



# SIGURIA USHQIMORE

NJË VËSHTRIM I  
KUADRIT LIGJOR  
NË SHQIPËRI

TIRANË, MARS 2021



This project is funded by  
the European Union

Titulli:

**Siguria Ushqimore – Një vështrim i kuadrit ligjor në Shqipëri**

Autorë:

**Blerina Fani**

**Alban Zusi**

**Fiona Tako**

**Tiranë, Mars 2021**

Ky botim realizohet në kuadër të projektit "Përmirësimi i sigurisë ushqimore nëpërmjet përmirësimit të kuadrit ligjor dhe dialogut"

"Përmirësimi i sigurisë ushqimore nëpërmjet përmirësimit të kuadrit ligjor dhe dialogut" – një projekt nga Qendra Shkencë dhe Inovacion për Zhvillim (SCiDEV) në partneritet me Shoqatën "Albanian Food Industry" (AFI). Për këtë projekt SCiDEV ka siguruar mbështetje me një sub-grant nga Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit në kuadër të projektit 'Dialog për zhvillim politikash gjithëpërfshirëse në Shqipëri (ideAL)', financuar nga Bashkimi Evropian në Shqipëri në kuadër të Mbështetjes për Shoqërinë Civile – IPA Civil Society Facility and Media Programme 2018 – 2019.

Kontakt: [info@scidevcenter.org](mailto:info@scidevcenter.org)

Web: <https://scidevcenter.org/>

Ky botim është realizuar me mbështetjen financiare nga Bashkimi Evropian. Përmbajtja në këtë botim është përgjegjësi e autorëve dhe nuk reflekton pikëpamjet e Bashkimit Evropian.

©Qendra Shkencë dhe Inovacion për Zhvillim

## Përmbajtja

Përmbledhje Ekzekutive.....	3
Metodologjia .....	4
Shkurtime .....	6
Hyrje .....	7
<b>I. Vështrim i legjislacionit të zbatueshëm.....</b>	<b>9</b>
1.1 Operatorët e Biznesit Ushqimor dhe siguria e produkteve .....	11
1.1.1 Licencimi .....	11
1.1.2 Standardet higjieno-sanitare .....	13
1.1.3 Gjurmueshmëria .....	16
1.1.4 Vetëkontrolli .....	19
1.1.5 Thertoret.....	22
1.1.6 Etiketimi.....	25
1.2 Kuadri institucional i garantimit të sigurisë ushqimore.....	28
1.2.1 Autoriteti Kombëtar i Ushqimit .....	28
1.2.2 Kontrolli i importit .....	29
1.2.3 Kontrolli zyrtar .....	30
1.2.4 Laboratorët.....	32
1.2.5 Ndëshkueshmëria.....	34
1.3 Ligje të posaçme .....	36
<b>II. Zbatimi i kuadrit ligjor.....</b>	<b>41</b>
Përfundim dhe Rekomandime .....	48
Bibliografia .....	52



## Përmbledhje Ekzekutive

---

Ky punim hartohet në kuadër të projektit “Përmirësimi i sigurisë ushqimore nëpërmjet përmirësimit të kuadrit ligjor dhe dialogut” – një projekt nga Qendra Shkencë dhe Inovacion për Zhvillim (SCiDEV) në partneritet me Shoqatën “Albanian Food Industry” (AFI) me financim nga Co-PLAN, Instituti për Zhvillimin e Habitatit në kuadër të projektit ‘Dialog për zhvillim politikash gjithëpërfshirëse në Shqipëri (ideAL)’, financuar nga Bashkimi Evropian në Shqipëri në kuadër të Mbështetjes për Shoqërinë Civile – IPA Civil Society Facility and Media Programme 2018 – 2019.

Projekti synon të kontribuojë në përmirësimin e sigurisë ushqimore në Shqipëri, përmes analizës, vlerësimit të politikave, përmirësimit të kuadrit ligjor dhe rregullativ, advokimit dhe ndërgjegjësimit të prodhuesve dhe konsumatorëve. Ky qëllim do të realizohet nëpërmjet vlerësimit të gjendjes aktuale të sigurisë ushqimore duke analizuar kuadrin ligjor dhe rregullator, politikat, si edhe duke evidentuar mangësitë dhe sfidat në bashkëpunim me aktorët kryesor vendimarrës dhe implementues të sigurisë ushqimore në vend. Projekti synon të propozojë modele bazuar në evidenca për zgjidhje strategjike të garantimit të zbatimit të standardeve të sigurisë ushqimore nga operatorët ushqimorë dhe kontrollueshmërinë përmes monitorimit, inspektimit dhe vetë-raportimit në kuadër të mbrojtjes së konsumatorit.

Në këtë kontekst ky studim përbën fazën e parë të përcaktimit të kuadrit rregullator dhe mekanizmave të lidhura me të në funksion të sigurisë ushqimore në vend. Për këtë qëllim studimi ka një qasje në pjesën më të madhe teknike, përshkruese të legjislativës kryesor në zbatim, duke konsultuar edhe një pjesë të dokumenteve strategjike dhe vlerësuese në lidhje me ecurinë e garantimit të sigurisë ushqimore në vend gjatë viteve të fundit. Në ndërthurje të të dyja këtyre elementëve përmblihen përfundimet dhe një numër rekomandimesh që do të shërbejnë për të informuar veprimtarinë dhe aktivitetet në vazhdim të projektit të lartpërmendur dhe autoriteteve përkatëse vendimarrëse.

## Metodologjia

Siguria ushqimore është një fushë multidimensionale me një shtrirje të gjerë për shkak të shumëllojshmërisë së dimensioneve të ndryshme që përbëjnë atë, ngushtësisht të lidhura me njëra tjetrën. Diçka e tillë e bën tejet të vështirë trajtimin e kësaj temë në mënyrë të shkëputur nga tërësia e elementëve përbërs të saj, sikundër e bën edhe shumë të vështirë ezaurimin e sigurisë ushqimore në mënyrë të hollësishme dhe të detajuar, pa shterruar në plotësi çdo element përbërsë të saj. Por një trajtim kaq gjithpërfshirës, edhe pse i nevojshëm shkon përtej qëllimit dhe mundësive objektive të këtij studimi. Për këtë arsye, në mënyrë që studimi të jetë relevant dhe i gjithanshëm në analizën e tij, edhe pse i pjesshëm sa i takon prizmit në të cilin e trajton sigurinë ushqimore në vend, studimi përqendrohet në aspektet rregullatore të një natyre procedurale dhe institucionale. Në këtë drejtim boshti i referencës dhe kuadri brenda të cilit është zhvilluar ky studim është ai i ligjit për sigurinë ushqimore, duke trajtuar aspektet rregullatore kryesore që përmban ky ligji, si edhe të drejtat dhe detyrimet e aktorëve të përfshirë në sistemt dhe proceset e garantimit të sigurisë ushqimore në vend. Për këtë arsye duke i bërë jehonë ligjit, punimi përqendrohet kryesisht në elementët përbërsë të sigurisë ushqimore nga këndvështrimi i ligjit, si detyrime që duhen përmbushur nga Operatorët e Biznesit Ushqimor, ashtu edhe garancitë që duhet të ofrojnë institucionet shtetërore. Megjithatë pavarësisht se ligji shërben si një kornizë reference, analiza është pasuruar edhe më një numër të konsiderueshëm aktesh nënligjore të cilat kanë dalë për zbatim dhe sqarojnë më mirë parimet dhe normat më të përgjithshme të parashkuara nga ligji për sigurinë ushqimore. Për rrjedhojë studimi përbëhet përgjithësisht nga një ligjeratë narrative, e një natyre juridike me një qasje analitike kryesisht në pjesën e dyte, e cila konsiston në një krahasim mes arritjeve në praktikë dhe rregullimeve ligjore si objektiv i synuar.

Edhe pse jo më pak të rëndësishme gërshetimi i çështjeve të mjedisit, të menaxhimit të mbetjeve apo trajtimi me hollësi edhe i një sërë ligjesh të posaçme në sektorin ushqimor do të zhvendoste fokusin e studimit nga proceset tek përmbajtja e sigurisë ushqimore në vend, çka në fakt nuk është qëllimi i tij. Sidoqoftë duke njohur, mbi të gjitha rëndësinë e rregullimit të posaçëm që bëjnë një sërë ligjesh specifike, si p.sh. ato që lidhen me shërbimin veterinarë, mbrojtjen e bimëve, produktet e qumështit, etj., për të evidentuar fushën e veprimit të tyre, këto ligje janë përmendur shkurtimisht në mënyrë të përmbledhur për të vendosur në kontekst procedurat dhe proceset që parashikon ligji për sigurinë ushqimore dhe aktet e tjera në mbështetje të tij, siç ato përmenden në këtë studim.

Gjithashtu trajtimi i ligjeve të posaçme ndihmon për të lidhur më mirë së bashku dy aspektet e ndryshme që përmban ky studim, atë të analizës ligjore dhe atë të politikave kombëtare në fushën e sigurisë ushqimore. Pasi bën një trajtim të procedurave ligjore në zbatim, dhe fushave specifike që rregullojnë ligjet e posaçme studimi vazhdon duke i trajtuar këto dy qasje në një formë të ndërthurur në kuadër të strategjisë së fundit ndërsektoriale për zhvillimin rural dhe bujqësor 2014-2020. Zbatimi i strategjisë, sfidat dhe vështirësitë e sigurisë ushqimore në vend, po në kuadrin institucional dhe procedural, janë shqyrtuar në balancë mes një sërë dokumentesh të një natyre raportuese, të viteve të fundit.

Duke pasur si qëllim realizimin e një ndërhyrjeje përmirësuese të situatës aktuale studimi përfundon me një sërë rekomandimesh praktike që parashirojnë një sërë masash, miratimi i të cilave do të sillte ndryshime pozitive sa i takon praktikave dhe proceseve të sigurisë ushqimore në vend.



## Shkurtime

AKU – Autoriteti Kombëtar i Ushqimit

ISUV – Instituti i Sigurisë Ushqimore dhe Veterinare

HACCP - Analiza e Rrezikut dhe Pikat Kritike të Kontrollit

OBU – Operator i Biznesit Ushqimor

Ministria/Ministri – Ministria e Bujqësisë dhe Zhvillimit Rural

KLSH – Kontrolli i Lartë i Shtetit

OMGJ – Organizëm i Modifikuar Gjenetikiisht

Ligji për Ushqimin/Ligji – Ligji nr. 9863 datë 28.01.2008 "Për Ushqimin", i ndryshuar



## Hyrje

Në marrjen e mandatit të ri qeveritar në 2017 anketimi i kryer nga qeveria e re në publik diktoi se siguria ushqimore përbënte çeshtjen e tretë më të rëndësishme prej së cilës qytetarët prisnin përmirësime gjatë mandatit aktual që po mbyllet. Vëmendja tek ushqimi tanimë është bërë një trend botëror, prej ku as Shqipëria nuk bën përjashtim. Po kështu, përjashtim nuk duhet të bëjë as në garancitë që i ofron qytetarit për ushqimet që ndodhen në treg.

Në situatën aktuale në Shqipëri pavarësisht ekzistencës së një sërë organizmash që janë përgjegjës për garantimin e sigurisë ushqimore, procedurat e duhura për të mundësuar përmbushjen e qëllimit të tyre nuk janë në nivelin e nevojshëm. Sipas progres raportit të vitit 2019 të Bashkimit Evropian procedurat standarde të veprimit (standard operating procedures) që mundësojnë zbatimin e legjislacionit për sigurinë ushqimore, ende nuk janë miratuar. Pra pavarësisht ekzistencës së kuadrit ligjor mungojnë mekanizmat konkrete që mundësojnë zbatimin e duhur në praktikë të ligjit. E njëjta gjë vlen edhe për vlerësimin e riskut, ku shprehimisht thuhet së në këtë drejtim nuk është bërë asnjë progres. Raporti vijon duke rekomanduar fushat në të cilat duhet punuar në mënyrë prioritare, duke veçuar ndër të tjera zbatimin e legjislacionit mbi sigurinë ushqimore nëpërmjet përmirësimit të kontrollove zyrtare. Shqetësimi që ngre progres raporti evidentohet drejtpërdrejt edhe me objektivat e thirrjes ku shprehimisht nën fushën prioritare të sigurisë ushqimore, një ndër nënpikat është edhe zbatimi i rregullave të sigurisë ushqimore dhe përmirësimi i kontrollove zyrtare në këtë drejtim.

Relevanca e konsolidimit të praktikave kontrolluese sa vjen dhe rritet duke konsideruar edhe detyrimin e shtetit shqiptar për t'u përfaqësuar me legjislacionin e Bashkimit Evropian, prej nga ku më pas burojnë detyrime të një karakteri praktik. Shtimi i këtyre detyrimeve në mungesë të një praktike prapake të konsoliduar vështirëson edhe më tepër operimin e duhur të organeve shtetërore dhe në rastin më të keq çon në një përputhje *de jure* me standardet Evropiane dhe jo të një zbatimi *de facto* të tyre. Si shembull mund të sillen miratimi i ligjit nr. 8/2019 "Për skemat e cilësisë së produkteve bujqësore dhe ushqimore" mire funksionimi i të cilit nënkupton ekzistencën e një praktike të mirë kontrolli duke shtuar kështu ngarkesën e autoriteteve kontrolluese. Pra në kontekstin aktual, me rritjen e ngarkesës çdo vonesë në përmirësimin e praktikave të kontrollit e rëndon më tepër sistemin, duke cënuar mirëfunksionimin e tij.

Lidhur me sa më lart institucioni që ka për detyrë të garantojë produktet ushqimore që qarkullojnë në vend duke synuar mbrojtjen e qytetarëve është Autoriteti Kombëtar i Ushqimit (AKU), i cili ka një shtrirje në të gjithë vendin nëpërmjet 12 drejtorive rajonale të shpërndara në Shqipëri. Ndër të tjera AKU është përgjegjës edhe për drejtimin e procesit të vlerësimit të riskut në fushën ushqimore.

Përmirësimi dhe konsolidimi i rolit kontrollues përbën edhe një hallkë paraprake për ndjekjen penale të veprave që lidhen me sigurinë ushqimore të cilat parashikon kodi ynë penal, siç është neni 288 "Prodhimi dhe shitja e ushqimeve dhe e lëndëve të tjera të rrezikshme për shëndetin". Rritja e ndëshkueshmërisë do të sjellë edhe rritje të përgjegjësisë së subjekteve prodhuese dhe tregtuese, duke mundësuar kështu në afatgjat edhe parandalimin e veprimeve abuzive, dhe si rezultat përmirësuar sigurinë ushqimore në vend. Pavarësisht vetë punës hetuese të policisë, sukcesi i këtyre operacioneve është sigurisht i lidhur edhe me suksesin e proceseve kontrolluese që duhet të ushtrojnë institucionet përkatëse përgjegjëse në këtë drejtim.

Garantimi i sigurisë ushqimore nëpërmjet një sistemi kontrolli efektiv dhe funksional, përveç se kontribuon në mirëqënien dhe shëndetin e qytetarëve, është edhe një kontribues i rëndësishëm në zhvillimin e ekonomisë shqiptare ku nëpërmjet garantimit të sigurisë ushqimore, lehtësohet qasja e produkteve shqiptare në tregjet evropiane.

## I. Vështrim i legjislacionit të zbatueshëm

Ligji nr. 9863 "Për ushqimin" i datës 28.01.2008, i ndryshuar përben edhe bazën kryesore ligjore për rregullimin e aspekteve me thelbësore sa i takon garantimit të cilësisë së ushqimit në vend. Sipas vetë qëllimit që proklamohet në të, ky ligj synon "të vendosë bazat për sigurimin e një niveli të lartë të mbrojtjes së shëndetit të njerëzve dhe interesat e konsumatorit."<sup>1</sup> Për të realizuar këtë qëllim ligji parashikon një fushë të gjerë veprimi e cila shtrihet në përcaktimin e kërkesave në lidhje me higjenën për ushqimin si atë për njerëz ashtu edhe atë për kafshët, detyrimet e operatorëve të biznesit ushqimor për të garantuar këtë higjenë, cilësinë e ushqimit, etiketimin e ushqimeve si atë për njerëz ashtu edhe atë për kafshët si edhe për nxjerrjen në treg të këtyre të fundit. Gjithashtu në përmbushjen e qëllimit të tij ligji rregullon mbi të gjitha edhe sistemin e kontrollit zyrtar të ushqimeve, si për njerëzit ashtu edhe për kafshët, sistemin e laboratorëve të autorizuar për analiza, menaxhimin e krizës dhe të emergjencave, krijimin e Autoritetit Kombëtar të Ushqimit dhe përgjegjësitë e këtij të fundit.

Pra sikundër evidentohet edhe nga objekti i ligjit, ai mbulon dhe përcakton kuadrin për aspektet më esenciale të garantimit të cilësisë së ushqimit në vend përgjatë të gjithë fazave të prodhimit, të përpunimit dhe shpërndarjes së ushqimeve, si për njerëz edhe për kafshë, ku me ushqim ose produkt ushqimor do të kuptohet "çdo substancë ose produkt i përpunuar, pjesërisht i përpunuar ose i papërpunuar, i përcaktuar të jetë ose për ndonjë arsye është, i konsumueshëm për njerëz"<sup>2</sup>. I njëjti përkufizim vlen edhe për ushqimin e kafshëve, por me të vetmin kushtëzim që këtu bëhet fjalë për ato kafshë që prodhojnë ushqim. Me të drejtë në garantimin e cilësisë ushqimore, ligjin mbron jo vetëm ushqimin i cili është drejtpërdrejtë burim konsumi për njerëzit, por edhe ushqimin e atyre kafshëve që prodhojnë ushqim.

Megjithatë është e rëndësishme të bëhet dallimi midis përmbajtjes dhe formës. Në një vështrim të kujdesshëm të sferës së tij të veprimit, siç u cilësua me lart mund të evidentohet se garantimi i cilësisë ushqimore përbëhet të pakten nga dy element kryesor, përkatësisht cilësia e vetë produktit ushqimor dhe sistemi që mundëson mbikëqyrjen dhe garantimin e kësaj cilësie. Ky dallim do të udhëheqë edhe trajtimin e kësaj pjese, e cila do të shqyrtojë si dy kategori më vete, kërkesat për cilësinë e produkteve ushqimore

1 Neni 1, Ligji nr. 9836 date 28.01.2008 "Për ushqimin", i ndryshuar

2 Neni 3, ibid

në kuadër të garantimit të sigurisë ushqimore, dhe sistemet apo proceset në zbatim që mundësojnë garantimin e kësaj cilësie dhe sigurie.

Por përpara se të trajtohen më vetë këto dy aspekte do të ishte e nevojshme që shkurtimisht të përmendim se çfarë nënkuptohet me siguri ushqimore në kontekstin e Ligjit për Ushqimin, si garantuesi kryesor i saj. Si fillim Ligji e përkufizon ushqimin e sigurt si atë ushqim që nuk shkakton veprim të dëmshëm në shëndetin e njerëzve kur prodhohet, përgatitet dhe konsumohet sipas përdorimit të parashikuar duke sanksionuar shprehimisht se *"ushqimi nuk nxirret në treg nëse është i pasigurt"*<sup>3</sup>. Për të përcaktuar nëse ushqimi është i pasigurt sipas ligjit duhen patur parasysh dy elementë (i) kushtet normale të përdorimit të ushqimit nga konsumatori dhe çdo fazë e prodhimit, përpunimit dhe shpërndarjes (ii) informacioni që i jepet konsumatorit, si ai që përfshihet në etiketë, por jo vetëm, me qëllim parandalimin e efekteve të dëmshme të cilat ligji nënkupton se mund të shmangen nëpërmjet mirë-informimit të konsumatorit, përveç sigurisht vetë prodhimit të saktë të ushqimit në fjalë.

