

Vendim nr. 45 datë 31.07.2025

(V-45/25)

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga: Holta Zaçaj, Kryetare, Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Sonila Bejtja, Ilir Toska, Genti Ibrahim, Marjana Semini, Sandër Beci, anëtarë, me sekretare Belma Lleshi, në datat 23.06.2025, 01.07.2025 dhe 31.07.2025 mori në shqyrtim në seancë plenare publike kërkesën nr. 6 (Nj) 2024 të Regjistrat Themeltar, që u përket:

KËRKUES: **JO MË PAK SE NJË E PESTA E DEPUTETËVE TË KUVENDIT TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË,** përfaqësuar nga deputetja Ina Zhupa dhe avokatët Franci Nuri dhe Marash Logu, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA:

KUVENDI I REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË, përfaqësuar nga sekretari i përgjithshëm Genci Gjonçaj.

KËSHILLI I MINISTRAVE, përfaqësuar nga Herald Jonuzaj, Edlira Kokona, Vangelt Duni, Sofjan Jaupaj dhe avokatja e shtetit Irma Qosja.

SHOQATA ORNITOLOGJIKE E SHQIPËRISË, përfaqësuar nga avokatët Irena Dule, Vladimir Meçi dhe Dorian Matlija.

QENDRA PËR RUAJTJEN E EKOSISTEMEVE NATYRORE NË SHQIPËRI, përfaqësuar nga avokatët Irena Dule, Vladimir Meçi dhe Dorian Matlija.

OBJEKTI: Shfuqizimi i ligjit nr. 21/2024 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura”, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë dhe marrëveshjet ndërkombëtare.

Pezullimi i zbatimit të ligjit nr. 21/2024 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura”,

derisa vendimi përfundimtar i Gjykatës Kushtetuese të hyjë në fuqi.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, pika 1, 5, 6, 7, 15, 18, 56, 59, pika 1, shkronja “d”, 81, 82, 83, 122, 124, 131, pika 1, shkronjat “a” dhe “e”, 132 dhe 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (*Kushtetuta*); ligji nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, i ndryshuar (*ligji nr. 8577/2000*).

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes Sandër Beci, shqyrtoi pretendimet e kërkuarit, një grup deputetësh prej jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*kërkuar*), i cili ka kërkuar pranimin e kërkesës, prapësimet e subjekteve të interesuara, Kuvendit të Republikës së Shqipërisë (*Kuvendi*) dhe Këshillit të Ministrave, të cilat kanë kërkuar rrëzimin e kërkesës, parashtrimet e subjekteve të interesuara, Shoqatës Ornitologjike të Shqipërisë (*AOS*) dhe Qendrës për Ruajtjen e Ekosistemeve Natyrore në Shqipëri (*Eco Albania*), të cilat kanë kërkuar pranimin e kërkesës, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

V Ë R E N:

I

Rrethanat e çështjes

1. Në datën 04.05.2017 Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura” (*“ligji për zonat e mbrojtura” ose “ligji bazë”*), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 116, datë 23.05.2017. Ky ligj ka për objekt shpalljen, ruajtjen, administrimin, menaxhimin, përdorimin e qëndrueshëm të zonave të mbrojtura mjedisore dhe të burimeve të tyre natyrore e biologjike, në bazë të parimit të zhvillimit të qëndrueshëm, për të garantuar përmbushjen e funksioneve mjedisore, ekonomike, sociale e kulturore në interes të të gjithë shoqërisë (*neni I*). Qëllimi i tij është të sigurojë mbrojtje të veçantë të zonave të mbrojtura mjedisore dhe përbërësve të rëndësishëm të biodiversitetit dhe të natyrës në to nëpërmjet: (i) shpalljes së zonave të mbrojtura mjedisore, me rëndësi të veçantë për vlerat e tyre natyrore, ekonomike apo sociale, si pjesë e trashëgimisë natyrore dhe kulturore të mjedisit; (ii) zhvillimit dhe mbrojtjes së zonave të mbrojtura mjedisore, pasurive kombëtare me rëndësi të veçantë për vlerat e rralla e të pazëvendësueshme të ekuilibrave natyrorë, biodiversitetit, si detyrim në interes të brezave

të sotëm dhe të ardhshëm; (iii) lehtësimit të kushteve për zhvillimin e qëndrueshëm dhe promovimin e vlerësimit e shërbimeve të ekosistemeve (mjedisore); (iv) informimin dhe edukimin e publikut për gjendjen dhe dobishmërinë e zonave të mbrojtura mjedisore (*neni 2*).

2. Në datën 20.11.2023 një grup prej 12 deputetësh të Kuvendit ka propozuar projektligjin “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura””, me qëllim rregullimin e disa problematikave që vijnë si pasojë e zbatimit i ligjit lidhur me bashkëpunimin me qeverisjen vendore, si dhe zgjidhjen e disa ngërçeve që burojnë nga fakti se ligji është një ligj strikt mbrojtës, që nuk merr parasysh faktin se zonat e mbrojtura përbëjnë 21.5% të të gjithë territorit të Republikës së Shqipërisë ose 1/5-ën e vendit.

3. Komisioni Parlamentar për Veprimtaritë Prodhuese, Tregtinë dhe Mjedisin (*komisioni përgjegjës*) e ka shqyrtuar këtë projektligj dhe në datën 19.02.2024 ka miratuar raportin përkatës. Nga përmbajtja e raportit rezulton se projektligji nuk përafron ndonjë akt të veçantë të legjislacionit të Bashkimit Evropian (*BE*), ndërsa për sa i përket procesit të konsultimit, për shkak edhe të ndjeshmërisë së lartë mjedisore që ai përcjell, rezulton se është zhvilluar një proces i gjerë dhe gjithëpërfshirës konsultimi. Sipas raportit të komisionit përgjegjës, ky proces ka nisur me publikimin e projektligjit në platformën “Konsultimi i projektligjeve” në faqen zyrtare të Kuvendit, nga data 7 deri në datën 21 dhjetor 2023. Në të njëjtën kohë me publikimin në platformë ka nisur edhe komunikimi për marrjen e mendimeve të grupeve të interesit nëpërmjet adresës elektronike të komisionit përgjegjës. Sipas raportit, komisioni përgjegjës ka kërkuar edhe mendimin e Këshillit të Ministrave në lidhje me këtë projektligj, bazuar në nenin 82, pika 2, të Kushtetutës dhe nenin 68, pika 3, të Rregullores së Kuvendit. Po sipas raportit, komisioni përgjegjës ka zhvilluar seanca dëgjimore me përfaqësues të grupeve të interesit, të shoqatave/organizatave që veprojnë në fushën e mbrojtjes së mjedisit, me ekspertë të fushës dhe përfaqësues të organizatave mjedisore dhe staf akademik në periudhën 30 janar deri më 12 shkurt 2024. Lidhur me efektet financiare të aktit, ka rezultuar se projektligji i prezantuar si nismë e deputeteve nuk kishte efekte financiare shtesë në buxhetin e shtetit.

4. Gjatë procesit të shqyrtimit të projektligjit, komisioni përgjegjës është njohur edhe me mendimin e Këshillit të Ministrave për projektligjin, të dërguar nëpërmjet vendimit nr. 56, datë 07.02.2024 të Këshillit të Ministrave “Mendim për projektligjin joqeveritar “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura”” (*VKM-ja nr. 56/2024*) (*shih faqet 21-28 të raportit të komisionit përgjegjës*). Sipas Këshillit të Ministrave, edhe pse ndryshimet në ligjin për zonat e mbrojtura janë të nevojshme për zhvillimin e qëndrueshëm të komuniteteve të këtyre zonave, projektligji është vlerësuar i paplotë, për rrjedhojë, sipas tyre, lind nevoja për një rishikim tërësor në një pjesë të konsiderueshme të propozimeve konkrete të

cilat cenojnë qëllimin e mbrojtjes/ruajtjes së vlerave të zonave të mbrojtura dhe biodiversitetit. Këshilli i Ministrave ka propozuar ndërhyrje konkrete nen për nen, duke përfshirë propozimin për krijimin e Zyrave të Administrimit të Parqeve Kombëtare (ZAPK).

5. Gjatë shqyrtimit të projektligjit komisioni përgjegjës është njohur edhe me raportet e Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut (*komisioni i ligjeve*) të datës 19.02.2024 dhe të Komisionit për Çështjet Evropiane, po të datës 19.02.2024, në cilësinë e komisioneve për dhënie mendimi. Në përfundim, komisioni përgjegjës ka miratuar variantin integral të projektligjit, në parim, nen për nen dhe në tërësi dhe është shprehur dakord për kalimin e tij për miratim në seancë plenare.

6. Nga përmbajtja e relacionit shoqërues rezulton se qëllimet e tij kanë qenë: (i) adresimi i problematikave të evidentuara gjatë zbatimit të ligjit në praktikë lidhur me bashkëpunimin e qeverisjes vendore, komuniteteve dhe administratës së zonave të mbrojtura, si dhe ato lidhur me faktin se ligji bazë ishte strikt/mbrojtës, nuk merrte parasysh faktorin e komunitetit që bashkekziston në këto zona dhe faktin se zonat e mbrojtura përbëjnë më shumë se 1/5-ën e vendit; këto pa kompromentuar parimet bazë të zonave të mbrojtura, të ruajtjes dhe mbrojtjes së tyre; (ii) evidentimi i parimeve dhe politikave të reja, të përparuara, në një linjë me organizmat ndërkombëtarë, rezultat i realiteteve të reja dhe i nevojës për një zhvillim të qëndrueshëm; (iii) dhënia e mundësisë qeverisjes lokale dhe komuniteteve të jenë pjesë e kësaj vendimmarrjeje.

7. Në datën 22.02.2024, tri ditë pas miratimit në komisionin përgjegjës, Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 21/2024 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura”” (*ligji ndryshues*), i cili është botuar në Fletoren Zyrtare nr. 50, datë 20.03.2024 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit.

8. Ligji ndryshues ka sjellë ndryshime në nenin 3 të ligjit bazë “Përkufizime”, në nenin 4 “Parimet”, në nenin 9 “Objektivat e shpalljes së territoreve si zona të mbrojtura”, në nenin 10 “Shpallja e zonave të mbrojtura”, në nenin 12 “Procedurat për shpalljen e zonave të mbrojtura”, në nenin 16 “Parku kombëtar (kategoria II)”, në drejtim të mundësisë së lejimit të infrastrukturës dhe veprimtarive të mikpritjes, me standardet më të larta arkitektonike dhe mjedisore, për mbështetjen e turizmit të ekselencës (me 5 yje) dhe infrastrukturës mbështetëse për to në këto zona, në nenin 17 “Monument natyror (kategoria III)”, në nenet 19 “Rezervat natyror i menaxhuar/park natyror (kategoria IV)” dhe 22 “Zona të mbrojtura detare”, në drejtim të lejimit të veprimtarive dhe infrastrukturës turistike dhe infrastrukturës mbështetëse për to, në nenin 20 “Peizazh i mbrojtur (kategoria V)”, në drejtim të lejimit të ndërhyrjeve të lejuara urbane, të rekreacionit apo atyre ekonomike brenda zonës. Është shfuqizuar neni 13 “Ndarja në nënzona i territorit të zonës së mbrojtur kombëtare” dhe janë ndryshuar nenet 23

“Kurora e gjelbër” dhe 24 “Parqet natyrore bashkiake”. Ligji ndryshues ka sjellë ndryshime edhe në nenin 33 “Veprimtaritë e lejuara në zonat e mbrojtura”, duke përcaktuar se zonat e mbrojtura shpallen me vendim të Këshillit të Ministrave (VKM), në të cilën përcaktohen edhe veprimtaritë e lejuara në të, si dhe në nenin 36 “Ndryshimi i sipërfaqes”. Janë shtuar nenet 36/1 “Ndryshimi i elementeve tekniko-formale” dhe 39/1 “Zyra e Administrimit të Parqeve Kombëtare”, që parashikon krijimin e ZAPK-ve si institucion tekniko-administrativ në varësi të ministrisë përgjegjëse për zonat e mbrojtura, i organizuar në nivel qendror dhe rajonal, për ushtrimin e veprimtarive brenda territorit gjeografik të zonës së kategorisë “Park kombëtar”. Po kështu, janë ndryshuar edhe nenet 40, 47 - 50, 57, 66, 67, 69 dhe 74.

9. Në datën 01.11.2024 një grup prej 37 deputetësh të Kuvendit, në cilësinë e subjektit kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve, i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese (Gjykata) me kërkesë për shfuqizimin e ligjit ndryshues, si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, duke kërkuar edhe pezullimin e zbatimit të tij deri në hyrjen në fuqi të vendimit të Gjykatës. Kolegji i Gjykatës në datën 08.01.2025 ka vendosur kalimin e çështjes për shqyrtim në seancë plenare publike.

10. Në datën 27.01.2025 Mbledhja e Gjyqtarëve, pasi ka marrë në shqyrtim pretendimin e kërkesit për pezullimin e zbatimit të ligjit ndryshues, në kuptim të parashikimeve të nenit 45 të ligjit nr. 8577/2000, me shumicë votash¹, ka vendosur rrëzimin e tij si të pabazuar, pasi ka vlerësuar se argumentet në mbështetje të atij pretendimi kanë natyrë të përgjithshme, duke mos arritur të provojë pasojat e rënda, të pariparueshme dhe reale nga zbatimi i ligjit objekt kërkesë.

11. Në datën 05.03.2025 Mbledhja e Gjyqtarëve, pasi ka marrë në shqyrtim kërkesën e paraqitur nga organizatat jofitimprurëse AOS dhe Eco Albania për të marrë pjesë në këtë gjykim në cilësinë e subjekteve të interesuara, si dhe kërkesën e kërkesit për pranimin e kësaj kërkesë dhe thirrjen e tyre si subjekte të interesuara, në përputhje me parashikimet e nenit 39 të ligjit nr. 8577/20000, ka vendosur thirrjen në këtë gjykim, në cilësinë e subjekteve të interesuara, të organizatave AOS dhe Eco Albania.

II

Pretendimet në Gjykatën Kushtetuese

12. **Kërkuesi**, në mënyrë të përmblodhur, ka parashtruar:

¹ Gjyqtarja Marsida Xhaferllari votoi për pranimin e kërkesës, ndërsa gjyqtari Ilir Toska votoi për shqyrtimin e kërkesës për pezullim në seancë plenare.

12.1. *Për pezullimin e zbatimit të ligjit ndryshues:*

12.1.1. Zbatimi i ligjit ndryshues do të sillte dëme ndaj interesave të ligjshëm të shtetit, të cilat rrezikojnë që të jenë të pariparueshme ose kthimin në gjendjen e mëparshme, shumë të vështirë. Nëse një subjekt tregtar nis punën në një nga zonat e mbrojtura dhe më pas Gjykata e shfuqizon ligjin si jokushtetues, dëmet e shkaktuara në mjedis, në përgjithësi, dhe në zonat e mbrojtura, në veçanti, do të jenë të mëdha dhe ndoshta të pakthyeshme, duke rrezikuar që ato zona të humbasin karakteristikat për të cilat janë shpallur si të tilla. Ndërkohë edhe subjektit tregtar të pajisur me lejet përkatëse të zhvillimit/ndërtimit do t'i cenohen interesat dhe pritshmëritë e ligjshme.

12.2. *Për themelin:*

12.2.1. Procedura e nismës për projektligjin në rastin në shqyrtim mbart *shkelje të Rregullores së Kuvendit* lidhur me procedurat parlamentare për hartimin, paraqitjen, shqyrtimin dhe miratimin e projektligjeve. Projektligji ka ardhur në Kuvend në mënyrë jotransparente, pasi deputetët propozues pretendojnë se kërkesa ka ardhur nga disa kryetarë bashkish, por kjo kërkesë e tyre nuk i është vënë në dispozicion askujt për efekt transparence.

12.2.2. *Është cenuar e drejta e publikut për t'u informuar për gjendjen e mjedisit*, e parashikuar nga neni 56 i Kushtetutës, Konventa e Aarhusit dhe jurisprudenca e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), të cilat kërkojnë që për parashikime ligjore që prekin mjedisin dhe zonat e mbrojtura, të kryhen konsultime publike gjatë gjithë hallkave të realizimit të procesit ligjvënës. Edhe në jurisprudencën kushtetuese është folur për “pjesëmarrje dhe konsultim efektiv”, që nënkupton mundësinë për palët e përfshira në një procedurë legjislativë për të kërkuar shpjegime dhe ofruar komentet e tyre për atë që është drafti më i mundshëm për t'u miratuar. Konventa e Aarhusit përcakton detyrimin e shteteve për marrjen e masave në garantimin e së drejtës së publikut për të pasur informacion për mjedisin, për të marrë pjesë në marrjen e vendimeve mjedisore dhe për t'iu drejtuar gjykatës në lidhje me këto çështje, ndërkohë që GJEDNJ-ja ka përcaktuar detyrimin e shteteve që përpara realizimit të projekteve që mund të sjellin pasoja në mjedis, të vënë në dispozicion të publikut informacione të vërteta, të besueshme, të sakta dhe të mjaftueshme, si dhe t'i japin mundësinë popullsisë së prekur për të kundërshtuar procedurat e dhënies së lejeve. Në rastin konkret, projektligji ka ardhur në Kuvend në mënyrë jotransparente, pasi kërkesa ka ardhur nga disa kryetarë

bashkish, por ajo nuk është vënë në dispozicion të deputetëve dhe për projektligjin nuk janë kryer konsultimet e nevojshme me publikun. Komisioni përgjegjës parlamentar ka kryer konsultime vetëm për draftin fillestar të projektligjit, ndërsa draftin final, pas ndryshimeve të bëra nga Këshilli i Ministrave, nuk ia ka nënshtruar konsultimit me grupet e interesit dhe publikun, edhe pse ai kishte pësuar ndryshime drastike, për më tepër teknike. Me këto ndryshime kanë kërkuar të konsultohen organizatat mjedisore, çka nuk është pranuar nga komisioni përgjegjës.

