M E N D I M

I

KËSHILLIT TË MINISTRAVE

PËR

DY PROJEKTLIGJET JOQEVERITARE "PËR SHFUQIZIMIN E LIGJIT NR.21/2024, "PËR DISA SHTESA DHE NDRYSHIME NË LIGJIN NR.81/2017, "PËR ZONAT E MBROJTURA""

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, nëpërmjet shkresës me nr.4183 prot., datë 21.9.2026, ka dërguar për mendim projektligjin "Për shfuqizimin e ligjit nr.21/2024, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.81/2017, "Për zonat e mbrojtura"", të paraqitur si iniciativë propozuese nga deputeti Redi Muçi, dhe projektligjin "Për shfuqizimin e ligjit nr.21/2024, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.81/2017, "Për zonat e mbrojtura"" si iniciativë propozuese nga deputetja Ina Zhupa.

Në mbështetje të pikës 2, të nenit 82, të Kushtetutës, Këshilli i Ministrave shprehet me vendim për projektligjet joqeveritare, që bëjnë të nevojshme rritjen e shpenzimeve të buxhetit të shtetit ose pakësojnë të ardhurat.

Sipas relacioneve shpjeguese të këtyre projektligjeve, nismat për propozimin e tyre synojnë që, nëpërmjet shfuqizimit të sipërpërmendur, të rikthejnë garancitë për respektimin e parimeve kushtetuese të mbrojtjes së mjedisit dhe të parandalojnë dëmin mjedisor që, sipas propozuesve, do të shkaktojë zbatimi i ndryshimeve ligjore që janë bërë në ligjin nr.81/2017, "Për zonat e mbrojtura", nëpërmjet ligjit nr.21/2024.

Në kuadër të nismës së paraqitur, Këshilli i Ministrave ka kërkuar e administruar mendimet e Ministrisë së Financave, të Ministrisë së Drejtësisë, të Ministrisë së Turizmit, Kulturës dhe Sportit, si dhe të Ministrisë së Mjedisit.

Së pari, për sa u përket aspekteve financiare, nga ministria kompetente është vlerësuar se, megjithëse nismat nuk paraqesin kosto të drejtpërdrejta buxhetore, relacioni do të duhej të plotësohej me një analizë të ndikimit ekonomik e financiar, veçanërisht për investimet ekzistuese dhe procedurat administrative në proces.

Së dyti, për sa u përket ndikimeve të nismave në fushën turistike, si dhe formës e teknikës legjislative të paraqitjes të tyre, sqarojmë, si më poshtë vijon:

Lidhur me sigurinë juridike dhe efektet që mund të sjellë shfuqizimi i propozuar, vlerësojmë se, edhe pse dy nismat ligjore, në pamje të parë, paraqesin një shtrirje të ndryshme të objektit të shfuqizimit të tyre (projektligji i depozituar nga znj. Zhupa, krahas shfuqizimit të ligjit nr.21/2024, parashikon shprehimisht edhe shfuqizimin e akteve nënligjore të nxjerra në zbatim të tij, ndërsa projektligji i depozituar nga z. Muçi parashikon shprehimisht vetëm shfuqizimin e vetë ligjit), efekti i shfuqizimit do të ishte në thelb i njëjtë në të dyja rastet për sa u përket akteve nënligjore me karakter normativ. Kjo, pasi nga pikëpamja substanciale, në parim, shfuqizimi i një ligji passjell vetvetiu humbjen e fuqisë juridike dhe pazbatueshmërinë e akteve nënligjore me karakter normativ të nxjerra në zbatim të tij, edhe nëse kjo nuk shprehet në mënyrë eksplicite në përmbajtje të ligjit shfuqizues.

