

Relacion

Mbi problemet kushtetuese, procedurale dhe të angazhimit ndërkombëtar të Republikës së Shqipërisë, të Ligjit nr. 21/2024 “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin nr. 81/2017 Për Zonat e Mbrojtura”

Më 22 shkurt 2024 Kuvendi i Shqipërisë miratoi Ligjin nr. 21/2024 “Për disa shtesa dhe ndryshime në Ligjin nr. 81/2017 Për Zonat e Mbrojtura”¹.

Ligji sjell pasoja të pakthyeshme për zonat e mbrojtura të këtij vendi, dhe në këtë mënyrë, cënon edhe të drejtat dhe interesat e brezave të ardhshëm. Qasja në hartimin dhe miratimin e këtij ligji ishte tejet imponuese, e ngutur, jo konsensuale dhe që nuk merr aspak parasysh as shqetësimet e brezit të sotëm, dhe as të drejtat e brezave të ardhshëm.

Cënime kushtetuese dhe të angazhimit ndërkombëtar mbi të drejtat dhe interesat e brezave të ardhshëm

Në aspektin parimor por edhe juridik/kushtetues ndyshimet ligjore të sanksionuara me Ligjin nr. 21/2024 cënojnë interesat dhe të drejtat e brezave të ardhshme për të trashëguar një mjedis dhe natyrë të pacënuar dhe relativisht të pandryshuar, sikurse brezi i sotëm trashëgon nga brezat e shkuar dhe të mbrojtur në mënyrë ligjore dhe territoriale nga ruajtja e integritetit të zonave të mbrojtura.

Një qartësim i rëndësishëm në këtë drejtim vjen nga Parimet e Maastricht-it për të Drejtat e Njeriut të Brezave të Ardhshëm², të miratura nga Kombet e Bashkuara në fillim të vitit 2023, ku theksojmë, ndër të tjera, Parimin 8.b sipas të cilit “çdo brez ka detyrën për të mbrojtur dhe mbështetur trashëgiminë kulturore dhe natyrore të Tokës për brezat e ardhshëm”.

Më tej, një sistem i mirëfilltë politikash dhe rregullimesh juridike e Bashkimit Evropian, të përmbledhura në botimin “Mbrojtja e interesave të brezave të ardhshëm nga Bashkimi Evropian – shqyrtim i tagreve ekzistuese dhe i bazës ligjore sipas së drejtës së BE-së”³ garantojnë solidaritetin dhe drejtësinë ndërbreznore.

Solidariteti midis brezave, apo drejtësia ndërbreznore përbën një **qëllim themelor** edhe të Bashkimit Evropian⁴. Karta e BE-së për të Drejtat Themelore përmban “referencën më të drejtpërdrejtë dhe më të qartë për brezat e ardhshëm në nivelin e legjislacionit parësor të BE-së”, duke patur parasysh se Karta ka fuqi detyruese për institucionet e BE-së. Preambula e Kartës deklaron se të drejtat e mbrojtura në Kartë “përbëjnë të drejta dhe detyrime ndaj personave komunitetit njerëzor, dhe **ndaj brezave të ardhshëm**”.⁵

Kushtetuta e Shqipërisë përmban në Preambulën e saj shqetësimin, angazhimin, apo edhe detyrimin e brezit të sotëm ndaj solidaritetit apo drejtësisë ndërbreznore dhe, rrjedhimisht, edhe për të drejtat e brezave të ardhshëm.

Konkretisht, vetë deklarimi solemn se “**ne, Populli i Shqipërisë...me përgjegjësi për të ardhmen...me besimin tek vlera të tjera universale...me vendosmërinë... për të garantuar të**

drejtat dhe liritë themelore të njeriut,” si dhe “me zotimin për mirëqenien... dhe solidaritetin shoqëror”, mund të argumentohet se parashikon dhe mbështet pikërisht parimin e solidaritetit dhe drejtësisë ndërbreznore, të cilin jo vetëm ky brez, por dhe asnjë brez tjetër as nuk mund ta shpërfillë, dhe as nuk mund ta cenojë.