12.2.3. *Nuk është respektuar neni 82, pika 1, i Kushtetutës*, pasi edhe pse projektligji në versionin final krijonte efekte financiare shtesë në buxhetin e shtetit, ai nuk është shoqëruar me raportin përkatës që për ligj shpenzimet financiare. Qëllimet e kushtetutëbërësit në këtë drejtim kanë qenë informimi i qytetarëve dhe deputetëve për kostot që sjell miratimi i një ligji të ri, si dhe mbrojtja e financave publike. Edhe Rregullorja e Kuvendit në nenin 68, pika 2, të saj përcakton një detyrim të tillë. Vetë raporti i komisionit të ligjeve të datës 09.02.2024 shprehet se projektligji ka efekte financiare, megjithatë më pas e ka injoruar plotësisht faktin se versioni final i projektligjit nuk është në përputhje me detyrimet kushtetuese. Kështu, krijimi i Zyrës së Administrimit të Parkut Kombëtar “Lumi i Vjosës” (ZAPK Vjosa) ka sjellë shtim të shpenzimeve në buxhetin e shtetit për periudhën 2025-2027, në masën 82 milionë lekë.

12.2.4. *Janë cenuar funksionet e Kuvendit dhe sistemi normativ*, pasi Kuvendi i është drejtuar Këshillit të Ministrave për marrje mendimi, duke u bazuar në nenin 82, pika 2, të Kushtetutës, pavarësisht se ajo nuk ishte dispozita e zbatueshme, pasi varianti fillestar i projektligjit nuk kishte efekte financiare shtesë në buxhetin e shtetit. Për më tepër, versioni i rishikuar i projektligjit sipas mendimit të Këshillit të Ministrave ka ndryshuar tërësisht nismën ligjore të deputetëve propozues, duke shtuar nene që krijojnë efekte financiare. Për rrjedhojë, janë anashkaluar procedurat e rregullta parlamentare, duke shtuar këtu edhe mungesën e tabelës së përputhshmërisë së ligjit me *acquis communautaire*.

12.2.5. *Ligji ndryshues cenon parimin e solidaritetit midis brezave*, të deklaruar në Preambulën e Kushtetutës, pasi dispozitat e tij heqin ndalimet ligjore me qëllim lejimin e turizmit të ekselencës (me 5 vje) dhe infrastrukturës mbështetëse në të gjitha zonat e mbrojtura, përfshirë nënzonat qendrore të tyre, duke bërë që ligji ndryshues të sjellë pasoja të pakthyeshme për këto zona dhe duke cenuar edhe të drejtat dhe interesat e brezave të ardhshëm për të trashëguar një mjedis të

pacenuar dhe relativisht të pandryshuar. Edhe Parimet e Maastricht-it për të Drejtat e Njeriut të Brezave të Ardhshëm, të miratuara nga Kombet e Bashkuara në vitin 2023, përcaktojnë se çdo brez ka detyrën të mbrojë dhe të mbështesë trashëgiminë kulturore dhe natyrore të tokës për brezat e ardhshëm (*parimi 8.b*). Solidariteti midis brezave përbën një qëllim themelor edhe të BE-së, ku Shqipëria synon të integrohet.

12.2.6. *Cenohen parimet e shtetit të së drejtës, barazisë përpara ligjit dhe hierarkisë së normave*, të parashikuara nga nenet 4 dhe 18 të Kushtetutës, pasi edhe pse kërkesa për ndryshimin e ligjit ka ardhur formalisht nga disa kryetarë bashkish drejtuar deputetëve, duket qartë se ligji ndryshues është i destinuar për përfitimin e vetëm një grupi individësh, investorët e resorteve dhe të hoteleve me 5 yje. Ligji ndryshues nuk synon mbrojtjen e interesit të përgjithshëm dhe as vënien e rregullave të përgjithshme me qëllim ruajtjen e zonave të mbrojtura, por synon heqjen e çdo ndalese dhe hapjen e rrugës për ndërtimin në këto zona.

12.2.7. *Ligji ndryshues cenon nenin 59 të Kushtetutës lidhur me të drejtën për një mjedis të shëndetshëm dhe ekologjikisht të përshtatshëm për brezat e sotëm dhe të ardhshëm (shkronja “d”), shfrytëzimin racional të pyjeve, kullotave dhe burimeve të tjera natyrore (shkronja “dh”) dhe mbrojtjen e trashëgimisë kombëtare, kulturore (shkronja “g”),* pasi dispozitat e tij që heqin ndalimet e ligjit bazë dhe bien në kundërshtim me qëllimin parësor të atij ligji, që është sigurimi i mbrojtjes së veçantë për zonat e mbrojtura, duke i bërë ato të cenueshme nga veprimet arbitrare, të cilat mund t'i tkurrin këto zona dhe të dëmtojnë biodiversitetin e tyre. Dispozitat e ligjit ndryshues kanë hequr termat “moslejim”, “përrjashtim”, “eliminim”, duke i zëvendësuar me “kufizim”, si dhe sjellin elemente të reja, siç janë termat “zonë natyrore pak e shqetësuar”, “turizëm i ekselencës (me 5 yje)”, “veprimtaritë e lejuara në zonat e mbrojtura”. Këto të fundit sipas ligjit ndryshues, do të përcaktohen me VKM-në e shpalljes së zonës së mbrojtur dhe do të zbatohen sipas kritereve të miratuara me rregullore të posaçme të Këshillit Kombëtar të Territorit (KKT), pa vendosur kufizime ose kritere se cilat do të konsiderohen veprimtari të lejuara. Heqja e zonës buferike nga “monumentet e natyrës” (si Rana e Hedhun, Pisha Flamur etj.) dhe “rezervat strikte natyrore” do të jetë shkatërruese për to, pasi kjo do të thotë se aktivitetet dhe ndërtimet mund të kryhen në kufirin e monumentit ose rezervës. Ky ndryshim pasjell dëmtim të peizazhit, veçorive, habitateve dhe specieve të rëndësishme, për të cilat ato janë shpallur si të tilla. Po kështu,

eliminohet kriteri normativ i vlerësimit të ndikimit në mjedis (VNM) për zonat e mbrojtura, duke e zëvendësuar me kriterin e përgjithshëm “raport efektiv në mjedis, duke përfshirë proceset dhe veprimtaritë e lejuara”; shfuqizohen kriteret themelore të zonës së mbrojtur dhe nënzonat, përfshirë zonën bufere; ndryshohen veprimtaritë e ndaluara në nënzonat qendrore, ku zbatohet shkalla e parë e mbrojtjes; hiqet përkufizimi i përdorimit tradicional të nënzonës qendrore; reduktohet mbrojtja dhe ruajtja e “monumente natyrore”, duke u hequr atyre shkallën e mbrojtjes “rezervë strikte” dhe duke eliminuar zonën buferike për to; lejohen ndërhyrje urbane, veprimtari rekreative dhe ekonomike brenda zonës “peizazhi i mbrojtur”; hiqet ndalimi për ndërtime të përhershme në to, etj.

12.2.8. *Ligji ndryshues nuk respekton detyrimet që lindin nga marrëveshjet dhe konventat ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria që, në kuptim të neneve 5, 116 dhe 122 të Kushtetutës, janë të detyrueshme për zbatim. Konventa për Ligatinat me Rëndësi Kombëtare, veçanërisht Habitati i Shpendëve Ujorë (Konventa e Ramsarit), në nenet 3 dhe 4 të saj ndalon ndërhyrjet që cenojnë në mënyrë të pakthyeshme karakterin ekologjik të këtyre zonave, ndërkohë që ligji ndryshues sjell rreziqe serioze për përmbushjen e detyrimeve që rrjedhin prej saj, pasi lejon zhvillimin e turizmit masiv nëpërmjet strukturave turistike elitare dhe infrastrukturës mbështetëse, për të cilat nuk ekziston më asnjë lloj kufizimi se ku mund të shtrihen. Konventa për Ruajtjen e Jetës së Egër dhe Habiteteve Natyrore të Evropës (Konventa e Bernës), në nenin 4, paragrafët 1 dhe 2, sanksionon detyrimin e shtetit për të marrë masa legjislative dhe administrative për ruajtjen e habitateve dhe specieve dhe në politikat e tyre të shmangin ose minimizojnë përkeqësimin e këtyre zonave. Përmes lejimit të ndërtimit ekziston rreziku i dëmit të specieve dhe habitateve të tyre dhe qartazi kemi të bëjmë me politika që përkeqësojnë gjendjen e zonave të mbrojtura. Konventa për biodiversitetin (Konventa e Rios), në nenin 8 kërkon nga shtetet që të marrin masa për krijimin dhe menaxhimin e zonave të mbrojtura për ruajtjen *in-situ* të specieve dhe habitateve të tyre dhe rregullimin e ndikimeve negative nga aktiviteti i njeriut, ndërkohë që ligji ndryshues ul mbrojtjen ekzistuese, heq ndalimin e zhvillimit brenda zonave dhe përfshin kategori të reja menaxhimi. Ndryshimet ligjore vijnë në kundërshtim edhe me objektivat e Unionit Ndërkombëtar për Konservimin e Natyrës (IUCN), siç janë përshtatshmëria dhe fleksibiliteti.*

12.2.9. *Ligji ndryshues bie ndesh edhe me Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit (MSA)*, nenin 108 të saj, që i referohet degradimit mjedisor. Sipas nenit 70 të MSA-së, Shqipëria është e detyruar të përafrojë legjislacionin e saj me atë të BE-së, ndaj ligji ndryshues bie ndesh edhe me *acquis communautaire*, konkretisht Direktivën e Këshillit 92/43/KEE, datë 21.05.1992 “Për ruajtjen e habitateve natyrore dhe të florës e faunës së egër”, të ndryshuar (*Direktiva e Habitaveve*), me të cilën është përafëruar pjesërisht ligji bazë, dhe Direktivën 2009/147/EC, datë 30.11.2009 “Për ruajtjen e shpendëve të egër” (*Direktiva e Shpendëve*), të cilat përcaktojnë një regjim ruajtjeje që nuk përputhet me lejimin e zhvillimeve të tilla turistike dhe infrastrukturës mbështetëse (rrugë, pista avionësh, rrjete elektrike të shpërndarjes etj.).

12.2.10. Parimet e ligjit ndryshues bien ndesh me frymën e ligjit bazë dhe me ligje të tjera, duke u hequr kompetencat institucioneve të sotme menaxhuese të zonave të mbrojtura dhe duke ia ngarkuar KKT-së, së cilës i janë dhënë kompetenca të shqyrtojë kërkesa për leje zhvillimi/ndërtimi me rregullat dhe kriteret teknike të veprimtarive të lejuara në monumentet natyrore të kategorisë “peizazh i mbrojtur” dhe “zonë e mbrojtur e burimeve të menaxhuara”, të cilat do të miratohen me rregullore të posaçme.

13. *Subjektet e interesuara, AOS dhe Eco Albania*, në mënyrë të përmbledhur, kanë parashtruar si vijon:

13.1. Për pretendimin se procedurat parlamentare për miratimin e ligjit ndryshues shkelin *nenin 56 të Kushtetutës dhe nenin 8 të Konventës së Aarhusit*, këto subjekte kanë parashtruar, në thelb, të njëjtat argumente si kërkuesi. Për më tepër, sipas tyre, pas njohjes në mënyrë joformale me opinionin e Këshillit të Ministrave, i janë drejtuar këtij të fundit dhe Kuvendit, duke kërkuar mendimin e tyre, kërkesë e mbetur pa përgjigje. Konventa e Aarhus-it e shtrin të drejtën e pjesëmarrjes së publikut edhe gjatë përgatitjes së rregulloreve ekzekutive dhe instrumenteve të përgjithshme ligjore e normative. Sipas udhëzuesit për zbatimin e kësaj konvente, neni 8 mbulon edhe draftet ligjore që përgatiten nga organet ekzekutive, që më pas i kalohen legjislativit për miratim. Kuvendi nuk ka ofruar mundësi reale për komente mbi versionin e ri të projektligjit dhe as nuk ka dokumentuar sesi janë reflektuar në draftin përfundimtar komentet e Këshillit të Ministrave dhe të palëve të tjera. Pavarësisht se sipas Kuvendit janë pranuar vetëm 15 nga 28 propozimet e Këshillit të Ministrave, nuk sqarohet se ç’peshë juridike kishin dispozitat që u

refuzuan dhe pse. Procesi i propozimit, shqyrtimit e miratimit të ligjit ndryshues në tërësi nuk ka qenë transparent, ai ka qenë minimal dhe joefektiv.

13.2. Ligji ndryshues cenon *identitetin dhe trashëgiminë kombëtare* që përfshin jo vetëm trashëgiminë kulturore, por edhe atë natyrore. Në nenin 59 të Kushtetutës theksohet synimi për një mjedis të shëndetshëm dhe shfrytëzim të qëndrueshëm të burimeve natyrore. Trashëgimia kombëtare dhe kulturore sipas shkronjës “g” të pikës 1 të këtij neni përbën një nga objektivat socialë, të cilin shteti, brenda kompetencave dhe mjeteve kushtetuese që disponon, synon të mbrojë. Këto parime formojnë bazën e interesit publik madhor për ruajtjen e pasurive natyrore unike të vendit. Edhe gjuha e përdorur nga Konventa e Parisit për Mbrojtjen e Trashëgimisë Kulturore dhe Natyrore Botërore, konfirmon se identiteti dhe trashëgimia kombëtare përfshijnë si një element integral edhe pasuritë natyrore. Në këtë kuptim, habitatet e mbrojtura, speciet e rralla dhe peizazhet unike - pasuri të kombit - rrezikojnë të dëmtohen në mënyrë të pakthyeshme nga lejimi i zhvillimeve intensive turistike dhe nga dobësimi i masave mbrojtëse. Shteti, në rolin e kujdestarit të interesit publik, nuk mund të lejojë që pjesë të trashëgimisë kombëtare të vihen në rrezik për interesa afatshkurtër ekonomike, pasi kjo bie ndesh edhe me *parimin e proporcionalitetit* në kufizimin e interesit publik.

13.3. Ligji ndryshues cenon *parimin e sigurisë juridike*:

13.3.1. Në kontekstin e *përafrimit me acquis communautaire*. Për këtë pretendim, këto subjekte të interesuara, në thelb, kanë parashtruar të njëjtat argumente si kërkuesi. Sipas tyre, sipas Gjykatës Evropiane të Drejtësisë, fuqia e shteteve për të zvogëluar sipërfaqen e një zone të mbrojtur speciale mund të justifikohet vetëm për shkaqe krejtësisht të jashtëzakonshme, ndërsa shkaqet ekonomike ose rekreative nuk mund të merren parasysh si justifikim për zvogëlimin apo degradimin e një zonë të tillë, pasi interesi ekologjik i ruajtjes së specieve ka përparësi ndaj tyre (*çështja Komisioni kundër Gjermanisë, C-57/89*).

13.3.2. Në kontekstin e *pritsmërive legjitime të komuniteteve në zonat e mbrojtura*, pasi ligji bazë ka ndërtuar një kuadër të qëndrueshëm ligjor për menaxhimin dhe mbrojtjen e zonave të mbrojtura, të harmonizuar me standardet evropiane dhe konventat ndërkombëtare. Komunitetet vendore, duke iu përshtatur këtij kuadri ligjor ekzistues, kanë investuar dhe janë përgatitur për aktivitete tradicionale si bujqësia, blegtoaria ose ekoturizmi, me besimin se karakteri natyror dhe kulturor i mjedisit të tyre do të mbrohej dhe do të shërbente si

bazë për mirëqenien e tyre afatgjatë. Kësisoj, është krijuar pritshmëria se modeli i zhvillimit do të mbetet tradicional dhe i qëndrueshëm, pa ndërhyrje të papritura masive. Pasojat e këtij ndryshimi regresiv janë shumëplanëshe, në aspektin mjedisor, në aspektin social e ekonomik dhe në aspektin e ndikimeve kulturore, pasi komunitete me tradita të lashta rrezikojnë të zhbëhen nga një valë e papritur zhvillimi komercial, që nuk përputhet me identitetin e tyre lokal. Këto ndryshime nuk ishin parashikuar në politikat publike ose strategjitë e zhvillimit, por erdhën si një nismë ligjore e papritur dhe pa konsultim të mirëfilltë me komunitetet lokale të prekura.

13.3.3. Lidhur me *objektivat e IUCN-së*, këto subjekte të interesuara, në thelb, kanë parashtruar të njëjtat argumente si kërkuesi.

13.3.4. Në kontekstin e *lirisë së kërkimit shkencor*, të garantuar nga neni 58 i Kushtetutës, pasi organizatat mjedisore, universitetet publike dhe institucionet shkencore i trajtojnë parqet kombëtare, lagunat dhe lumenjtë si laboratorë natyrorë. Me lejetimet e ligjit ndryshues, integriteti shkencor i këtyre zonave të mbrojtura rrezikon të prishet, pasi një habitat i fragmentuar, i ndriçuar dhe i zhurmshëm shndërrohet në një eksperiment të dështuar. Në këtë mënyrë, studiuesve u hiqet objekti i studimit dhe siguria se mund t'i përdorin rezultatet për dobi publike.

13.4. Ligji ndryshues bie ndesh me dispozitat e *konventave ndërkombëtare të ratifikuara*, të cilat, sipas nenit 122 të Kushtetutës, janë pjesë e rendit juridik të brendshëm dhe kanë përparësi ndaj ligjeve të brendshme në rast mospërputhjeje, konkretisht: (i) *Konventën e Ramsarit*, në nenet 2, 3, 4 dhe 5, për shkak se dispozitat që lejojnë turizmin me 5 yje dhe infrastrukturën mbështetëse brenda lagunës, krijojnë rreziqe serioze për mospërmbushjen e detyrimeve sipas konventës, në masën që u lejon zonave të mbrojtura, përfshirë ato me status Ramsar, zhvillime intensive turistike dhe infrastrukture, të cilat rrezikojnë të prekin strukturën dhe funksionet e ekosistemeve të ligatinave; (ii) *Konventën e Bernës*, në nenet 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11 dhe 12, pasi ndryshimet ligjore që lehtësojnë ndërtimet në zona të mbrojtura bien ndesh me detyrimet e kësaj konvente, e cila kërkon ruajtje rigorozë të habitateve të specieve të mbrojtura dhe që çdo zhvillim ekonomik të planifikohet duke mos i dëmtuar ato habitate. *Parimi i mosregresit* në të drejtën mjedisore ndërkombëtare nënkupton që kur është arritur një nivel mbrojtjeje, shtetet nuk duhet ta ulin atë nëse nuk ka arsye madhore dhe ligji ndryshues përfaqëson pikërisht një regres të tillë; (iii) *Konventën e Rios*,

në nenet 6, 7, 8, 10 dhe 11, pasi ndryshimet e miratuara me ligjin ndryshues, që sanksionojnë ulje të mbrojtjes ekzistuese, shfuqizimin e ndalimit të zhvillimit brenda zonave të mbrojtura ose përfshirjen e kategorive të reja të menaxhimit, pa qartësi mbi objektivat e ruajtjes, paraqesin shkelje të detyrimeve të Shqipërisë sipas kësaj konvente, e cila synon mbrojtjen e biodiversitetit, promovimin e përdorimit të tij të qëndrueshëm dhe ndarjen e drejtë të përfitimeve që rrjedhin nga burimet gjenetike, si dhe bien ndesh me frymën e saj; (iv) *Konventën për Ruajtjen e Specieve Shtegtuese të Kafshëve të Egra (Konventa e Bonit)*.