Megjithatë, duke u rikthyer te rasti konkret, në asnjërin prej projektligjeve nuk përcaktohet në mënyrë të shprehur regjimi juridik që do të zbatohej pas hyrjes në fuqi të tyre, veçanërisht lidhur me dispozitat e ndryshuara të ligjit nr.81/2017, "Për zonat e mbrojtura", si dhe me trajtimin e procedurave administrative apo marrëdhënieve juridike që ndodhen në proces/në vijim e sipër. Në këtë drejtim, duhet të bëhet dallimi ndërmjet akteve normative nënligjore dhe akteve individuale administrative, si leje, autorizime apo vendime individuale të nxjerra në zbatim të ligjit. Gjithashtu, për të garantuar sigurinë juridike dhe vijimësinë e marrëdhënieve juridike të krijuara, pasojat që lidhen me aktet ekzistuese, të drejtat e fituara dhe procedurat administrative në shqyrtim do të duhet të rregulloheshin në mënyrë të shprehur me dispozita kalimtare të përshtatshme.

Nga këndvështrimi i sigurisë juridike, vlerësojmë se do të ishte e nevojshme të identifikoheshin në mënyrë të qartë e shteruese dispozitat konkrete, që synohen të ndryshohen ose të shfuqizohen, si dhe të përcaktohej shprehimisht regjimi juridik i zbatueshëm, pas shfuqizimit. Në këtë vlerësim duhet të merren në konsideratë edhe ndërhyrjet e mëvonshme ligjore në ligjin nr.81/2017, "Për zonat e mbrojtura", përfshirë ndryshimet e sjella nga neni 111, i ligjit nr.99/2024, "Për inspektimin në Republikën e Shqipërisë". Për rrjedhojë, shfuqizimi i një ligji ndryshues nuk mund të mbështetet në prezumim, se sjell automatikisht rikthimin në fuqi të të gjithë regjimit normativ, që ka ekzistuar përpara miratimit të tij. Përpos sa më sipër, gjejmë rastin të kujtojmë se, bazuar në rregullat e hartimit të akteve normative, shfuqizimet propozohen duke iu referuar dispozitave konkrete të ligjit parësor, jo ligjit ndryshues.

Lidhur me zhvillimin e turizmit dhe kufijtë e lejueshëm të ndërhyrjeve në zonat e mbrojtura, kujtojmë se, nga ana tjetër, ligji nr.93/2015, "Për turizmin", i

ndryshuar, mbështetet në parimet e zhvillimit të qëndrueshëm dhe të ekuilibrit ndërmjet interesave ekonomikë, mjedisorë dhe socialkulturorë. Në këtë kuadër, nenet 1 e 5 të tij, përcaktojnë si objektiv zhvillimin e qëndrueshëm të turizmit, ndërsa në shkronjat "a" dhe "b", të pikës 1, të neni 22, pasuritë natyrore dhe trashëgimia kulturore konsiderohen si burime turistike me rëndësi të veçantë. Po ashtu, neni 30 kërkon që planifikimi dhe zhvillimi turistik të marrin në konsideratë mbrojtjen e mjedisit, biodiversitetit dhe trashëgimisë kulturore. Për rrjedhojë, ruajtja e këtyre vlerave përbën një kusht themelor për zhvillimin e qëndrueshëm të turizmit.

Në këtë këndvështrim, çdo ndërhyrje në legjislacionin që rregullon zonat e mbrojtura duhet të vlerësohet edhe në raport me ndikimin e mundshëm që mund të ketë mbi zhvillimin e veprimtarive turistike, investimet në sektor dhe përdorimin e qëndrueshëm të burimeve natyrore e kulturore. Në këtë drejtim, sqarojmë se vendimi nr.1, datë 26.7.2018, i Këshillit Kombëtar të Territorit, "Për shpalljen e 17 zonave me përparësi zhvillimin e turizmit në territorin e Republikës së Shqipërisë", i ndryshuar, nuk përbën në vetvete autorizim për ndërtim brenda një zone të mbrojtur. Përputhshmëria territoriale dhe kushtet e zhvillimit duhet të vlerësohen rast pas rasti, në raport me kufijtë e zonës së mbrojtur, kategorinë përkatëse të mbrojtjes, zonimin dhe planin e menaxhimit. Për rrjedhojë, pa një analizë hartografike dhe teknike të secilit rast konkret, nuk mund të arrihet në një përfundim të përgjithshëm mbi shkallën e mbivendosjes ndërmjet zonave me përparësi zhvillimin e turizmit dhe zonave të mbrojtura.