Parimi themelore dhe madhor i brendshëm kushtetues, parimi i solidaritetit dhe drejtësisë ndërbreznore, që përbën dhe një ndër parimet themelore të së drejtës ndërkombëtare të mjedisit, si dhe të së drejtës së Bashkimit Evropian, çënohet thellësisht nga Ligji 21/2024 për Zonat e Mbrojtura. Ligji 21/2024, në dallim nga Ligji nr. 81/2017, sjell mos-detyrimin e këtij brezi të shtetasve të Republikës së Shqipërisë për ruajtjen e trashëgimisë natyrore e mjedisore dhe transmetimin e saj **brezave të ardhshëm**.

Problematika procedurale të ligjit të ri

Shqyrtimi i procedurës dhe i përmbajtjes së ligjit ngre edhe pikëpyetje të tjera të rëndësishme për papajtueshmërinë e tij me Kushtetutën, me angazhimet ndërkombëtare të Shqipërisë, përfshirë integrimin evropian.

Ligjit është problematik dhe difektoz qysh në zanafillën e tij. Sipas deputetit nismëtar, Fadil Nasufi, shtysë për nismën ligjore të deputetëve ishte letra drejtuar Kuvendit të Shqipërisë nga disa Kryetarë Bashkish.⁶ Kryebashkiakët e Shkodrës, Lezhës, Himarës, Vlorës, Elbasanit, Pogradecit, Librazhdit, Gjirokastrës, Pustecit, Përmetit, Këlcyrës, Tepelenës, Malësisë së Madhe, Cërrikut, Matit dhe Sarandës, pasi janë mbledhur në një vend ende të panjohur, dhe kanë diskutuar shqetësimet e tyre për zonat e mbrojtura në territorin e tyre, kanë hedhur idenë për ndryshimin rrënjësor të politikave shtetërore dhe kombëtare për interes të administrimit lokal që ato kanë mbi territorin e tyre. Kjo është shprehur përmes një letre drejtuar Kuvendit të Shqipërisë, letër e cila ka gjetur vëmendjen dhe mbështetjen e menjëhershme të 12 deputetëve.⁷ Theksojmë këtu që, një nga bashkitë kërkuese, Bashkia Cërrik, nuk ka asnjë sipërfaqe të territorit të saj si zonë të mbrojtur, ndërsa Bashkia Elbasan ka vetëm 1.29% të territorit të saj si zonë e mbrojtur (shih Figuren 1), çka e bën krejt të pakuptimtë përfshirjen e tyre në këtë kërkesë dhe qartazi rrit dyshimet për motivimin e tyre për ndryshimet ligjore të kërkuara.