Ligji gjithashtu bën edhe një dallim midis dy aspekteve që përbëjnë sigurinë ushqimore (i) dëmtimin e shëndetit dhe (ii) përshtatshmërinë për konsum. Në përcaktimin e këtyre dy elementëve vlerësohen tipare të ndryshme në secilin produkt ushqimor. Në rastin e një ushqimi që dëmton shëndetin shqyrtohen ato elementë si mikroorganizmat, materialet pakëtuese që mund të përmbajnë këto mikroorganizma, parazitët, toksinat, aditivët, elementët radioaktivë dhe efekti i tyre në shëndetin njerëzor të shtrirë në kohë. Sipas ligjit për të përcaktuar se një ushqim dëmton shëndetin e njeriut nuk mjafton të vlerësohet mundësia e dëmit të mënjershëm për edhe mundësia e efekteve në gjeneratat e ardhshme.<sup>4</sup>

Nga ana tjetër një ushqim do të konsiderohet i papërshtatshëm për konsum nëse *"(i) karakteristikat e tij ndryshohen për shkak të trajtimit fizik, kimik apo mikrobiologjik (ii) përmban substanca ose lëndë të para, të cilat nuk janë verifikuar dhe vlerësuar nga ana toksikologjike dhe nuk janë të sigurta për konsum publik (iii) përmban papastërti dhe përzierje, të cilat mund të jenë të dëmshme për shëndetin e njerëzve"*.<sup>5</sup> Pra ndërsa një lloj produkti ushqimor i caktuar mund të konsumohet por mund të sjellë rrezik për shëndetin e njeriut, sipas ligjit ekzistojnë edhe ato lloj ushqimesh që për shkak të rrethanave të tyre të lartpërmendura duhen shmangur që në krye të herës, pra as mos të hyjnë në zinxhirin e konsumit.

3 Ibid, neni 10

4 Ibid, neni 11 paragrafi 2, germa a)

5 Ibid, neni 12 paragrafi 2

Në çdo rast Ligji ia njuh ministrisë përgjegjëse për bujqësinë, ushqimin dhe mbrojtjen e konsumatorit tagrin për të marrë masat kufizuese sa i takon ushqimeve për të cilat ekziston një dyshim, shkencërisht i bazuar, mbi sigurinë e tyre.

Tanimë pas një panorame të përgjithshme të konceptit të sigurisë ushqimore, siç ai parashikohet nga legjislacioni shqiptar, është me vend të trajtohen elementët dhe proceset që mundësojnë arritjen e kësaj sigurie në zbatim.

## 1.1 Operatorët e Biznesit Ushqimor dhe siguria e produkteve

Ligji për ushqimin parashikon disa parime dhe detyrime që shërbejnë për të garantuar përshtatshmërinë e produkteve ushqimore për konsum dhe tregtim. Ndërkohë që parimet trajtojnë elementë përbërës të vetë produkteve ushqimore si toksinat, radiokativiteti, mikroorganizmat, etj. detyrimet janë ato që i japin një kontekst praktik, kontrolli këtyre elementeve fizik dhe kimik të përmbajtjes së produkteve ushqimore. Në këtë kuadër ligji parashikon rregullat për import-eksportin e produkteve ushqimore, licencimit të stabilimenteve, ndalimit të veprimtarive të operatorëve të biznesit ushqimor, vetëkontrolli i OBU-ve, etiketimi, etj. Të gjitha sa më lart janë detyrime që vendosen mbi operatorët e biznesit ushqimor, duke i veshur këtyre të fundit përgjegjësinë, si aktorë primar të garantimit të cilësisë ushqimore në vend ku organet shtetërore siç do të trajtohet në vijim luajnë një rol rregullator dhe mbikëqyrës.

### 1.1.1 Licencimi

Sikundër në çdo sektor, premisa bazë e sipërmarrjes është legjitimitimi dhe miratimi formal i veprimtarisë që synon përmbushjen e disa kushteve për operimin e saj. Duke konsideruar dhe rëndësinë jetike që përfaqëson fusha e sigurisë ushqimore, nuk kishte se si ky sektor të ishte përjashtim nga rregulli. Sipas Ligjit për Ushqimin operatorët dhe stabilimentet në lidhje me veprimtaritë e prodhimit primar, ato të përpunimit, magazinimit, ruajtjes dhe transportit, tregtimit me shumicë apo pakicë duhen licencuar për ushtrimin e kësaj veprimtarie. Ky licencim rregullohet sipas legjislacionit në fuqi për licencimin, i cili ka për bazë ligjin nr. 10080 datë 23.02.2009 "Për licencat, autorizimet dhe lejet në republikën e shqipërisë". Sipas nenit 6 të këtij ligji një ndër parimet për përcaktimin nëse një veprimtari duhet t'i nënshtrohet licencimit është, në mënyrë të shprehur, mundësia që paraqet kjo veprimtari në cënimin e jetës e shëndetit, dhe se pavarësisht se garantimi i këtyre interesave jetik mund të arrihet me inspektim dhe vetedeklarim, është e nevojshme që veprimtari me një potencial të tillë cënues për jetën dhe shëndetin të përmbushin disa kriteret të paracaktuara përpara fillimit të veprimtarisë.



Në këtë kuadër legjislacioni në fuqi bën disa kategorizime të ndryshme sa i takon procesit të licencimit. Sipas VKM nr. 536 date 26.05.2009 "Për licencat dhe lejet që trajtohen nga apo nëpërmjet Qendrës Kombëtare të Licencimit (QKL) dhe disa rregullime të tjera nënligjore të përbashkëta" licencimi kryhet për nënkategoritë e (i) prodhimit, përpunimit e shpërndarjes me shumicë të ushqimeve (qofshin këto ushqime për njez apo për kafshë); (ii) shitje me shumice e ushqimeve me origjinë shtazore (vetëm për njerëz); (iii) prodhimi primar me shumicë. Me marrjen e tij, licencimi për të gjitha këto kategori është pa afat.

Licencimi mund të ketë për bazë një proces vetëdeklarues, ose një proces provues kur përtej deklarimeve të dorezuara nga subjekti aplikues për licencë, është e nevojshme që ky i fundit të provojë edhe disa kritere specifike që vërtetojnë përshtatshmërinë e ushtrimit të veprimtarisë nga ana e tij. Do të shohim që në fakt ky është rasti sa i takon nënkategorive (i) dhe (ii) ku përtej përmbushjes së elementëve të legjislacionit të përgjithshëm të licencimit, operatorët dhe stabilimentet duhet të provojnë gjithashtu përshtatshmërinë dhe eksperiencën e personelit të përfshirë në veprimtari, siç është drejtuesi teknik; pajisjet teknologjike dhe mjediset e standardet e shërbimit, si standardet tekniko-teknologjike e higjenosanitare, duke dorëzuar për këtë qëllim dokumente që vërtetojnë cilësitë dhe përmbushjen e kushteve në fjalë. Autoritet përgjegjës për vlerësimin e këtyre standardeve janë përkatësisht Autoriteti Kombëtar i Ushqimit dhe Inspektorati Zooteknik. Ndërkohë nënkategoria (iii) prodhimi primar me shumicë bazohet në një proces vetëdeklarues licencimi, ku përtej deklarimit që bëhet nga vetë subjekti për përmbushjen e përshtatshmërisë teknologjike dhe standardeve higjieno-sanitare, nuk kërkohet provueshmëria e tyre nëpërmjet ndonjë dokumentacioni shoqëruar. Sipas këtij rregullimi dallohet se barra provues bie mbi ata operatorë veprimtaria e të cilëve arrin tregun e pakicës e për rrjedhojë konsumatorin.

Procesi i provues i licencimit, zbatohet edhe sa i takon kategorisë së rritjes ose tregtimit të kafshëve, ku për nënkategoritë e (i) mbarështimit të kafshëve në ferma të mëdha agro-blegtorale", përfshirë shitjes së tyre (ii) kultivimit të kafshëve ujore në fermat a akuakulturës (iii) tregtisë me shumicë të kafshëve të gjalla kërkohet paraqitja e dokumenteve provues për drejtusin zooteknik ose veterinar, standardet teknologjike, veterinaro-sanitare sipas llojit të kafshëve, etj. ku autoritet verifikues është Inspektorati Veterinar.

Nëpërmjet licencimit të këtyre veprimtarive dhe natyrës provuese që kërkohet për pjesën më të madhe të veprimtarive në fushën e ushqimit, sikundër u përmend me parë Ligji ia delegon përgjegjësinë si në fillim ashtu edhe garantimin e ruajtjes së saj në vazhdim, operatorit. Për këtë qëllim në mënyrë që të mundësohet gjurmueshmëria dhe

identifikimi i secilit stabiliment përkundrejt garancive që ka ofruar përgjatë procesit të licencimit, Ligji për Ushqimin i vendos çdo stabilimenti detyrimin që të vendosin në etiketë dhe/ose në dokumentet shoqërues për ushqimin që ata prodhojnë, numrin e tyre të regjistrit i cili shërben për të identifikuar çdo stabiliment të licencuar.<sup>6</sup> Me stabiliment sipas ligjit për ushqimin do të kuptojmë çdo mjedis ku zhvillohet biznesi ushqimor dhe/ose biznesi ushqimor për kafshë.

### 1.1.2 Standardet higjieno-sanitare

Si kriter specifik në procesin e licencimit më lart u evidentua, përgjatë të gjitha nënkategorive të ndryshme, përmbushja e standardeve higjieno-sanitare që duhen respektuar nga OBU-të. Shprehimisht Ligji për ushqimin parashikon se *“Operatorët e biznesit ushqimor mbajnë përgjegjësi për çdo dëmtim të shëndetit të njerëzve, të shkaktuar nga konsumi i ushqimit të rezultuar i pasigurtë, në të gjitha fazat e prodhimit, të përpunimit dhe shpërndarjes”*<sup>7</sup>

Një ndër përgjegjësitë që ligji përcakton shprehimisht është garantimi i higjienës që OBU-të duhet të sigurojnë në të gjithë fazat e prodhimit, duke filluar nga prodhimi primar, përpunimi, ruajtja dhe shpërndarja në vazhdim. Ligji parashikon se rregullimi më i detajuar i kushteve higjenike përcaktohet me udhëzim të Ministrit përgjegjës, për rrjedhojë parashikimet specifike të kriterëve higjenike gjejnë rregullim në Udhëzimin nr. 22 datë 25.11.2010 *“Për kushtet e përgjithshme dhe të veçanta të higjienës për stabilimentet e ushqimit dhe operatorët e biznesit ushqimor”*.

Që në kry të herës ky udhëzim, ndër të tjera, parashtroon disa koncepte shumë të rëndësishme në lidhje me sigurinë ushqimore, ku së pari riartikulon rolin e OBU-ve si përgjegjësit kryesor të sigurisë ushqimore, konfirmon se kriteret e higjienës të përcaktuar prej tij janë të barazvlefshme edhe për produktet ushqimore të importit, dhe së fundmi parashikon zbatimin e plotë të procedurave të bazuara në parimet e sistemit HACCP për të rritur përgjegjësinë e operatorëve të biznesit ushqimor.

Sistemi HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point) i cili qëndron për Analiza e Rrezikut dhe Pikat Kritike të Kontrollit është një sistem që synon sigurinë ushqimore nëpërmjet parandalimit të rreziqeve në vend të testimit të produkteve përfundimtare.<sup>8</sup> HACCP është miratur nga Komisioni i Kodeksit Ushqimor, ku aderohet edhe Shqipëria<sup>9</sup>, i

6 Neni 19 Ligji për Ushqimin

7 Neni 22, ibid

8 HAZARD ANALYSIS AND CRITICAL CONTROL POINT (HACCP) SYSTEM AND GUIDELINES FOR ITS APPLICATION (fao.org)

9 Members of the Codex Alimentarius Commission (fao.org)



cili është një organ përgjegjës për të gjitha çështjet që lidhen me zbatimin programit të përbashkët të standardit ushqimor mes Organizatës për Ushqim dhe Agrikulturë dhe Organizatës Botërore të Shëndetësisë.

HACCP konsiston në shtatë hapa që mundësojnë përmbushjen e këtij misioni, përkatësisht: (i) kryerja e një analize të rrezikut, që nënkupton përgatitjen e një plani për parandalimin e rrezikut të riskut (ii) identifikimi i pikave të kontrollit, që nënkupton një hap, një procedurë përgjatë zinxhirit të prodhimit në të cilin mund të ushtrohet një kontroll me qëllim shmangien kështu të riskut (iii) vendosja e limiteve për secilën pikë kritike të kontrollit, që nënkupton përcaktimin e një pike kritike përtej së cilës pretendohet ardhja e rrezikut (iv) monitorimi për çdo pikë kontrolli, më qëllim garantimin e mbarëvajtjes së procesit (v) masat korrigjuese, që nënkupton parashikimin e disa masave për rregullimin e situatës kur nga monitorimi evidentohet se një pikë kritike e kontrollit nuk është në parametra (vi) procedura e verifikimit, për të konfirmuar që sistemi i HACCP po funksionon në mënyrë efektive dhe (vii) dokumentimi i të gjitha procedurave dhe të dhënave që lidhen me zbatimin e këtyre parimeve.

Pra siç duket qartazi HACCP është një proces tejet gjithpërfshirës dhe i mirë menduar për të garantuar sigurinë ushqimore, përpara se kjo e fundit të ballafaqohet me një rrezik konkret. Por ndërkohë po aq i detajuar sa është, është gjithashtu edhe tejet angazhues në përmbushjen e të gjithë hapave të tij. Duke iu rikthyer edhe një herë udhëzimit të higjienës, i cili përcakton detyrimin për respektimin e procedurave të bazuara në parimet e sistemit HACCP, duke marrë parasysh edhe të gjithë procesin impenjues në fjalë, është e rëndësishme të përmendet se furnizimi direkt nga prodhuesi i sasive të vogla të produkteve primare te konsumatori përfundimtar ose te shitësit lokalë që furnizojnë direkt konsumatorin përfundimtar nuk është pjesë e sferës së zbatimit të udhëzimit të higjienës<sup>10</sup>, duke e përjashtuar për rrjedhojë këtë kategori edhe nga zbatimi i sistemit të HACCP.

Udhëzimi për higjienën e trajton çështjen e higjienës ushqimore në shume dimensione, duke iu referuar disa proceseve dhe etapave në të cilat kalon apo shërbehet ushqimi, duke marrë si pikënisje dhe duke renditur me më tepër hollësi detyrimet higjienike për prodhimin primar dhe veprimet shoqëruese të tij, ku përmendet në veçanti transporti dhe magazinimi.

Sipas udhëzimit OBU ka për detyrë të zbatojë legjisllacionin në fuqi për kontrollin e riskut në prodhimin primar që përfshijnë masa për kontrollin e kontaminimit që shkaktohet nga ajri, toka, uji, ushqimet për kafshët, plehrat kimike, produktet mjekesore veterinerë,

10 Udhëzimi nr. 22 datë 25.11.2010 "Për kushtet e përgjithshme dhe të veçanta të higjienës për stabilimentet e ushqimit dhe operatorët e biznesit ushqimor", pika 3, Kreu I

biocidet, si dhe ruajtjen dhe asgjësimin e mbetjeve<sup>11</sup>. Ai duhet gjithashtu të parashikojë masa në lidhje me shëndetin dhe mirëqenien e kafshëve dhe shëndetin e bimëve që shkaktajnë pasoja në shëndetin e njerëzve.

Përtej sa më lart udhëzimi përcakton edhe detyrime të hollësishme për OBU-të që mbarështojnë kafshë ose prodhojnë produkte ushqimore primare me origjinë shtazore, prej të cilëve kërkohet që të (i) mbajnë pastër ambientit duke kryer dezinfektime në çdo ambient që përdoret për prodhimin primar së bashku me pajisjet dhe kontenieret e përfshirë në to (ii) sigurojnë pastërtinë e kafshëve të paracaktuara për therje dhe të kafshëve të paracaktuara për prodhim (iii) siguron që personeli që merret me trajtimin e produkteve ushqimore është i shëndetshëm dhe i trajnuar mbi rreziqet për shëndetin e njeriut, (iv) parandalon shfaqjen dhe përhapjen e sëmundjeve ngjitëse të transmetueshme edhe tek njerëzit duke raportuar tek autoriteti kompetent rastet e dyshimta, (v) depoziton dhe trajton mbetjet dhe substancat e rrezikshme për të parandaluar kontaminimin.<sup>12</sup> Të njëjtat masa vlejnë edhe për operatorët që prodhojnë produkte me origjinë bimë, plus detyrimit të posaçëm për përdorimin e saktë të biocideve dhe produkteve të mbrojtjes së bimëve.

Në frymën e vetëdeklarimit që përmban legjislacioni i sigurisë ushqimore në ushtrimin e kontrolleve zyrtare, është vetë Operatori i Biznesit Ushqimor që duhet të vërë në dijeni AKU-në për çdo stabiliment të ri në të cilin ai operon duke mundësuar që AKU të ketë në dispozicion në vazhdimësi informacione të përditësuara për aktivitetin e tyre, përfshirë çdo ndryshim të rëndësishëm në aktivitet, si dhe çdo mbyllje të stabilimenteve ekzistuese. Po ashtu Udhëzimi shprehimisht përcakton detyrimin e OBU-së për ndërmarrjen e masave korrigjuese që evidentohen gjatë kontrolleve zyrtare. Megjithatë në pjesën e dytë do të trajtohet se si në fakt ky lloj vetërregullimi vështirëson punën në praktikë të AKU-së për të garantuar sigurinë ushqimore në terren.

Ndërsa Udhëzimi i parashikon masat e mësipërme si hapa konkrete që duhet të ndiqen nga Operatori i Biznesit Ushqimor për garantimin faktik të sigurisë së produktit ushqimor, ai parashikon gjithashtu edhe një mbrojtje le të themi disi me burokratike me qëllim standardizimin dhe mbarëvajtjen në vazhdimësi të masave faktike, duke kërkuar kështu regjistrimin e një sërë të dhënash të atyre masave që shërbejnë për parandalimin e rrezikut. Shprehimisht Operatori që mbarështon kafshë ose prodhon produkte primare me origjinë shtazore, mban në veçanti të dhënat mbi (i) natyrën dhe origjinën e ushqimit të kafshëve (ii) produkte veterinare dhe trajtime të tjera që i janë kryer kafshës, data e kryerjes së tyre dhe ndërprerja (iii) shfaqjen e sëmundjeve që ndikojnë në sigurinë e

11 Ibid, Shtojca I pika 2

12 Ibid Shtojca I pika 3

produkteve me origjinë shtazore (iv) rezultatet e çdo analize të kafshëve për qëllime diagnostikimi që kanë rëndësi për shëndetin e njerëzve dhe (v) çdo raport mbi kontrollet e kryera të kafshët ose produktet me origjinë shtazore. Të njëjtat kërkesa sa i takon sëmundjeve të bimëve, analizave të tyre dhe përdorimit të biocideve kërkohen edhe ndaj OBU-ve që prodhojnë produkte bimore.<sup>13</sup>

Përpos specifikimeve të detajuara në lidhje me produktet primare, Udhëzimi përmban edhe një sërë standardesh dhe normash të tjera të cilave OBU-të duhet t'i nënshtrohen me qëllim garantimin e sigurisë ushqimore të produkteve nën veprimtarinë e tyre. Për rrjedhojë udhëzimi parashikon masa të përgjithshme që duhen ndërmarrë përkundrejt produkteve ushqimore në të gjitha fazat e prodhimit, përpunimit dhe shpërndarjes për të shmangur kontaminimin e ushqimit, masa të tilla si temperatura e ruajtjes, ftohja dhe shkrirja e produkteve, paketimi dhe ambalazhimi i tyre, pastërtia e pajisjeve transportuese dhe ruajtja e destinacionit të tyre për një kategori të caktuar ushqimore, higjiena e të gjitha pajisjeve me të cilat bie në kontakt ushqimi, etj. Gjithashtu, udhëzimi nuk lë pa përmendur edhe disa standarde dhe norma që duhen zbatuar në lidhje me garantimin e higjienës së ambienteve ku kryhen proceset prodhuese dhe/ose tregtuese ushqimore si për shembull ndriçimi, ventilimi, ajrosja, etj.

Por çfarë ndodh me ushqimet që nuk plotësojnë kërkesat e sigurisë ushqimore apo që dëmtojnë shëndetin e njeriut? Në këtë situatë nëse OBU-ja që ka importuar, prodhuar, përpunuar, shpërndarë apo nxjerrë në treg ushqimin vlerëson se ai mund të jetë i këfillë, fillon menjëherë procedurat për heqjen e ushqimit nga tregu duke njoftuar AKU-në dhe Ministrinë për rastin. Në raport me këto të fundit OBU-ja ka detyrimin që t'i japë këtyre institucioneve informacionin e nevojshëm për gjurmueshmërinë e ushqimit. Sërish përgjegjësia dhe integriteti për të vepruar bie mbi OBU-të.