Nga ana tjetër, nenet 16, pika 2, dhe 33, pikat 2 e 3, të ligjit nr.81/2017, "Për zonat e mbrojtura", sipas ndryshimeve të miratuara në vitin 2024, parashikojnë përjashtime të caktuara për infrastrukturën e mikpritjes me 5 (pesë) yje e më shumë, agroturizmin dhe infrastrukturën mbështetëse. Megjithatë, nga analiza e këtyre dispozitave, rezulton se në ligjin në fjalë janë të pranishme sërish dispozita për kufizime dhe ndalime në regjimin e zonave të mbrojtura. Në veçanti, klasifikimi turistik i një strukture nuk përbën në vetvete provë të ndikimit të ulët mjedisor dhe nuk mund të zëvendësojë vlerësimin e posaçëm të vendndodhjes, përmasave të zhvillimit dhe ndikimeve të mundshme kumulative mbi mjedisin dhe ekosistemet përkatëse. Gjithashtu, ndryshimet e fundit sipas ligjit nr.83/2026, "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr.93/2015, "Për turizmin", të ndryshuar, nuk zëvendësojnë kërkesat dhe kufizimet që rrjedhin nga legjislacioni për zonat e mbrojtura.

Më tej, sqarojmë se statusi special "investitor në strukturë akomoduese me 4 ose 5 yje", rregulluar me vendimin nr.59, datë 7.2.2024, të Këshillit të Ministrave, "Për përcaktimin e kritereve, të procedurave dhe të dokumentacionit për subjektet që aplikojnë për statusin "investitor në strukturë akomoduese me 4 ose 5 yje, status special", nuk sjell automatikisht lejueshmërinë e projektit. Vlerësimi i

lejueshmërisë së çdo projekti duhet të kryhet mbi bazën e dispozitave konkrete të legjislacionit në fuqi dhe karakteristikave të secilit rast individual.

Gjithashtu, në kuadër të përgjegjësive për mbrojtjen dhe promovimin e trashëgimisë kulturore, vlerësojmë se, në rastet kur zonat e mbrojtura natyrore mbivendosen me pasuri kulturore, zona arkeologjike ose territore që gëzojnë mbrojtje të veçantë sipas legjislacionit për trashëgiminë kulturore, çdo veprimtari turistike, zhvillimore apo infrastrukturore duhet të jetë në përputhje të njëkohshme me kërkesat e të dyja regjimeve juridike. Në këtë kontekst, përdorimi turistik ose rijetëzimi i pasurive kulturore nuk përjashton detyrimin për ruajtjen e autenticitetit dhe të vlerave historike, arkitektonike e kulturore të tyre.

Për sa më sipër, në kuadër të fushës së përgjegjësisë së turizmit, vlerësojmë se nismat e paraqitura kërkojnë një analizë më të plotë të pasojave juridike dhe praktike, që mund të sjellë shfuqizimi i ligjit nr.21/2024, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.81/2017, "Për zonat e mbrojtura", si nga pikëpamja e sigurisë juridike, ashtu edhe në raport me zhvillimin e qëndrueshëm të turizmit, investimet dhe mbrojtjen e trashëgimisë natyrore e kulturore. Në këtë kuadër, konsiderojmë se çdo ndërhyrje në legjislacionin për zonat e mbrojtura do të duhet të shoqërohej me përcaktime të qarta mbi regjimin juridik të zbatueshëm pas hyrjes në fuqi të ndryshimeve, dispozitat kalimtare përkatëse dhe mekanizmat, që garantojnë ekuilibrin ndërmjet mbrojtjes së vlerave natyrore e kulturore dhe zhvillimit të qëndrueshëm ekonomik.