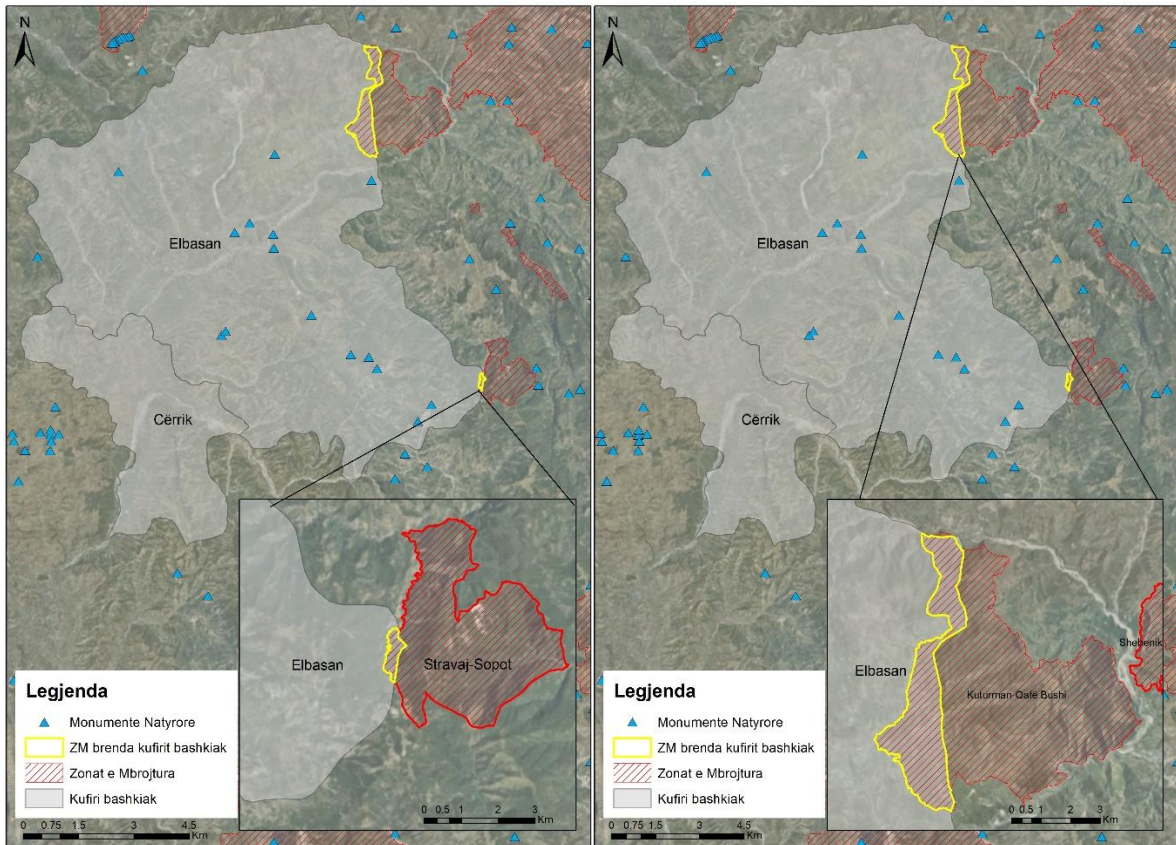


Fig. 1. Zonat e Mbrojtura në Bashkitë Elbasan dhe Cërrik. Në Elbasan, 1086 ha, janë sipërfaqe zonë e mbrojtur, kryesisht pjesë nga Rezervatet Natyrore të Kuturman-Qafë Bushi dhe Stravaj-Sopot, çka përbën vetëm 1.29% të sipërfaqes së territorit të Bashkisë Elbasan. Në Bashkinë Cërrik nuk ka asnjë territor që ka statusin zonë e mbrojtur. Të dhënat nga ASIG Geoportal⁸

Këtu del në pah problemi tjetër kushtetues me këtë ligj: **deputetët e Kuvendit të Shqipërisë nuk kanë asnjë detyrim ligjvënës në emër dhe për llogari të Kryetarëve të Bashkive**. Sipas Nenit 90 të Kushtetutës, deputetët e Kuvendit të Shqipërisë **përfaqësojnë popullin**, zgjedhësit e tyre, dhe jo Kryetarët e Bashkive.⁹

Më tej, sipas Kushtetutës, niveli ku ndërthuren dhe “harmonizohen” politikat vendore me ato shtetërore është qarku, dhe jo bashkia.¹⁰ Rrjedhimisht, nevoja, nisma apo shtypa për të ndërmarrë një nismë ligjore të përmasave të tilla nga poshtë duhet të ishte ose:

- një kërkesë e ardhur nga poshtë, konkretisht nga zgjedhësit e deputetëve propozues, ose
- një propozim nga ana e Kryetarëve të Këshillave Qarqeve drejtuar Këshillit të Ministrave.

Në rastin e parë, propozues të procesit ligjvënës do të ishin deputetët, kurse në rastin e dytë, Këshilli i Ministrave.¹¹

Më tej një problematikë tjetër procedurale kushtetuese është argumentimi që: Ligji vjen “në mbështetje të neneve 78 dhe 83.1 të Kushtetutës”. Theksojmë, që këto nene kanë karakter thjesht procedural, dhe aspak substancial. Rrjedhimisht, ligji nuk mbështetet në asnjë nen **bazë** të Kushtetutës që rregullon mjedisin, apo që lidhet me të drejtat e njeriut, apo edhe me zhvillimin.