14. **Subjekti i interesuar, Kuvendi**, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

14.1. Pretendimi për *mosrespektim të Rregullores së Kuvendit* nuk mund të përbëjë çështje për Gjykatën, e cila, në respektim të parimit të vetërregullimit të Kuvendit, ka vlerësuar se në parim rregullorja e tij nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues, duke mos u ngritur ky pretendim në nivel kushtetues.

14.2. Pretendimi për cenimin e së drejtës për t'u informuar për gjendjen e mjedisit e mbrojtjen e tij nuk është ngritur në nivel kushtetues, pasi neni 56 i Kushtetutës dhe Konventa e Aarhusit i referohen kontekstit të vendimmarrjeve për raste dhe çështje konkrete që kanë të bëjnë me mjedisin dhe nuk lidhen me akte rregullatore me fuqi juridike të përgjithshme. Megjithatë, procedura e shqyrtimit dhe miratimit të ligjit kanë qenë në përputhje me këto parashikime, pasi komisioni përgjegjës ka zhvilluar një proces të gjerë dhe gjithëpërfshirës konsultimi, në respektim të parimit të transparencës dhe të gjithëpërfshirjes mbi të cilat zhvillohet veprimtaria parlamentare; projektligji është publikuar në platformën “Konsultimi i projektligjeve” në faqen zyrtare të Kuvendit; grupet e interesit, organizatat/shoqatat mjedisore dhe ekspertët individualë ose stafi akademik, me të cilët komisioni përgjegjës ka zhvilluar 4 seanca dëgjimore në periudhën 30 janar deri më 12 shkurt 2024 kanë dhënë opinionet e tyre; komisioni përgjegjës ka administruar, shqyrtuar dhe trajtuar komentet dhe sugjerimet e përfaqësuesve të grupeve të interesit, ka adresuar komentet dhe vërejtjet e tyre, duke bërë riformulime të disa neneve, ka administruar mendimin e Këshillit të Ministrave dhe rekomandimet e komisioneve parlamentare; janë thirrur në seancë dëgjimore edhe organizatat e shoqërisë civile, duke pasur mundësi për t'u shprehur në mënyrë shteruese në lidhje me shqetësimet e tyre Pas njohjes me opinionin e Këshillit të Ministrave, organizatat kishin lirinë të sillnin opinionet e tyre me shkrim.

- 14.3. Pretendimi për *detyrimin për shoqërimin e projektligjit me raportin që përligj shpenzimet financiare* është i pabazuar, pasi projektligji nismë e deputetëve nuk ka pasur efekte financiare, ndërsa krijimi i ZAPK-ve ka ardhur si propozim i Këshillit të Ministrave. Krijimi i këtyre zyrave, struktura dhe organika e tyre miratohen me VKM, ndaj efektet financiare do të vijnë në një fazë të mëvonshme, atë të ngritjes së zyrës për zonën e mbrojtur specifike me VKM. Kurse mendimi i Këshillit të Ministrave nuk barazohet me nismën ligjore, ndaj nuk kishte detyrim të shoqërohej me raportin përkatës për shpenzimet financiare.
- 14.4. Pretendimi për cenimin e *funksioneve të Kuvendit dhe sistemit normativ* është i pabazuar. Komisioni i Ligjeve e ka vlerësuar projektligjin në përputhje me Kushtetutën, legjislacionin në fuqi dhe Rregulloren e Kuvendit, si dhe i ka rekomanduar komisionit përgjegjës që të adresojë shqetësimet e ardhura nga grupet e interesit dhe mendimin e Këshillit të Ministrave, me qëllim hartimin e një varianti të përmirësuar. Për më tepër, Kuvendi ka një praktikë të konsoliduar për nismat e deputetëve që i dërgohen për mendim Këshillit të Ministrave, jo vetëm kur nisma ka efekte financiare, por edhe në kuadër të rolit që ka ai organ në përcaktimin e politikave shtetërore.
- 14.5. Pretendimi për cenimin e *parimit të solidaritetit midis brezave* është i pabazuar. Ndryshimet ligjore kanë për qëllim përmirësimin e kuadrit ligjor për mbrojtjen e zonave të mbrojtura, duke vendosur rregulla të qarta të menaxhimit të tyre, si dhe duke ruajtur ekuilibrin midis zhvillimit ekonomik dhe ruajtjes së pasurisë natyrore. Ndryshimet ligjore nuk i cenojnë, por i mbrojnë interesat e brezave të ardhshëm, duke respektuar parimet e Maastricht-it për të Drejtat e Njeriut të Brezave të Ardhshëm.
- 14.6. Për sa i përket pretendimit për cenimin e *parimeve të shtetit të së drejtës, barazisë përpara ligjit dhe të hierarkisë së akteve*, ai është i paargumentuar, pasi ligji ndryshues është një akt me karakter normativ, që plotëson kuadrin ligjor ekzistues. Ndryshimet ligjore parashikojnë sistemin e zonave të mbrojtura me interes kombëtar, modeli i të cilave është mbështetur në kriteret e IUCN-së.
- 14.7. Pretendimet për *cenimin e nenit 59 të Kushtetutës të lidhur me shkronjat “d”, “dh” dhe “g”* nuk janë të natyrës kushtetuese. Ato përbëjnë vlerësim subjektiv dhe të paargumentuar të kërkuesit për efekte të mundshme të ligjit, për më tepër që janë të natyrës teknike dhe nuk janë ngritur në nivel kushtetues. Ndryshimet sjellin risi në shkallën e mbrojtjes së zonës së mbrojtur dhe garantojnë siguri juridike, pasi miratohen me VKM. Ushtrimi i veprimtarive lejohet vetëm pasi të

jetë marrë leja e mjedisit ose miratimi me shkrim i organit të mbrojtjes së zonës. Në këtë mënyrë prezantohet një regjim i ekuilibruar, që lejon zhvillimin e veprimtarive të ndryshme në zonat e mbrojtura, por vetëm nëse ato janë në përputhje me qëllimin e mbrojtjes së këtyre zonave dhe janë të kushtëzuara nga një kontroll i rreptë nga organet kompetente. Shtimi i përkufizimeve dhe parimeve ka si qëllim qartësimin dhe detajimin e klasifikimit të zonave të mbrojtura, duke e bërë ligjin më specifik dhe efektiv në zbatim. Përfshirja e KKT-së përbën një mekanizëm të domosdoshëm për të garantuar koherencën midis politikave kombëtare dhe atyre vendore në fushën e mjedisit. Ndryshimet që rregullojnë zonimin dhe nënzonimin reflektojnë zhvillimet e doktrinës ndërkombëtare dhe janë bërë me qëllim saktësimin e kategorive të zonave të mbrojtura ku zbatohet zonimi dhe nënzonimi, sipas shkallës respektive të mbrojtjes dhe fokusohen në kategoritë II dhe IV, në funksion të rritjes së efektshmërisë së menaxhimit dhe mbrojtjes të territorit të zonës së mbrojtur për ato kategori. Ndërsa, krijimi i ZAPK-ve është në përputhje me parimet e IUCN-së dhe rekomandim nga ekspertët e saj për një menaxhim eficient të atyre sipërfaqeve që kanë shkallën më të lartë të mbrojtjes dhe janë shumë të shtrira.

14.8. Pretendimi për cenimin e *parimeve të shtetit të së drejtës, barazisë përpara ligjit dhe të hierarkisë së akteve juridike* është i pambështetur në parashikime kushtetuese, madje dhe ligjore ose faktike. Ligji respekton parimet e barazisë dhe të interesit publik dhe garanton një balancim midis mbrojtjes së zonave natyrore dhe zhvillimit të qëndrueshëm. Ai parashikon një sërë rregullash për ndërtimet në zonat e mbrojtura, ku në çdo rast prioritet ka ruajtja e vlerave dhe elementeve të biodiversitetit, për të cilat zona e mbrojtur është shpallur si e tillë. Ligji nuk heq kufizimet mjedisore ekzistuese, por përcakton kriteret të qarta për çdo veprimtari të tillë. Parashikimet ligjore për mundësinë e ndërtimit të turizmit të ekselencës nuk shkelin detyrimin për të garantuar ruajtjen e veçantë të zonave të mbrojtura.

14.9. Për pretendimin se ligji ndryshues është në kundërshtim me *acquis communautaire* ose *konventat e ratifikuara*, kërkuuesi nuk ka argumentuar se cilat dispozita të ligjit bien ndesh me to. Ndërsa ligji bazë synonte përafrimin e pjesshëm me Direktivën e Habitave, ligji ndryshues nuk synonte përafrimin, për më tepër nuk ndryshon asnjë nga këto nene. Nenet 13, 18, 19 dhe 20 mbajnë në konsideratë parashikimet e pikës 1 të nenit 6 të Direktivës së Habitave, në të cilën i jepet e drejta shtetit anëtar për të vendosur masa në përputhje me planet e menaxhimit të këtyre zonave. Rekomandimet e organizatave mjedisore janë

diskutuar nga komisioni përgjegjës dhe në përfundim të shqyrtimit është miratuar riformulimi i neneve 7, 8 dhe 10 të projektligjit, duke adresuar ato.

14.10. Pretendimi se ndryshimet e *ligjit të kundërshtuar bien në kundërshtim me objektivat e IUCN-së* është i pabazuar, pasi ligji në përgjithësi mban në konsideratë parimet dhe rekomandimet e IUCN-së. Mundësia e ndërtimeve të resorteve me 5 vje është në referim të parashikimeve të IUCN-së për ndërtimin e strukturave akomoduese miqësore me biodiversitetin. Ndryshimet ligjore parashikojnë sistemin e zonave të mbrojtura me interes kombëtar, modeli i të cilave është mbështetur në kriteret e IUCN-së. Ndërsa krijimi i ZAPK-ve ka qenë një rekomandim nga ekspertët e IUCN-së në raste të tjera, për një menaxhim eficient të atyre sipërfaqeve që kanë shkallën më të lartë të mbrojtjes dhe shumë të shtrirë.

14.11. Pretendimi se ka *përplasje mes normave ligjore* në fuqi, referuar kompetencave të KKT-së, nuk prek probleme të kushtetutshmërisë, por të raportit që duhet të kenë në zbatim normat me fuqi të njëjtë juridike, të cilat mund të zgjidhen nga ligjzbatuesi, organet administrative dhe në fund nga gjykatat e juridiksionit të zakonshëm, pra nuk janë në juridiksionin e Gjykatës.

15. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, në mënyrë të përmbledhur, ka prapësuar si vijon:

15.1. Për pretendimin për *mosrespektim të Rregullores së Kuvendit*, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se mosrespektimi i saj e bën veprimtarinë parlamentare jokushtetuese vetëm nëse janë prekur dispozita të nivelit kushtetues që gjejnë pasqyrim në të, ndërsa për çështje të tjera rregullorja nuk mund të jetë objekt i kontrollit kushtetues.

15.2. Këshilli i Ministrave ka parashtruar, në thelb, të njëjtat prapësime si Kuvendi për sa i përket pretendimit të kërkuarit për cenimin e *së drejtës për t'u informuar për gjendjen e mjedisit e mbrojtjen e tij*, për të cilin ka prapësuar se nuk është ngritur në nivel kushtetues. Zbatimi i ligjit ndryshues kërkon nxjerrjen e akteve nënligjore, gjatë të cilave do të parashikohen procedura të reja për konsultimin publik dhe informimin e palëve të interesuara. Pavarësisht kësaj, pretendimi nuk qëndron, pasi Kuvendi ka zhvilluar një konsultim publik të gjerë. Edhe mendimi i Këshilli të Ministrave është bazuar në mendimin e Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit, e cila ka zhvilluar konsultime në mënyrë elektronike në përputhje me parimin e transparencës dhe përfshirjes efektive të publikut në procesin legjislativ.

- 15.3. Pretendimi për *detyrimin për shoqërimin e projektligjit me raportin që përligj shpenzimet financiare* është i pabazuar, pasi ndikimet financiare do të jenë të zbatueshme vetëm në fazën e implementimit, ku Këshilli i Ministrave do të luajë rolin e tij përmes akteve nënligjore. Po kështu, qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë që në situatën e miratimit të një ligji që sjell efekte financiare të bëhen edhe ndryshimet përkatëse në ligjin e buxhetit. Por nëse efektet financiare që mund të ketë një ligj përfshihen në buxhetin aktual të miratuar të ministrisë, siç ishte në këtë rast ZAPK Vjosa, atëherë efektet financiare nuk konsiderohen të jenë “shtesë”, pasi janë të përthithura brenda buxhetit të vitit ekzistues dhe, në këtë kuptim, situata është në përputhje të plotë dhe me atë që parashikon vetë relacioni i Kuvendit sipas të cilit projektligji që nuk ka efekte financiare shtesë.
- 15.4. Pretendimi për cenimin e *funksioneve të Kuvendit dhe sistemit normativ* nuk është i bazuar, pasi projektligji prekte çështje nën përgjegjësi të Këshillit të Ministrave dhe që lidheshin me veprimtarinë e organeve në varësi të tij. Në këtë kuadër, marrja e mendimit të Këshillit të Ministrave ishte më se e arsyeshme dhe e justifikuar, si dhe nuk ka asnjë papajtueshmëri në faktin e të kërkuarit të mendimit të këtij organi në këto kushte. Projektligji ka qenë nismë e një grupi deputetësh dhe është shqyrtuar nga komisioni përgjegjës dhe komisionet për dhënie mendimi, duke ezauruar të gjitha hapat dhe procedurat e parashikuara në Rregulloren e Kuvendit për shqyrtimin dhe miratimin e projektligjit.
- 15.5. Për pretendimin se ligji cenon *parimin e solidaritetit midis brezave*, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se është i pabazuar, pasi ndryshimet ligjore janë në përputhje me parimet e traktatit të Maastricht-it dhe synojnë të përmirësojnë kuadrin e ri ligjor për mbrojtjen e zonave të mbrojtura, duke rritur standardet për mbrojtjen e tyre përmes vendosjes së rregullave të qarta dhe të forta për menaxhimin, si dhe duke përcaktuar kushte për zhvillimin e aktiviteteve të qëndrueshme. Ligji ruan një ekuilibër midis zhvillimit ekonomik dhe ruajtjes së pasurive natyrore, duke mbrojtur interesat e brezave të ardhshëm dhe përmban kritere për përdorimin dhe zhvillimin që minimizojnë rreziqet për mjedisin dhe promovojnë ruajtjen afatgjatë. Ligji përmban disa kritere-kufij që nuk mund të kapërcehen, siç mund të jenë mundësitë për investime të rënda infrastrukturore ose industriale brenda territoreve të zonave të mbrojtura. Pjesëmarrja e autoriteteve lokale siguron që menaxhimi të jetë i përshtatshëm për nevojat dhe interesat e komuniteteve lokale dhe brezave të ardhshëm.

15.6. Për sa i përket pretendimit të kërkuarit për cenimin e *parimeve të barazisë përpara ligjit dhe të hierarkisë së normave*, Këshilli i Ministrave ka prapësuar se ai është i pambështetur në parashikime kushtetuese dhe nuk vë në diskutim asnjë vlerë kushtetuese në rastin konkret. Ndryshimet sjellin koncepte të reja të kategorizimit të biodiversitetit në vend sipas rëndësisë, por edhe mundësinë e përditësimit të tij në mënyrë më të shpeshtë, si dhe i jep mundësi qeverisjes lokale dhe komuniteteve të jenë pjesë e kësaj vendimmarrjeje.

15.7. Për pretendimin për cenimin e *nenit 59 të Kushtetutës, shkronjat “d”, “dh” dhe “g”*, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se argumentet në mbështetje të tij nuk ngrenë ndonjë problematikë të natyrës kushtetuese, për sa kohë që kërkuari nuk eidenton shkeljen e normave dhe parimeve të Kushtetutës. Neni 59 parashikon objektivat socialë të shtetit, të cilët nuk përfshihen në rrethin e çështjeve që i përkasin juridiksionit kushtetues. Ndryshimet kanë synuar përmirësimin e menaxhimit të zonave të mbrojtura; zgjidhjen e disa problematikave konkrete në terren; harmonizimin midis ligjeve; garantimin e të drejtave që banorët e këtyre zonave duhet të gëzojnë për plotësimin e nevojave dhe aksesimin e shërbimeve; vendosjen e rregullave të qarta dhe të përshtatshme për të siguruar mbarëvajtjen e monitoruar të paketave turistike në këto zona, duke krijuar edhe hapësira për vende pune dhe perspektivë rajonale; vendosjen e një ekuilibri midis zonave të mbrojtura dhe nevojës që ka komuniteti dhe pushteti vendor për zhvillimin e agroturizmit, për zhvillimin e aktiviteteve të lejuara në zonat e mbrojtura. Futja e terminologjisë së re shërben për të qartësuar dhe detajuar klasifikimin e zonave të mbrojtura, duke e bërë ligjin më specifik dhe efektiv në zbatim. Dispozitat që u hapin mundësinë ndërtimeve të resorteve me 5 yje ose hoteleve “brand name” nuk shkelin detyrimin për të garantuar ruajtje të veçantë të zonave të mbrojtura dhe nuk i cenojnë ato, por synojnë t’u hapin rrugë infrastrukturës dhe veprimtarive të mikpritjes miqësore me biodiversitetin, me standardet më të larta arkitektonike dhe mjedisore, referuar edhe parashikimeve të IUCN-së mbi ndërtimin e strukturave akomoduese miqësore me biodiversitetin. Ligji parashikon një sërë rregullash për ndërtimet në zonat e mbrojtura, ku në çdo rast kanë prioritet ruajtja e vlerave dhe elementeve të biodiversitetit për të cilat zona e mbrojtur është shpallur e tillë.