### 1.1.3 Gjurmueshmëria

Gjurmueshmëria ushqimore përbën në fakt edhe një ndër shtyllat bazë të sigurisë ushqimore. Sikundër u përmend edhe më lart ajo mundëson së paku minimizimin dhe shmangien e pasojave të dëmshme për shëndetin dhe në rastin më të mirë lejon një organizim dhe mbarëvajtje sa më optimale të të gjithë zinxhirit të produktit ushqimor. Duke e njohur si të tillë Ligji për Ushqimin parashikon se *"Gjurmueshmëria përcaktohet 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*".<sup>14</sup> Garantimin e këtij detyrimi kaq thelbësor ligji ia ka deleguar Operatorëve të Biznesit Ushqimor të cilët duhet të jenë ata vetë përgjegjës për krijimin e një sistemi për mbajtjen e këtyre të dhënave duke lejuar identifikimin e tyre në çdo çast si dhe dërgimin pranë AKU-së dhe Ministrisë. Sipas ligjit OBU-të kanë detyrimin t'i ruajnë këto të dhëna për një periudhë tre vjeçare. Operatorët e Biznesit Ushqimor janë gjithashtu përgjegjës për etiketimin dhe identifikimin e ushqimit të nxjerrë në treg me dokumente dhe çdo lloj informacioni tjetër që mundëson gjurmimin e tij.

Megjithatë pavarësisht detyrimit të këtyre të fundit, legjislatori ka parashikuar edhe një standardizim bazë, duke vendosur kushtet minimale të detyrueshme për gjurmueshmërinë e ushqimit dhe ushqimit për kafshë nën kontrollin e operatorëve të biznesit ushqimor. Qasja ndaj një kuadri rregullator me një marzh të gjerë lirie, lidhet edhe me faktin se sistemi i gjurmueshmërisë duhet të jetë në përpjestim me natyrën dhe madhësinë e biznesit ushqimor, e për rrjedhojë një kuadër dysHEME shërben për të lejuar standardin bazë për të mos humbur cilësinë, duke mundësuar kështu edhe fleksibilitetin e nevojshëm për zbatimin efektiv të gjurmueshmërisë nga Operatorët e Biznesit Ushqimor. Ky rregullim nënligjor bëhet nëpërmjet VKM nr. 760 datë 16.09.2015 "Për kërkesat për gjurmimin e ushqimit dhe ushqimit për kafshë përgjatë zinxhirit ushqimor" i cili është i zbatueshëm për "çdo person fizik ose juridik, të regjistruar dhe licencuar, që ushtron aktivitet publik apo privat me qëllim fitimi ose jo, në fushën e prodhimit (përfshirë prodhimin primar), përpunimit, shpërndarjes dhe furnizimit të ushqimit e të ushqimit për kafshë, përfshirë këtu importuesit dhe çdo ndërmjetës tregtar".<sup>15</sup>

Sipas kësaj VKM-je në përcaktimin e këtij sistemi të gjurmueshmërisë OBU-ja duhet të jetë në gjendje të identifikojë çdo person fizik apo juridik prej të cilit është furnizuar me ushqim dhe/ose ushqim për kafshë, si dhe po ata persona që vetë ky OBU i ka furnizuar për të njëjtin qëllim. Ky lloj sistemi sipas VKM-së duhet të mundësojë ndjekjen e levizjes fizike të produktit, ruajtjen e faturave të transaksioneve përkatëse dhe dokumenteve të tjera të nevojshme. Përrjashtim nga kjo vijueshmëri e gjurmimit bëjnë pikat e shitjes me pakicë që lidhen drejtpërdrejt me konsumatorin e fundit. Ndërkohë marrëdhënia mes një supermarketi dhe një restoranti nuk do të konsiderohet si marrëdhënie e tillë fundore që shlyen përgjegjësinë e këtij të fundit për gjurmimin e ushqimit të tregtuar duke normuar kështu pra detyrimin për gjurmueshmëri edhe për këta operatorë. Në parim duke konsideruar që gjurmimi synon vijimësinë e një procesi furnizues, ai mund

14 Neni 25, Ligji për Ushqimin

15 VKM nr. 760 datë 16.09.2015 "Për kërkesat për gjurmimin e ushqimit dhe ushqimit për kafshë përgjatë zinxhirit ushqimor", Kreu I, pika 3

të jetë i gjatë dhe me shumë hallka, për këtë arsye me të drejtë VKM-ja parashikon parimin e gjurmimit *“një hap mbrapa-një hap përpara”*<sup>16</sup>, sa i takon detyrimin që ka çdo operator pjesë e zinxhirit, të ruaj të dhëna në funksion të gjurmimit.

Sa i takon llojit të të dhënave që duhen mbajtur, VKM-ja parashikon si vijon: (i) Emrin, adresën e furnizuesit, si dhe identifikimin e produkteve të furnizuara (ii) Emrin, adresën e klientit, si dhe identifikimin e produkteve të dorëzuara (iii) Datën dhe, nëse është e nevojshme, kohën e transaksionit/dorëzimit (iv) Volumin kur është e nevojshme ose sasinë (v) Identifikimin e njësisive/pakove (grupeve) të të gjithë përbërësve dhe produkteve (vi) Numrin e regjistrimit të operatorëve të biznesit ushqimor dhe/ose ushqimit për kafshë dhe/ose numrin e licencës.<sup>17</sup>

Përveç këtyre rregullimeve të përgjithshme, VKM-ja përmban edhe kërkesa të veçanta sa i takojnë aktivitetit në nivel ferme dhe gjurmueshmërisë së ushqimeve të papërpunuara dhe të përpunuara me origjinë shtazore.

Në rastin e aktivitetit në nivel ferme, VKM-ja parashikon se çdo individ apo subjekt, i cili ushtron aktivitet në nivel ferme, duhet të mbajë të regjistruara të dhënat në vijim: (i) a) Sasinë e farave e fidanëve të blerë dhe origjinën e tyre (ii) Çdo blerje për plehrat ose plehrat organike (iii) Menaxhimin e inputeve në bazë të prodhimit (iv) Çdo rast të përdorimit të pesticideve (v) Çdo rast të shkëmbimit të plehut organik me ferma të tjera (vi) Blerjet dhe shitjet e kafshëve (vii) Shitjet e të korrave me sasinë dhe destinacionin përkatës (viii) Blerjet e produkteve veterinarë dhe përdorimin e tyre sipas kafshëve (ix) Ushqimin e blegtorisë dhe regjimin e të ushqyerit për çdo kafshë.<sup>18</sup>

Ndërsa në lidhje me ushqimin me origjinë shtazore Operatori i Biznesit Ushqimor, si subjekti dërgues duhet t'i përcjellë OBU-së marrëse të produktit informacionin vijues: (i) Një përshkrim të qartë të produktit (ii) Të dhëna për volumin apo sasinë e produktit (iii) Emrin dhe adresën e operatorit të biznesit ushqimor, i cili ka shpërndarë (dërguar) produktin (iv) Emrin dhe adresën e dërguesit nëse është i ndryshëm nga operatori i biznesit ushqimor, i cili ka shpërndarë (dërguar) produktin (v) Emrin dhe adresën e operatorit ushqimor, tek i cili është shpërndarë (dërguar) produkti (vi) Emrin dhe adresën e marrësit të produktit, në rast se ky është i ndryshëm nga operatori i biznesit, të cilit i është shpërndarë (dërguar) produkti (vii) Një referencë që identifikon në mënyrë të përshtatshme njësinë, partinë e mallit apo dërgesën (viii) Datën e dërgimit.<sup>19</sup> Informacioni që përmban përshkrimin e produktit, siç cilësohet më lart, duhet të përmend gjithashtu kushtet e ruajtjes e magazinimit, llojin e materialit të ambalazhimit, madhësinë e

16 Ibid, Kreu III, pika 2  
 17 Ibid, Kreu III, pika 13  
 18 Ibid, Kreu IV, pika 1  
 19 Ibid, Kreu V, pika 2



ambalazhimeve individuale dhe numrin e produkteve të ambalazuara. Kur OBU-ja dërguese është vetëm pronar i produktit, por produkti është prodhuar ose furnizuar nga një tjetër OBU, atëherë duhet të përfshihet informacion edhe për këtë të fundit.

Listimi i gjithë këtyre kërkesave që duhen përmendur është i qëllimshëm, për të krijuar përshtypjen e saktë të volumit të informacioni që kërkohet dhe asaj që rëndom ofrohet në praktikë.

#### 1.1.4 Vetëkontrolli

Deri më tani në analizën që i është bërë legjislacionit për sigurinë ushqimore dalin në pah disa elementë të rëndësishëm, dhe në veçanti gërshetimi mes detyrimit për parandalim të rrezikut dhe ruatjes së kushteve të higjienës, ndërveprim i cili mundësohet vetëm nëpërmjet detyrimit për vetëkontroll që ligji i njeh Operatorëve të Biznesit Ushqimor, me disa përjashtime.<sup>20</sup>

Por në çfarë konsiston sistemi i vetëkontrollit? Në fakt sistemi vetëkontrollit u përmend pak më lart në kuadrin e HACCP, i cili në fakt është edhe baza e qasjes parandaluese të procesit të vetëkontrollit të OBU-ve. Pra ai nuk duhet parë si një metodikë këshillimore, por në fakt si një angazhim i mirfilltë detyrues të cilin OBU-të duhet të zbatojnë në garantimin e sigurisë ushqimore, e cila sigurisht duhet të ndodh *ante factum*, përpara se në fakt rreziku të jetë materializuar në ndonjë mënyrë, që të marrë vertetë kuptimin e sigurisë ushqimore dhe jo atë të menaxhimit të riskut, *post factum*. Për këtë arsye ligjvënësi ka normuar një udhëzim të posaçëm që trajton zbatimin e sistemit HACCP, përkatësisht Udhëzimin nr. 20 datë 25.11.2010 "Për zbatimin e programeve paraprake, të praktikave të mira të higjienës, praktikave të mira të prodhimit dhe procedurave të bazuara në analizën e rreziqeve dhe pikave kritike të kontrollit (HACCP) në stabilimente ushqimore".

Sipas këtij udhëzimi, sikundër është përmendur edhe më parë OBU-të kanë detyrim që të hartojnë planin e HACCP, i cili në fakt konsiston në një proces të konsoliduar dhe ndërtohet në krye të herës, për aq kohë sa edhe veprimtaria e OBU-së mbetet e njëjtë. Me çdo ndryshim të proceseve me të cilat punon OBU nevojitet edhe një modifikim i procedurave të HACCP-së. Si i tillë duke përfaqësuar një sistem të qëndrueshëm, verifikimi i përshtatshmërisë fillestare të HACCP-së kryhet nga AKU. Por përtej

<sup>20</sup> Neni 26 i ligjit për ushqimin parashikon se prodhimi primar nuk është subjekt i kontrollit në zbatim të procedurave parandaluese sipas HACCP, së bashku me ato operatorë që janë të vegjël, angazhohen në shitjen me pakicë apo prodhim tradicional. Por ky përjashtim duhet përcaktuar me urdhër nëse garantohet arritja e një niveli të pranueshëm higjienik. Inicimi i këtij procesi rregullohet me Udhëzimin nr. 5 datë 04.05.2018 "Për përjashtim nga zbatimi i sistemit të vetëkontrollit për operatorë të veçantë të biznesit ushqimor".

këtij momenti AKU luan vetëm një rol mbikëqyrës ku barra e provës për të vertetuar respektimin e hapave të zinxhirit kontrollues që parashikon HACCP bien mbi OBU-në, i cili duhet ta provojë këtë proces në mënyrë të dokumentuar, me marrjen e kërkesës nga AKU. Por sërish, siç evidentuam në rastin e detyrimeve për gjurmueshmërinë, edhe në rastin e HACCP-së legjislatori parashikon fleksibilitet në hollësinë e masave që i kërkojnë një OBU-je, në raport me natyrën dhe madhësinë e sipërfaqes së biznesit të tij.

Udhëzimi e trajton në hollësi të gjithë procesin e HACCP-së duke detajuar veprime specifike për gjithë shtatë hapat e tij. Si fillim ai parashikon formimin e një ekipi i cili përbëhet nga specialistë të ndryshëm biokimik, teknikë, etj. Ky ekip e fillon punën e tij duke përcaktuar produktin në një shumëllojshmëri drejtimesh si përbërja, struktura dhe karakteristikat fiziko-kimike, përpunimi, paketimi, depozitimi, kushtet e depozimit dhe shpërndarjes, jetëgjatësia e kërkuar e produktit, udhëzimet për përdorimin e tij, faktorët, për të përcaktuar llojin e rrezikut që mund t'i kanoset produktit në fjalë dhe në cilën fazë të zinxhirit prodhues mund të shfaqet ky rrezik, etj. Gjithashtu në këtë vlerësim ekipi konsideron edhe përdorimin e zakonshëm ose të pritshëm të produktit nga konsumatori<sup>21</sup>. Një analizë kaq e detajuar shërben për qëllimin final atë të shmangies së rrezikut të mundshëm që cënon sigurinë e produktit në fjalë. Me identifikimin e rreziqeve të mundshme, vjen detyrimi për të përcaktuar masat e duhura për të garantuar trajtimin e duhur të produktit në mënyrë që ky rrezik të shmanget.

Ne fillim të këtij punimi, u përmend se HACCP është një sistem parandalues që nuk merret me testimin e cilësisë në raste konkrete, por kjo nuk nënkupton që HACCP është në fakt një sistem i mbështetur në lojë rreziqesh potenciale, pasi në procedurën e tij parashikon edhe një hallkë shumë të rëndësishme, siç është ajo e monitorimit. Kjo fazë konsiston në kryerjen e matjeve të kohë pas kohshme për garantuar mbajtjen nën kontroll të parametrave të sigurisë së produktit. Në këtë mënyrë synohet sërish të shmanget rreziku, përpara se ai të ndodhë. Kjo mundëson më pas edhe hapin tjetër që parashikohet nga vetë sistemi i HACCP-së, atë të marrjes së masave korrigjuese në rast se shikohet një trend problematik. Për shkak të rëndësisë që paraqet procesi i monitorimit, udhëzimi parashikon disa rregulla specifike sa i takon mënyrës se si zhvillohet ai dhe personave përgjegjës për kryerjen e tij, duke cilësuar shprehimisht përgjegjësinë e personit përkatës, zyrtar të biznesit, për nënshkrimin e të dhënave që rezultojnë nga monitorimi.<sup>22</sup> E njëjta rëndësi duhet t'i kushtohet edhe procesit të marrjes së masave korrigjuese, zbatimi i të cilave, sipas Udhëzimit, duhet gjithashtu monitoruar

21 Udhëzimi nr. 20 datë 25.11.2010 "Për zbatimin e programeve paraprake, të praktikave të mira të higjienës, praktikave të mira të prodhimit dhe procedurave të bazuara në analizën e rreziqeve dhe pikave kritike të kontrollit (HACCP) në stabilimente ushqimore", Kreu II

22 Ibid Kreu II, pika 11, gërma e)



me qëllim vlerësimin e efikasitetit të tyre. Në këtë drejtim Udhëzimi parashikon edhe auditimin e vetë HACCP-së në rast së kjo është e nevojshme për verifikimin e efikasitetit të procedurave të parashikuara prej tij.

Përpos detyrimit për të zbatuar sistemin e HACCP-së Udhëzimi parashikon përbushjen edhe të një tjetër procedure nga Operatori i Biznesit Ushqimor, të cilit i kërkohet të sigurojë një kartë teknologjike, të ushqimeve të prodhuara, si vijon: (i) Përkufizimin e termit produkt ushqimor, ku përfshihen të dhëna mbi emrin e produktit, emrin tregtar, përbërjen e ushqimit të gatshëm dhe qëllimin e përdorimit të tij (ii) Klasifikimin e ushqimit, si dhe karta teknologjike përkatëse që lidhet me ushqimet, për prodhimin e të cilave janë përdorur të njëjtat lëndë të para të papërpunuara (iii) Kërkesat teknike që përkufizojnë lëndët e para të përdorura, aditivët (shtesat ushqimore), aromatizuesit, materialet e ambalazhimit dhe materiale të tjera, të nevojshme për prodhimin dhe ambalazhimin e ushqimit (iv) Standardet e higjienës, shëndetit dhe kriteret e cilësisë që janë vlerësimet organo-shqisore, fiziko-kimike, toksikologjike, mikrobiologjike, mykologjike, të cilat duhet t'i përmbushë produkti ushqimor i gatshëm (v) Metodot për marrjen e mostrave dhe metodat e analizave laboratorike për përcaktimin e kriterëve (vi) Përshkrimi i procesit teknologjik me paraqitjen sipas radhës së fazave dhe proceseve të përpunimit, faktorët dhe kushtet për këto veprimtari (vii) Metodot për paketimin, etiketimin dhe mbylljen hermetike të ushqimeve të gatshme (viii) Depozitimin dhe transportin e ushqimit duke përcaktuar jetëgjatësinë dhe kushtet e veçanta të ruajtjes dhe transportit (ix) Dokumentacionin, i cili shoqëron çdo parti malli të prodhuar, kur ai del në treg dhe (x) Përshkrimin dhe llojin e sistemit të përdorur për kryerjen e kontrollit gjatë prodhimit. Sa i takon këtij të fundit Udhëzimi parashikon shprehimisht (a) kontrollin në stadin e marrjes në dorëzim të lëndëve të para të papërpunuara, paketimin dhe materiale të tjera (b) kontrollin teknologjik në fazat dhe proceset e prodhimit, të cilat kanë rëndësi kritike për të garantuar ushqime të sigurta (c) kontrollin në fazën e shpërndarjes së produktit të gatshëm, për përmbushje të standardeve. Gjithashtu, pavarësisht sa më lart OBU-ja ka edhe detyrimin të mbajë një regjister të dokumentacionit teknik për ushqimin që ai prodhon sipas një modeli të parashikuar nga vetë Udhëzimi.

Megjithatë deri më tani janë paraqitur kërkesat e përgjithshme që ky Udhëzim normon, përkundërt veprimtarisë së përgjegjëseve të OBU-ve. Por, përveç respektimit të gjithë procesit të analizës së riskut, që rezulton në tërësinë e planit të HACCP, udhëzimi parashikon edhe disa detyrime specifike shprehimisht për Operatorët që veprojnë në thertore. Sipas këtyre kriterëve çdo kafshë ose, sa herë është e nevojshme, çdo grup kafshësh, e pranuar në ambientet e thertoresh duhet të: (i) të identifikohet në mënyrën e duhur (ii) të shoqërohet nga një informacion i duhur nga vendi i origjinës (iii) të mos vijë nga ndonjë zonë apo fermë që është subjekt i ndonjë mase ndëshkimore

apo kufizuese, për arsye të shëndetit të kafshëve dhe atij publik, përveç rasteve kur autoriteti kompetent e lejon këtë (iv) të jetë e pastër (v) të jetë e shëndetshme, aq sa operatori i biznesit ushqimor mund të gjykojë dhe (vi) të jetë në gjendje të kënaqshme për sa i përket mirëqënies së kafshëve në momentin e mbërritjes në thertore. Në rast mospërbushjeje të një prej këtyre kriterëve OBU-ja ka detyrimin të njoftojë menjëherë veterinerin zyrtar.

Nëse lind pyetja se si në fakt arrihet ky informacion, i cili në fakt mund të duket tejet specifik për dikë që nuk është i familjarizuar me fushën, të gjitha proceset e identifikimit të lartpërmendura mundet të zbatohen pasi në parim regjistrimi i kafshëve dhe i fermave blegtorale rregullohet me ligj<sup>23</sup> dhe me akte nënligjore<sup>24</sup> për zbatimin e tij. Përpos bazës ligjore, materiale të tjera ndihmëse janë përgatitur për të udhëhequr dhe standardizuar procesin e identifikimit të kafshëve dhe fermave blegtorale, si Manuali i Procedurave për Identifikimin e Kafshëve dhe Rregjistrimin e Fermave Blegtorale, për mjekët veterinerë<sup>25</sup>. Gjithashtu është krijuar edhe një model tip i certifikatës shëndetësore të lëvizjes së kafshëve.