Po aq problematik paraqitet ligji tek justifikimi se përcjell dhe adopton qasjen për zonat e mbrojtura të IUCN-së, ose Unionit Ndërkombëtar për Konservimin e Natyrës. Relacioni shoqërues i projekt-ligjit¹², pretendon që ligji mbështetet tek parimet e IUCN-së, si p.sh. parimet e përshtatshmërisë dhe fleksibilitetit. Parimet e cituara të IUCN-së, janë parime që përdoren në nivele planesh menaxhimi dhe në zbatimin e menaxhimit të zonave të mbrojtura, por jo në nivele ligj-bërjeje.

Të metat thelbësore të ligjit të ri

Sikurse theksohet në Raportin e Komisionit Parlamentar për Çështjet Evropiane, ligji “nuk i referohet asnjë objektivi të Agjendës së Zhvillimit të Qëndrueshëm të OKB-së”. Po ashtu, ligji “nuk synon të përafrojë asnjë direktivë evropiane dhe për rrjedhojë nuk ka tabelë shoqëruese përafrimi”. Ligji “nuk është parashikuar” në Planin Kombëtar për Integrimin Evropian (PKIE) 2024 – 2026. Raporti i këtij Komisioni thekson qartazi **pikëprerjet e munguara** midis ligjit të ri dhe legjislacionit parësor e dytësor të BE-së. Shembull është neni 108 i Marrëveshjes së Stabilizim Asocimit që i referohet “degradimit mjedisor”.¹³ Si konkluzion, sipas Raportit, ligji “nuk synon përafrimin e legjislacionit të BE-së”, ose e thënë ndryshe, ka efekt “**përlargues**” me legjislacionin e BE-së dhe *acquis communautaire*.¹⁴

Edhe më problematike është përmbajtja e ndryshimeve të miratuara. Ligji origjinal nr. 81/2017 Për Zonat e Mbrojtura, që përcillte transpozimin e Direktivës së Këshillit 92/43/KEE, datë 21 maj 1992 “Për ruajtjen e habitateve natyrore dhe të florës dhe faunës së egër”, përmbante dispozita të qarta dhe të prera ndaluese.

Mirëpo neni 3 i ligjit amendues, ndryshon rrënjësisht mbrojtjet e ligjit origjinal¹⁵, duke eliminuar termat ndalues “moslejim”, “përgjashtim”, “eliminim” dhe duke i zëvendësuar me termin “kufizim”.

Po aq problematik është neni 4.3.ç¹⁶, që eliminon kriterin normativ të vlerësimit të ndikimit në mjedis [VNM] për zonat e mbrojtura, duke e zëvendësuar me kriterin e përgjithshëm “raport i efekteve në mjedis, duke përfshirë proceset dhe veprimtaritë e lejuara”.

Po ashtu, nenet 5 dhe 6 shfuqizojnë **në tërësi** përkatësisht nenin 12.2 dhe nenin 13 të ligjit origjinal, ku përcaktohen kriteret themelore të zonës së mbrojtur, si dhe nënzonat, përfshirë zonën buferike (tampon).

Kurse neni 7 i ligjit amendues ndryshon rrënjësisht nenin 16 të ligjit origjinal duke futur për herë të parë nocione të tilla si “turizëm të ekselencës (me 5 yje)”¹⁷ si dhe duke përfshirë në trajtimin e zonave të mbrojtura edhe Këshillin Kombëtar të Territorit [KKT] dhe “rregullore të posaçme të tij”.¹⁸ Madje KKT-ja merr rol determinant në veprimtaritë e lejuara në zonat e mbrojtura, siç del nga ndryshimi radikal i nenit 33.¹⁹

Neni 8²⁰ redukton ndjeshëm mbrojtjen dhe konservimin e monumenteve natyrore [Kategoria III], duke u hequr atyre shkallën e mbrojtjes “rezervë strikte” dhe duke eliminuar zonën buferike për to.