15.8. Për sa i përket pretendimit se ligji ndryshues është në *kundërshtim me acquis communautaire ose konventat e ratifikuara*, kërkuari nuk ka paraqitur fakte dhe argumente të nivelit kushtetues. Ligji bazë ka synuar vetëm përafrim të pjesshëm

me Direktivën e Habitave dhe vetëm një numër i kufizuar dispozitash të tij janë të përafuara me të. Këto dispozita nuk janë ndryshuar nga ligji ndryshues. Niveli i përafërimit të legjislacionit është një çështje që ka të bëjë me ecurinë e procesit të integritetit, por nuk përbën mosmarrëveshje kushtetuese.

15.9. Lidhur me *objektivat e IUCN-së*, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se infrastruktura dhe veprimtaritë e mikpritjes miqësore me biodiversitetin, me standardet më të larta arkitektonike dhe mjedisore, si dhe sistemi i zonave të mbrojtura me interes kombëtar janë në përputhje me parashikimet ose modelet e IUCN-së.

15.10. Ndërsa lidhur me pretendimin e *përplasjes mes normave ligjore* në fuqi referuar kompetencave të KKT-së, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se konfliktet që mund të ekzistojnë mes hierarkisë së akteve, ligjit të zbatueshëm ose edhe konflikti mes normave me të njëjtën fuqi juridike, nuk janë lëndë për këtë Gjykatë, por mund të zgjidhen nga ligjzbatuesi, organet administrative dhe në fund nga gjykatat e juridiksionit të përgjithshëm.

III

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Për legjitimitetin e kërkuar

16. Çështja e legjitimitetit (*locus standi*) është vlerësuar si një ndër aspektet kryesore që lidhet me nisjen e një procesi kushtetues. Për sa i takon legjitimitetin të kërkuar për vënien në lëvizje të Gjykatës për kontrollin abstrakt të normës ligjore, në jurisprudencën kushtetuese në mënyrë të vazhdueshme është vlerësuar se ky subjekt, i parashikuar në nenin 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës dhe nenin 49, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, ka të drejtë të paraqesë kërkesë për arsye të një interesi publik, pa u kushtëzuar me një interes subjektiv konkret. Interesi i këtyre funksionarëve publikë për të mbrojtur sistemin normativ dhe parimet shtetformuese, si konstitucionalizmi, shteti i së drejtës, demokracia, dinjiteti njerëzor, barazia sociale etj., të shpalosura në Kushtetutë, nuk është i kushtëzuar (*shih vendimet nr. 18, datë 07.07.2022; nr. 55, datë 27.07.2015 të Gjykatës Kushtetuese*). Në këtë kuptim, për legjitimitetin *ratione personae*, Gjykata vëren se ajo është vënë në lëvizje nga një grup prej 37 deputetësh të Kuvendit, që përbën subjektin kushtetues jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit, për rrjedhojë kërkuar legjitimohet si në aspektin formal, ashtu edhe substancial për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues.

17. Kërkuesi legjitimohet edhe *ratione temporis*, bazuar në përmbajtjen e nenit 50, pika 1, të ligjit nr. 8577/2000, pasi ligji ndryshues është publikuar në Fletoren Zyrtare nr. 50, datë 20.03.2024 dhe ka hyrë në fuqi 15 ditë pas botimit në këtë fletore, ndërsa kërkesa është regjistruar në Gjykatë në datën 01.11.2024, pra brenda afatit 2-vjeçar.

18. Për sa i takon legjitimitet *ratione materiae*, Gjykata vëren se kërkuesi ka parashtruar argumentet e tij në dy drejtime: (i) për procedurën e miratimit të ligjit lidhur me (a) *detyrimin për raportin shoqërues të projektligjit*, sipas nenit 82, pika 1, të Kushtetutës dhe (b) *të drejtën për t'u informuar për gjendjen e mjedisit*, të parashikuar nga neni 56 i Kushtetutës; (ii) për përmbajtjen e tij lidhur me (a) *parimin e solidaritetit midis brezave*, të deklaruar në Preambulën e Kushtetutës, (b) *nenin 59 të Kushtetutës* në lidhje me të drejtën për një mjedis të shëndetshëm dhe ekologjikisht të përshtatshëm për brezat e sotëm dhe të ardhshëm (shkronja “d”), shfrytëzimin racional të burimeve natyrore mbi bazën e parimit të zhvillimit të qëndrueshëm (shkronja “dh”) dhe mbrojtjen e trashëgimisë kombëtare kulturore (shkronja “g”); (c) *parimet e shtetit të së drejtës, barazisë përpara ligjit dhe hierarkisë së normave*, të garantuara nga nenet 3, 4, 18 dhe 116 të Kushtetutës; (ç) *funksionet e Kuvendit dhe të sistemit normativ*; (d) *MSA-në në drejtim të acquis communautaire dhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara*, sipas nenit 122 të Kushtetutës.

19. Po në këtë drejtim, subjektet e interesuara, AOS dhe Eco Albania, kanë mbështetur pretendimet e kërkuesit dhe kanë parashtruar edhe disa pretendime shtesë, që kanë të bëjnë me cenimin e *parimit të sigurisë juridike* në drejtim të *pritshmërive të ligjshme të komuniteteve në zonat e mbrojtura, lirisë së kërkimit shkencor dhe sigurisë juridike të lidhur me të*, të garantuar nga neni 4 i Kushtetutës, si dhe *mospërputhjen e ligjit ndryshues me Konventën e Bonit*. Gjykata, duke pasur parasysh se subjektet e interesuara thirren në gjykim në mënyrë që të kontribuojnë në shqyrtimin e çështjes që po gjykohet, në rastin konkret në lidhje me kërkesën e kërkuesit për shfuqizimin e ligjit ndryshues si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare, si dhe në situatën kur këto subjekte të interesuara nuk i janë drejtuar në formë dhe në përmbajtje Gjykatës për kundërshtimin e ligjit me kërkesë, kërkimet në tejkalim të kërkesës së kërkuesit të paraqitura nga këto subjekte, çmon se nuk mund t'i marrë në konsideratë.

20. Gjykata vëren se kërkuesi ka pretenduar cenimin e *funksioneve të Kuvendit dhe të sistemit normativ* të lidhur me parashikimet e pikës 2 të nenit 82 të Kushtetutës, pasi: *së pari*, Kuvendi i është drejtuar Këshillit të Ministrave për mendim në kapërcim të parashikimeve kushtetuese dhe në anashkalim të procedurave të rregullta parlamentare, edhe pse nuk kanë qenë kushtet për një gjë të tillë, duke qenë se varianti fillestar i projektligjit nuk kishte efekte financiare shtesë në buxhetin e shtetit; *së dyti*, sepse mendimi i Këshillit të Ministrave jo vetëm

që nuk ka të bëjë me efektet financiare të projektligjit, por e ka ndryshuar tërësisht nismën ligjore të deputetëve propozues, duke shtuar madje nene që krijojnë efekte financiare, si p.sh. krijimi i ZAPK-ve.

21. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se ky pretendim nuk gjen mbështetje në parashikimet kushtetuese, pasi projektligji prekte çështje për të cilat, trajtimi në nivel ekzekutiv është përgjegjësi e Këshillit të Ministrave, pasi lidhen me veprimtarinë e organeve në varësi të tij. Sipas këtyre subjekteve, marrja e mendimit të Këshillit të Ministrave ishte më se e arsyeshme dhe e justifikuar nga pikëpamja ligjore e kushtetuese, si dhe nuk ka asnjë papajtueshmëri në faktin e të kërkuarit të mendimit të këtij organi në këto kushte. Në rastin konkret, sipas tyre, projektligji ka qenë nismë e një grupi deputetësh dhe është depozituar në Kuvend në datën 20.11.2023, e ndërmarrë në përgjigje të një letre drejtuar Kuvendit nga kryetarët e disa bashkive. Ai është shqyrtuar nga komisioni përgjegjës, Komisioni për Çështjet Evropiane, dhe komisioni i ligjeve, duke ezauruar të gjithë hapat dhe procedurat e parashikuara në Rregulloren e Kuvendit për shqyrtimin dhe miratimin e projektligjit. Për më tepër, ato kanë sqaruar se është tashmë praktikë e konsoliduar e Kuvendit që të marrë mendimin e Këshillit të Ministrave për nismat ligjvënëse të deputetëve për të konsideruar impaktin që ato nisma mund të kenë, pavarësisht nëse ato kanë efekte financiare ose jo.

22. Për këtë pretendim Gjykata vlerëson se kërkuuesi nuk ka arritur ta argumentojë në këndvështrim kushtetues, pasi ai nuk shpjegon sesi norma kushtetuese e përdorur si referencë e ndalon marrjen e mendimit nga Këshilli i Ministrave për projektligje joqeveritare që nuk i rrisin shpenzimet në buxhetin e shtetit dhe as pakësojnë të ardhurat. Për rrjedhojë, ky pretendim nuk mund të merret në shqyrtim.

23. Po kështu, Gjykata vëren se kërkuuesi ka pretenduar cenimin e *parimeve të shtetit të së drejtës, të barazisë përpara ligjit dhe hierarkisë së normave*, duke argumentuar se ligji ndryshues duhet të jetë i përgjithshëm dhe në funksion të interesit të shoqërisë dhe jo të një individi apo një grupi individësh të paracaktuar ose të përcaktueshëm lehtësisht. Sipas kërkuësit, marrja shkas nga disa shqetësime në nivel lokal për të zhbërë tërësisht ligjin për zonat e mbrojtura bëhet vetëm në funksion të një grupi personash, pasi nga analiza e kombinuar e neneve të tij duket qartë se ligji ndryshues është i destinuar për përfitimin e investitorëve të resorteve dhe hoteleve me 5 vje. Sipas tij, ligji ndryshues nuk synon mbrojtjen e interesit të përgjithshëm dhe as vënien e rregullave të përgjithshme, me qëllim ruajtjen e zonave të mbrojtura, por përkundrazi synon heqjen e çdo ndalese dhe hapjen rrugë të ndërtimit në to në shkelje të nenit 18 të Kushtetutës. Për më tepër, sipas kërkuësit, pas ndryshimit ka përplasje të neneve me njëri-tjetrin. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kanë

prapësuar se ky pretendim është i pambështetur në parashikime kushtetuese, pasi nuk është vënë në diskutim asnjë vlerë kushtetuese në rastin konkret.

24. Lidhur me këtë pretendim, Gjykata vlerëson se kërkuesi, në thelb, e ka lidhur atë me lejimin e ndërtimeve të resorteve dhe hoteleve me 5 yje në territorin e zonave të mbrojtura, por ai nuk ka parashtruar asnjë argument kushtetues në mbështetje të këtyre pretendimeve, duke paraqitur vetëm argumente me natyrë të përgjithshme. Për sa kohë që kërkuesi nuk ka arritur të argumentojë sesi lejimi i ndërtimeve të resorteve dhe hoteleve me 5 yje në territorin e zonave të mbrojtura cenon parimin e shtetit të së drejtës, Gjykata çmon se ky pretendim i tij nuk mund të merret në shqyrtim².

25. Për sa i përket pretendimit të kërkuetit për papajtueshmërinë e ligjit ndryshues me MSA-në në drejtim të përputhshmërisë me të drejtën e BE-së, veçanërisht në lidhje me Direktivën e Habitave, me të cilën është përafuar pjesërisht ligji bazë (nenet 3, pikat 8, 9, 10, 11, 18, 23, 24, 25, 27, 31 dhe 32, 28, 29, 30, 31, 32 dhe 62) dhe me Direktivën e Shpendëve, me të cilën nuk rezulton që ligji bazë të jetë përafuar, në përfundim të diskutimeve vlerësimet e gjyqtarëve u ndanë në dy qëndrime dhe Gjykata nuk arriti numrin e kërkuar të votave për vendimmarrje, sipas parashikimeve të nenit 133, pika 2, të Kushtetutës, të detajuar edhe në nenin 72, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000.

26. Konkretisht, sipas njërës qëndrimi, vihet në dukje se, siç ka theksuar Gjykata, MSA-ja është një marrëveshje kuadër për marrëdhëniet ndërmjet Republikës së Shqipërisë, nga njëra anë, e BE-së dhe shteteve anëtare të saj, nga ana tjetër. Kjo marrëveshje është ratifikuar me ligjin nr. 9590, datë 27.07.2006 dhe ka hyrë në fuqi në datën 01.04.2009, pas ratifikimit të saj nga të gjitha vendet anëtare të BE-së. Ajo synon mbështetjen e Shqipërisë për forcimin e demokracisë dhe shtetit të së drejtës, dhënien e kontributit për stabilitetin politik, ekonomik dhe social në Shqipëri dhe në rajon, përafrimin e legjislacionit shqiptar me të drejtën komunitare dhe mbështetjen e Shqipërisë për të përfunduar tranzicionin drejt një ekonomie tregu funksionale. Në këtë mënyrë, MSA-ja është një marrëveshje që ka krijuar një proces asociimi të palëve në funksion të stabilizimit dhe përgatitjes së Republikës së Shqipërisë për anëtarësimin eventual në BE (*shih vendimet nr. 21, datë 18.04.2023; nr. 30, datë 02.11.2022; nr. 14, datë 21.03.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

27. Për sa më sipër, sipas këtij qëndrimi, MSA-ja është një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj, që synon një proces për t'u ndërmarrë nga shteti shqiptar. Si e tillë, ajo

² Gjyqtarja Marjana Semini votoi për shqyrtimin në themel të pretendimit për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit, me argumentin se përdorimi i fjalëve “*ekselencë*” dhe/ose “*me 5 yje*” në të gjithë tekstin e ligjit bie ndesh me këtë parim, pasi zhvillimi i zonave të mbrojtura nuk duhet të krijojë favorizime të lidhura me llojin ose natyrën e subjektit që e kryen këtë zhvillim.

është pjesë e sistemit të brendshëm juridik dhe ka epërsi mbi aktet normative të brendshme që nuk pajtohen me të, në përputhje me parashikimet e neneve 116 dhe 122 të Kushtetutës. Për rrjedhojë, Gjykata ka shqyrtuar edhe më parë në praktikën e saj pajtueshmërinë e akteve të tjera normative me MSA-në, siç është rasti i parashikime të saj për rregullat e konkurrencës (*shih vendimet nr. 8, datë 21.02.2025; nr. 21, datë 18.04.2023; nr. 30, datë 02.11.2022 të Gjykatës Kushtetuese*). Nën këtë optikë, edhe detyrimet e përgjithshme që burojnë nga neni 108 i MSA-së për mosdegradimin mjedisor janë të zbatueshme nga shteti shqiptar dhe, në këtë kuptim, përbëjnë edhe parametër të kontrollit kushtetues që kryhet nga Gjykata, e cila, në kuadër të pretendimeve të kërkuarit, do të vlerësojë, në vijim, edhe atë për pajtueshmërinë me këtë dispozitë. Megjithatë, pretendimi konkret ka të bëjë me pajtueshmërinë me direktivat e BE-së dhe jo me detyrimet që burojnë nga MSA-ja në vetvete, e cila i përcakton direktivat si bazë dhe referencë për përafrimin e legjislacionit, por pa i bërë ato instrumente me forcë detyruese dhe pjesë të së drejtës së brendshme në kuptimin kushtetues. Edhe pse në disa raste Gjykata në vendimarrjen e saj i është referuar së drejtës komunitare (*shih vendimet nr. 30, datë 02.11.2022; nr. 56, datë 27.07.2016; nr. 48, datë 15.11.2013 të Gjykatës Kushtetuese*), ajo nuk ka vendosur për pajtueshmërinë e akteve normative të rendit juridik të brendshëm me një akt të BE-së, por ky referim i ka shërbyer analizës kushtetuese krahasimore në drejtim të zhvillimit të koncepteve kushtetuese nën dritën e standardeve ndërkombëtare. Në rastin konkret, vërehet se, për shkak të angazhimit të Shqipërisë në procesin e integritetit evropian, ligji bazë është përafruar pjesërisht me Direktivën e Habitave, megjithatë kjo direktivë mbetet pjesë e së drejtës së BE-së dhe në kushtet kur Republika e Shqipërisë nuk është ende shtet anëtar i saj, ky akt nuk është pjesë e rendit juridik të brendshëm, por i tillë është vetëm ligji që ka përafruar pjesërisht direktivën në fjalë. Në një interpretim *a contrario*, nëse Gjykata do të vendoste për pajtueshmërinë e akteve normative të brendshme me aktet e BE-së, do të dukej sikur ajo ka përthithur një funksion të pushtetit legjislativ, duke i bërë kështu ato pjesë të së drejtës së brendshme, për rrjedhojë duke u dhënë forcë të detyrueshme në rendin e brendshëm juridik, çka do të përbënte cenim të parimit të ndarjes së pushteteve. Për rrjedhojë, ky pretendim i kërkuarit nuk mund të merret në shqyrtim nga Gjykata.³

28. Ndërsa, sipas qëndrimit tjetër, është e vërtetë që e drejta komunitare nuk është pjesë e rendit juridik të brendshëm, megjithatë çështja në shqyrtim lidhet me karakterin detyrues të MSA-së. Kjo e fundit ka krijuar një proces asociimi të palëve në funksion të stabilizimit dhe përgatitjes së Republikës së Shqipërisë për anëtarësimin eventual në BE (*shih vendimet nr. 21, datë 18.04.2023; nr. 30, datë 02.11.2022; nr. 14, datë 21.03.2014 të Gjykatës Kushtetuese*),

³ Votuan sipas këtij qëndrimi gjyqtarët Holta Zaçaj, Sonila Bejtja, Sandër Beci dhe Genti Ibrahimi.

por nuk mund të mohohet se MSA-ja përbën marrëveshje ndërkombëtare të ratifikuar me ligj, e cila përmban të drejta dhe detyrime të ndërsjella për palët e saj, që në rastin e Republikës së Shqipërisë kanë të bëjnë, ndër të tjera, me përafrimin e legjislacionit vendas me të drejtën komunitare. Si e tillë, MSA-ja, bazuar në nenin 122, pika 1 dhe 2 të Kushtetutës, është pjesë e sistemit të brendshëm juridik, që ka epërsi mbi ligjet e vendit që nuk pajtohen me të dhe zbatimi i saj kërkon, ndër të tjera, nxjerrjen e ligjeve në përputhje me *acquis communautaire*. Në zbatim të këtij detyrimi ndërkombëtar, Kuvendi ka miratuar ligjin nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura”, i cili, siç pasqyrohet në atributet e tij, është përafruar pjesërisht me Direktivën e Këshillit 92/43/KEE, datë 21 maj 1992 “Për ruajtjen e habitateve natyrore dhe të florës dhe faunës së egër”, të ndryshuar” (*Numri celex 31992L0043, Fletorja Zyrtare e Bashkimit Evropian, Seria L, nr. 206, datë 22.7.1992, faqe 7- 50*). Në këtë situatë duket se kur ndërmerren nisma për të ndryshuar ligjin “Për zonat e mbrojtura”, Kuvendi duhet të analizojë sa dhe si nisma në fjalë ndërhyjnë në procesin e përafrimit për të garantuar që ai proces, edhe pse gradual, të mos kthehet pas në masën që të bjerë ndesh me detyrimet e Shqipërisë në kuadër të MSA-së.