Së treti, nga pikëpamja e fushës së përgjegjësisë shtetërore që lidhet me mbrojtjen e mjedisit, parë si në këndvështrimin ligjor-kushtetues, ashtu edhe në atë teknik, sqarojmë, si më poshtë:

Nga këndvështrimi ligjor-kushtetues, pretendimet për antikushtetutshmërinë e ligjit nr.21/2024, "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr.81/2017, "Për zonat e mbrojtura", të ndryshuar", kanë qenë objekt i shqyrtimit nga Gjykata Kushtetuese dhe tashmë janë vlerësuar përfundimisht nga pikëpamja e kushtetutshmërisë. Në këtë kuadër, Gjykata Kushtetuese, pasi shqyrtoi kërkesën e "jo më pak se një të pestës së deputetëve të Kuvendit", për shfuqizimin e ligjit nr.21/2024 si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, me vendimin nr.45, datë 31.7.2025, vendosi rrëzimin e kërkesës.

Argumentet e paraqitura në relacionet e projektligjeve, në mbështetje të propozimit për shfuqizimin e ligjit nr.21/2024, përkojnë në thelb me pretendimet e ngritura nga "jo më pak se një e pesta e deputetëve të Kuvendit" në gjykimin kushtetues të këtij ligji. Këto pretendime janë shqyrtuar në themel nga Gjykata

Kushtetuese dhe janë rrëzuar me vendimin nr.45, datë 31.7.2025, konkretisht, lidhur me pretendimin për:

- cenimin e së drejtës për informim e konsultim publik, Gjykata Kushtetuese ka arritur në përfundimin se procedura e ndjekur në miratimin e ligjit përmbush kërkesat e nenit 56 të Kushtetutës dhe nuk cenon të drejtën e publikut për informim e pjesëmarrje;
- cenimin e nenit 59 të Kushtetutës, që lidhet me objektivat socialë të shtetit në fushën e mbrojtjes së mjedisit dhe trashëgimisë natyrore, Gjykata Kushtetuese nuk ka konstatuar asnjë shkelje të këtij neni;
- papajtueshmërinë e ligjit me konventat ndërkombëtare dhe Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit, Gjykata Kushtetuese ka vlerësuar se pretendimet e paraqitura nuk provojnë ekzistencën e një konflikti konkret dhe të drejtpërdrejtë ndërmjet ligjit nr.21/2024 dhe detyrimeve ndërkombëtare të Republikës së Shqipërisë.

Për rrjedhojë, argumentet e përdorura nga propozuesit në relacionin e projektligjit nuk paraqesin elemente të reja juridike që të justifikojnë shfuqizimin e ligjit nr.21/2024 dhe, për sa kohë që ato janë shqyrtuar e rrëzuar tashmë nga Gjykata Kushtetuese, nuk mund të konsiderohen bazë e mjaftueshme juridike për ndërmarrjen e një nisme të tillë.

Ligji nr.21/2024 është një akt ndryshues i një ligji kuadër, ndërsa efektet konkrete të tij materializohen nëpërmjet akteve nënligjore dhe masave zbatuese, që miratohen në vijim në zbatim të tij. Në këto kushte, Gjykata Kushtetuese nuk ka konstatuar papajtueshmëri të ligjit me Kushtetutën apo me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, duke vlerësuar se pretendimet e ngritura nuk provojnë ekzistencën e një konflikti konkret e të drejtpërdrejtë me këto akte.

Nga këndvështrimi teknik:

Nga shqyrtimi i projektligjit dhe i relacionit shoqërues, nga këndvështrimi i mbrojtjes së natyrës e të biodiversitetit, vlerësohet se argumentet e paraqitura evidentojnë çështje që kërkojnë analizë, por nuk argumentojnë në mënyrë të mjaftueshme nevojën për shfuqizimin integral të ligjit nr.21/2024.