Neni 9, që ndryshon Nenin 20 të ligjit origjinal [Peizazhin e mbrojtur, kategoria V] legjitimon “lejimin e ndërhyrjeve të lejuara urbane, rekreacione apo ekonomike brenda zonës” së “peizazhit të mbrojtur”. Me fjalë të tjera, kategoria e V-të, Peizazh i Mbrojtur, *de facto* nuk do të jetë më zonë e mbrojtur, për sa kohë që ndërhyrjet urbane apo ekonomike nuk ndalohen më në to. Theksojmë këtu, që statusin Peizazh i Mbrojtur e kanë zona të shumta të mbrojtura bregdetare, si

Bunë-Velipoja, Rrushkull, Bisht-Kamëz dhe Pishë Poro-Nartë, territore në të cilat, me ndryshimet e Ligjit 21/2024, mund të ketë tashmë ndërhyrje të karakterit urban apo ekonomik në vijën e tyre bregdetare.

Neni 11 përkeqëson zonat e mbrojtura detare, duke hequr ndalimin për “ndërtime të përhershme në to”, duke eliminuar fare “ndërtimet turistike të përkohshme, sezonale me konstruksione të lehta, miqësore ndaj mjedisit” të parashikuara në nenin 33 të ligjit origjinal, të ndryshuar në tërësi.

Neni 33 i ligjit origjinal ndryshohet në mënyrë drastike, duke u lënë rrugë të hapur ndërtimeve “akomoduese të ekselencës, 5 vje ose më shumë, në fushën e turizimit...”. Lejimi i tyre nuk varet më nga VKM-ja e zonës së mbrojtur.

Neni 20 bën ndryshime drastike të nenin ekzistues 48 lidhur me veprimtaritë e ndaluara në nënzonat qëndrore, ku **zbatohet shkalla e parë e mbrojtjes**. Sipas këtij ndryshimi, në këtë nënzona qëndrore tashmë do të lejohen (sepse nga neni origjinal që i ndalonte janë fshirë) këto veprimtari, më parë të ndaluara:

- Prerja e drurëve dhe shkurreve;
- Ndërtime të çdo lloji;
- Kullotja e kafshëve shtëpiake dhe ndërtimi i objekteve për to;
- Ngritja e objekteve çlodhëse e argëtuese;
- Kalimi nëpër shtigje lirisht, (përpara u lejohej vetëm pronarëve);
- Lëvizja e mjeteve motorike (përpara u lejohej vetëm atyre të administratës);
- Vozitja me barkë etj.;
- Riprodhimi intensiv i faunës së egër objekt gjuetie;
- Shfrytëzimi i tokës me teknologji intensive, me mjete e mënyra që shkaktojnë ndryshime rrënjësore në biodiversitet, etj. dhe që dëmtojnë në mënyrë të pandreqshme sipërfaqen e tokës;
- Nxjerrja e mineraleve, gurëve, torfave, (më parë ndaloheshin ato për mirëmbajtjen e parkut)
- Organizimi i garave me automjete e motoçikleta.

Neni 21 ndryshon nenin 49, duke hequr përkufizimin e “**përdorimit tradicional**” të nënzonës qëndrore. Ky nen, gjithashtu, zbut në maksimum mbrojtjen ndaj veprimtaritë e ndaluara, siç janë ato të ndryshimit të gjendjes natyrore të rezervave ujore, burimeve, liqeneve dhe sistemeve të zonave të lagura; si dhe depozitimin e kimikateve, lëvizjen e mjeteve të transportit, mbledhjen e bimëve mjekësore, vendosjen e stendave, reklamave, ngjitjet alpine etj. në rast se “nuk janë në funksion të mbështetje së veprimtarive të lejuara”.²¹

Neni 17 krijon një strukturë të re paralele, ndofta të panevojshme, Zyrën e Administrimit të Parqeve Kombëtare, ndërkohë që institucionalisht këtë funksion e kryen Agjencia Kombëtare e Zonave të Mbrojtura.

Përfundim

Nisma ligjvënëse për ndryshimin e Ligjit për Zonat e Mbrojtura, e miratuar me shpejtësi të pazakontë nga Kuvendi i Shqipërisë, prek Kushtetutën e Shqipërisë, parimet bazë të së drejtës ndërkombëtare të mjedisit, si dhe detyrimet e Shqipërisë për integrimin evropian. Nismës i mungoi konsultimi i nevojshëm me opozitën, ekspertë të fushës dhe shoqërinë e gjerë, si dhe konsensusi i

domosdoshëm për një çështje të rëndësishme siç është natyra dhe ruajtja e saj përmes zonave të mbrojtura.