### 1.1.5 Thertoret

Në fakt me të drejtë një vëmendje e veçantë i kushtohet ushqimit me bazë shtazore duke marrë parasysh edhe rrezikshmërinë e lart që ai paraqet për shëndetin e njeriut. Procesi i therjes dhe trajtimi i kafshëve gjatë procesit gjen rregullim të detajuar përkatësisht në ligjin nr. 87/2012 "Për miratimin e aktit normativ, me fuqinë e ligjit, nr. 4, datë 16.8.2012, të Këshillit të Ministrave "Për përcaktimin e rregullave për therjen e kafshëve dhe tregtimin e mishit të tyre" dhe Udhëzimin e Ministrit të Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit nr.7 datë 17.07.2013 "Për mbrojtjen e kafshëve gjatë therjes". Ashtu si edhe vetë emri i tij, ky Udhëzim përqëndrohet më së tepërmi tek kujdesi ndaj kafshës gjatë procesit të therjes.

Në fakt duke iu referuar edhe emrit të ligjit nr. 87/2012 do të shihet që vetë ky ligji nuk bën asnjë lloj rregullimi por vesh me autoritetin e duhur juridik aktin normativ që përmban në fakt rregullat për përcaktimin e therjes së kafshëve. Sipas Kushtetutës akti normativ

23 Ligji nr. 8702 datë 01.12.2000 "Për identifikimin dhe regjistrimin e kafshëve dhe fermave blegtorale", i ndryshuar

24 VKM nr. 957, datë 7.12.2016 "Për pagesën e kostos financiare të sistemit të identifikimit dhe të regjistrimit të kafshëve e fermave blegtorale nga fermerët; Rregullore nr. 407, datë 19.09.2008 "Për implementimin e rregullores nr. 1, datë 07.05.2000 në lidhje me matrikujt, pasaportën dhe regjistrin e fermës"; Rregullore Nr. 1, datë 07.05.2002 "Mbi sistemin e identifikimit të kafshëve dhe regjistrimit të fermave blegtorale, etj.

25 SOP-MANUALI-I-PROCEDURAVE-PËR-IDENTIFIKIMIN-E-KAFSHËVE-DHE-RREGJISTRIMIN-E-FERMAVE-BLEGTORALE.pdf (bujqesia.gov.al)

me fuqinë e ligji është një mënyrë rregullatore emergjente, e cila i jep tagër ligjvënësë Këshillit të Ministrave në mënyrë të menjëhershme. Për këtë arsye është me interes të pasqyrohet këtu edhe arsyetimi që përmbahet në Aktin Normativ nr.4 që kërkon të legjitimojë këtë formë vendimmarrjeje ku Këshilli i Ministrave vendos për miratimin e këtij Akti Normativ *"(i) duke e vlerësuar situatën e rëndë dhe emergjente që paraqitet në Republikën e Shqipërisë, për parandalimin e fenomenit të therjes dhe tregtimit të mishit jashtë kushteve normale që garantojnë higjienën, jetën e njeriut, mbrojtjen e mjedisit dhe shëndetin publik (ii) duke e çmuar këtë situatë me ndikim të drejtpërdrejtë në jetën dhe shëndetin e njeriut, si dhe faktin se sipas nenit 21 të Kushtetutës jeta e personit mbrohet me ligj (iii) duke mbajtur në konsideratë nevojën për efekte të menjëhershme për sigurinë e jetës së qytetarëve, si një fushë me ndjeshmëri të madhe publike, si dhe (iv) duke vlerësuar se zgjidhja e situatës së krijuar është e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga Kuvendi, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara."*

Nëse vërtetë situata e therjes së kafshëve mund të bëhet akute nga një ditë në tjetrën (për t'u cilësuar si emergjence) kjo mbase është temë për një tjetër studim, por a mund të mohohet rëndësia e asaj që ky vendim parashikon, patjetër që jo.

Sipas këtij ligji (akti normativ) çdo aktivitet ekonomik i therjes së kafshëve bëhet vetëm nga subjekte të regjistruara në Qendrën Kombëtare të Biznesit, të cilat plotësojnë edhe kushtet e duhura të ndërtimit, planimetrisë, pajisjeve, higjienës, etj. Therja në vetvete duhet të respektojë kushtet e higjienës dhe të mos çënojë jetën e njeriut dhe mjedisin. Ambientet ku kryhet veprimtaria e therjes inspektohen nga AKU, i cili me mospërmbushjen e standardave të përmendura duhet të ndërmarrë një ose disa prej hapave vijues: (i) Ndalimin e menjëhershëm të ushtrimit të aktivitetit (ii) Konfiskimin e kafshës, produkteve, veglave të punës, si dhe të çdo materiali tjetër nga ana e inspektorëve të AKU-së, pavarësisht nëse ka përfunduar apo jo procesi i therjes dhe (iii) Vendosjen e sanksioneve administrative sipas rregullave dhe procedurave të parashikuara në këtë akt normativ. I njëjti rregullim vlen edhe për aktivitetin ekonomik të tregtimit të mishit, i cili duhet të përmbushë të njëjtat standarde infrastrukturore dhe higjienike, në mos zbatim të të cilave ballafaqohet me të njëjtat pasoja si stabilimentet thërëse.

Si proces therja e kafshës duhet të kryhet nën mbikëqyrjen e veterinerit zyrtar të strukturës veterinarë vendore, procedurë në të cilën përfshihet edhe kontrolli klinik i kafshës së bashku me dokumentacionin shoqërues që përfshin certifikatën veterinarë, lejen e lëvizjes dhe matrikullin. Kafsha nuk mund të theret pa dhënien e lejes nga veterineri zyrtar. Pas therjes veterineri zyrtar kryen kontrollin e mishit, certifikimin e tij në përputhje me modelin e certifikatës shëndetësore dhe vulos karkasën e kafshës

duke e cilësuar si të përshtatshme për konsum. Kjo vule jepet nga veterineri vetëm për ato kafshë që i janë nënshtruar kontrollit para dhe pas therjes.

Ndërkohë është me interes të evidentohet se përpara miratimit të ligjit në 2012, ishte tashmë në fuqi Udhëzimi nr. 23 datë 25.11.2010 "Për kërkesat specifike të higjienës për mishin dhe produktet e mishit, duke përfshirë produktet e mishit, mishin e grirë dhe mishin e ndarë në mënyrë mekanike". Gjendja emergjente e proklamuar në 2012 në ekzistencën e një procedure të mirë detajuar të detyrimeve dhe masave për t'u ndërmarrë në garantimin e higjienës së produkteve të mishit, ngre më tepër pikëpyetje sa i takon zbatimit se sa parashikimit të mekanizmave shtesë për garantimin e sigurisë ushqimore.

Në fakt Udhëzimi nr. 23 bën rregullime të hollësishme në lidhje me higjienën e zbatueshme në stabilimente, në transportimin e kafshëve, në thertore, në ruajtjen dhe transportimin e mishit dhe produkteve të tij, si edhe sa i takon kontrolleve dhe mënyrave të inspektimit para dhe pas therjes së kafshës. Ai përmend shprehimisht informacionin e sigurisë ushqimore si një kusht për OBU-në që të pranojë kafshë në thertore, duke bërë gjithashtu edhe një renditje të elementëve që konsiderohen pjesë e konceptit të sigurisë ushqimore si gjendja e stabilimentit të origjinës së kafshës, gjëndjen shëndetësore të kafshës, mjekimet veterinarë të përdorura mbi kafshën, sëmundjet e shfaqura që mund të ndikojnë në sigurinë e mishit, rezultatet e analizave të mostrave të marra nga kafshët, raporte në lidhje me inspektimet e mëparshme në vendin e origjinës, etj. Në të njëjtën logjikë për sigurinë ushqimore Udhëzimi parashikon edhe një listë me rrethana dhe fakte të ndryshme, aktualizimi i të cilave e bën mishin të shpallet i papërshtatshëm për konsum njerëzor.<sup>26</sup>

Së fundmi, për të lehtësuar procesin e kontrollit në stabilimente të tilla ligjvënësi ka miratuar edhe listë verifikimi për thertoret dhe njësitë e tregtimit të mishit të freskët përkatësisht, të cilat ndërsa udhëheqin veprimtarinë e inspektorit i shërbejnë gjithashtu edhe OBU-së pasi në mënyrë të përmbledhur përmbajnë të gjitha detyrimet dhe parametrat që ky i fundit duhet të përmbush konform ligjit.

26 Udhëzimi nr. 23 datë 25.11.2010 Nr. 23, datë 25.11.2010 "Për kërkesat specifike të higjienës për mishin dhe produktet e mishit, duke përfshirë produktet e mishit, mishin e grirë dhe mishin e ndarë në mënyrë mekanike" Kreu III, germa C, pika 24.

### 1.1.6 Etiketimi

Më lart punim është përqëndruar në elementët përbërës të ushqimit sa i takon rregullimit ligjor që i bëhet garantimit të këtyre të fundit, por siguria ushqimore konsiston edhe në elementë të jashtëm që lidhen dhe ndikojnë drejtpërdrejt në ushqim. Aspektet më thelbësore në këtë drejtim janë ato të etiketimit dhe paketimit të ushqimeve.

Ligji për Ushqimin bën një rregullim tejet të përgjithshëm të këtij procesi vetëm në një nen të tijin, ndërkohë që me imtësi ky proces rregullohet me VKM nr. 434 datë 11.07.2018 "Për etiketimin e ushqimeve dhe informimin e konsumatorit" i cili zëvendëson VKM ekzistuese për këtë qëllim, dhe ka hyrë në fuqi në korrik të 2020, dy vjet pas miratimit të tij siç në fakt ka qenë edhe qëllimi i ligjvënësit. Duke konsideruar objektin e tij dhe risinë që sjellë për detyrimet me të cilat ngarkon OBU-të, ky afat dy vjeçar ka lejuar ripërshtatjen e këtyre të fundit me këto rregulla dhe detyrime të reja.

Si sferë të veprimit të tij Udhëzimi përfshin OBU-të në të gjitha fazat e zinxhirit ushqimor (i) të gjitha ushqimet e destinuar për konsum përfundimtar (ii) ushqime të destinuar për shërbimin *catering* dhe (iii) shërbimet e *catering* të ofruara nga ndërmarrjet e transportit. Sikundër dhe nga vetë titulli i tij është me interes të vërehet se detyrimi për etiketim sipas VKM-së ndërthuret me nevojën e konsumatorit për t'u informuar. Në këtë aspekt VKM-ja ka si objektive që në bazë të informacionit që përcillet me ushqimin e tregtuar, konsumatori të jetë në gjendje të bëjë një zgjedhje të informuar për produktin që zgjedh të konsumojë. Si i tillë informacioni ushqimor duhet t'i përcjelle konsumatorit të dhëna në lidhje me karakteristikat e produktit si, natyra e tij, vetitë, përberja, jetëgjatësia, shteti i origjinës, metodat e përpunimit, etj. Gjithashtu ky informacion nuk duhet të krijojë përshtypjen e epërsisë së produktit duke theksuar karakteristika të tija që në fakt gjenden edhe në produkte ushqimore të ngjashme, sikundër nuk duhet t'i atashojë produktit ushqimor veti të cilat ai nuk i ka.

E rëndësishme në këtë proces është të kihet parasysh se ky informacion duhet t'i jepet konsumatorit në një mënyrë të qartë dhe të lehtë për t'u kuptuar, pasi në të kundërt ai do të bie ndesh me vete funksionin që ka në lehtësimin e procesit përzgjedhës për konsumatorin, nëse ky i fundit nuk është në gjendje ta kuptojë atë. Rëndësia e mbrojtjes së konsumatorit dhe informacionit në dispozicion të tij për zgjedhjen e ushqimit për konsum rregullohet shprehimisht edhe në Ligjin për Ushqimin<sup>27</sup>. Ndërkohë në vijim VKM-ja parashikon se parimet e lartpërmendura zbatohen edhe në rastin e reklamimit dhe paraqitjes së produktit, duke përfshirë ambalazhimin, vendin ku shfaqet, etj.

VKM-ja njeh si OBU-në, përgjegjëse për dhënien e informacionit për efekt të këtij



vendimi, atë nën emrin e të cilit tregtohet produkti. Në rastin e produkteve të importit, kjo përgjegjësi bie mbi importuesin. Me përcaktimin e operatorëve përgjegjës VKM-ja parashikon një listë të gjatë të detyrimeve dhe përgjegjësive që këta operatorë kanë sa i takon garantimit të informacionit, ku mund të veçohet (i) detyrimi për të mos modifikuar informacion që shoqëron produktin kur ky modifikim do të çorientojë konsumatorin apo të ulë nivelin e mbrojtjes së tij (ii) detyrimi për të dhënë informacion mbi produktet që nuk janë ambalazhuar paraprakisht (iii) detyrimin për të njoftuar etiketën e çdo produkti ushqimor pranë drejtorive rajonale të AKU-së, etj. Por çfarë informacioni duhet të përcillet? Kjo rregullohet në nenin 9, i cili parashikon një listë të gjatë të të gjithë informacionit që është i detyrueshëm për t'u deklaruar.<sup>28</sup> Të gjitha elementët e përfshirë në këtë listë trajtohen në nene me vete duke përcaktuar më në detaj se çfarë nënkuptohet me secilin prej tyre, si edhe rastet përjashtimore të zbatueshme në rrethana të caktuara. Përtej rregullimeve që VKM-ja bën në lidhje me sa më lart, për këtë çështje është e rëndësishme t'i rikthehemi edhe një herë rregullimit që bën Ligji për Ushqimin i cili në mënyrë të shprehur përcakton edhe një tjetër kategori informacioni që duhet të përfshihet në etiketë, dhe këto janë përkatësisht OMGJ-të, përmbajtja ose përbërja e të cilave sipas ligjit duhet të shënohet në etiketën e ushqimit që nxirret në treg.<sup>29</sup>

Përveç përcaktimit të llojit të informacionit që duhet të përmbahet, VKM-ja parashikon edhe mënyrën se si duhet të pasqyrohet ky informacion si psh: të jetë i dukshëm, i qartë për t'u lexuar, jo i errët, as i fshehur, të mos ndërpritet nga imazhe të tjera, parashikon madhësinë e shkrimit në rast të produkteve në formate të vegjël, dhe mbi të gjitha detyrimin e dhënies së informacionit në gjuhën shqipe kur bëhet fjalë për produkte importi. Në rastin e shitjeve në distancë, pra online, nëpërmjet televizorit, apo forma të tjera, është e detyrueshme që informacioni i lartpërmendur të vihet në dispozicion përpara përfundimit të blerjes.<sup>30</sup>

VKM-ja përmban gjithashtu edhe një sërë shtojcash të cilat kanë për qëllim qartësimin e detyrimeve dhe rregullave të parashikuara në tekstin kryesor të tij. Mund të përmendim

28 a) Emri i produktit ushqimor; b) Lista e përbërësve; c) Çdo përbërës ose lëndë ndihmëse e përpunimit apo që vjen nga një substancë ose produkt i renditur në shtojcën II, që shkakton alergji ose intoleranca, i përdorur në prodhimin ose përpunimin e produktit ushqimor dhe që është ende i pranishëm në produktin përfundimtar edhe nëse në formë të ndryshuar; ç) Sasia e përbërësve ose e kategorive të caktuara të përbërësve sipas rendit zbritës; d) Sasia neto e produktit ushqimor; dh) Data e jetëgjatësisë minimale ose "të përdoret përpara" datës; e) Kushtet e veçanta të ruajtjes dhe/ose kushtet e përdorimit; ë) Emri ose emri tregtar dhe adresa e operatorit të biznesit ushqimor, të përmendura në pikën 1, të nenit 8; f) Shteti i origjinës ose vendi i prejardhjes, kur parashikohet në nenin 26; g) Udhëzimet e përdorimit, kur, në mungesë të tyre, përdorimi i duhur i produktit ushqimor do të

ishte i vështirë; gj) Për pijet me mbi 1,2% të vëllimit me alkool, fortësinë aktuale alkoolike për vëllim; h) Deklaratën e vlerave ushqyese

29 Ligji për ushqimin, neni 36

30 VKM nr. 434 datë 11.07.2018 "Për etiketimin e ushqimeve dhe informimin e konsumatorit", neni 14

shtojcën II për "Substancat ose produktet që shkaktojnë alergji ose intoleranca"; shtojca III "Produktet ushqimore për të cilat etiketimi duhet të përfshijë një ose më shumë veçori shtesë"; Shtojca V "Produktet ushqimore të cilat përjashtohen nga kërkesa e deklaratës së detyrueshme të vlerave ushqimore"; shtojca VII "Deklarimi dhe emërtimi i përbërësve"; shtojca XI "Llojet e mishit për të cilët deklarimi i vendit të origjinës ose të prejardhjes është i detyrueshëm", etj.

Ndërkohë procesi i paketimit të ushqimeve rregullohet sipas VKM-së nr. 1352 datë 03.10.2008 "Për miratimin e rregullores për parapaketimin". Në fakt ky si akt nënligjor del për zbatim të ligjit nr. 9875 datë 14.02.2008 "Për metrologjinë", duke i dhënë kështu një natyrë më tepër matëse dhe sasiore kësaj rregulloreje. Megjithatë ky akt nënligjor përmban edhe një sërë specifikimesh të rëndësishme për procesin e paketimit në tërësi. Së pari me parapaketim, do të kuptohet vendosja e një sasive të matur të një produkti individual me qëllim shitjen e tij. Por, është e rëndësishme të kihet parasysh se me hyrjen në fuqi të ligjit të ri nr. 126/2020 "Për metrologjinë" ligji nr. 9875 është shfuqizuar, ndërkohë që sipas ligjit të ri aktet nënligjore që nuk bien ndesh me të, do të vazhdojnë të jenë në fuqi. Ndaj për efekt të këtij punimi, në mungesë të një deklaratë shfuqizuese të shprehur VKM-ja e lartpërmendur konsiderohet të jetë ende në fuqi.

Sipas kësaj Rregulloreje shenja evropiane e konformitetit njihet nga autoritetet shqiptare dhe kështu parapaketimet që vijnë nga shtetet anëtare të BE-së të cilat mbajnë shenjën e konformitetit vendosen në treg pa asnjë testim paraprak, pasi të jetë konfirmuar vërtetësia e kësaj shenje të vendosur në etiketë. Me interes është të evidentohet se si rregull i përgjithshëm vendosja e shenjës së konformitetit në parapaketim nuk është e detyrueshme, por vendosja e saj në parapaketime që nuk plotësojnë kushtet për të, përbën shkelje dhe ndëshkohet me gjobë. Parapaketimet janë subjekt i inspektimit metrologjik në prodhim, importim, vendosje në treg dhe ofrim për shitje.<sup>31</sup>

Në fillim të këtij punimi u përcaktua se në terma të përgjithshëm siguria ushqimore përbëhet nga dy elementë thelbësor, përkatësisht cilësia e vetë produktit dhe sistemi që mundëson mbikëqyrjen dhe garantimin e kësaj cilësie. Deri tani vëmendje i është kushtuar aspekteve që kontribuojnë në garantimin e sigurisë së vetë produktit, duke dhënë një përshkrim të detajuar të proceseve dhe veprimeve kryesore në këtë drejtim, dhe detyrimeve të OBU-ve në garantimin e kësaj sigurie. Por asnjë proces nuk do të ishte i plotë nëse nuk do të zhvillohej brenda një kornize rregullatore që lejon edhe mbikëqyrjen e tij. Për rrjedhojë në vazhdim do të trajtohet kuadri institucional relevant, që shërben për të mbikëqyrur dhe mundësuar pëmbushjen e elementëve të sigurisë ushqimore të vetë produktit.

31 VKM-së nr. 1352 datë 03.10.2008 "Për miratimin e rregullores për parapaketimin" Pjesa II, pika 2.4.1.



## 1.2 Kuadri institucional i garantimit të sigurisë ushqimore

### 1.2.1 Autoriteti Kombëtar i Ushqimit

Autoriteti Kombëtar i Ushqimit, është garantori primar i sigurisë ushqimore në vend. Atij i njihen disa role dhe funksione që mundësojnë përmbushjen e misionit të tij si garantor. Sipas Ligjit për Ushqimin AKU-ja kryen veprimtari inspektuese, teknike dhe shkencore për sigurinë dhe cilësinë e ushqimeve, shëndetin dhe mirëqënien e kafshëve dhe mbrojtjen e bimëve. Ai është një institucion në varësi të Ministrisë së Bujqësisë, Ushqimit dhe Mbrojtjes së Konsumatorit<sup>32</sup> dhe gëzon statusin e personit juridik publik.