29. Për sa më lart, sipas këtij qëndrimi, pretendimi i kërkuar se ligji i kundërshtuar bie ndesh me nenin 108 të MSA-së nuk mund të përjashtohet nga juridiksioni kushtetues, për sa kohë neni 131, pika 1, shkronja “a”, i Kushtetutës përcakton se Gjykata ka kompetencë të shqyrtojë pajtueshmërinë e ligjit me marrëveshjet ndërkombëtare, siç parashikohet në nenin 122 të saj. Në vijim të këtij arsyetimi, është e qartë se detyrimet që përcakton neni 108 i MSA-së për të promovuar qëndrueshmërinë mjedisore nuk mund të vlerësohen nga pikëpamja kushtetuese pa referencat specifike në të drejtën e BE-së, veçanërisht në lidhje me Direktivën e Habitave, pasi ndryshe neni 108 do të mbetej pa substancë. Për rrjedhojë, pretendimi i kërkuar hyn në juridiksionin kushtetues dhe duhet shqyrtuar themeli i tij.⁴

30. Për shkak të qëndrimeve të mësipërme, Gjykata konstatoi se nuk ishte e mundur të formohej numri i kërkuar prej 5 gjyqtarësh për të vijuar me shqyrtimin dhe vendimmarrjen për themelin e pretendimit të lidhur me papajtueshmërinë e ligjit ndryshues me MSA-në në drejtim të përputhshmërisë me të drejtën e BE-së.

31. Gjykata vëren, gjithashtu, se kërkuar dhe subjektet e interesuara, AOS dhe Eco Albania, kanë pretenduar se dispozitat e ligjit objekt gjykimi cenojnë *parimin e solidaritetit midis brezave*, të deklaruar në Preambulën e Kushtetutës, *identitetin dhe trashëgiminë kulturore*, të garantuar në nenin 3 të Kushtetutës dhe *nenin 59, pika 1*, në lidhje me të drejtën për një mjedis të shëndetshëm dhe ekologjikisht të përshtatshëm për brezat e sotëm dhe të ardhshëm (shkronja “d”), *shfrytëzimin racional të burimeve natyrore mbi bazën e parimit të*

⁴ Votuan sipas këtij qëndrimi gjyqtarët Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Ilir Toska dhe Marjana Semini.

zhvillimit të qëndrueshëm (shkronja “dh”) dhe mbrojtjen e trashëgimisë kombëtare kulturore (shkronja “g”). Në këtë kuptim, Gjykata vëren se Kushtetuta në nenin 3 të saj ka përcaktuar se identiteti dhe trashëgimia kombëtare përbëjnë vlera themelore, që shteti ka detyrë t’i respektojë dhe mbrojë. Mbrojtja e trashëgimisë kombëtare, kulturore përbën gjithashtu objektiv social sipas pikës 1 të nenit 59 të Kushtetutës (shkronja “g”). Edhe parimi i solidaritetit midis brezave, krahas deklaramentit në Preambulën e Kushtetutës, është parashikuar nga neni 59 i lidhur me të drejtën për një mjedis të shëndetshëm dhe ekologjikisht të përshtatshëm, si detyrim për brezat e sotëm dhe të ardhshëm (shkronja “d”). Megjithatë, ndonëse identiteti kombëtar në drejtim të trashëgimisë kombëtare, e drejta për një mjedis të shëndetshëm dhe ekologjikisht të përshtatshëm si një detyrim për brezat e sotëm dhe të ardhshëm, si dhe shfrytëzimi racional i burimeve natyrore, janë parashikuar në Kushtetutë, ato kanë të bëjnë me objektivat sociale të parashikuar nga neni 59 i Kushtetutës, të cilat, shteti, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, synon t’i plotësojë. Ashtu sikurse parashikon vetë pika 2 e këtij neni, përmbushja e objektivave sociale nuk mund të kërkohej drejtpërdrejt në gjykatë. Në vijim të këtij arsyetimi, duke marrë në konsideratë edhe faktin se palët nuk kanë ngritur argumente të mirëfillta kushtetuese në mbështetje të tyre, Gjykata do t’i vlerësojë pretendimet në lidhje me to në këndvështrim të së drejtës ndërkombëtare të ratifikuar dhe detyrimeve që rrjedhin ndaj shtetit shqiptar në lidhje me identitetin kombëtar dhe trashëgiminë natyrore, sipas nenit 122 të Kushtetutës. Siç ka thekuar edhe më parë Gjykata, edhe në trajtimin konventor, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ) nuk i ka parashikuar ato si të drejta më vete, por janë trajtuar në jurisprudencën e GJEDNJ-së të ndërlidhura me të drejta të tjera të parashikuara në të (shih vendimin nr. 3, datë 30.01.2024 të Gjykatës Kushtetuese).

32. Në mbështetje të këtyre pretendimeve kërkuar dhe subjektet e interesuara, AOS dhe Eco Albania, në mënyrë të përmbledhur, kanë parashtruar se për shkak të heqjes së “ndalimeve” dhe zëvendësimit të tyre me “kufizime”, ligji ndryshues mund të sjellë pasoja të pakthyeshme të pasuritë natyrore të vendit, si një element përbërës i identitetit dhe trashëgimisë kombëtare, pasi dobëson mbrojtjen e tyre si një detyrim për brezat e sotëm dhe të ardhshëm. Ky pretendim është i lidhur veçanërisht me nenin 14 të ligjit ndryshues, që ndryshon nenin 33 të ligjit bazë “Veprimtaritë e lejuara në zonat e mbrojtura”. Nëpërmjet lejimit të turizmit elitare dhe infrastrukturës mbështetëse të tij, ligji ndryshues, sipas tyre, e zhvendos balancën nga ruajtja e pasurisë natyrore drejt lehtësimit të aktiviteteve zhvillimore, ndaj është i papajtueshëm me nenin 108 të MSA-së. Po kështu, sipas tyre, ekzistojnë rreziqe serioze për mospërmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, specifikisht: (i) Konventa e Ramsarit, në nenet 2, 3, 4 dhe 5; (ii) Konventa e Bernës, në nenin 4, paragrafët 1

dhe 2, si dhe nenet 1, 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11 dhe 12; (iii) Konventa e Rios, në nenet 6, 8, 10 dhe 11; (iv) Konventa e Parisit.

33. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se këto janë vlerësime subjektive dhe të paargumentuara, për efekte të mundshme të ligjit, për më tepër që mbeten të natyrës teknike dhe nuk kanë mundur të ngrihen në nivel kushtetues. Sipas këtij subjekti të interesuar, pretendimi se ligji mund të hapë rrugë për ndryshime arbitrare nuk qëndron, pasi çdo ndryshim ose veprim në zonat e mbrojtura do të bazohet në akte nënligjore dhe procedura të mirëpërcaktuara. Ndryshimet ligjore, sipas këtij subjekti, passjellin risi në shkallën e mbrojtjes së zonës së mbrojtur, por edhe garantojnë siguri juridike, pasi miratohen me VKM dhe ushtrimi i veprimtarive lejohet vetëm pasi të jetë marrë leja e mjedisit ose miratimi me shkrim i organit të mbrojtjes së zonës. Në këtë mënyrë, prezantohet një regjim i ekuilibruar, që lejon zhvillimin e veprimtarive të ndryshme në zonat e mbrojtura, por vetëm nëse ato janë në përputhje me qëllimin e mbrojtjes së këtyre zonave dhe janë të kushtëzuara nga një kontroll i rreptë nga organet kompetente. Ndërsa subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se argumentet në mbështetje të pretendimit se ligji cenon nenin 59 të Kushtetutës nuk ngrenë ndonjë problematikë të natyrës kushtetuese, por janë pretendime me natyrë ligjore, çka bën që shqyrtimi i tyre të jetë jashtë juridiksionit të kësaj Gjykate.

34. Gjykata ka theksuar se trashëgimia kombëtare përbën një nga bazat e shtetit, respektimi dhe mbrojtja e saj përbëjnë vlerë kushtetuese, ndaj është detyrë e shtetit të miratojë dhe përcaktojë mënyrat e format për garantimin dhe mbrojtjen e saj, si dhe të sigurojë ruajtjen për brezat e ardhshëm. Ajo është pjesë e trashëgimisë së popullit, përbën kujtesën e prekshme dhe të paprekshme të asaj që njeriu ka krijuar (dhe vazhdon të krijojë) për pasardhësit e tij, si dhe një formë të veçantë të shprehjes së kulturës së popullit dhe përfshin çdo gjë që konsiderohet vendimtare për identitetin e një shoqërie ose vendi. Për këtë arsye, identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare parashikohen në nenin 3 të Kushtetutës, që përcakton se shteti ka për detyrë të mbrojë dhe të respektojë bazat e përcaktuara në të, të cilat nuk janë gjë tjetër veçse vlera themelore, pra që qëndrojnë në themel të organizimit shtetëror (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

35. Po sipas Gjykatës, në bazë të nenit 122 të Kushtetutës çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik pasi botohet në Fletoren Zyrtare dhe ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi kërkon nxjerrjen e një ligji. Një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit kur nuk pajtohen me të. Nën dritën e parashikimeve të neneve 5, 116 dhe 122 të Kushtetutës, Gjykata ka theksuar se Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të, duke i radhitur marrëveshjet

ndërkombëtare të ratifikuara, të cilat janë pjesë e sistemit të brendshëm juridik, në hierarkinë e akteve normative që kanë fuqi përpara ligjeve (*shih vendimet nr. 3 datë 30.01.2024; nr. 30, datë 02.11.2022; nr. 14, datë 21.03.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

36. Referuar edhe sa më sipër, Gjykata ka evidentuar se MSA-ja është një marrëveshje kuadër për marrëdhëniet ndërmjet Republikës së Shqipërisë, nga njëra anë, dhe BE-së dhe shteteve anëtare të saj, nga ana tjetër. Kjo marrëveshje në nenin 108 të saj “Degradimi mjedisor” parashikon se “palët do të zhvillojnë dhe forcojnë bashkëpunimin në detyrën shumë të rëndësishme të luftës kundër degradimit mjedisor, me synim promovimin e qëndrueshmërisë mjedisore”. Po kështu, Gjykata eidenton se nëpërmjet Konventës së Parisit shtetet palë kanë marrë përsipër jo vetëm të ruajnë sitet e pasurisë botërore që ndodhen në territorin e tyre, por edhe që të mbrojnë pasurinë kombëtare. Konventa e Ramsarit parashikon se shtetet palë formulojnë dhe zbatojnë plane për promovimin dhe mbrojtjen e ligatinave të përfshira në listë, si dhe për përdorimin sa më racional të ligatinave në territorin e tyre. Objekti i Konventës së Bernës është të sigurojë ruajtjen e florës, të faunës së egër, vendbanimet e tyre natyrale, veçanërisht speciet dhe vendstrehimet për të cilat ruajtja kërkon kooperimin e shumë shteteve, si dhe të nxisë këtë bashkëpunim. Ndërsa objekti i Konventës së Rios është ruajtja e diversitetit biologjik, përdorimi i qëndrueshëm i përbërësve të tij dhe ndarja e drejtë dhe e barabartë e përfitimeve që rrjedhin nga shfrytëzimi i burimeve gjenetike.

37. Në rastin në shqyrtim, me ligjin ndryshues janë bërë disa ndryshime, shtesa dhe shfuqizime në ligjin bazë, si: shtimi i disa përkufizimeve (neni 1) dhe parimeve (neni 2); lejimi i infrastrukturës dhe veprimtarive të mikpritjes për mbështetjen e turizmit të ekselencës (me 5 yje) dhe infrastrukturës mbështetëse në zonën e llojit “Park kombëtar” (neni 7); lejimi i veprimtarive dhe infrastrukturës turistike dhe infrastrukturës mbështetëse për zonat “Rezervat natyror i menaxhuar/park natyror” (neni 9) dhe “Zonë e mbrojtur detare” (neni 11); lejimi i ndërhyrjeve të lejuara urbane, të rekreacionit apo atyre ekonomike brenda zonës “Peizazh i mbrojtur” (neni 10); përcaktimi i veprimtarive të lejuara në zonat e mbrojtura (neni 14); prezantimi i mundësisë së ndryshimit të sipërfaqes së zonës (neni 16); parashikimi i krijimit të ZAPK-ve si institucion tekniko-administrativ në varësi të ministrisë përgjegjëse për zonat e mbrojtura, i organizuar në nivel qendror dhe rajonal, i cili do të ushtrojë veprimtari brenda territorit gjeografik të zonës së kategorisë “Park kombëtar” (neni 17); mundësia e lidhjes së kontratave tripalëshe me bashkinë dhe subjektet e interesuara për dhënie për përdorim të përkohshëm të territoreve kullota, pjesë e zonave të mbrojtura (neni 18).

38. Për sa më sipër, Gjykata vëren se ligji për zonat e mbrojtura është një ligj kuadër dhe, si i tillë, ky ligj nuk është i vetëzbatueshëm, pra nuk sjell pasoja në vetvete. Duke qenë se pretendimet e kërkuarit dhe subjekteve të interesuara, AOS dhe Eco Albania, në këtë drejtim

janë specifike dhe lidhen kryesisht me mundësinë hipotetike të ndërtimit të resorteve dhe hoteleve me 5 vje në zona të mbrojtura me karakteristika të caktuara, Gjykata çmon se është e pamundur për të verifikuar në këtë moment sesi pretendimi specifik i kërkuarit dhe këtyre subjekteve të interesuara mund të dëmtojë karakteristikat e një zone me specifika të caktuara, tek e cila mund të mos ndërtohet asnjëherë. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se ligji i kundërshtuar, duke qenë ligj kuadër, edhe pse shton disa elemente të reja të administrimit të zonave të mbrojtura, nuk duket të sjellë pasoja konkrete të drejtpërdrejta në këtë drejtim. Në këtë kuptim, Gjykata, duke pasur parasysh se për zbatimin e ligjit do të nxirren VKM-të specifike për shpalljen e zonave të mbrojtura, të cilat do të bëjnë përcaktimet e detajuara përkatëse për secilën zonë sipas nenit 33 të ligjit bazë, evidenton se vetëm atëherë do të jetë e mundur të verifikohet përputhja ose jo e këtyre VKM-ve me detyrimet e përgjithshme që burojnë nga neni 108 i MSA-së për mosdegradim mjedisor, në varësi të specifikave të zonës së mbrojtur konkrete të shpallur në VKM-në për të cilën ka dalë akti, i cili në çdo rast mund t'i nënshtrohet kontrollit të ligjshmërisë ose kushtetutshmërisë së tij. E njëjta analizë si për MSA-në vlen edhe për përputhshmërinë e ligjit ndryshues me konventat ndërkombëtare të Parisit, Ramsarit, Bernës dhe Rios, për shkak të mungesës së efekteve dhe pasojave konkrete të ligjit kuadër objekt shqyrtimi. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se pretendimi për papajtueshmërinë e ligjit me marrëveshjet ndërkombëtare në lidhje me identitetin kombëtar dhe trashëgiminë natyrore është haptazi i pabazuar⁵.

39. Gjykata vëren se kërkuari ka pretenduar se procedura e propozimit të projektligjit në rastin në shqyrtim mbart *shkelje të Rregullores së Kuvendit* lidhur me procedurat parlamentare për hartimin, paraqitjen, shqyrtimin dhe miratimin e projektligjeve. Sipas tij, projektligji ka ardhur në Kuvend në mënyrë jotransparente, pasi deputetët propozues pretendojnë se kërkesa ka ardhur nga disa kryetarë bashkish, por kjo kërkesë e tyre nuk i është vënë në dispozicion askujt për efekt transparence.

40. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se mosrespektimi i Rregullores së Kuvendit e bën veprimtarinë parlamentare jokushtetuese vetëm nëse janë prekur dispozita të nivelit kushtetues, që gjejnë pasqyrim në të, ndërsa për çështje të tjera, rregullorja nuk mund të jetë objekt kontrolli kushtetues.

⁵ Gjyqtarja Marjana Semini votoi për shqyrtimin në themel të pretendimit për papajtueshmërinë e ligjit me marrëveshjet ndërkombëtare në lidhje me identitetin kombëtar dhe trashëgiminë kulturore në drejtim të solidaritetit midis brezave sipas neneve 3 dhe 122 të Kushtetutës, që lidhet me *parimin e fleksibilitetit të menaxhimit*, të parashikuar në shkronjën “e” të nenit 2 të ligjit ndryshues, pasi çdo formë menaxhimi e zonave të mbrojtura duhet të ketë prioritet *parimin e zhvillimit të qëndrueshëm*, që do të thotë se duhet t'i referohet vetëm një menaxhimi të kujdesshëm në mbrojtje të pasurive natyrore në drejtim të nevojave të brezave të tashëm dhe të ardhshëm.

