtar i Ushqimit ndaj operatorëve të biznesit ushqimor”.

RELATOR

Arben AHMETAJ

KRYETAR

Arben AHMETAJ