Pikësëpari, sikundër është evidentuar deri më tani në këtë punim qasja dhe roli më i rëndësishëm në garantimin e sigurisë ushqimore është ai i parandalimit nëpërmjet vlerësimit të riskut. Sipas Ligjit për Ushqimin, autoriteti përgjegjës për këtë vlerësim në rang vendi, është AKU-ja. Po ashtu pas përcaktimit të tij, AKU-ja është përgjegjës edhe për menaxhimin e riskut. Në fakt menaxhimi i riskut është hapi i tretë i një procesi që nis me (i) vlerësimin e riskut nga AKU, në bazë të të dhënave shkencore, (ii) komunikimin e riskut prej AKU-së sa me gjerësisht në shoqëri dhe (iii) menaxhimi i riskut nëpërmjet masave parandaluese ose të kontrollit bazuar në rezultatet e vlerësimit të riskut, duke përfunduar kështu një proces ciklik të garantimit të sigurisë ushqimore. Në përmbushjen e kësaj detyre AKU zbaton disa parime të rëndësishme duke ruajtur balancën mes tregut të lire dhe nevojës për të garantuar një nivel sa më të lartë të mbrojtjes së shëndetit të njerëzve kur bëhet fjalë veçanërisht për masat kufizuese të nevojshme në rastin e menaxhimit të riskut. Megjithatë në respektim të parimit të transparencës që gjen rregullim në Ligjin për Ushqimin AKU-ja është i detyruar që të kryej këshillim publik gjatë përgatitjes, vlerësimit dhe rishikimit të masave të menaxhimit të riskut.

Për këtë arsye në kuadër të rolit të tij proaktiv në përcaktimin e riskut për ushqimin AKU-ja duhet të kryej një sërë veprimtarish si: kërkon, grumbullon dhe analizon informacionin shkencor e teknik për të karakterizuar dhe monitoruar riskun (ii) kryen monitorimin e sigurisë ushqimore në bashkëpunim me Institutin e Shëndetit Publik, Institutin e Sigurisë Ushqimore dhe të Veterinarisë (iii) kryen veprimtari për identifikimin dhe karakterizimin e riskut (iv) vendos mënyra unike të vlerësimit të riskut në të gjitha nivelet e prodhimit, përpunimit dhe shpërndarjes së ushqimit (v) krijon një sistem informimi të shpejtë dhe për këtë qëllim merr e dërgon të gjithë informacionin për rreziqet e ushqimit, duke krijuar një sistem qendror për shkëmbimin e informacionit.<sup>33</sup>

32 Ky ka qenë emri i Ministrisë në kohën e miratimit të ligjit. Sot bëhet fjalë për MBZHR

33 Ligji për Ushqimin, neni 62

Në strukturën e vet organizative AKU është e përbërë nga Drejtoria e Përgjithshme në nivel qendror dhe 12 Drejtori Rajonale në nivel qarku. Pranë Drejtorisë së Përgjithshme funksionon bordi i AKU-së që është përgjegjës për mbikëqyrjen e veprimtarisë së AKU-së, komiteti shkencor dhe panelet shkencore që përbëhen nga ekspertë të cilët përcaktojnë mendimin shkencor për qëllim të veprimtarisë së AKU-së, si edhe inspektoratet dhe laboratorët përkatës.

Drejtorja e Përgjithshme kryen këto detyra: (i) koordinon planifikimin dhe kryerjen e kontrollit zyrtar të ushqimeve (ii) unifikon praktikën e kontrollit zyrtar të ushqimeve (iii) drejton dhe bashkërendon veprimtarinë e laboratorëve të autorizuar të sistemit të kontrollit zyrtar (iv) në pamundësi të funksionimit të këtyre të fundit Drejtoria e Përgjithshme siguron kryerjen e analizave nga laboratorët e tjerë të akredituar brenda ose jashtë vendit (iv) përgatit mendim shkencor paraprak për nxjerrjen në treg të OMGJ-ve dhe ushqimeve të reja (v) drejton procesin e vlerësimit të riskut, etj.

Drejtoritë Rajonale sikundër është tipike për çdo sistem unitar organizativ kryejnë punën në terren brenda juridiksionit të tyre dhe ndaj personi drejtues i këtyre institucioneve mban titullin e kryeinspektorit dhe jo atë të drejtorit të përgjithshëm, siç është rasti për Drejtorinë e Përgjithshme. Në këtë kontekst Drejtoritë Rajonale janë përgjegjëse për (i) kryerjen e kontrollit zyrtar të ushqimeve (ii) kryerjen e kontrollit paraprak për përmbushjen e kërkesave tekniko-teknologjike, higjiëno-sanitare, veterinare, verifikimit të dokumentacionit për licencimin dhe regjistrimin e OBU-ve (iii) mbledhin dhe organizojnë informacion bazë në fushën e sigurisë ushqimore dhe (iv) ndalojnë veprimtarinë e OBU-ve përkohësisht ose në mënyrë të përhershme kur vërtetohet se ushqimi nuk plotëson standardet e sigurisë ushqimore. Pra Drejtoritë Rajonale janë motorët e veprimtarisë së AKU-së në përmbushje të misionit të saj si agjenci.

### 1.2.2 Kontrolli i importit

Përgjatë këtij punimi referencë i është bërë legjislacionit shqiptar dhe atë që ai parashikon për të garantuar sigurinë ushqimore në vend. Por në kushtet e një ekonomie globale të ndërlidhur tregu ushqimor është tashmë ndërkombëtar. Atëherë çfarë ndodh në rastin e ushqimeve që qarkullojnë në Shqipëri prodhimi i të cilave nuk i është nënshtruar legjislacionit tonë dhe parashikimeve të tija? Këtu është rradha për të përmendur një tjetër rol thelbësor dhe shumë të rëndësishëm të AKU-së. Por përpara se të trajtojmë shkurtimisht këtë procedurë, është me rëndësi që të kihet parasysh se rregullat e legjislacionit të brendshëm janë edhe pika e referencës për të vlerësuar sigurinë e mallrave ushqimor të jashtëm që hyjnë për konsum, qoftë të njerëzve ose të kafshëve, në territorin e Republikës së Shqipërisë.

Sipas Ligjit për Ushqimin ngarkesa e ushqimit të importit shoqërohet me një certifikatë në përputhje me kërkesat ndërkombëtare për sigurinë e ushqimit që importohet. Pavarësisht kësaj edhe ky proces i nënshtrohet inspektimit për verifikimin e përmbushjes së standardeve, kontroll i cili bëhet në pikat e inspektimit kufitar. Në kryerjen e këtyre kontrolleve merren mostra për t'u analizuar. Ky proces, pra si vetë kontrolli ashtu si marrja dhe analizimi i mostrave bëhet sipas kriterëve të hartuara nga AKU. Në rastin e importimit të ngarkesave ushqimore me origjinë shtazore kontrolli i përputhshmërisë së dokumentacionit shoqërues me kërkesat e legjislacionit shqiptar kryhet nga inspektorët veterinarë të sigurisë ushqimore të kufirit. Në rast mangësie të dokumentacionit, ngarkesa bllokohet. Pikat e inspektimit kufitar të lartpërmendura janë nën varësinë e Drejtorive Rajonale përkatëse të AKU-së dhe përveç produkteve të importit e ushtrojnë funksionin e tyre edhe për produktet që dalin dhe tranzitojnë në Shqipëri.<sup>34</sup> Vetëm pasi inspektorët në pikat e ushqimit kufitar të kenë dhënë miratimin e tyre, autoritet doganore kryejnë procedurat doganore për ngarkesën në fjalë. Gjatë këtij procesi legjislacioni parashikon se ngarkesat duhet të mbahen në ruajtje në magazinat doganore brenda standardeve të lejuara.<sup>35</sup>

### 1.2.3 Kontrolli zyrtar

Sikundër parashikohet kontrolli për mallrat e importit, ashtu siç në fakt u evidentua edhe nga renditja e detyrave dhe funksioneve të Drejtorive Rajonale të AKU-së, por edhe më herët në këtë punim, AKU-ja ushtron edhe kontrollin zyrtar për të gjitha stabilimentet dhe OBU-të që operojnë brenda vendit, ku kjo në fakt është edhe ndër kompetencat më të rëndësishme që ushtron AKU-ja. Sipas Ligjit për Ushqimin kontrolli zyrtar konsiston në një ose disa prej veprimtarive të mëposhtme: (i) inspektimin (ii) marrjen e mostrave dhe kryerjen e analizave (iii) kontrollin e etiketës dhe të dokumentacionit zyrtar (iv) shqyrtimin e dokumentacionit për gjurmueshmërinë (v) shqyrtimin e sistemit të vetëkontrollit.<sup>36</sup> Pavarësisht se AKU është një autoritet më vete dhe i pavarur kontrolli zyrtar kryhet sipas ligjit nr. 10433 datë 16.06.2011 "Për inspektimin në Republikën e Shqipërisë" dhe si rregull kryhet pa paralajmërim.

Kontrolli zyrtar është i një natyre proaktive dhe reaktive. Ai kryhet rregullisht, në përputhje me përparësitë e përcaktuara në skemën e vlerësimit të riskut, pra si pjesë e një plani, sikundër u përmend edhe më lart ose kur ka arsye për të besuar se kërkesat e parashikuara me ligj nuk janë përmbushur. Në rastin e kontrolleve zyrtare proaktive

34 VKM nr. 708, datë 9.9.2020 "Për organizimin dhe funksionimin e autoritetit kombëtar të ushqimit" Kreu III, pika 14

35 Ligji për Ushqimin, neni 17

36 Ibid, neni 38

në përcaktimin e frekuencës së tyre, me qëllim garantimin e sigurisë ushqimore, përveç risqeve, duhet marrë parasysh edhe historiku i stabilimentit duke iu referuar regjistrave të mëparshëm të OBU-së dhe pajtueshmërisë së dokumentacionit të këtij të fundit gjatë kontrolleve të mëparshme. Pra frekuenca e kontrollit zyrtar varion nga stabilimenti në stabiliment pasi risku por edhe performanca vlerësohet për çdo stabiliment më vete.<sup>37</sup> Gjatë këtyre kontrolleve AKU mund edhe të testojë edhe personelin, mbi zbatimin praktik të njohurive dhe aftësive të tyre duke ia bashkëngjitur rezultatet e testimit raportit të kontrollit.<sup>38</sup>

Kontrolli zyrtar ushtrohet në të gjitha fazat e prodhimit, përpunimit dhe shpërndarjes duke pasur si objekt ndër më kryesoret sa vijon: (i) Vendndodhjen, kushtet dhe gjendjen e stabilimentit, planimetrinë e prodhimit, zyrat, mjedisin, mjetet e transportit, të përdorura në biznesin ushqimor (ii) Inspektimin e gjendjes shëndetësore të personelit dhe të higjienës së objekteve, që janë në kontakt të drejtpërdrejtë me ushqimin (iii) Lëndët e para, ujin, përbërësit, aditivët, shtesat teknologjike dhe substancat e tjera, të përdorura për përgatitjen dhe prodhimin e ushqimit (iv) Pastrimin, substancat pastruese dhe të mirëmbajtjes që përdoren në proceset e prodhimit (v) Proceset e përdorura për prodhimin ose përpunimin e ushqimeve (vi) Mënyrën e paketimit, materialet pakuese dhe ato në kontakt me ushqimin (vii) Etiketimin dhe dokumentet shoqëruese të ushqimeve dhe (viii) Proceset teknologjike që zbatohen në prodhimin dhe përgatitjen e ushqimeve.<sup>39</sup>

Si në rastin e produkteve të importit edhe gjatë kontrolleve zyrtare AKU merr mostra të materialeve të përdorura për prodhimin e ushqimit po edhe të materialeve në kontakt me ushqimin. Në rast se gjatë kontrollit zyrtar zbulohet ose ka arsye për të dyshuar se ka shkelje, AKU merr masat e nevojshme për t'u siguruar që shkelja të korrigjohet nga Operatori i Biznesit Ushqimor, por asnjë korrigjim nuk mund të ndërmerret nga pronari apo punonjësit e OBU-së pa miratimin me shkrim të inspektorit.

Në rastin e ushqimeve me prejardhje shtazore, kontrolli zyrtar parashikon disa hapa edhe me specifike të cilat rregullohen në Udhëzimin nr. 23 datë 25.11.2010 Nr. 23, datë 25.11.2010 "Për kërkesat specifike të higjienës për mishin dhe produktet e mishit, duke përfshirë produktet e mishit, mishin e grirë dhe mishin e ndarë në mënyrë mekanike". Këto në fakt janë një seri e gjatë veprimesh dhe indikatorësh që duhen konsideruar përgjatë kontrollit, por ajo që spikat dhe ripërsëritet përgjatë gjithë vijueshmërive të veprimeve është garantimi i këmbimit të informacionit të zinxhirit ushqimor mbi mishin

37 Udhëzimi nr. 20 datë 25.11.2010 "Për zbatimin e programeve paraprake, të praktikave të mira të higjienës, praktikave të mira të prodhimit dhe procedurave të bazuara në analizën e rreziqeve dhe pikave kritike të kontrollit (HACCP) në stabilimente ushqimore", Kreu IV, pika 2, 8

38 Ibid, pika 7

39 Ligji për Ushqimin, neni 41

në fjalë, pra përcjellja e këtij informacioni në mënyrë të vlefshme dhe të besueshme<sup>40</sup> nga operatorit i biznesit ushqimor që ka rritur apo mbajtur kafshët dhe operatorit të thertores. Rëndësia e pasqyrimit të këtij zinxhiri është vërtetë e madhe pasi Udhëzimi parashikon se *“kur informacionet përkatëse mbi zinxhirin ushqimor nuk vihen në dispozicion brenda 24 orëve nga arritja e kafshës në thertore, i gjithë mishi i asaj kafshe shpallet i papërshtatshëm për konsum njerëzor. Nëse kafsha nuk është therur akoma, theret veçmas nga kafshët e tjera”*.<sup>41</sup>

Gjithashtu në rastin e kontrollit zyrtar në stabilimentet e therjes së mishit pjesë e ekipit inspektues është edhe veterineri zyrtar, i cili me detyrim duhet të jetë i pranishëm. Mos prania e tij përbën kusht përjashtimor që duhet justifikuar si e tillë në rast të përmbushjes së disa rrethanave. Veterineri inspekton kafshët para dhe pas therjes për të evidentuar anomali të ndryshme që mund të jenë të dëmshme për shendetin e njeriut, vulën që mbajnë kafshët, dokumentin shoqërues të tyre në rastin kur ato nuk janë therur në thertore, e shumë specifika të tjera nga ato që janë përmendur më sipër në këtë punim, kur janë trajtuar pikërisht detyrimet e OBU-ve në fushën e përpunimit të mishit.<sup>42</sup>

#### 1.2.4 Laboratorët

Në trajtimin e kuadrit të sistemit institucional vëmendja më e madhe përqëndrohet tek AKU, me të drejtë, si institucioni garantor i sigurisë ushqimore por do të ishte e pamundur për AKU-në të përmbushte funksionet e veta, specifikisht ato të kontrollit në mungesë të laboratorëve që mundësojnë ekzaminimin e mostrave dhe produkteve ushqimore e shëndetit të kafshëve. Në këtë aspekt një hallkë tjetër institucionale, shumë e rëndësishme dhe madje jetike e mbarëvajtjes së procesit të garantimit të sigurisë ushqimore në vend janë laboratorët e autorizuar të kontrollit. Sipas ligjit për ushqimin<sup>43</sup> është Ministri ai që miraton nëpërmjet një urdhri listën e laboratorëve të autorizuar të kontrollit, ku përcaktohet tipi i laboratorit dhe analizat që janë autorizuar të kryejnë. Në rastin kryerjes së veprimtarisë së specializuar për të lëshuar certifikatën ndërkombëtare, laboratorët duhet të akreditohen nga një institucion i pavarur. Momentalisht pranë Drejtorive Rajonale të AKU operojnë shtatë sektorë të shërbimeve laboratorike të sigurisë ushqimore, përkatësisht në Tiranë, Durrës, Fier, Vlorë, Gjirokastrë, Korçë dhe Shkodër.

40 Udhëzimin nr. 23 datë 25.11.2010 Nr. 23, datë 25.11.2010 “Për kërkesat specifike të higjienës për mishin dhe produktet e mishit, duke përfshirë produktet e mishit, mishin e grirë dhe mishin e ndarë në mënyrë mekanike” Kreu III, Germa A, pika 4

41 Ibid Kreu III, Germa C, pika 7

42 Ibid, Kreu III, Germa B

43 Ligji për Ushqimin, neni 44



Në ushtrimin e funksioneve të tyre laboratorët kanë një sërë instrumentesh ligjor që i ndihmon ata në punën e tyre por që gjithashtu garantojnë ruajtjen e standardit dhe cilësinë e rezultateve të laboratorëve në tërësi. Në këtë drejtim rol kryesor luan Urdhri nr. 24, datë 30.01.2013 "Për unifikimin e procedurave, metodave dhe dokumentacionit të funksionimit të laboratorëve". Ky urdhër rregullon mënyrën e marrjes dhe shoqërimit të mostrës nga laboratorit, formatit të raportimit të rezultatit të analizës, dërgesën e mostrës pranë ISUV në rast mospërputhje rezultatesh, detyrimin për AKU që të njoftojë Drejtorinë e Politikave dhe Sigurisë Ushqimore pranë Ministrisë dhe ISUV në rast të rezultateve të analizave jo në përputhje me normat e vendosura me legjislacionin në fuqi. Këto të fundit rregullohen me një sërë urdhërash të ndryshëm që përcaktojnë si për shembull kriteret mikrobiologjike për produktet ushqimore<sup>44</sup>, analizimin për kontrollin zyrtar të nivelit të mykotoksinave në produktet ushqimore<sup>45</sup>, etj. Sa i takon laboratorëve veterinarë ato rregullohen më vete, me Udhëzim nr.14, datë 13.12.2012 "Mbi kriteret që duhet të plotësojë një laborator veterinar i autorizuar".

Sidoqoftë pavarësisht rregullimeve me aktet nënligjore Ligji për Ushqimin bën një rregullim referues, ombrelle, duke parashikuar se *"laboratorët e autorizuar të kontrollit për kryerjen e veprimtarive bazë dhe të specializuara duhet të përmbushin kushtet e përcaktuara në praktikat e mira laboratorike, sipas parimeve të përcaktuara nga OECD-ja dhe legjislacioni i BE-së."* Ndërkohë që është e qartë se qëllimi i ligjvënësit ka qenë pozitiv, në normimin e një detyrimi që parashikon respektimin e disa standardeve ndërkombëtare në ushtrimin e veprimtarisë së laboratorëve, natyra e përgjithshme dhe referuese e kësaj dispozite përveç se i ngarkon me një detyrim laboratorët në fjalë, nuk i ofron atyre udhëzim specifik se deri në çfarë pike, brenda cilit harku kohor dhe në lidhje me çfarë kriteresh ata duhet t'i përshtaten standardeve ndërkombëtare të përmendura.

Për të vlerësuar nëse laboratorët e autorizuar janë të aftë të kryejnë analiza të kontrolleve zyrtare duhet marrë vlerësimi i laboratorit të referencës. Vetëm pas këtij vlerësimi laboratorët e autorizuar mund të autorizohen nga Ministria. Pra siç mund të kuptohet laboratorët e referencës shërbejnë si garantor dhe përcaktues të një lloj etaloni që duhet respektuar nga laboratorët e autorizuar. Si të tillë laboratorët e referencës duhet të akreditohen nga një institucion i pavarur. Instituti i Sigurisë Ushqimore dhe Veterinarisë, është një laborator i tillë reference dhe ka në varësi teknike 8 laboratorë rajonal.<sup>46</sup> Përveç vlerësimit të laboratorëve të autorizuar laboratorët e referencës janë përgjegjës edhe për: (i) bashkërendimin e punës dhe të ofrojnë mbështetje, përfshirë trajnime dhe shërbime

44 Urdhrit nr. 261 datë 10.09.2009 "Për miratimin e rregullores "Mbi kriteret mikrobiologjike për produktet ushqimore"

45 Udhëzim nr. 12, date 29.09.2010, "Për metodat e marrjes së mostrave dhe analizimit për kontrollin zyrtar të niveleve të mykotoksinave në produktet ushqimore"

46 ISUV

të tjera për veprimtaritë laboratorike, për standardet teknike dhe metodat e analizave që kryejnë (ii) organizimin e testeve paralele të mostrave të standardizuara dhe të marrin pjesë në to në nivel kombëtar e ndërkombëtar për monitorimin e kualifikimit të laboratorëve të autorizuar të kontrollit (iii) për të garantuar se laboratorët e autorizuar përdorin sistemin e tyre të brendshëm të menaxhimit të cilësisë.<sup>47</sup>

Pra deri tani, shohim se siguria ushqimore garantohet nëpërmjet përmbushjes së standardeve nga vetë OBU-të dhe vetëkontrollit që ata bëjnë, ose duhet të bëjnë dhe kontrolleve zyrtare të AKU-së. Por çfarë masash të tjera gjejnë zbatim, me qëllim garantimin e sigurisë ushqimore?