41. Në rastet kur ka shqyrtuar pretendime në lidhje me pajtueshmërinë e procedurës së miratimit të akteve ligjore me rregulloren, Gjykata është shprehur se në respektim të parimit të vetërregullimit të Kuvendit, ky akt, në parim, nuk i nënshtrohet kontrollit kushtetues. Kuvendi është organi që me rregullore interpreton jo vetëm normat kushtetuese, por edhe normat e tjera të këtij akti në praktikën e rasteve konkrete (*shih vendimet nr. 1, datë 16.02.2022; nr. 44, datë 07.10.2011; nr. 29, datë 21.10.2009 të Gjykatës Kushtetuese*). Kompetenca e saj për kontrollin e rregullores është e kufizuar vetëm në pretendime që kanë të bëjnë me cenimin e normave kushtetuese, për rrjedhojë edhe kontrolli kushtetues shtrihet vetëm ndaj atyre dispozitave të rregullores që prekin normat kushtetuese (*shih vendimin nr. 48, datë 30.05.2024 të Gjykatës Kushtetuese*).

42. Në rastin në shqyrtim Gjykata vëren se kërkuesi, në thelb, ka pretenduar mungesën e transparencës lidhur me origjinën e projektligjit të propozuar, duke argumentuar se letra e kryetarëve të bashkive drejtuar deputetëve nuk është bërë publike. Gjykata vëren se sipas nenit 81 të Kushtetutës të drejtën për të propozuar ligje e ka Këshilli i Ministrave, çdo deputet, si dhe 20 mijë zgjedhës dhe se ajo nuk përmban rregulla të përcaktuara për procedurën përgatitëse/përpara propozimit të projektligjeve. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se ky pretendim i kërkuesit nuk është ngritur në nivel kushtetues, pasi për shkeljen e pretenduar nuk është referuar dispozita ose standardi kushtetues i cenuar, për rrjedhojë ky pretendim i kërkuesit nuk mund të merret në shqyrtim nga Gjykata.

43. Lidhur me pretendimin tjetër të kërkuesit se ligji ndryshues është në kundërshtim me frymën e ligjit ekzistues dhe se ka *përplasje mes normave ligjore* në fuqi referuar kompetencave të KKT-së, Gjykata vë në dukje se në juridiksionin kushtetues hyjnë papajtueshmëria e ligjeve ose kodeve me Kushtetutën, kurse mënyra e të kuptuarit, e të zbatuarit të ligjit dhe harmonizimit ndërmjet dispozitave të tij me ligje të tjera nuk janë çështje që i përkasin kontrollit kushtetues, ndaj nuk janë objekt shqyrtimi nga Gjykata (*shih vendimet nr. 5, datë 05.02.2015; nr. 1, datë 06.02.2013; nr. 2, datë 03.02.2010; të Gjykatës Kushtetuese*). Për rrjedhojë, kjo çështje nuk mund të përfshihet në juridiksionin kushtetues, ndaj ky pretendim i kërkuesit nuk mund të merret në shqyrtim prej saj.

44. Pjesën e mbetur të pretendimeve Gjykata vlerëson t'i shqyrtojë në vijim, në themel, në drejtim të konsultimit publik të lidhur me të *drejtën për t'u informuar për gjendjen e mjedisit dhe për mbrojtjen e tij dhe detyrimit për shoqërimin e projektligjit me raportin që përlligj shpenzimet financiare*, respektivisht sipas neneve 56 dhe 82 të Kushtetutës.

B. Për themelin e pretendimeve

B.1. Për detyrimin për shoqërimin e projektligjit me raportin që përligj shpenzimet financiare, sipas nenit 82, pika 1, të Kushtetutës

45. Kërkuesi ka pretenduar se nuk është respektuar neni 82, pika 1, i Kushtetutës, pasi edhe pse projektligji në versionin final krijonte efekte financiare shtesë në buxhetin e shtetit, ai nuk u shoqërua me raportin përkatës që përligj shpenzimet financiare. Qëllimet e kushtetutëbërësit në këtë drejtim kanë qenë informimi i qytetarëve dhe deputetëve për kostot që sjell miratimi i një ligji të ri, si dhe mbrojtja e financave publike. Edhe Rregullorja e Kuvendit në nenin 68, pika 2, të saj, përcakton një detyrim të tillë. Vetë raporti i Komisionit të Ligjeve, i datës 09.02.2024, shprehet se projektligji ka efekte financiare, megjithatë më pas e ka injoruar plotësisht faktin se versioni final i projektligjit nuk është në përputhje me detyrimet kushtetuese. Kështu, krijimi i ZAPK-së Vjosa ka sjellë shtim të shpenzimeve në buxhetin e shtetit për periudhën 2025-2027 në masën 82 milionë lekë.

46. Subjekti i interesuar, Kuvendi, ka prapësuar se ky pretendim është i pabazuar, pasi projektligji nismë e deputetëve nuk ka pasur efekte financiare, ndërsa krijimi i ZAPK-ve ka ardhur si propozim i Këshillit të Ministrave. Krijimi i këtij institucioni, struktura dhe organika e tij miratohet me VKM, ndaj efektet financiare do të jenë të zbatueshme vetëm në fazën e ngritjes së këtij institucioni. Kurse mendimi i Këshillit të Ministrave nuk bazohet me nismën ligjore, ndaj nuk kishte detyrim të shoqërohej me raportin përkatës për shpenzimet financiare.

47. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka prapësuar se ky pretendim është i pabazuar, pasi efektet financiare do të jenë zbatueshme vetëm në fazën e implementimit, ku Këshilli i Ministrave do të luajë rolin e tij përmes akteve nënligjore. Po kështu, qëllimi i kushtetutëbërësit ka qenë që në situatën e miratimit të një ligji që sjell efekte financiare, të bëhen edhe ndryshimet përkatëse në ligjin e buxhetit. Por nëse efektet financiare që mund të ketë një ligj përfshihen në buxhetin aktual të miratuar të ministrisë, siç ishte në këtë rast ZAPK-ja Vjosa, atëherë efektet financiare nuk konsiderohen të jenë “shtesë”, pasi janë të përthithura brenda buxhetit të vitit ekzistues dhe, në këtë kuptim, situata është në përputhje të plotë edhe me atë që parashikon vetë relacioni i Kuvendit që pohon se projektligji nuk ka efekte financiare shtesë.

48. Kushtetuta në nenin 82 parashikon se propozimi i ligjit, kur është rasti, duhet të shoqërohet me raportin që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij (pika 1). Asnjë projektligj joqeveritar që bën të nevojshme rritjen e shpenzimeve të buxhetit të shtetit ose që pakëson të ardhurat nuk mund të miratohet pa marrë mendimin e Këshillit të Ministrave, i cili duhet të shprehet brenda 30 ditëve nga marrja e projektligjit (pika 2). Neni 82 i Kushtetutës, në thelb, përcakton detyrimin për paraqitjen e raportit që përligj shpenzimet financiare në rastet kur projektligji ndërhyr në financat publike, pra ndikon në buxhetin e shtetit, duke sjellë rritje

shpenzimesh ose pakësim të të ardhurave të tij (*shih vendimin nr. 32, datë 27.10.2021 të Gjykatës Kushtetuese*).

49. Për sa më lart, pas shqyrtimit të pretendimit për cenimin e nenit 82 të Kushtetutës në lidhje me raportin shoqërues të projektligjit që përligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij, në përfundim të diskutimeve vlerësimet e gjyqtarëve u ndanë në dy qëndrime dhe Gjykata nuk arriti numrin e kërkuar të votave për vendimmarrje, sipas parashikimeve të nenit 133, pika 2, të Kushtetutës dhe nenit 72, pika 2, të ligjit nr. 8577/2000.

50. Sipas njërit qëndrim, nga interpretimi literal i normës kushtetuese të pretenduar të cenuar, synimi i kushtetutëbërësit në këtë rast është i lidhur me përligjjen e shpenzimeve financiare për zbatimin e projektligjeve që rrisin shpenzimet e buxhetit të shtetit ose pakësojnë të ardhurat dhe nuk ka të bëjë me verifikimin e masës së tyre, pra me përlllogaritjen. Neni 17 i ligjit ndryshues, që parashikon krijimin e këtyre strukturave të reja për zonat e mbrojtura “Park kombëtar”, parashikon se ZAPK-të brenda territorit të veprimtarisë së tyre ushtrojnë çdo funksion administrimi, menaxhimi që ligji parashikon për administratën rajonale të zonave të mbrojtura, pra, me fjalë të tjera, funksionet e tyre, në thelb, mbeten të njëjta me ato të strukturave ekzistuese dhe, për rrjedhojë, nuk duket se ka pasur nevojë për një përligje të mëtejshme të këtyre shpenzimeve.

51. Pavarësisht sa më sipër, gjyqtarët që mbajnë këtë qëndrim vërejnë se ligji ndryshues me nenin 17 të tij ka shtuar në ligjin bazë nenin 39/1 të titulluar “Zyra e Administrimit të Parqeve Kombëtare”. Në pikën 8 të këtij neni parashikohet se krijimi i Zyrës së Administrimit të Parkut Kombëtar, struktura dhe organika e saj miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave, me propozimin e ministrit përgjegjës për zonat e mbrojtura. Në këtë kuptim, sipas tyre, nga mënyra sesi është formuluar neni 17 i ligjit ndryshues, në veçanti pika 8 e tij në lidhje me krijimin e ZAPK-ve, duket se ai nuk passjell shpenzime financiare, pasi nuk është i vetëzbatueshëm. Ashtu siç prapësojnë edhe subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, përlllogaritja e efekteve financiare që do të vinin si pasojë e krijimit të ZAPK-ve, është e mundshme vetëm në fazën e ngritjes së zyrës përkatëse nga Këshilli i Ministrave nëpërmjet akteve nënligjore dhe jo në momentin e miratimit të ligjit të kundërshtuar, për shkak se këto shpenzime do të ishin të pamatshme në atë moment. Për më tepër, subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, gjatë seancës plenare ka prapësuar se në rastin e strukturës së re të krijuar me VKM, ZAPK-ja Vjosa, efektet financiare që e shoqërojnë atë janë të përthithura brenda buxhetit të vitit ekzistues të ministrisë përgjegjëse për zonat e mbrojtura dhe, në këtë kuptim, nuk ka një efekt të shtuar financiar në buxhetin e shtetit. Kjo situatë, sipas këtij subjekti të interesuar, është në përputhje të plotë edhe me atë që parashikon vetë relacioni i komisioni

përgjegjës, që pohon se projektligji nuk ka efekte financiare shtesë. Për rrjedhojë, pretendimi për cenimin e nenit 82, pika 1, të Kushtetutës, është i pabazuar.⁶

52. Sipas qëndrimit tjetër, neni 82, pika 1, i Kushtetutës vendos detyrimin që projektligji të shoqërohet kurdoherë kur është rasti me raportin që përlligj shpenzimet financiare për zbatimin e tij. Përlligja e shpenzimeve nënkupton detyrimin për llogaritjen e shpenzimeve financiare dhe identifikimin e burimit ligjor për mbulimin e tyre, që nuk është gjë tjetër përveçse parashikimi i atij burimi në buxhetin e shtetit. Ky detyrim është në funksion të mbrojtjes dhe të menaxhimit të përshtatshëm të financave publike, të cilat Kushtetuta i rregullon në mënyrë të detajuar në pjesën e trembëdhjetë të saj (nenet 155-161). Nga analiza e këtyre dispozitave konstatohet lehtësisht se financat publike mbrohen në nivel kushtetues dhe menaxhimi i tyre bazohet në parimin e transparencës dhe të llogaridhënies. Për këtë arsye, organet e pushtetit qendror dhe atij vendor janë të detyruara t'i bëjnë publike të ardhurat dhe shpenzimet (neni 157, pika 4); hartimi, miratimi dhe zbatimi i buxhetit u nënshtrohen procedurave specifike kushtetuese, të ndryshme nga ajo e procesit ligjvënës (neni 158), ku një prej ndryshimeve thelbësore lidhet me karakteristikën e përvitshmërisë së ligjit për buxhetin; zbatimi i buxhetit të shtetit kontrollohet nga një organ kushtetues i specializuar – Kontrolli i Lartë i Shtetit (nenet 158, pika 5 dhe 162-165). Ndonëse Kushtetuta lejon ndryshime në buxhet gjatë vitit financiar (neni 160, pika 1), ajo parashikon ndalim të shprehur për uljen e shpenzimeve të parashikuara me ligje të tjera, për sa kohë këto ligje janë në fuqi (neni 160, pika 2).

53. Sipas këtij qëndrimi, duke zbatuar këtë kuadër normativ në çështjen konkrete, vihet re se ligji i kundërshtuar parashikon ngritjen e ZAPK-ve, si strukturë e re shtetërore, e cila është e pajisur me funksione të reja që kanë të bëjnë me planet e menaxhimit për veprimtaritë ekonomike, turistike dhe infrastrukturën mbështetëse për to. Nuk ka dyshim që ngritja e kësaj strukture mbart efekte financiare, që e bëjnë të nevojshëm hartimin e raportit që i përlligj ato. Efektet financiare rezultojnë jo vetëm nga përmbajtja e ligjit që parashikon krijimin e këtyre zyrave, por konfirmohen edhe nga raporti i Komisionit të Ligjeve që ka pohuar se projektligji sjell efekte financiare. Gjithashtu, këto efekte dukshëm janë pranuar edhe në përgjigjet e pyetjeve të drejtuara nga Gjykata, nga subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, i cili, ndonëse i lidhi ato me aktin nënligjor, informoi se ngritja e ZAPK-së Vjosa paraqiste efekte financiare për strukturën e re me 19 punonjës në varësi të Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit, arsye për të cilën u çel produkti i ri buxhetor “Parku Vjosë i mirëmenaxhuar”. Sipas këtij subjekti të interesuar, fondet buxhetore u detajuan për aparatin e Ministrisë së Turizmit dhe Mjedisit deri

⁶ Votuan sipas këtij qëndrimi gjyqtarët Holta Zaçaj, Sandër Beci, Genti Ibrahimit dhe Marjana Semini.

në momentin e krijimit të institucionit, duke u *rialokuar* shpenzimet korrente të buxhetit për vitet 2025-2027 (26 milionë lekë për vitin 2025, 28 milionë lekë për vitin 2026 dhe 28 milionë lekë për vitin 2027) nga aparati i ministrisë për njësinë e re shpenzuese.

54. Në këtë kuptim, sipas këtij qëndrimi, raporti që përligjte shpenzimet financiare duhet të përmbante shumën e përgjithshme të shpenzimeve vjetore për ngritjen dhe funksionimin e Zyrës; parashikimet e hollësishme për çdo zë të buxhetit, të nevojshme për ngritjen dhe funksionimin e saj; kohën e fillimit të efekteve financiare në raport me parashikimin e hyrjes në fuqi të ligjit; shpenzimet e detajuara për strukturat që ngarkohen me ngritjen e Zyrës; burimet e sigurta dhe të pritshme të financimit; analizën e rritjes ose të pakësimit të shpenzimeve buxhetore të paktën për tre vjetët e para të zbatimit të ligjit; vlerën e detyrimeve fiskale të pritshme ose të përjashtuara, nëse kishte të tilla. Mungesa e një raporti të tillë nuk është një mangësi formale dhe nuk mund të riparohet për përllogaritjen e tyre në kohën e nxjerrjes së akteve nënligjore, sepse një veprim i tillë, në thelb, deformon menaxhimin e financave publike, duke lejuar ndryshime në buxhetin e shtetit jo me ligj, por me akte nënligjore të pakontrolluara nga Kuvendi. Për rrjedhojë, në kushtet kur detyrimi për hartimin e raportit të shpenzimeve financiare nuk është përmbushur, neni 17 i ligjit të kundërshtuar dhe dispozitat e tjera që lidhen me të duhen shfuqizuar.⁷

55. Për shkak të qëndrimeve të mësipërme, Gjykata vëren se në kushtet kur nuk u formua shumica prej 5 gjyqtarësh, në kuptim të nenit 73, pika 4, të ligjit nr. 8577/2000, pretendimi për cenimin e nenit 82, pika 1, të Kushtetutës konsiderohet i rrëzuar.

B.2. Për cenimin e së drejtës për t'u informuar për gjendjen e mjedisit dhe mbrojtjen e tij

56. Kërkuesi ka pretenduar se është cenuar e drejta e publikut për t'u informuar për gjendjen e mjedisit, e parashikuar nga neni 56 i Kushtetutës, Konventa e Aarhus-it dhe jurisprudenca e GJEDNJ-së, të cilat kërkojnë që për parashikimet ligjore që prekin mjedisin dhe zonat e mbrojtura të kryhen konsultime publike gjatë gjithë hallkave të realizimit të procesit ligjvënës. Edhe në jurisprudencën kushtetuese është folur për “pjesëmarrje dhe konsultim efektiv”, që nënkupton mundësinë për palët e përfshira në një procedurë legjislative për të kërkuar shpjegime dhe të ofruar komentet e tyre mbi atë që është drafti më i mundshëm për t'u miratuar. Konventa e Aarhus-it përcakton detyrimin e shteteve për marrjen e masave në garantimin e së drejtës së publikut për të pasur informacion për mjedisin, për të marrë pjesë në marrjen e vendimeve mjedisore dhe për t'iu drejtuar gjykatës për këto çështje, ndërkohë që

⁷ Votuan sipas këtij qëndrimi gjyqtarët Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Sonila Bejtja dhe Ilir Toska.

GJEDNJ-ja ka përcaktuar detyrimin e shteteve që, përpara realizimit të projekteve që mund të sjellin pasoja në mjedis, të vënë në dispozicion të publikut informacione të vërteta, të besueshme, të sakta dhe të mjaftueshme, si dhe t'i japin mundësinë popullsisë së prekur për të kundërshtuar lidhur me procedurat e dhënies së lejeve. Në rastin konkret, projektligji ka ardhur në Kuvend në mënyrë jotransparente, pasi kërkesa ka ardhur nga disa kryetarë bashkish, por ajo nuk është vënë në dispozicion të deputetëve dhe për projektligjin nuk janë kryer konsultimet e nevojshme me publikun. Komisioni përgjegjës parlamentar ka kryer konsultime vetëm për draftin fillestar të projektligjit, ndërsa draftin final, pas ndryshimeve të bëra nga Këshilli i Ministrave, nuk ia ka nënshtruar konsultimit me grupet e interesit dhe publikun, edhe pse ai kishte pësuar ndryshime drastike, për më tepër teknike. Me këto ndryshime kanë kërkuar të konsultohen organizatat mjedisore, çka nuk është pranuar nga komisioni përgjegjës.