Në rast se Kryetarët e Bashkive, që u bënë zanafilla reale e kësaj nisme ligjore, kanë shqetësime të përligjura për politikën e përgjithshme e afatgjatë shtetërore, që lidhen edhe me detyrime ndërkombëtare dhe ndërbreznore, atëherë ata së pari duhet të konsultohen me zgjedhësit e tyre, mandej t'i ngrenë shqetësimet në rang Qarku, dhe së fundi mund t'ia përcjellin drejtpërdrejtë qeverisë.

Në bazë të argumentave të paraqitura në këtë relacion, kërkojmë që Ligji nr. 21/2024 t'i kthehet Kuvendit për rishqyrtim nga Presidenti i Republikës, ku të rishqyrtohet nëpër komisionet përkatëse me pjesëmarrjen më të gjerë të palëve të shumta të interesit, ose të tërhiqet tërësisht nga deputetët propozues.

Draftues të Relacionit:

Av. Agron Alibali, LLM

Organizata Për Mbrojtjen dhe Ruajtjen e Mjedisit Natyror në Shqipëri (PPNEA)

Shoqata e Bujqësisë Organike (SHBO)

Organizata “Shpendët e Shqipërisë”

¹<https://kuvendiwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/202402271348113540ligj%20nr.%2021%2C%20dt.%2022.2.2024.pdf>

² <https://www.rightsoffuturegenerations.org/the-principles>

³ Katalyn Sulyok, Bruksel, 2024, tek <https://jesc.eu/wp-content/uploads/2024/02/Sulyok-FG-EU-law.pdf>

⁴ Po aty, paragrafi 2.1.1, f. 7. Referuar nenit 3.3 të Traktatit të Bashkimit Evropian.

⁵ Po aty, paragrafi 2.2. f. 10.

⁶ <https://citizens-channel.com/wp-content/uploads/2023/12/shkresa-e-shoqates-se-bashkive.pdf>

⁷ Deputetët propozues janë Fadil Nasufi, Florenc Spaho, Arkend Balla, Edona Bilali, Bujar Çela, Anduel Tahiraj, Shpresa Marnaj, Mirela Pitushi, Denis Deliu, Klodiana Spahiu, Enshlemvera Zake, Edmond Ndreca. <https://tinyurl.com/2epwfj8u>

⁸ https://geoportal.asig.gov.al/map/?fc_name=zonat_e_mbrojtura_natyrore_06042023&auto=true

⁹ Neni 90. 1. “Deputetët përfaqësojnë popullin dhe nuk lidhen me asnjë mandat detyrues.”

¹⁰ Neni 110.2. “Qarku është njësi ku ndërtohen e zbatohen politikën rajonale dhe ku ato harmonizohen me politikën shtetërore”.

¹¹ Neni 81.1. “Të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës.”

¹² <https://kuvendiwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/202311221415451254Relacion.pdf>

¹³ <https://www.dap.gov.al/images/DokumentaStrategjik/Marveshja%20e%20Stabilizim%20Asociimit%20BE-Shqiperi.pdf>

¹⁴ <https://kuvendiwebfiles.blob.core.windows.net/webfiles/202402191445407865Raport%20i%20Komisionit%20per%20Ceshtjet%20Europiane.pdf>

¹⁵ Parashikuar në nenin 9 c), ç), e d), si dhe 10.3.c

¹⁶ Në ndryshim të nenit 10.6.ç të ligjit origjinal.

¹⁷ Neni 7.1.a.

¹⁸ E njëjta gjë në neni 7.5; nenin, 10.7; neni 11.4; neni 12.4.

¹⁹ KKT i mbivendoset edhe Këshillit të Ministrave, siç parashikon neni 19.5, që shfuqizon nenin 47.5. të ligjit origjinal.

²⁰ Ndryshuar nenin 17 të ligjit original.

²¹ Të njëjtën zbutje të mbrojtjes parashikon edhe neni 22 në ndryshimin që i bën nënzonës së rekreacionit.