### 1.2.5 Ndëshkueshmëria

Sistemet që lejojnë një balancë midis vetëkontrollit dhe mbikëqyrjes së jashtme, si hap fundor parashikojnë edhe masat ndëshkimore, çka në fakt parashikohet edhe në rastin e mos respektimit të legjisllacionit në fuqi nga OBU-të. Në këtë drejtim kontrolli zyrtar merr akoma edhe më tepër rëndësi, sepse është ai që evidenton dhe e nis këtë proces, duke filluar nga masat përkundrejt kundërvajtjeve administrative.

Sipas Ligjit për Ushqimin kundërvajtjet administrative ndëshkohen me gjobë, ku neni 68 ka një listë të gjatë veprimesh që konsiderohen kundërvajtje administrative si mos respektimi i detyrimeve të vetëkontrollit, ushtrimi i veprimtarisë në një stabiliment të paregjistruar, etj. Në rast se konstatohet se shkak për pasigurinë e ushqimit vjen nga neglizhenca e veterinerit zyrtar, atëherë AKU mund të gjobisë drejtpërdrejtë veterinerin në fjalë, ose të propozojë heqjen e licencës së OBU-së. Vendimi për kundërvajtjet administrative si rregull merret në vendin e inspektimit nga inspektori. OBU-ja informohet sa më parë për të por jo më vonë se 5 ditë nga data e përfundimit të inspektimit.

Por çfarë ndodh nëse shkeljet në fjalë shkojnë përtej asaj që parashikon Ligji për Ushqimin si kundërvajtje administrative? Në këtë rast legjisllatori ia kalon tagrin e shqyrtimit të rastit drejtësisë penale. Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë parashikon disa vepra penale të caktuara në fushën e sigurisë ushqimore, të cilat do të trajtohen shkurtimisht më poshtë.

Vepra penale kryesore në fushën e sigurisë ushqimore është ajo që parashikohet në nenin 288 të Kodit Penal. Kjo vepër parashikon se importimi, prodhimi, ruajtja, shitja apo vendosja në qarkullim e ushqimeve që rrezikojnë shëndetin ose jetën e njerëzve, si dhe futja në prodhim e artikujve ushqimor e kimikateve, materialeve apo lëndëve shtesë

47 Ligji për Ushqimin, neni 46



(aditivë) që paraqesin rrezik për shëndetin dhe jetën e njerëzve dënohet me burgim deri në tre vjet. Në rast të ardhjes së pasojave të tilla si vdekja ose dëmtimi i rëndë i shëndetit masa ndëshkimore me burg shtohet në një maksimum deri në 25 vjet, në varësi të rrethanave të veprës.

Po ta shohim me vëmendje kjo është një vepër që përfshin thuajse çdo fazë të zinxhirit ushqimor deri tek mbërritja te konsumatori i fundit, mbrojtja e jetës dhe shëndetit të të cilit është në fakt edhe objekti i kësaj vepre penale. Por me natyrën e saj gjithpërfshirëse kjo vepër parashtron edhe një përgjegjshmëri shumë të lart për organet përkatëse në evidentimin e rrethanave që shkelin ligjin dhe ndjekjes penale të veprimtarive të caktuara, sikundër gjithashtu kërkon edhe një specializim të mirë të trupës hetuese mbi ndjekjen e veprave të tilla.

Në vijim Kodi parashikon edhe disa vepra të tjera<sup>48</sup> si "Prodhimi i kundërligjshëm i artikujve dhe mallrave industrialë dhe ushqimorë"<sup>49</sup> i cili përbën vetëm kundërvajtje penale. Në pamje të parë mund të duket sikur një nen i tillë është i panevojshëm pasi neni 288 përfshin edhe prodhimin ushqimor, duke ngritur pyetjen se çfarë nënkuptohet me mall industrial. Por në fakt diferenca thelbësore mes këtyre dy neneve është ai ardhjes së pasojave. Ndërsa neni 288 e ka thelbin e tij tek pasojat që sjell në shëndet dhe në jetën e njerëzve prodhimi, importimi, ruajtja, shitja, vënia në qarkullim e ushqimit, neni 288/a flet për mënyrën e prodhimit, në mënyrë të kundërligjshme.

Në nenin 288/c Kodi Penal parashikon veprën e "Mashtimit me produktet ushqimore". Sipas dispozitave të këtij neni "*Importimi, prodhimi, ruajtja, ofrimi për shitje, falsifikimi, shitja apo vendosja në qarkullim në ndonjë mënyrë tjetër e ushqimeve, materialeve ose lëndëve shtesë në prodhimin e përpunimin e artikujve ushqimorë, në të cilët janë shënuar të dhëna të cilat nuk i korrespondojnë përmbajtjes, llojit, kategorizimit, prejardhjes, sasisë apo cilësisë së produktit apo produkte pa të dhënat e mësipërme, siç parashikohet në legjislacionin në fuqi, ose paraqitja e të dhënave të rreme në etiketimin e produkteve ushqimore, që rrezikojnë shëndetin ose jetën e njerëzve, dënohet me burgim deri në tre vjet.*" Pra çdo vendosje e të dhënave në ushqim të cilat nuk i korrespondojnë atij, apo falsifikimi i vetë këtyre, mos vendosja e të dhënave të ushqimit, apo paraqitja e të dhënave të rreme sjell përgjegjësi penale për subjektin që importon, prodhon, ruan, ofron për shitje, shet dhe vendos në qarkullim, në çfarëdo tjetër mënyre, ushqimin në fjalë duke i sjellë kështu rrezik shëndetit dhe jetës së njeriut. Edhe në këtë vepër në rast se pasojat kanë sjellë dëmtime të rënda të shëndetit dënimi me burg rritet maksimalisht deri në 10 vjet.

48 Miratimi i këtyre veprave penale në vijim reflektion nevojën e parashtruar nga AKU për sanksionimin e tyre.

49 Kodi Penal, neni 288/a

Në përfundim, Kodi parashikon edhe një vepër tjetër e cila edhe pse në pamje të parë ka për qëllim të mbrojë si autoritetin e institucioneve përkatëse të kontrollit, dhe të mundësojë gjithashtu garantimin e sigurisë ushqimore duke dënua "Prishjen e shenjave të sigurisë së organeve shtetërore në fushën e sigurisë ushqimore"<sup>50</sup>. Sipas këtij neni "Prishja me dashje e shenjave të sigurisë, të vendosura nga organet shtetërore në fushën e sigurisë ushqimore për qëllime mbikëqyrjeje, kontrolli ose pezullimi të veprimtarisë tregtare në mjediset ekonomike, mbi mjetet e transportit ose mbi mallra, me qëllim lëvizjen e mallrave ushqimore ose rifillimin e aktivitetit, dënohet me burgim deri në tre vjet". Me garantimin e kësaj të drejtë Kodi Penal mbyll ciklin e përgjegjësisë penale sa i takon sigurisë ushqimore. Duke përmbyllur kështu edhe hallkën e fundit të proceseve kryesore institucionale në garantimin e sigurisë ushqimore në vend.

Nga analiza e deritanishme evidentohet se garantimi i sigurisë është një proces që përbëhet nga shumë faktorë dhe mbarat një shumëllojshmëri veprimesh e detyrimesh si nga Operatorët e Biznesit Ushqimor ashtu edhe nga institucionet garantuese. Megjithatë ndërkohë që etapat e mësipërme përcaktojnë procedura të përgjithshme për zbatim ndaj të gjithë subjekteve në sistemin ushqimor, disa procese dhe fusha gjejnë në mos rregullim të dedikuar, një rregullim më të hollësishëm sa i takon veçorive të produktit apo veprimtarisë që ato përfaqësojnë. Në këtë aspekt, më poshtë do të përmenden shkurtimisht disa ligje që kanë për objekt fusha specike ushqimore. Duke marrë parasysh se konceptet bazë janë shtjelluar tashmë më lart, ligjet në fjalë do të trajtohen në një mënyrë të përgjithshme, indikative, të llojit të rregullimeve që ato bëjnë pa i trajtuar në detaje këto të fundit.

### I.3 Ligje të posaçme

#### **Ligji nr. 10 465 datë 29.09.2011 "Për shërbimin veterinar në Republikën e Shqipërisë"**

Ligji për shërbimin veterinar përmbush disa qëllime, ku për efekt të këtij punimi janë me rëndësi për t'u përmendur disa prej tyre si (i) mbrojtja dhe përmirësimi i shëndetit të kafshëve (ii) përcaktimi i procedurave për parandalimin, monitorimin, diagnostikimin, trajtimin dhe çrrënjosjen e sëmundjeve të kafshëve (iii) mbrojtja e shëndetit publik nga sëmundjet zoonotike të transmetueshme nga kafshët që gjenden në konsum publik (iv) të sigurojë zbatimin e masave shëndetësore veterinare për produktet me origjinë shtazore, etj.

Për të realizuar këto qëllime Ligji rregullon disa procese të rëndësishme si sistemi i identifikimit dhe regjistrimi të kafshëve, tashmë të përmendur më parë në këtë studim. Ai normon detyrimin e pronarëve të kafshëve për regjistrim, rolin e veterinerit në këtë proces, si rregullohet procesi i regjistrimit, etj. Në vijim ligji përcakton edhe disa rregulla bazë sa i takon monitorimit të situatës shëndetësore të kafshëve dhe masat që duhen marrë në evidentimin e rasteve të dyshimta. Ai parashikon dhe rregullon gjithashtu procesin e kontrollit në pikat e inspektimit kufitar, proces që e kemi parë edhe më lart, duke përcaktuar rregulla të qarta udhëzuese dhe detyruese sa i takon inspektimit të produkteve, afatëve të informimit nga pronari i ngarkesës i pritjes së mallrave në doganë, veprimtarinë në rast dyshimi për ndonjë ngarkesë, kushtet e lejimit të import-eksportit të kafshëve por edhe mikroorganizmave për studim, kthimin mbrapsht të ngarkesës, karantinimin e kafshëve që kanë nevojë për ekzaminim të mëtejshëm, etj. Ky ligj rregullon gjithashtu edhe certifikatat e shëndetit veterinar si një parakusht për lëvizjen e kafshëve si brenda ashtu edhe jashtë vendit dhe hedhjen e tyre në treg, duket përcaktuar autoritetin që mund t'i lëshojë këto certifikata, ekzaminimet që duhen kryer për këto certifikata, gjurmueshmërinë e tyre, etj. Ligji rregullon gjithashtu edhe funksionin e mjekut veterinar dhe veprimtaritë që lidhen me to si klinikat dhe laboratorët.

#### **Ligji nr. 9441 datë 11.11.2005 "Për prodhimin, grumbullimin, përpunimin dhe tregtimin e qumështit dhe të produkteve me bazë qumështi"**

Një tjetër ligji i rëndësishëm që bën një rregullim të veçantë sektorial është edhe ligji për produktet e qumështit. Qëllimi i këtij ligji është të sigurojë prodhimin e qumështit në ferma, grumbullimin, përpunimin dhe tregtimin e qumështit të papërpunuar dhe qumështit për konsum dhe produkteve me bazë qumështi si edhe tregtimin e tij. Ai gjithashtu ka për qëllim të garantojë sigurinë e konsumatorit për qumështin dhe produktet me bazë qumështi. Për të përmbushur këtë qëllim ligji ka si objekt kontrollimin e fermave të prodhimit, qendrave të grumbullimit, standardizimit dhe përpunimit të qumështit sa i takon pajisjes së tyre me lejen e duhur për të ushtruar veprimtarinë<sup>51</sup>, si dhe ambalazhimin, etiketimin, magazinimin, transportin dhe kontrollin e qumështit dhe produkteve të tij për konsum njerëzor.

Gjithashtu ligji parashikon kërkesat që duhen përmbushur për qumështin e papërpunuar, shitjen e këtij të fundit nga fermat e prodhimit, dhe përdorimin e tij në produktet me bazë qumështi. Ai parashikon edhe kërkesat për qumështin për konsum dhe tregtimin e produkteve me bazë qumështi. Ligji përmban gjithashtu edhe një kre me vete mbi ambalazhimin dhe etiketimin e qumështit dhe produkteve me bazë qumështi ashtu si edhe për magazinimin dhe transportimin e tyre.

51

Për secilën nga ato faza ligji parashikon nevojën për të marrë lejen e caktuar për atë proces, neni 5 – 8

Në ndihmë të OBU-ve ligjvënësi ka miratuar edhe një listë verifikimi për qëndrat e grumbullimit të qumështit dhe stabilimentet e prodhimit, grumbullimit dhe përpunimit të qumështit, dhe produkteve me bazë qumështi, e cila ndërsa udhëheqë procesin e inspektimit, i shërben operatorit përkatës si një listë e parametrave që ai duhet të përmbushë për të qenë në respekt me ligjin.

#### **Ligji nr. 105/2016 datë 27.10.2016 “Për mbrojtjen e bimëve”**

Ligji për mbrojtjen e bimëve është një tjetër ligj i rëndësishëm për t’u konsideruar kur flasim për sigurinë ushqimore dhe mbrojtjen e shëndetit të njerëzve ashtu si edhe të kafshëve. Kjo në fakt është edhe në mënyrë të shprehur pjesë e qëllimit të këtij ligji i cili ndër të tjera synon edhe mbrojtjen e mjedisit nga produktet për mbrojtjen e bimëve si edhe parandalimin e hyrjes dhe përhapjes në Shqipëri të parazitëve. Me produkt për mbrojtjen e bimëve (PMB) do të kuptohet ajo lëndë që përdoret për mbrojtjen e bimëve nga parazitët dhe për të parandaluar rritjen e pjesëve bimore të padëshiruara.

Sipas ligjit personat fizikë ose juridikë që kultivojnë, prodhojnë, përpunojnë, magazinonjë dhe tregtojnë bimë dhe produkte bimore janë të detyruar të marrin masa paraprake kundër parazitëve dhe parandalimit të shumëzimit dhe përhapjes së tyre. Për këtë arsye produktet bimore i nënshtrohen kontrollit fitosanitar dhe duhet të pajisen me certifikatën fitosanitare të brendshme. Në rastin e eksportimit të bimëve ose produkteve bimore, nevojitet pajisja e tyre me certifikatën fitosanitare për eksport. Ligji sanksionon edhe detyrimin që të gjitha PMB-të që tregtohen ose përdoren në Shqipëri duhet të regjistrohen. Ky detyrim lidhet edhe me parashikimin tjetër që bën ligji në nenin 27, atë të gjurmueshmërisë ku prodhuesit bimor dhe tregtuesit e PMB-ve ngarkohen me detyrimin për të krijuar një sistem bazë të dhënash për të identifikuar çdo person fizik ose juridik që ka furnizuar apo është furnizuar me bimë, PMB, etj. Ligji bën edhe një rregullim sa i takon tregtimit, ambalazhimit, përdorimit të qëndrueshëm, transportit dhe asgjësimit të PMB-ve.

#### **Ligji nr. 106/2016 datë 26.10.2016 “Për prodhimin biologjik, etiketimin e produkteve biologjike dhe kontrollin e tyre”**

Në kulturën e sotme globale prej tashmë më shumë se një dekade vëmendje e veçantë i është kushtuar produkteve “Bio”. Duke marrë parasysh veçoritë në prodhimin e tyre, edhe legjisllacioni shqiptar ka miratuar një ligj të posaçëm që ka për objekt rregullimin e prodhimit biologjik dhe disa aspekteve të tjera të lidhura me të. Ligji zbatohet për çdo operator të prodhimit, përgatitjes, transportit dhe shpërndarjes së produkteve bujqësore biologjike. Sikundër mund të jetë e ditur në kulturën e përgjithshme popullore produkti “Bio” dallon nga produktet e tjera nga mënyra e prodhimit të tij. Për këtë arsye ligji parashikon një sërë objektivash që duhen respektuar gjatë një prodhimi biologjik

që produkti i rezultuar prej tij të konsiderohet produkt "Bio". Si të tillë ligji për shembull parashikon një sistem menaxhimi të bujqësisë që (i) respekton sistemet dhe ciklet e natyrës, ruan dhe përmirëson shëndetin dhe ekuilibrin mes tokës, ujit, bimëve dhe kafshëve (ii) siguron përdorimin e përgjegjshëm të energjisë dhe burimeve natyrore (iii) kontribuon në një nivel të lart të larmisë biologjike (iv) nuk dëmton mjedisin, shëndetin e njërëzve, bimëve dhe kafshëve gjatë procesit prodhues (v) përjashton përdorimin e produkteve OMGJ, si edhe një sërë kriteresh të tjera<sup>52</sup>.

Përtej parimeve të përgjithshme ligji sanksionon edhe rregulla specifike për prodhimin bimor, blegtoral, atë të akuakulturës dhe algave të detit. Ai rregullon gjithashtu edhe substancat që përdoren në bujqësinë biologjike dhe në prodhimin e ushqimeve të përpunuara së bashku me kriteret për përdorimin e këtyre substancave përkatësisht. Ligji parashikon gjithashtu edhe rregulla për etiketimin e produkteve "Bio" si edhe një procedure kontrolli për operatorët në fushën e prodhimit biologjik, kontroll i cili, përveç rasteve përjashtimore,<sup>53</sup> duhet të kryhet të pakten një herë në vit. Trupa e kontrollit, siç e quan ligji, përveç inspektimit bën edhe certifikimin e operatorëve të prodhimit biologjik. Trupa e kontrollit duhet të kete akreditim ISO, dhe mbikëqyret nga Komisioni për Prodhimin Biologjik, pranë ministrisë përgjegjëse për bujqësinë.

Sa i takon produkteve biologjike të importit, ligji parashikon se ato do të hidhen në treg vetëm pasi importuesi informon për veprimtarinë e tij importuese, dhe siguron që produkti është prodhuar në përputhje me rregulla ekuivalente me ato të shqipërisë. Produktet e certifikuar nga trupat e kontrollit të BE-së ose që njihen si ekuivalente nga Komisioni Evropian konsiderohen apriori ekuivalente në rastin e ligjit shqiptar.

### **Ligji nr. 8/2019 datë 26.02.2019 "Për skemat e cilësisë së produkteve bujqësore dhe ushqimore"**

Si trajtuam më lart në rastin e produkteve biologjike, të cilat duke u njohur si të tilla përfaqësojnë dhe nënkuptojnë për konsumatorin një standard të caktuar prodhimi, në sektorin ushqimor ka edhe disa kategorizime dhe proces te tjera që mundësojnë ruajtjen e një standardi të caktuar të cilin konsumatori e njeh dhe pretendon t'i ofrohet në mënyrë konstante, për atë që ky standard përfaqëson. Prandaj me të drejtë ligji ka përdorur termin "skemë cilësie" për t'iu referuar standardeve të tilla, të cilat në fakt nuk janë koncepte të panjohura për ekonomine apo konsumatorin shqiptar, por tanimë risillen nga ligjvënësi në një ligj të posaçëm me një rregullim më të sistemuar. Për rrjedhojë ky ligj rregullon procesin e njohjes së emërimit "specialitet tradicional i

52 Neni 6

53 Përjashtohen operatorët e tregtimit me shumicë, që tregtojnë vetëm produkte të paraambalazuara dhe operatorët, të cilët u tregtojnë konsumatorëve të fundit ose përdoruesve për aq kohë sa prodhojnë, përgatisin, magazinonjë, importonjë produkte të tilla nga një vend tjetër, neni 30.



garantuar", "tregues gjeografik", "emërtim origjine" ose skema të tjera cilësie, emërtime në fakt të cilat rregullohen edhe nga e drejta e pronësisë industriale, por nga një tjetër këndvështrim.