57. Subjektet e interesuara, AOS dhe Eco Albania, kanë parashtruar në thelb të njëjtat argumente si kërkuesi. Për më tepër, sipas tyre, pas njohjes në mënyrë joformale me opinionin e Këshillit të Ministrave, i janë drejtuar këtij të fundit dhe Kuvendit, duke kërkuar mendimin e tyre, kërkesë e mbetur pa përgjigje. Konventa e Aarhus-it e shtrin të drejtën e pjesëmarrjes së publikut edhe gjatë përgatitjes së rregulloreve ekzekutive dhe instrumenteve të përgjithshme ligjore e normative. Sipas udhëzuesit për zbatimin e kësaj konvente, neni 8 mbulon edhe draftet ligjore që përgatiten nga organet ekzekutive, që më pas i kalohen legjislativit për miratim. Kuvendi nuk ka ofruar mundësi reale për komente për versionin e ri të projektligjit dhe as nuk është dokumentuar sesi janë reflektuar në draftin përfundimtar komentet e Këshillit të Ministrave dhe të të tjerëve. Pavarësisht se sipas Kuvendit janë pranuar vetëm 15 nga 28 propozimet e Këshillit të Ministrave, nuk sqarohet se ç'peshë juridike kishin dispozitat që u refuzuan dhe pse. Procesi i propozimit, shqyrtimit e miratimit të ligjit ndryshues në tërësi nuk ka qenë transparent, ai ka qenë minimal dhe joefektiv.

58. Subjektet e interesuara, Kuvendi dhe Këshilli i Ministrave, kanë prapësuar se ky pretendim nuk është ngritur në nivel kushtetues, pasi neni 56 i Kushtetutës dhe Konventa e Aarhusit i referohen kontekstit të vendimmarrjeve për raste dhe çështje konkrete që kanë të bëjnë me mjedisin dhe nuk lidhen me akte rregullatore me fuqi juridike të përgjithshme. Megjithatë, procedura e shqyrtimit dhe miratimit të ligjit ka qenë në përputhje me këto parashikime, pasi: komisioni përgjegjës ka zhvilluar një proces të gjerë dhe gjithëpërfshirës konsultimi, në respektim të parimit të transparencës dhe të gjithëpërfshirjes mbi të cilat zhvillohet veprimtaria parlamentare; projektligji është publikuar në platformën “Konsultimi i projektligjeve” në faqen zyrtare të Kuvendit; grupet e interesit, organizatat/shoqatat mjedisore dhe ekspertët individualë ose stafi akademik, me të cilët komisioni përgjegjës ka zhvilluar 4 seanca dëgjimore në periudhën 30 janar deri më 12 shkurt 2024, kanë dhënë opinione;

komisioni përgjegjës ka administruar, shqyrtuar dhe trajtuar komentet dhe sugjerimet e përfaqësuesve të grupeve të interesit, ka adresuar komentet dhe vërejtjet e tyre duke bërë riformulime të disa neneve, ka administruar mendimin e Këshillit të Ministrave dhe rekomandimet e komisioneve parlamentare; në seancë dëgjimore janë thirrur edhe organizatat e shoqërisë civile, duke pasur mundësi për t'u shprehur në mënyrë shteruese në lidhje me shqetësimet e tyre. Pas njohjes me opinionin e Këshillit të Ministrave, organizatat mund të sillnin opinionet e tyre me shkrim.

59. Kushtetuta në nenin 56 të saj parashikon se kushdo ka të drejtë të informohet për gjendjen e mjedisit dhe për mbrojtjen e tij. Siç është shprehur edhe Gjykata në jurisprudencën e saj, krahas së drejtës për t'u informuar për gjendjen e mjedisit, kjo dispozitë kushtetuese përfshin edhe të drejtën për t'u informuar për mbrojtjen e tij, në drejtim të masave të ndërmarra ose që duhet të ndërmerren për këtë qëllim. Në garantimin e kësaj të drejte kushtetuese, një rol të veçantë luan edhe transparencja e autoriteteve shtetërore përmes garantimit të aksesit të publikut në informacion dhe përfshirjes së tij në proceset e veprimtaritë që sjellin ndikim në mjedis (*shih vendimin nr. 3, datë 30.01.2024 të Gjykatës Kushtetuese*).

60. Gjykata ka pohuar se ndonëse e drejta për një mjedis të shëndetshëm dhe për t'u informuar për gjendjen e tij nuk parashikohet drejtpërsëdrejti nga KEDNJ-ja, në jurisprudencën e saj në këtë drejtim GJEDNJ-ja ka theksuar se krahas detyrimit për të miratuar legjislacionin e nevojshëm për mbrojtjen e mjedisit, në aspektin procedural shtetet kanë detyrimin që përpara realizimit të projekteve që mund të sjellin pasoja në mjedis, të vënë në dispozicion të publikut informacionin e nevojshëm në lidhje me to. Ky informacion duhet të jetë i vërtetë, i besueshëm, i saktë dhe i mjaftueshëm. Po kështu, shtetet duhet t'i japin mundësinë popullsisë së prekur për të marrë pjesë në procedurat e dhënies së lejeve, si dhe për të paraqitur kundërshtime (*shih vendimin nr. 3 datë 30.01.2024 të Gjykatës Kushtetuese*).

61. Po kështu, sipas Gjykatës, në bazë të nenit 122 të Kushtetutës çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik pasi botohet në Fletoren Zyrtare dhe ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi kërkon nxjerrjen e një ligji. Një marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar me ligj ka epërsi mbi ligjet e vendit kur nuk pajtohen me të. Nën dritën e parashikimeve të neneve 5, 116 dhe 122 të Kushtetutës, Gjykata ka theksuar se Republika e Shqipërisë zbaton të drejtën ndërkombëtare të detyrueshme për të, duke i radhitur marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, të cilat janë pjesë e sistemit të brendshëm juridik, në hierarkinë e akteve normative që kanë fuqi përpara ligjeve (*shih vendimet nr. 3 datë 30.01.2024; nr. 30, datë 02.11.2022; nr. 14, datë 21.03.2014 të Gjykatës Kushtetuese*).

62. Në vështrim të standardeve të mësipërme, Gjykata vë në dukje se me ligjin nr. 8672, datë 26.10.2000 Republika e Shqipërisë ka ratifikuar Konventën e Aarhus-it, e cila, me qëllim që të kontribuohet në mbrojtjen e së drejtës së çdo individi e të brezave të sotëm e të ardhshëm për të jetuar në një mjedis të përshtatshëm për shëndetin dhe mirëqenien e tij, përcakton detyrimin e shteteve për marrjen e masave në garantimin e së drejtës së publikut për të pasur informacion për mjedisin, për të marrë pjesë në marrjen e vendimeve mjedisore dhe për t'iu drejtuar gjykatës në lidhje me çështje të mjedisit.

63. Sipas nenit 8 të Konventës së Aarhus-it, shtetet anëtare kanë detyrimin të garantojnë, në një periudhë të përshtatshme dhe ndërsa alternativat për ndërhyrjet me ndikim në mjedis janë ende të hapura, pjesëmarrjen efektive të publikut gjatë përgatitjes prej autoriteteve publike të rregulloreve ekzekutive dhe rregullave të tjera ligjore të përgjithshme e detyruese, të cilat mund të kenë një efekt të rëndësishëm në mjedis. Për këtë qëllim, ajo kërkon që pjesëmarrja e publikut të realizohet që në fazat e para të përgatitjes së këtyre rregulloreve dhe/ose instrumenteve të përgjithshme ligjore e normative, përmes ndërmarrjes së disa hapave si: përcaktimi i afateve kohore të mjaftueshme për pjesëmarrje efektive; publikimi ose bërja të disponueshme për publikun e projekteve dhe rregullave ligjore; dhënia e mundësisë publikut për të komentuar drejtpërdrejt ose nëpërmjet organeve përfaqësuese këshillimore; marrja parasysht e rezultateve të pjesëmarrjes publike, për aq sa të jetë e mundur.

64. Sipas nenit 6 të Konventës së Aarhus-it, publiku i interesuar ka të drejtë të informohet me lajmërim publik ose individualisht që në procedurën e hershme të marrjes së një vendimi për mjedisin dhe në mënyrë të përshtatshme, efektive dhe në kohë, midis të tjerash, për: (a) veprimtarinë e propozuar dhe aplikimin mbi të cilin do të merret vendim; (b) natyrën e vendimeve të mundshme ose draftin e vendimit; (c) autoritetin publik përgjegjës për marrjen e vendimit; (ç) procedurën e parashikuar, mënyrën dhe kohën kur ky informacion mund të jepet, përfshirë: (i) fillimin e procedurave; (ii) mundësitë e publikut për të marrë pjesë; (iii) kohën dhe vendin e çdo mbledhjeje publike të parashikuar; (iv) adresimin tek autoriteti publik, prej të cilit mund të merret informacioni përkatës dhe ku ky informacion depozitohet për shqyrtim nga publiku; (v) adresimin tek autoriteti publik ose çdo organ tjetër zyrtar, të cilit mund t'i drejtohen komente ose pyetje, si edhe informimi për kohën ose afatet kohore të paraqitjes së këtyre pyetjeve ose komenteve; (vi) informimin për informacionin e disponueshëm mjedisor në lidhje me veprimtarinë e propozuar; (d) faktin që veprimtaria i nënshtrohet një procedure kombëtare ose ndërkufitare të vlerësimit të ndikimit në mjedis (*pika 2*). Informacioni që i jepet publikut të interesuar përfshin përshkrim të vendit dhe karakteristikave fizike e teknike të veprimtarisë së propozuar, të efekteve të rëndësishme të veprimtarisë së propozuar në mjedis; përshkrim të masave të parashikuara për të parandaluar dhe/ose pakësuar efektet.

65. Ashtu siç ka theksuar Gjykata, shteti shqiptar duhet të ofrojë mundësi të përshtatshme për pjesëmarrjen e publikut në procesin vendimmarrës, si dhe të miratojë një kuadër të qartë, transparent dhe të qëndrueshëm ligjor për zbatimin e dispozitave të konventës (*shih vendimin nr. 3 datë 30.01.2024 të Gjykatës Kushtetuese*). Po sipas kësaj jurisprudence, aktet e hartuara nga shtetet në zbatim të Konventës së Aarhus-it duhet të garantojnë njoftimin në kohë, adekuat dhe efektiv të publikut të interesuar, dhënien e mundësisë efektive për pjesëmarrje të tij që në fazat e hershme, si dhe marrjen parasysh të rezultatit të pjesëmarrjes së publikut në vendimmarrje, çka do të ndihmonte në shmangien e paqartësive në të ardhmen (*shih vendimin nr. 3 datë 30.01.2024 të Gjykatës Kushtetuese*).

66. Në kuadër të legjislacionit të brendshëm, ligji nr. 10431, datë 09.06.2011 “Për mbrojtjen e mjedisit” përcakton si një ndër parimet e mbrojtjes së mjedisit edhe parimin e së drejtës për informim dhe të pjesëmarrjes së publikut (*neni 13*) në çështje që kanë të bëjnë me mjedisin, ndërsa ligji nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik” (*ligji nr. 146/2014*) rregullon procesin e njoftimit dhe të konsultimit publik të projektligjeve, projektdokumenteve strategjike kombëtare dhe vendore, si dhe politikave me interes të lartë publik përmes përcaktimit të rregullave procedurale që duhen zbatuar për të garantuar transparencën dhe pjesëmarrjen e publikut në proceset politikëbërëse dhe vendimmarrëse nga organet publike, me qëllim nxitjen e transparencës, të përgjegjshmërisë dhe integritetit të autoriteteve publike. Ligji nr. 146/2014 përcakton, ndër të tjera, detyrimin e organeve publike për marrjen e masave të nevojshme për krijimin e mundësive për pjesëmarrjen e publikut dhe të të gjitha palëve të interesuara në procesin e njoftimit të konsultimit publik dhe organizimin e konsultimeve të drejtpërdrejta ose të takimeve publike me palët e interesuara, të cilat dokumentohen me procesverbal (*neni 6*). Ai parashikon gjithashtu rregullat e procesit të njoftimit dhe konsultimit publik, zhvillimin e takimeve publike në rastet e projektakteve që paraqesin interes të lartë publik (*neni 17*), si dhe të drejtën e ankimit të palëve të interesuara pranë titullarit të organit publik përgjegjës për procesin e njoftimit dhe konsultimit publik, kur projektakti nuk është miratuar ende ose pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale (*neni 21*).

67. Për sa kohë që ligji objekt gjykimi ka ndikim në mjedis, lind detyrimi për respektimin e nenit 56 të Kushtetutës dhe Konventës së Aarhus-it. Për rrjedhojë, Gjykata do të vlerësojë nëse në kuptim të nenit 8 të Konventës së Aarhus-it detyrimet për organet shtetërore shtrihen edhe në veprimtarinë parlamentare, për të verifikuar më pas nëse Kuvendi e ka përmbushur një detyrim të tillë.

68. Për sa i përket detyrimit sipas nenit 56 të Kushtetutës, Gjykata vëren se e drejta e konsultimit publik përfshin jo vetëm informimin për gjendjen e mjedisit, por edhe atë për

mbrojtjen e tij. Ky parashikim është i përgjithshëm dhe e shtrin detyrimin e shtetit për të garantuar këtë të drejtë të publikut kundrejt të gjithë publikut, pa e kategorizuar atë. Duke qenë se e drejta për t'u informuar për gjendjen e mjedisit dhe mbrojtjen e tij është një e drejtë kushtetuese, ajo shtrihet ndaj të gjitha organeve shtetërore, përfshirë Kuvendin.

69. Gjykata, referuar rrethanave të çështjes konkrete, vëren se Kuvendi ka realizuar një proces konsultimi publik të gjerë dhe gjithëpërfshirës, i cili ka nisur me publikimin e projektligjit në platformën “Konsultimi i projektligjeve” në faqen zyrtare të Kuvendit, ka vijuar me komunikimin për marrjen e mendimeve të grupeve të interesit, të shoqatave/organizatave që veprojnë në fushën e mbrojtjes së mjedisit, ekspertëve të fushës dhe përfaqësuesve të stafit akademik, si dhe me marrjen e mendimit të Këshillit të Ministrave. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se konsultimi publik i bërë nga Kuvendi në lidhje me projektligjin për disa ndryshime në ligjin për zonat e mbrojtura, nismë e 12 deputetëve të Kuvendit, përmbush detyrimin e përcaktuar nga neni 56 i Kushtetutës.

70. Për sa i përket detyrimit sipas nenit 8 të konventës, Gjykata evidenton se duke qenë se konventa u drejtohet kryesisht autoriteteve publike ekzekutive, ajo synon të garantojë pjesëmarrjen e publikut në procesin e hartimit të legjislacionit përmes veprimtarisë së këtyre autoriteteve. Edhe sipas Udhëzuesit të Konventës së Aarhus-it, neni 8 i saj trajton rolin e degës ekzekutive në hartimin e ligjeve dhe përcakton konkretisht që publiku duhet të jetë i përfshirë. Ky nen gjithashtu përfshin pjesëmarrjen e autoriteteve publike në procesin legjislativ, deri në momentin kur draftet e përgatitura nga dega ekzekutive i kalojnë legjislativit. Neni 8, sipas udhëzuesit, përcakton pjesëmarrjen e publikut në përgatitjen e rregullave të tilla, si një qëllim i Konventës dhe vendos kërkesa të caktuara që palët duhet të përmbushin për arritjen e saj. Secila palë, sipas udhëzuesit, do të përpiqet të nxisë pjesëmarrjen efektive të publikut në një fazë të përshtatshme dhe ndërsa opsionet janë ende të hapura, gjatë përgatitjes nga autoritetet publike të akteve ekzekutive dhe rregullave të tjera të zbatueshme, ligjërish të detyrueshme, që mund të kenë një efekt të rëndësishëm në mjedis. Meqenëse Konventa u drejtohet kryesisht autoriteteve publike, ajo synon të zbatojë pjesëmarrjen e publikut në ligjbërje përmes këtyre aktorëve. Pasi projektligji të mos jetë më në duart e autoriteteve publike dhe i ka kaluar për miratim organit legjislativ, ai nuk konsiderohet më në fazë “përgatitjeje” nga një autoritet publik dhe neni 8 i konventës nuk është më i zbatueshëm. Për më tepër, referuar udhëzuesit, kur një autoritet publik miraton një ligj të hartuar nga një organ legjislativ që vepron në një kapacitet legjislativ (për shembull, kur Presidenti dekreton një ligj të miratuar nga Kuvendi), neni 8 nuk gjen zbatim, pasi kjo veprimtari nuk përbën “përgatitje” në kuptim të konventës. Me fjalë të tjera, çështja e zbatueshmërisë së nenit 8 të Konventës së Aarhus-it, që së bashku me nenin 56 të Kushtetutës përcaktojnë detyrimin pozitiv për konsultim publik, lidhet vetëm

me aktet qeveritare dhe procedurat e ndërmarra nga autoritetet publike ekzekutive dhe jo ndaj atyre legislative. Në këtë kuptim, në rastin në shqyrtim, nisma për ndryshimin e ligjit për zonat e mbrojtura është një nismë e deputetëve dhe pavarësisht faktit se ajo nismë ka pësuar ndryshime, ndër të tjera, bazuar në sugjerimet e Këshillit të Ministrave, ajo mbetet një nismë origjinale e deputetëve. Sasia e propozimeve të pranuar në këtë nismë dhe prejardhja e tyre nuk e ndryshojnë origjinën e nismës. Për këtë shkak, Gjykata çmon se neni 8 i Konventës së Aarhus-it, për sa më sipër, nuk gjen zbatim për ligjet e propozuara nga deputetët. Po kështu, neni 8 i Konventës nuk gjen zbatim as për opinionin e Këshillit të Ministrave për projektligjin, për sa kohë kjo nuk është një nismë ligjore qeveritare.

71. Për rrjedhojë, Gjykata çmon se pretendimi për cenimin e së drejtës për t'u informuar për gjendjen e mjedisit dhe mbrojtjen e tij është i pabazuar.

72. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimet e kërkuarit janë të pabazuara, sipas arsytimit të mësipërm, ndaj kërkesa rrëzohet.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese, në mbështetje të neneve 131, pika 1, shkronja “a” dhe 134, pika 1, shkronja “c”, të Kushtetutës, si dhe neneve 72 e vijues të ligjit nr. 8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, të ndryshuar, me shumicë votash,

V E N D O S I:

1. Rrëzimin e kërkesës.

Ky vendim është përfundimtar dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Marrë më 31.07.2025

Shpallur më 31.10.2025

MENDIM PAKICE

1. Në gjykimin kushtetues të vënë në lëvizje nga një grup prej 37 deputetësh të Kuvendit (jo më pak se një e pesta), me objekt shfuqizimin e ligjit nr. 21/2024 “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura””, si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare, si dhe pezullimin e zbatimit të tij deri në vendimin përfundimtar të Gjykatës, ne, gjyqtarët në pakicë, jemi kundër qëndrimit të shumicës që ka vendosur rrëzimin e kërkesës. Në mbështetje të nenit 132, pika 3, të Kushtetutës dhe nenit 72, pika 8, të ligjit nr. 8577/2000, që parashikojnë publikimin e mendimit të pakicës së bashku me vendimin përfundimtar të Gjykatës, parashtrojmë në vijim argumentet që mbështesin qëndrimin tonë kundër.

2. *Së pari*, ndajmë mendim të ndryshëm nga shumica, e cila ka vlerësuar se pretendimi për *pajtueshmërinë e ligjit me marrëveshjet ndërkombëtare në lidhje me identitetin kombëtar dhe trashëgiminë kulturore*, sipas nenit 122 të Kushtetutës, është haptazi i pabazuar, pasi ligji për zonat e mbrojtura është një ligj kuadër dhe si i tillë nuk është i vetëzbatueshëm, por se për zbatimin e ligjit do të nxirren VKM-të specifike për shpalljen e zonave të mbrojtura, të cilat në çdo rast mund t'i nënshtrohen kontrollit të ligjshmërisë ose kushtetutshmërisë së tyre.

3. Në thelb, pretendimet e kërkesit dhe subjekteve të interesuara, AOS dhe Eco Albania, kanë të bëjnë me faktin se për shkak të heqjes së “ndalimeve” dhe zëvendësimit të tyre me “kufizime”, ligji ndryshues mund të sjellë pasoja të pakthyeshme të pasuritë natyrore të vendit, si një element përbërës i identitetit dhe trashëgimisë kombëtare, pasi dobëson mbrojtjen e tyre si një detyrim për brezat e sotëm dhe të ardhshëm. Ky pretendim është i lidhur veçanërisht me nenin 14 të ligjit ndryshues, që ndryshon nenin 33 të ligjit bazë “Veprimtaritë e lejuara në zonat e mbrojtura”. Nëpërmjet lejimit të turizmit elitare dhe infrastrukturës mbështetëse të tij, ligji ndryshues, sipas tyre, e zhvendos balancën nga ruajtja e pasurisë natyrore drejt lehtësimit të aktiviteteve zhvillimore, ndaj është i papajtueshëm me nenin 108 të MSA-së. Po kështu, sipas tyre, ekzistojnë rreziqe serioze për mospërmbushjen e detyrimeve që rrjedhin nga marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, specifikuat: (i) Konventa e Ramsarit, në nenet 2, 3, 4 dhe 5; (ii) Konventa e Bernës, në nenet 1, 2, 3, 4, paragrafët 1 dhe 2, 5, 8, 9, 10, 11 dhe 12; (iii) Konventa e Rios, në nenet 6, 8, 10 dhe 11; (iv) Konventa e Parisit.

4. Sikurse konstaton edhe shumica (*shih paragrafin 37 të vendimit*) me ligjin ndryshues janë bërë disa ndryshime, shtesa dhe shfuqizime në ligjin bazë, si: shtimi i disa përkufizimeve (*neni 1*) dhe parimeve (*neni 2*); lejimi i infrastrukturës dhe veprimtarive të mikpritjes për mbështetjen e turizmit të ekselencës (me 5 vje) dhe infrastrukturës mbështetëse në zonat e llojit “Park kombëtar” (*neni 7*), “Rezervat natyror i menaxhuar/park natyror” (*neni 9*), “Zonë e

mbrojtur detare” (*neni 11*); lejimi i ndërhyrjeve të lejuara urbane, rekreacioni apo ekonomike brenda zonës “Peizazh i mbrojtur” (*neni 10*); përcaktimi i veprimtarive të lejuara në zonat e mbrojtura (*neni 14*); prezantimi i mundësisë së ndryshimit të sipërfaqes së zonës (*neni 16*); parashikimi i krijimit të Zyrës së Administrimit të Parqeve Kombëtare si një institucion tekniko-administrativ në varësi të ministrisë përgjegjëse për zonat e mbrojtura, i organizuar në nivel qendror dhe rajonal, i cili do të ushtrojë veprimtari brenda territorit gjeografik të zonës së kategorisë “Park kombëtar” (*neni 17*); mundësia e lidhjes së kontratave tripalëshe me bashkinë dhe subjektet e interesuara për dhënie për përdorim të përkohshëm të territoreve “kullota”, pjesë e zonave të mbrojtura (*neni 18*).

5. Shumica, edhe pse ka konstatuar se ligji i kundërshtuar shton disa elemente të reja të administrimit të zonave të mbrojtura, ka vlerësuar se ai duke qenë ligj kuadër nuk duket të sjellë pasoja konkrete të drejtpërdrejta në këtë drejtim. Kështu, shumica ka evidentuar se duke pasur parasysh se për zbatimin e ligjit do të nxirren VKM-të specifike për shpalljen e zonave të mbrojtura, të cilat do të bëjnë përcaktimet e detajuara përkatëse për secilën zonë sipas nenit 33 të ligjit bazë, vetëm atëherë do të jetë e mundur të verifikohet përputhja ose jo e tyre me detyrimet e përgjithshme që burojnë nga neni 108 i MSA-së për mosdegradim mjedisor. Kjo, sipas shumicës, në varësi të specifikave të zonës së mbrojtur konkrete të shpallur në VKM-në për të cilën ka dalë akti, i cili në çdo rast mund t’i nënshtrohet kontrollit të ligjshmërisë ose kushtetutshmërisë së tij. E njëjta analizë si për MSA-në, në vlerësimin e shumicës, vlen edhe për përputhshmërinë e ligjit ndryshues me konventat ndërkombëtare të Parisit, Ramsarit, Bernës dhe Rios, për shkak të mungesës së efekteve dhe pasojave konkrete të ligjit kuadër objekt shqyrtimi (*shih paragrafin 38 të vendimit*).

6. Neni 33 i ligjit bazë përcakton se veprimtaritë e lejuara në zonat e mbrojtura mjedisore janë ato veprimtari të përcaktuar në VKM-të e shpalljes së zonës së mbrojtur (*pika 1 e nenit 33*); veprimtaritë e zhvilluara në struktura akomoduese të ekselencës, 5 yje apo më shumë, në fushën e turizmit dhe çdo veprimtari/infrastrukturë tjetër mbështetëse ose në funksion të tyre, *pavarësisht* nëse kjo përcaktohet në VKM-në e shpalljes së zonës së mbrojtur (*pika 2 e nenit 33*); veprimtaritë e zhvilluara në struktura akomoduese të agroturizmit dhe çdo veprimtari/infrastrukturë tjetër mbështetëse ose në funksion të tyre, *pavarësisht* nëse kjo përcaktohet në vendimin e shpalljes së zonës së mbrojtur (*pika 3 e nenit 33*).

7. Në ndryshim nga shumica vlerësojmë se elementet e reja në administrimin e zonave të mbrojtura janë pasojë e drejtpërdrejtë e ndryshimeve në ligjin e kundërshtuar. Kjo do të thotë se nuk janë VKM-të konkrete, që do të dalin në zbatim të këtij ligji, ato që sjellin pasoja të pakthyeshme të pasuritë natyrore të vendit dhe dobësojnë mbrojtjen e tyre. Shprehimisht, neni 33, pikat 2 dhe 3, i ligjit bazë parashikon se veprimtaritë lejohen *pavarësisht* nëse ato

përcaktohen në vendimin e shpalljes së zonës së mbrojtur. Edhe neni 16, pika 3, i ligjit bazë, në lidhje me zonën e mbrojtur “Park Kombëtar”, parashikon se në këtë zonë mund të ushtrohen veprimtari të lejuara të përcaktuara në VKM-në e shpalljes së zonës së mbrojtur, si dhe ato të parashikuara në nenin 33 të këtij ligji. Me fjalë të tjera, VKM-ja e shpalljes së zonës së mbrojtur mund të shtojë veprimtari të tjera, përveç atyre të parashikuara në nenin 33 të ligjit, në bazë të karakteristikave dhe kategorisë së zonës së mbrojtur. I njëjti parashikim gjendet edhe në nenin 20, pika 4, të ligjit bazë në lidhje me zonën e mbrojtur “Rezervat natyror i menaxhuar/park natyror”, si dhe në nenin 20, pika 2, nënpika 2/1, në lidhje me zonën e mbrojtur “Zona të mbrojtura detare”.

8. Ndërkohë, vërejmë se për sa i takon *ratio legis* në lidhje me veprimtaritë e lejuara, në relacionin e projektligjit që ndryshon ligjin bazë rezulton se qëllimi i nismës është adresimi i problematikave të përfaqësuesve të qeverisjes vendore, kryesisht të lidhura me faktin se ligji bazë është strikt mbrojtës dhe nuk merr parasysh faktorin e komunitetit në të dhe se këto zona përbëjnë më shumë se 1/5-ën e territorit të vendit. Sipas atij relacioni, ndryshimet vijnë për të siguruar që vendi të ofrojë një paketë turistike të larmishme, por edhe të qëndrueshme dhe që komuniteteve lokale t’u ofrohet një mundësi zhvillimi, duke krijuar vende pune, rritje ekonomike dhe një perspektivë rajonale (*shih faqet 1 dhe 2 të relacionit të projektligjit*). Referuar raportit të komisionit përgjegjës për miratimin e variantit integral të projektligjit, lidhur me fjalën e deputetëve në prezantimin e nismës së tyre, vërehet se ndryshimet e propozuara synojnë të vendosin një ekuilibër midis zonave të mbrojtura dhe nevojës që ka komuniteti e pushteti vendor për zhvillimin e agroturizimit dhe për zhvillimin e aktiviteteve të lejuara në zonat e mbrojtura (*shih faqen 20 të raportit të komisionit përgjegjës*). Nisur nga këto konsiderata, si dhe duke mbajtur në vëmendje, nga njëra anë, se identiteti kombëtar dhe trashëgimia kombëtare parashikohen si vlera themelore në nenin 3 të Kushtetutës, që përcakton se shteti ka për detyrë t’i mbrojë dhe t’i respektojë ato (*shih vendimin nr. 29, datë 02.07.2021 të Gjykatës Kushtetuese*) dhe se pasuritë natyrore, sipas nenit 1 të Konventës së Parisit, konsiderohen si trashëgimi kulturore, dhe nga ana tjetër, se standardet globale të IUCN-së përcaktojnë zgjidhje të mbështetura te natyra për hartimin, verifikimin dhe zbatimin e projekteve, ne, gjyqtarët në pakicë, jemi të mendimit se ndryshimet në ligj që lejojnë ushtrimin e veprimtarive/infrastrukturave në zonat e mbrojtura bien ndesh me marrëveshjet ndërkombëtare në lidhje me identitetin kombëtar dhe trashëgiminë kulturore.

9. Së dyti, ndajmë mendim të ndryshëm nga shumica lidhur me pretendimin për *cenimin e së drejtës për t’u informuar për gjendjen e mjedisit dhe mbrojtjen e tij*. Shumica e ka vlerësuar të pabazuar këtë pretendim, duke argumentuar ndarazi përmbajtjen e nenit 56 të Kushtetutës me atë të nenit 8 të Konventës së Aarhusit.

10. Konkretisht, shumica është shprehur se e drejta e konsultimit publik, e garantuar nga neni 56 i Kushtetutës, përfshin edhe informimin për gjendjen e mjedisit, që i përkon detyrimit të të gjitha organeve shtetërore, përfshirë Kuvendin, ta garantojnë këtë të drejtë kundrejt të gjithë publikut. Sipas shumicës, Kuvendi ka realizuar një proces konsultimi publik të gjerë dhe gjithëpërfshirës, i cili ka nisur me publikimin e projektligjit në platformën “Konsultimi i projektligjeve” në faqen zyrtare të tij, ka vijuar me komunikimin për marrjen e mendimeve të grupeve të interesit, të shoqatave/organizatave që veprojnë në fushën e mbrojtjes së mjedisit, ekspertëve të fushës dhe përfaqësuesve të stafit akademik, si dhe me marrjen e mendimit të Këshillit të Ministrave. Për rrjedhojë, konsultimi publik i bërë nga Kuvendi në lidhje me projektligjin për disa ndryshime në ligjin për zonat e mbrojtura, nismë e 12 deputetëve të Kuvendit, përmbush detyrimin e përcaktuar nga neni 56 i Kushtetutës (*shih paragrafët 64-65 të vendimit*). Ndërsa neni 8 i Konventës së Aarhusit, që flet për të drejtën e konsultimit të publikut, u drejtohet autoriteteve publike ekzekutive, pra jo organit legjislativ, që do të thotë, sipas shumicës, se kur një projektligj kalon për miratim në organin legjislativ, ky i fundit nuk ka detyrimin për konsultim. Në këtë kuptim, shprehet shumica, pavarësisht se ligji i kundërshtuar ka pësuar disa ndryshime bazuar në sugjerimet e Këshillit të Ministrave, sasia e të cilave nuk është e rëndësishme, ligji është nismë origjinale e deputetëve të Kuvendit, ndaj neni 8 i Konventës së Aarhusit nuk gjen zbatim (*shih paragrafin 66 të vendimit*).

11. Nuk pajtohem me këto argumente të shumicës, duke vënë në dukje fillimisht se ligji i kundërshtuar ka në objektin e tij rregulla që lidhen me masat mbrojtëse ndaj mjedisit. Ky ligj u iniciua me nismën e 12 deputetëve të Kuvendit, bazuar në një letër të disa kryebashkiakëve për pengesat që ata hasnin në menaxhimin e territorit. Në këtë pikëpamje, me qëllim adresimin e pengesave, është e qartë që nisma ka synuar të zvogëlojë disa masa ligjore mbrojtëse të mjedisit drejt lehtësimit të aktiviteteve zhvillimore, duke u përfshirë në këtë mënyrë në konceptin e masave që kanë të bëjnë me mbrojtjen e mjedisit, të parashikuar nga neni 56 i Kushtetutës. Kjo dispozitë, e cila tregon edhe natyrën bashkëkohore të Kushtetutës, kur garanton të drejtën e kujt do për t’u informuar për gjendjen dhe mbrojtjen e mjedisit, krijon njëkohësisht edhe detyrimin pozitiv të të gjitha organeve shtetërore që të ofrojnë mekanizmat e duhur të informimit, pa pasur ndarje midis pushtetit ekzekutiv dhe atij legjislativ. Nën këtë optikë, shpërfillja e kërkesave konstante të shoqatave të shoqërisë civile për t’u përfshirë në konsultim përgjatë të gjithë procesit legjislativ të miratimit të nismës në fjalë, me argumentin se ato ishin thirrur dhe dëgjuar në seanca parlamentare për versionin fillestar të projektligjit, nuk përbën gjë tjetër përveçse konsultim formal. Mirëpo, siç është pohuar në jurisprudencën kushtetuese, informimi, konsultimi, pjesëmarrja e publikut dhe negocimi kanë rëndësi thelbësore në garantimin e së drejtës për të marrë informacion për gjendjen e mjedisit dhe

mbrojtjen e tij. Ushtrimi efektiv i kësaj të drejte do të mund të realizohet atëherë kur organet shtetërore garantojnë përfshirjen e publikut të interesuar në çdo etapë të procesit, si një premisë për të garantuar një proces të drejtë e transparent vendimmarrës nga ana e autoriteteve publike, bazuar në një kuadër të plotë informativ mbi efektet e projektit, çka sjell garantimin e së drejtës për një mjedis të shëndetshëm për brezat e sotëm dhe të ardhshëm (*shih vendimin nr. 3, datë 30.01.2024 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Në vijim të këtij argumenti, duhet evidentuar se për shkak të sugjerimeve të paraqitura nga Këshilli i Ministrave, gjatë procesit të konsultimit, nisma fillestare e deputetëve ka pësuar ndryshime të konsiderueshme (për ilustrim, duke iu referuar përgjigjeve të Kuvendit rezulton se janë hequr 8 nga 22 nene, janë riformuluar 11 prej tyre, si dhe janë shtuar 8 të tjera) dhe rrënjësore, në kuptimin që kanë prekur thelbin e normave (zonimin, aktivitetet e lejuara dhe institucionet vendimmarrëse). Sugjerimet u paraqitën të formalizuara me vendimin nr. 56, datë 07.02.2024 të Këshillit të Ministrave, në një kohë kur seancat dëgjimore parlamentare me organizatat e interesuara të mjedisit kishin përfunduar. Sugjerimet u reflektuan nga Kuvendi dhe nisma e deputetëve u ndryshua rrënjësisht në përmbajtjen e saj, duke marrë tiparet e një teksti të ri të hartuar nga Këshilli i Ministrave. Ashtu siç vuri në dukje kërkuuesi, por edhe subjektet e interesuara, AOS dhe Eco Albania, paraqitja e këtyre sugjerimeve përbën ndërhyrje të drejtpërdrejtë të Këshillit të Ministrave, pa marrë ky i fundit përgjegjësi formale të nismës legjislative dhe për të shmangur në këtë mënyrë detyrimin për konsultim sipas nenit 8 të Konventës së Aarhusit.

13. Në analizë të sa më sipër, vlerësojmë se procedura e ndjekur në miratimin e ligjit të kundërshtuar bie ndesh me nenin 56 të Kushtetutës dhe nenin 8 të Konventës së Aarhusit, ndaj si rrjedhojë ligji i kundërshtuar duhej shfuqizuar.

14. Për të gjitha argumentet e mësipërme, ne, gjyqtarët në pakicë, bazuar në nenet 3, 56, 59, 81-85, 116, 122 dhe 131, shkronja “a”, të Kushtetutës, vlerësojmë se ligji objekt kundërshtimi është i papajtueshëm me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara. Për rrjedhojë, Gjykata duhej të kishte pranuar kërkesën pjesërisht dhe të vendoste shfuqizimin e ligjit objekt kërkesë.

Anëtarë: Marsida Xhaferllari, Fiona Papajorgji, Ilir Toska