Sërish edhe në këtë proces AKU-ja luan një rol të rëndësishëm si autoriteti kompetent, së bashku me trupa të certifikuar enkas për këtë veprimtari, për verifikimin e përputhshmërisë së produkteve bujqësore dhe ushqimore të regjistruara si "Specialitet Tradicional i Garantuar", "Emërtim Origjine i Mbrojtur", "Tregues Gjeografik i Mbrojtur" me specifikat përkatëse, përpara se këto produkte të vendosen në treg. Por ndërsa verifikimi është një proces vullnetar që vihet në lëvizje me kërkesë të operatorit ushqimor, AKU ka tagër kryesore për të ushtruar kontrole zyrtare, tashmë të trajtuara më lart, sa i takon përputhshmërisë së produkteve të hedhura në treg që mbajnë këto emërtime dhe specifikave të tyre.

Pjesa e parë e këtij punimi është përqëndruar në rregullimet ligjor të sigurisë ushqimore, ashtu sikurse në fakt është edhe qëllimi i tij. Megjithatë është e pashmangshme të mos vendosësh disi në kontekst domethënien e akteve ligjore me situatën faktike që ato synojnë të rregullojnë. Për këtë arsye më poshtë trajtohen disa instrumentë vlerësues në lidhje me sigurinë ushqimore në vend.

## II. Zbatimi i kuadrit ligjor

Strategjia e fundit Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor është ajo e harkut kohor prej 2014-2020 e cila deri në mungesë të miratimit të strategjisë së re është dokumenti i referencës sa i takon strategjisë shtetërore për këtë sektor. Ajo prek një sërë fushash të lidhura me zhvillimin rural dhe atë bujqësor, duke përfshirë ndër të tjera edhe sigurinë ushqimore. Në fakt të dhënat që ajo përcjell shërbejnë për të bërë disa deduktime të rëndësishme në lidhje me kuadrin ligjor, rregullator të trajtuar në pjesën e parë të këtij punimi.

Strategjia njih si fushë më problematike me një potencial më të lart rreziku, sikundër është shprehur edhe më parë në këtë punim, produktet e mishit dhe ato me prejardhje shtazore. Sipas kësaj strategjie prodhimi vendas i mishit është i fragmentuar dhe shumica e fermave janë të vogla.<sup>54</sup> Importi i mishit është i lart me një eksport të ulët, ku bizneset që operojnë në përpunimin e mishit mbështeten në importin e mishit të grirë që është i një çmimi më të lirë. Fermat e vogla nuk arrijnë të përmbushin kërkesën vendase ku edhe çmimi i lartë i ushqimeve për blegtorinë ka impaktin e tij në këtë proces i cili kthehet në një cikël të mbyllur që ruan status quo-n.

Një tjetër faktor që luan rol është edhe siguria e këtyre produkteve duke qenë se infrastruktura e dobët e thertoreve e bën të pamundur arritjen e standardeve të nevojshme për këto produkte mishi. Sërish këtu gjendemi përpara një tjetër rrethi vicioz ku nevoja për siguri, e skualifikon produktin vendas i cili në pamundësi të një tregu të konsoliduar për shkak të vogëlsisë së biznesit të tij, nuk është në gjendje të bëjë investimet e duhura infrastrukturore për të arritur nivelet e duhura të sigurisë, që do të shërbenin për të zbrërthyer potencialin e tij ekonomik në treg.

Në këto kushtet në rastin më të mirë tregu do vazhdonte të qëndronte po kështu, ndërsa në rastin më të keq sipërmarrjet e vogla do të zhdukeshin. Në këtë situatë lind nevoja e mbështetjes së këtij sektori me investime për përmirësimin e kësaj infrastrukture. Sikundër pamë më lart, standardet dhe kriteret që duhet të plotësojë një thertore janë tejet impenjative financiarisht qoftë në burime materiale ashtu edhe njerëzore ndaj nevojiten politika mbështetëse për të stimuluar dhe vënë në lëvizje këtë sektor deri sa ai të arrijë një qëndrueshmëri në mënyrë të pavarur.

Probleme të ngjashme infrastrukturore hasen edhe me sigurinë e produkteve me prejardhje shtazore ku vendin kryesor e ka qumështi si nënprodukt primar. Pavarësisht ekzistencës së sipërmarrjeve të mëdha në formën e fabrikave të përpunimit të qumshtit, operimi i fermave dhe përpunuesve të vegjël mbetet sërisht problematik në përmbushjen e kriterëve të sigurisë sa i takon për shembull ruajtjes së tij në fermë apo transportit në kushtet e duhura të ftohjes.

Situata duket disi me e favorshme sa i takon produkteve bujqësore, si frutave dhe perimeve eksporti i të cilave e tejkalon importin edhe pse destinacion janë vetëm tregjet e vendeve fqinj. Në këtë aspekt sërisht sfidë mbetet arritja e tregjeve të Bashkimit Evropian për të cilat duhet garantuar një cilësi dhe siguri ushqimore tejet e lart.

Përtej aspekteve që lidhen me vete proceset e prodhimit ka edhe disa aspekte të rëndësishme të tregtimit që ndikojnë në garantimin e sigurisë ushqimore në vend. Mbi të gjitha, ajo që në fakt dëmton fusha të ndryshme të shoqërisë dhe ekonomisë shqiptare është, informaliteti. Tregëtimi në tregje të hapura, nga operatorë fare të vegjël të paregjistruar ndikon në kontrollin e sigurisë ushqimore dhe gjurmueshmërisë së produktit. AKU-ja i ushtron funksionet e saj kontrolluese vetëm ndaj operatorëve të regjistruar, ndaj çdo veprimtari e cila zhvillohet në mënyrë informale shkon përtej kompetencave të saj duke lënë kështu pa garanci çfarëdo lloj ushqimi që rezulton nga kjo veprimtari.

Në fakt një ngërç i tillë ekziston edhe në rastin e subjekteve që ç'regjistrohen ose atyre të regjistruar rishtaz diçka që është evidentuar edhe nga vetë AKU<sup>55</sup> në analizën e tyre vjetor të 2019 ashtu si edhe nga Vendimi i auditimit<sup>56</sup> të Kontrollit të Lartë të Shtetit ku një nder rekomandimet e KLSH-së është një bashkëpunim më i ngushtë i AKU-së me organet tatimore. Në mungesë të një informacioni në kohë, sa i takon operatorëve që veprojnë në treg veprimtaria e kontrollit mbetet e pa plotë. Si kundërpërgjigje ndaj këtij fenomeni AKU dhe Drejtoria e Tatimeve kanë finalizuar nënshkrimin e një marrëveshjeje bashkëpunimi.<sup>57</sup>

Një tjetër hallkë e sistemit të sigurisë në vend është edhe arsimi ku një pjesë e mirë e drejtuesve të fermave apo sipërmarrësve në fushën prodhimit dhe përpunimit ushqimor nuk kanë arsimin apo njohuritë e duhura për të zbatuar proceset e nevojshme apo edhe pasur dijeni për detyrimet që imponon ligji ndaj aktivitetit të tyre. Sikundër u pasqyruar më lart, legjislati ka një sërë kërkesash të detajuara dhe specifike sa i takon sistemit të vetëkontrollit, gjurmueshmërisë së produkteve, etiketimit të tyre, etj. Në mungesë të

55 AKU Analiza Vjetore 2019, pika 2.1.7

56 Kontrolli i Lartë i Shtetit, Vendim nr. 94 datë. 31/07/2017 "Për evadimin e materialeve të auditimit të performancës 'Siguria Ushqimore'", fq. 7

57 AKU Analiza Vjetore 2019, pika 2.1.7

formimit dhe dijeve të duhura procesi i përmbushjes së këtyre detyrimeve bëhet edhe më i vështirë. Pjesë e këtyre aftësive janë edhe ato në fushën e teknologjisë së informacionit, pasi e ardhmja e një sistemi formal të proceseve në zinxhirin ushqimor do të shkojë drejt regjistrimit të produkteve, ndërlihdjes, gjurmimit, certifikimit e shume hapave të tjerë që tashmë lehtësisht ndodhin nëpërmjet mekanizmave dhe instrumenteve *online*, si për shembull rasti i sistemit RUDA që shërben për regjistrimin e bagëtive të imëta në një sistem në rrjet.

Zhvillimi teknologjik dhe inovacioni nuk duhen parë vetëm në prizmin e OBU-ve. Edhe institucionet mbikëqyrëse dhe kontrolluese nevojitet të përmirësojnë kapacitetet e tyre në këtë drejtim. Vetë AKU ka një detyrim të tillë në kuadër të një sistemi për menaxhimin e të dhënave të kontrollit në secilin hap të tij, "AKU-net", një mekanizëm i cili, nëpërmjet mbulimit të gjithë zinxhirit ushqimor synon një sistem eficient të kontrollit. Megjithatë këtu, pavarësisht nevojës për të rritur kapacitetet e burimeve njerëzore të AKU vetë sistemi ka ende mangësi dhe nevojë për përmirësim, diçka që është evidentuar si në Strategjinë Ndërsektoriale<sup>58</sup> ashtu edhe më së fundi në analizën vjetor të AKU-së<sup>59</sup>.

Si pjesë të saj Strategjia Ndërsektoriale ka edhe një listë me objektiva të cilat duhet të jenë realizuar brenda 2020, edhe si detyrime që vendi ka ndaj procesit të integritimit në Bashkimin Evropian. E ndërsa këto variojnë nga (i) miratimi i një plani të hollësishëm veprimi për sigurinë ushqimore (ii) përafërimi i Ligjit për Ushqimin me legjislacionin e BE-së (iii) përgatitjen e Planit të Integruar Shumëvjeçar të Kontrollit (iv) finalizimin dhe mirëmbajtjen e sistemit të IT-së për mbledhjen e të dhënave zyrtare të kontrollit (v) ushtrimi i kontrollit në bazë të një analize risku (vi) krijimi i një regjistri publik për stabilimentet, e disa nisma të tjera, Progres Raport i Bashkimit Evropian për Shqipërinë në fushën e sigurisë ushqimore dukt se i bën jehonë vetes së tij ku Progres Raporti i 2020 shprehimisht deklaron se rekomandimet e Komisionit nga viti 2019 nuk janë zbatuar plotësisht dhe qëndrojnë ende të vlefshme.<sup>60</sup>

Sipas këtij raporti Shqipëria kë bërë një farë përgatitje dhe ka pasur progres në zbatimin e disa politikave në sektorin e sigurisë ushqimore dhe atij veterinar. Por, edhe këtu raport i 2019 i bën jehonë atij të 2018, ku ende pritet që Shqipëria të përparojë sa i takon përafërimit me *acquis* e BE-së në lidhje me kontrollet zyrtare dhe shëndetin e kafshëve dhe bimëve. Në mënyrë të veçantë ndër të tjera ky raport parashikon fuqizimin e kuadrit rregullator të sigurisë ushqimore nëpërmjet përmirësimit të kontrolleve zyrtare, përfshirë kushtet e importit dhe kontrollin e këtij të fundit. Megjithatë raporti njeh se kontrollet zyrtare janë intensifikuar dhe masa shtrënguese janë marrë sipas rastit, por

58 Strategjia Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014 - 2020, pika 1.7.2

59 AKU Analiza Vjetore 2019, pika 2.1.5

60 Komisioni Evropian, Progres Raporti për Shqipërinë, datë 06.10.2020, kapitulli 12, fq 77

ai gjithashtu shton se personeli që ushtron kontrollet nuk është i trajnuar siç duhet në lidhje me HACCP-në. Gjithashtu vazhdon raport, asnjë progres nuk është bërë sa i takon vlerësimin të rrezikut. Sipas Raportit edhe reforma në shërbimin veterinar nuk është e përfunduar, ku mungon një qartësim i detyrave, përgjegjësi dhe zinxhirit të komandimit, si dhe mangësi në numrin e plotë të stafit. Ndërsa edhe pse raportimi i kafshëve të therura ka ardhur duke u përmirësuar, numri i raportuar është ende shumë i ulët në krahasim me shifren reale.<sup>61</sup>

Ndërkohe duke iu rikthyer sërish Progres Raportit të 2020 përveç se ai rikonfirmon vlefshmërinë e çështjeve të trajtuara një vit më parë, ai parashton edhe disa elementë të tjerë duke përmendur në veçanti nevojën për miratimin e një metodologjie të bazuar mbi rrezikun sa i takon planifikimit të kontrolleve zyrtare të sigurisë ushqimore dhe zbatimin e këtyre kontrolleve në përputhje me një plan kontrolli që është i përditësuar në përputhje me këtë metodologji. Sipas raportit pavarësisht punës së kryer deri më tani nga AKU-ja veprimtaria e tyre duhet të bazohet në plane të mbështetura në vlerësim rreziku i cili duhet bazuar në opinione shkencore, proces që është ende i pakonsoliduar dhe ka nevojë për përmirësim.<sup>62</sup> Sipas raportit një sistem i tillë mundëson hartimin e politikave sektoriale, mundëson auditin e brendshëm, krijimin e statistikave dhe trajnimin e stafit. Ky lloj inspektimi duhet kryer edhe në pikat e kontrollit kufitar, parashton Raporti, të cilat kanë nevojë për investim. Raporti përmend gjithashtu nevojën për përgatitjen e një politike kombëtare të konsoliduar të sigurisë ushqimore. Në lidhje me fushën e veterinarisë, ai shprehet se regjistrimi i kafshëve në mbarë vendin do të ndihmojë shërbimin veterinar në luftën kundër sëmundjeve të kafshëve. Megjithatë sipas tij reforma veterinare mbetet ende e papërfunduar.

Duke iu rikthyer projekteve të Strategjisë Ndërsektoriale, shohim që në fakt sipas gjetjeve të progres raporteve të mësipërme një pjesë e tyre si (i) përgatitja e Planit të Integruar Shumëvjeçar të Kontrollit (ii) ushtrimi i kontrollit në bazë të një analize rreziku (iii) krijimi i një regjistri publik për stabilimentet nuk janë realizuar. E njëjta gjë vlen edhe për (ii) përafërimin e Ligjit për Ushqimin me legjislacionin e BE-së, edhe pse duket se AKU është në plan për t'u ristrukturuar<sup>63</sup> në kuadër të projektit të financuar nga BE me Autoritet Kombëtare të Ushqimit Irlandez dhe Finlandez. Gjithashtu duke iu referuar çështjeve të IT-së që u përmendën pak më lart as finalizimi dhe mirëmbajtja e sistemit të IT-së për mbledhjen e të dhënave zyrtare të kontrollit nuk është arritur ende.

Një pjesë e konstatimeve në progres raportet e lart përmendura gjejnë zë edhe në

61 Komisioni Evropian, Progres Raporti për Shqipërinë, datë 29.05.2019, kapitulli 12, fq 68

62 Komisioni Evropian, Progres Raporti për Shqipërinë, datë 06.10.2020, kapitulli 12, fq 78

63 Kuvendi i Shqipërisë - Komisioni për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin, Procesverbal, datë 29.01.2020 fq. 5



analizën vjetore të AKU-së. Duke iu referuar nevojës për një vlerësim shkencor të riskut, në analizën e tij AKU-ja shprehet se rritja e efektivitetit të Komitetit dhe Paneleve Shkencore në shërbim të sigurisë ushqimore është prioritet i tij. Megjithatë ai shprehet gjithashtu edhe për pengesën që haset në këtë drejtim sa i takon pagesës së ekspertëve përbërës të këtyre paneleve, pasi ata nuk janë pjesë e organikës së AKU-së dhe mungon kuadri rregullator për pagesën e tyre. Si i tillë ky problem lë në një ngërç të pazgjidhur mbledhjen e Komitetit dhe Paneleve shkencore<sup>64</sup>. Por duket se mos funksionimi i Komitetit Shkencor dhe Paneleve është akoma edhe më i hershëm, pasi një problem i tillë pasqyrohet edhe në Vendimin e KLSH-së.<sup>65</sup> Sa i takon nevojës së trajnimit të inspektorëve për HACCP, në analizën e tij AKU gjithashtu njih nevojën për një gjë të tillë duke u shprehur se trajnimi në fjalë është pjesë planit të vitit 2020.<sup>66</sup> Në vijim, përveç këtyre konstatimeve që gjejnë përputhje me parashtrimet e Komisionit Evropian, AKU bën edhe disa vlerësime të tjera sa i takon sfidave dhe nevojës për përmirësim në veprimtarinë e tij.

Ndër çështjet më kryesore ai përmend nevojën për hartimin e një plani inspektimi jo vetëm në bazë të rrezikut por mbi historikun e subjekteve për një nivel sa më të lartë të sigurisë ushqimore. Analiza përmend gjithashtu nevojën e rivitalizimit të platformës online AKUnet, mosfunksionimi i së cilës vështirëson gjenerimin e certifikatave të eksportit dhe automatizimin në përgjithësi të proceseve të punës së AKU.

Në analizë vëmendje e veçantë i kushtohet edhe cilësisë së inspektimit duke u shprehur se ka një mungesë vëmendjeje dhe moskontroll nga ana e Drejtorive Rajonale për të garantuar cilësinë e inspektimit<sup>67</sup>, çka lidhet edhe me nevojën e përditësimit të platformës online e-Inspektime. Analiza vazhdon duke thënë se subjektivizmi i inspektorëve të AKU është problem shumë i madh, që rezulton nga paaftësia profesionale por më tepër, thotë analiza, nga papërgjegjshmëria procedurale dhe ligjore.<sup>68</sup> Gjetje që konfirmojnë, madje edhe me parë në kohë këto konstatime të AKU, ka parashtruar edhe Vendimi i KLSH. Sipas tij, një numër i konsiderueshëm inspektorësh nuk vinë nga një profesion që lidhet me fushën e sigurisë ushqimore. Përveç kësaj ata nuk i janë nënshtruar një testimi profesional fillestar apo edhe një testimi periodik të njohurive të tyre që mund të

64 AKU Analiza Vjetore 2019, pika 1.4

65 Kontrolli i Lartë i Shtetit, Vendim nr. 94 datë. 31/07/2017 "Për evadimin e materialeve të auditimit të performancës 'Siguria Ushqimore'", fq. 5

66 Përmbushja e kësaj objektive mbetet për t'u verifikuar me publikimin e analizës vjetore të 2020 që duhet të dalë më vonë gjatë vitit.

67 Vendimi i KLSH-së shprehet se në dokumentacionin e inspektimeve janë gjetur mangësi në plotësimin e formatit të procesverbaleve të inspektimit, regjistrimin e të dhënave për efekt gjurmueshmërie, referencat ligjore, etj.

68 AKU Analiza Vjetore 2019, pika 2.1.7

shërbente si një valvul sigurie për ruajtjen e standardit në punë.<sup>69</sup>

Në kontekstin e burimeve njerëzore analiza e mbyll duke shprehur nevojën për rritjen e numrit të inspektorëve, veçanërisht në ato Drejtori Rajonale që kanë një numër të madh OBU-shë dhe shtrirje gjeografike. Në fakt një nevojë e tillë, ose më saktë një problematikë e shpërndarjes së inspektorëve në Drejtoritë Rajonale është konstatuar edhe në Vendimin e KLSH-së i cili shprehimisht thotë se *“AKU nuk ka një shpërndarje racionale të subjekteve për inspektor sipas sektorëve në shkallë vendi...ka shpërpjestime të konsiderueshme të numrit të inspektorëve midis rajoneve dhe sektorëve brenda tyre lidhur me ngarkesën e subjekteve për inspektim...”*.<sup>70</sup> Si përgjigje ndaj kësaj situatë KLSH ka rekomanduar kryerjen e një studimi të hollsishtëm për strukturën e AKU duke vendosur kritere të qarta mbi raportin e specialistëve në qendër dhe rajon dhe shpërndarjen e inspektorëve në rajone. Studim i cili me sa duket nuk është kryer.

Një tjetër fushë që trajton analiza vjetore e AKU-së është edhe situata e laboratorëve, një çështje e cila duket se ka qenë jashtë vëmendjes së Komisionit në progres raportet e tij. Gjatë periudhës korrik 2016 – nëntor 2019 AKU së bashku me ministrinë dhe ISUV ka punuar me asistencën e projektit IPA në *“Ristrukturimin dhe forcimin e rrjetit të laboratorëve të sigorisë ushqimore dhe veterinare në Shqipëri”*. Megjithatë pavarësisht arritjeve që kanë rezultuar nga ky projekt mbeten ende një sërë problematikash<sup>71</sup> të një natyre praktike dhe thelbësore si (i) mos miratimi në kohë i planit kombëtar të kontrollit në varësi të të cilit është procesi i tenderimit për reagent (ii) numri i ulët i stafit (iii) mungesa e bashkëpunimit me inspektorët referuar marrjes dhe analizimit të mostrave sipas planifikimit (iv) nevoja për pajisje të reja, etj.

Megjithatë në planin buxhetor afatmesëm 2020-2022 analiza parashtron se është alokuar buxheti i nevojshëm për fillimin e procedurave për akreditimin e laboratorëve rajonal të AKU-së. Kjo do të mundësojë garantimin e informacionit të besueshëm mbi sigurinë ushqimore çka do të thotë (i) riorganizim i strukturës dhe veprimtarisë së laboratorëve sipas modeleve të institucioneve analoge në BE (ii) zgjerim i gamës së analizave të kryera (iii) përmirësim i infrastrukturës, etj.

Në fakt situata e vështirë laboratorike është paraqitur edhe në Vendimin e KLSH-së duke vënë në pikëpyetje saktësinë e analizave të kryera nga laboratorët për shkak të luhatjeve të rezultateve të tyre. Gjithashtu Vendimi evidenton edhe nevojën për një rritje të numrit të mostrave të marra. Sigurisht në këtë rast marrëdhënia është dypalësh në varësi të numrit të mostrave të dorëzuar për analizë. Kjo mund të lidhet edhe me faktin se

69 Kontrolli i Lartë i Shtetit, Vendim nr. 94 datë. 31/07/2017 *“Për evadimin e materialeve të auditimit të performancës ‘Siguria Ushqimore’”*, fq. 11

70 Ibid, fq. 6

71 AKU Analiza Vjetore 2019, pika 2.5.3

po prap sipas këtij Vendimi inspektorëve ju mungojnë pajisjet e nevojshme për ruajtjen dhe transportimin e mostrave për më tepër që jo çdo rajon ka një laborator.<sup>72</sup>

Përveç sa më lart Vendimi i KLSH-së bën edhe disa gjetje të tjera me rëndësi. Ai parashtron se Ligji për Ushqimin duhet të jetë më i qartë sa i takon përcaktimit të detyrimeve dhe përgjegjësive të biznesit dhe AKU, si për shembull në rastin e sistemit të vetëkontrollit. Në fakt sistemi i HACCP siç u ilustrua në analizën e legjislacionit më sipër është një proces tejet impenjativ dhe kërkuar, arsye për të cilën ligjvënësi ka parashikuar klauzola të përgjithshme dhe disa evazive në lidhje me shkallën e zbatueshmërisë së tij, në varësi të madhësisë së OBU-së. Por është pikërisht ky lloj fleksibiliteti që mbështet këtë gjetje të KLSH-së.

Vendimi i KLSH-së vazhdon më tej duke trajtuar edhe një çështje të ngritur nga progress raporti i 2020, përkatësisht atë të investimit në pikat e inspektimit kufitar (PIK). Sipas Vendimit në PIK mungon infrastruktura e domosdoshme për të garantuar siguri dhe besim në rezultatet e analizave, për shkak të mungesës së reagjentëve, mungesës së infrastrukturës për ruajtjen e mallit të analizuar dhe në rastin e mallrave të certifikuar nga laboratorë të jashtëm, inspektorët nuk kanë informacionin e duhur për të njohur laboratorët e certifikuar për mallrat ushqimor. Gjithashtu sipas Vendimit konstatimi nga inspektorët rajonal të mallrave me etiketa jo në gjuhën shqipe flet për një kontroll sipërfaqësor në PIK.<sup>73</sup>

Megjithatë si një proces që AKU e menaxhon vetë, ai nuk e liston atë si një fushë problematike por kjo nuk e përjashton PIK nga procesi i rregullt i AKU-së në ushtrimin e veprimtarisë së tij dhe evidentimit të të njëjtave shkelje apo mangësi si ato që inspektohen brenda vendit, mangësi ku sipas analizës vjetore të AKU më të përsëriturat në numër janë: (i) Mos përmbushje e përgjegjësive të OBU-ve për tërheqjen e produkteve ushqimore të pasigurta nga tregu (ii) Etiketimi jo të rregullt (iii) Mangësi në kushtet higjieno – sanitare (iv) Import i produkteve ushqimore në kundërshtim me kërkesat e legjislacionit në fuqi (v) Mungesë dokumentacioni shoqëruar dhe mangësi në sistemin e gjurmueshmërisë (vi) Mangësi në implementimin e planit të vetëkontrollit (HACCP) (vii) Mungesë e dokumentacionit shoqëruar për produktet ushqimore në pikat e tregtimit me pakicë dhe (viii) Konstatimi i produkteve me afat përdorimi të kaluar.

72 Kontrolli i Lartë i Shtetit, Vendim nr. 94 datë. 31/07/2017 "Për evadimin e materialeve të auditimit të performancës 'Siguria Ushqimore'", fq. 12

73 Ibid, fq.9

## Përfundim dhe Rekomandime

Siguria Ushqimore është proces ciklik, i komplikuar, i gjatë dhe po aq i rëndësishëm që prek dhe përçohet nëpërmjet të gjithë ekosistemit tokësor. Si i tillë është mëse e kuptueshme se garantimi i tij është një sipërmarrje e vështirë dhe e ndërlikuar, dhe kjo veçanërisht për atë që kjo siguri nënkupton për shëndetin e njeriut por edhe të gjallesave të tjera.

Rëndësia dhe gjithpërfshirja e trajtimit të kësaj fushe doli në pah edhe gjatë çështjeve që u trajtuan në këtë punim. Legjislacioni i zbatueshëm, i cili ka vend të zhvillohet ende edhe më shumë, dëshmon për proceset dhe larmishmërinë e veprimeve dhe standardeve që duhen përbushur për të garantuar sigurinë ushqimore, e cila shkon edhe përtej vetë lëndës së parë. Në këto kushte është e kuptueshme se edhe vështirësitë në administrimin dhe mbarëvajtjen e një sipërmarrjeje kaq të madhe nuk janë të pakta si për Operatorët e Biznesit Ushqimor ashtu edhe institucionet shtetërore që mbikëqyrin mbarëvajtjen e hallkave të ndryshme në sistem me qëllim garantimin e sigurisë ushqimore. Në fakt jo më kot kur flitet për ushqimin, ai trajtohet si një zinxhir, pasi gjithë proceset janë hallka të pandashme që përcjellin në vijimësi njëra tjetrën me synimin e garantimit të një cikli të shëndosh i cili e mban veten në një lëvizje të përhershme. E ndërsa sigurisht një zinxhir i tillë vepron edhe në Shqipëri, nuk mund të flasim ende për një sistem që vetërregullohet dhe arrin të krijojë një cikël të shëndoshë lëvizjeje *ad infinitum*. Kështu gjendemi sërish para faktit të njohur tashmë, atë të mospërputhjes mes realitetit në praktikë dhe kuadrit rregullator të normuar.

Sikundër u trajtua edhe gjatë këtij punimi sfidat nuk janë të vogla. Detyrimet e OBU-ve dhe kapacitetet e tyre faktike jo gjithmonë përputhen. E vërtetë që një e pjesë e sipërmarrjeve të mëdha në fushën e përpunimit ushqimor kanë arritur të konsolidojnë bizneset dhe veprimtaritë e tyre, por një vend i vogël si Shqipëria duhet të ruaj balancat në treg për t'i dhënë mundësi edhe fermerit të vogël të fuqizohet duke ruajtur ndërkohë edhe një konkurrence të ndershme. Në fakt siç edhe u ilustrua madhësia e operatorëve në fushën e sipërmarrjes ushqimore është në fakt edhe një nga faktorët kryesor që ndikon mbi sigurinë ushqimore në vend. Një fermë e vogël e ka të vështirë të përbushë gjithë detyrimet që ligjvënës ka parashikuar për të garantuar një produkt të certifikuar që i plotëson të gjitha standardet, e ndërkohë për një pjesë të mirë të shoqërisë bujqësia apo blegtoria janë i vetmi opsion për të zhvilluar një aktivitet ekonomik dhe fituar të ardhura. Në këto kushte, informaliteti bëhet thuasje i pashmangshëm dhe për rrjedhojë

siguria ushqimore edhe më e largët. Një tjetër problem që lind me sipërmarrjet e vogla është edhe aksesimi i tyre në informacion apo edhe formimi dhe zhvillimi i duhur teknik për proceset që duhet të zbatohen. Informaliteti në këtë sektor, për vetë veçorinë e tij ciklike krijon efektin domino në hallkat e tjera të zinxhirit, çka vështirëson një element shumë të rëndësishëm të sigurisë ushqimore atë të gjurmueshmërisë. Në momentin që një hallkë këputet, atëherë i gjithë zinxhiri i sigurisë ushqimore kompromentohet.

Megjithatë edhe garantimi dhe mbikëqyrja e sigurisë ushqimore është një zinxhir më vete. Duke zbatuar një sistem rigoroz kontrolli në kufi, të paktën për mallrat e importit, sigurohet që në krye të herës një qarkullim më i mirë i mallrave të sigurt në treg. Megjithatë një proces i tillë kërkon një mirë organizim dhe bashkëpunim nga shumë institucione bashkë, si organet inspektuese, tatimore, doganore por pse jo edhe ato planifikuese. Një vëmendje e madhe në këtë punim iu kushtua rëndësisë së vlerësimit të rrezikut, një kërkesë e cila prej disa vitesh vjen edhe nga instancat përkatëse të Bashkimit Evropian, tregu i madh më i afërt dhe i rëndësishëm për Shqipërinë, ende pa zhvillim domethënës.

Parandalimi si forma më e mirë e përballimit të rrezikut është një parim i vjetër, i cili në fakt sipas legjislacionit që u trajtua pretendohet të zbatohet edhe në nivel OBU-je nëpërmjet sanksionimit të procesit të vetëkontrollit. Megjithatë siç u pasqyrua, sistemi i HACCP është i komplikuar dhe tepër i gjerë, dhe ka një nevojë të menjëhershme që masa të tjera të merren për të qartësuar dhe përshtatur zbatimin e tij përkatësisht, në raport me kategoritë e ndryshme të madhësive të OBU-ve në vend. Pra ajo që kërkohet nga biznesi individual duhet të amplifikohet dhe të zbatohet edhe në rang vendi me një plan dhe metodologji për përcaktimin e rrezikut më afatgjatë, me qëllim parandalimin dhe jo kurimin e simptomave të shfaqura. Sigurisht duke marrë parasysh madhësinë e kësaj sipërmarrjeje kjo është një nismë afatgjatë për arritjen e së cilës duhet punuar që tani.

Një rol të rëndësishëm në këtë aspekt luan fuqizimi i burimeve njerëzore që janë në terren dhe janë mekanizmat e parë të garantimit të sigurisë ushqimore në vend. Inspektorët duhen trajnuar dhe mbikëqyruar në veprimtarinë e tyre, ku dixhitalizimi i kontrolleve mundëson paanshmërinë dhe shmang abuzimin e subjektivizmit të tyre, sikundër spikatej si problem edhe nga vetë AKU. Vetë dixhitalizimi i planeve të kontrollit do të lehtësonte shumë ndjekjen dhe një vijueshmëri të saktë në kohë nga kontrolli në kontroll. Sigurisht procese të tilla do të lehtësoheshin dhe do të rezultojnë në të dhëna edhe më të sakta nëse pritshmëritë nga kontrolli do të qartësohen edhe për vetë OBU-të. Listat e verifikimit që tashmë zbatohen për disa sektorë, duhet të përhapen si praktikë edhe në fusha të tjera duke thjeshtuar për OBU-të zbatimin e normave ligjore në funksion të sigurisë ushqimore në vend.



Qenia e industrisë ushqimore një sistem zinxhir duhet përdorur në avantazh të procesit kontrollues, pasi konceptualizimi i procedurave të vetë zinxhirit si parakushte për njëra tjetrën mundëson kështu një vetërregullim dhe autokontroll brenda për brenda sistemit. Kjo shmang informalitetin dhe fillon të konsolidojë praktikën e mirë brenda për brenda OBU-ve sa i takon regjistrimit, certifikimit, dokumenteve shoqëruese, gjurmimit dhe mbi të gjitha ndërton një historik të produkteve ushqimore në vend të cilat mund të ndihmojnë në ndërtimin e politikave më afatgjatë në mbështetje të një sigurie ushqimore gjithmonë edhe në rritje.

Sigurisht në kushtet e një ekonomie ende të brishtë shteti duhet të luaj një rol ndihmës në këtë drejtim qoftë nëpërmjet politikave favorizuese fiskale, ashtu edhe të promovimit të bashkësive të ndryshme me qëllim zhvillimin e burimeve qoftë njerëzore apo edhe natyrore si nëpërmjet fuqizimit të grupeve të prodhuesve dhe shoqatave të bashkëpunimit ashtu edhe nëpërmjet organizimit të proceseve të përbashkëta në rastin e operatorëve të vegjël për optimizim të burimeve.

Sikundër me çdo sistem sfida më e madhe është ajo e themelimit dhe e vënies në lëvizje për herë të parë të hallkave ndërlidhëse të tij në mënyrën dhe me kapacitetin e duhur. Më pas ingranimi në vazhdimësi i sistemit duke u pasuruar gjithmonë e më shumë me informacion mundëson qëndrueshmëri dhe balancë brenda për brenda sistemit dhe një efikasitet në monitorimin e tij. Në këto kushte Shqipëria ballafaqohet ende më fazën e parë të konsolidimit të vënies së në lëvizje të ingranazheve bashkërisht për herë të parë, e cila edhe pse impenjuese duhet të premtojë për një zinxhir të vertetë të prodhimit dhe tregtimit të prodhimit vendas dhe atij të huaj në respekt të plotë të sigurisë ushqimore. Në përmbushje të këtij qëllimi më poshtë janë disa rekomandime të një natyre edhe më specifike se çka u trajtua më lart, me qëllim fuqizimin e ndërtimit të sistemit të sigurishë ushqimore në vend:

- kontrole më efikase ndaj operatorëve për sigurinë ushqimore e aspekte të tjera të ndërlidhura nga institucionet përgjegjëse (kontrolli fiskal e gjurmueshmëria ushqimore janë tërësisht në sinkron me njëra – tjetrën; zbatimi i standardeve mjedisore është një element që ndikon drejtpërdrejtë në deklaratimet korrekte të përpunimit të lëndëve të para dhe output të përfituar; kontrolli e certifikimi i detyruar i nënprodukteve është instrument që ndikon drejtpërdrejtë në dokumentimin e gjurmueshmërisë, etj.)
- ndryshim të akteve nënligjore sa lidhet me integrimin e të dhënave të sigurisë ushqimore me dokumentet fiskale

- krijimi i urdhrave profesional të munguar (urdhri i teknologut, urdhri i agronimit, urdhri i laborantëve , urdhri i zooteknikëve, etj.) dhe funksionimi i autoriteteve mbikëqyrëse ndaj tyre
- domosdoshmërinë e hartimit të akteve nënligjore për raportet e vetkontrollit të subjekteve si një mekanizëm i detyrueshëm; në këtë kuadër edhe detyrimi për hartimin e aprovimin e kartave teknologjike dhe të çertifikatave të konformitetit të produktit të lëshuara nga drejtuesi teknik i OBU
- Kufizimi i liçencave të thertoreve dhe aprovimi i modelit të certifikatës shoqëruese të mishit
- Miratimi i certifikatës që shoqëron nënproduktet e mishit dhe përfshirja në modelin e etiketës së tregëtimit thertoren dhe fermën e rritjes
- Urdhër i Ministrisë së Bujqësisë për certifikata e konformitetit të lotit të prodhimit
- Vendosja e lotit të produkteve ushqimore në faturë
- ndryshime ligjore për ndalimin e konfliktit të interesave duke parashikuar që personave, që u është hequr liçenca ose që janë dënuar me vendim të formës së prerë për kryerjen e veprave penale, për krime në fushën e prodhimit, përpunimit apo tregëtimit të ushqimeve apo krime në fushën e mjedisit - për një afat respektivisht deri në 3 dhe deri në 5 vjet nga data e heqjes së liçençës apo dënimit, nuk mund të mbajnë funksionet e përfaqësuesit ligjor të një shoqërie tregtare me objekt veprimtarie në fushën e prodhimit, përpunimit apo tregëtimit të produkteve ushqimore, nuk mund të jenë anëtarë të këshillit të administrimit apo të këshillit mbikëqyrës dhe as përfaqësues të aksionerëve në asamblenë e përgjithshmedetyrimit e strukturave shtetërore qendrore (Ministri, AKU, AKV, mjedisore, etj.) për publikimin e raporteve periodike (minimalisht dy herë në vit) – proces i cili ndikon në sensibilizimin e publikut për çështje të sigurisë ushqimore por edhe për të krijuar premisat për oponencë e shtysë për më shumë nga bizneset, organizatat e shoqërisë civile e qytetarët.

## Bibliografia

- Ligji nr. 7895 datë 27.01.1995 "Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar
  - Ligji nr. 9836 datë 28.01.2008 "Për ushqimin", i ndryshuar
  - Ligji nr. 10 465 datë 29.09.2011 "Për shërbimin veterinar në Republikën e Shqipërisë", i ndryshuar
  - Ligji nr. 9441 datë 11.11.2005 "Për prodhimin, grumbullimin, përpunimin dhe tregtimin e qumështit dhe të produkteve me bazë qumështi"
  - Ligji nr. 105/2016 datë 27.10.2016 "Për mbrojtjen e bimëve"
  - Ligji nr. 106/2016 datë 26.10.2016 "Për prodhimin biologjik, etiketimin e produkteve biologjike dhe kontrollin e tyre"
  - Ligji nr. 8/2019 datë 26.02.2019 "Për skemat e cilësisë së produkteve bujqësore dhe ushqimore"
  - Ligji nr. 8702 datë 01.12.2000 "Për identifikimin dhe regjistrimin e kafshëve dhe fermave blegtorale", i ndryshuar
  - VKM nr. 708, datë 9.9.2020 "Për organizimin dhe funksionimin e autoritetit kombëtar të ushqimit"
  - VKM nr. 957, datë 7.12.2016 "Për pagesën e kostos financiare të sistemit të identifikimit dhe të regjistrimit të kafshëve e fermave blegtorale nga fermerët; Rregullore nr. 407, datë 19.09.2008 "Për implementimin e rregullores nr. 1, datë 07.05.2000 në lidhje me matrikujt, pasaportën dhe regjistrin e fermës"; Rregullore Nr. 1, datë 07.05.2002 "Mbi sistemin e identifikimit të kafshëve dhe regjistrimit të fermave blegtorale, etj.
  - VKM nr. 760 datë 16.09.2015 "Për kërkesat për gjurmimin e ushqimit dhe ushqimit për kafshë përgjatë zinxhirit ushqimor"
  - VKM nr. 434 datë 11.07.2018 "Për etiketimin e ushqimeve dhe informimin e konsumatorit"
  - VKM-së nr. 1352 datë 03.10.2008 "Për miratimin e rregullores për parapaketimin"
  - VKM nr. 709 datë 29.10.2014 "Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale për Zhvillimin Rural dhe Bujqësor 2014-2020"
  - Udhëzimi nr. 20 datë 25.11.2010 "Për zbatimin e programeve paraprake, të praktikave të mira të higjienës, praktikave të mira të prodhimit dhe procedurave të bazuara në analizën e rreziqeve dhe pikave kritike të kontrollit (HACCP) në stabilimente ushqimore"
  - Udhëzimi nr. 22 datë 25.11.2010 "Për kushtet e përgjithshme dhe të veçanta të higjienës për stabilimentet e ushqimit dhe operatorët e biznesit ushqimor"
  - Udhëzimi nr. 23 datë 25.11.2010 Nr. 23, datë 25.11.2010 "Për kërkesat specifike të higjienës për mishin dhe produktet e mishit, duke përfshirë produktet e mishit, mishin e grirë dhe mishin e ndarë në mënyrë mekanike"
- 
- Autoriteti Kombëtar i Ushqimit, Analiza Vjetore 2019
  - Kontrolli i Lartë i Shtetit, Vendim nr. 94 datë. 31/07/2017 "Për evadimin e materialeve të auditimit të performancës 'Siguria Ushqimore'"
  - Komisioni Evropian, Progres Raporti për Shqipërinë, datë 06.10.2020 - SWD(2020) 354 final
  - Komisioni Evropian, Progres Raporti për Shqipërinë, datë 29.05.2019 - SWD(2019) 215 final
  - Kuvendi i Shqipërisë – Mbledhje Komisioni për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin, Procesverbal, datë 29.01.2020





This project is funded by  
the European Union