- ***Regjimi i zonave të mbrojtura nuk mund të përgjithësohet***

Zonat e mbrojtura kanë kategori, objektiva menaxhimi dhe nivele të ndryshme mbrojtjeje. Sipas sistemit të IUCN-së, veçanërisht për kategorinë V - Peizazh i mbrojtur, prania e aktiviteteve njerëzore, turistike apo e përdorimeve të tjera nuk është në vetvete e papajtueshme me statusin e mbrojtjes, për sa kohë respektohen objektivat e ruajtjes, zonimi dhe plani i menaxhimit.

Për rrjedhojë, fakti që legjislacioni parashikon mundësinë e zhvillimit të një veprimtarie në një kategori të caktuar të zonës së mbrojtur mjedisore, nuk nënkupton miratimin automatik të çdo projekti konkret dhe as dobësim të nivelit të mbrojtjes së zonës, pasi çdo projekt u nënshtrohet vlerësimit dhe procedurave, si dhe kushteve të përcaktuara në kuadrin ligjor në fuqi.

- ***Acquis-ja e Bashkimit Evropian nuk parashikon ndalim absolut të aktiviteteve***

Direktiva e habitateve e bazon mbrojtjen e "*Natura 2000*" tek objektivat e ruajtjes dhe integriteti i sitit. Planet ose projektet që mund të kenë ndikim të rëndësishëm i nënshtrohen Vlerësimit të Duhur, duke përfshirë ndikimet individuale dhe në kombinim. Miratimi mund të jepet vetëm kur mund të përjashtohet cenimi i integritetit të sitit. Vetëm në kushtet përjashtimore të nenit 6(4) mund të shqyrtohen alternativat, arsyet madhore të interesit publik dhe masat kompensuese.

Pra, çështja teknike përcaktuese është ndikimi konkret mbi objektivat e ruajtjes dhe jo thjesht ekzistenca e një aktiviteti.

- ***Rastet konkrete të referuara në relacion kërkojnë analizë shkencore të shkakësisë***

Relacioni i referohet edhe situatës në Pishë Poro – Nartë si argument në mbështetje të shfuqizimit.

Rastet konkrete të referuara në relacion nuk përbëjnë, në vetvete, provë të papajtueshmërisë së ligjit me Kushtetutën apo me marrëveshjet ndërkombëtare të ratifikuara, pasi vlerësimi i tyre kërkon një analizë shkencore dhe teknike të marrëdhënies shkak - pasojë ndërmjet ndryshimeve ligjore të miratuara dhe efekteve të pretenduara në mjedis e biodiversitet.

Nga pikëpamja teknike, një situatë mjedisore nuk mund t'i atribuohet drejtpërdrejt ndryshimit të kuadrit ligjor pa një analizë të dokumentuar të faktorëve shkakësorë, përfshirë kushtet hidrologjike, përdorimin e territorit, presionet ekzistuese dhe ndikimet individuale e kumulative të projekteve.

- ***Papajtueshmëria me acquis-në nuk identifikohet konkretisht***

Relacioni nuk evidenton në asnjë rast në mënyrë të detajuar se cilat dispozita të ligjit nr.21/2024 janë të papajtueshme me kërkesa konkrete të direktivës së habitateve ose direktivës së shpendëve.

Dokumentet e procesit të integrimit nuk nënkuptojnë automatikisht se ligji në tërësinë e tij është i papajtueshëm me *acquis*-në.

Po kështu, rikthimi automatik në kuadrin para vitit 2024 nuk garanton vetvetiu përafrim të plotë, përderisa edhe kuadri ekzistues po plotësohet aktualisht për transpozimin e plotë të nenit 6 të direktivës së habitateve.

Për rrjedhojë, argumentet teknike të paraqitura në relacion, në formën aktuale dhe në mungesë të një analize të plotë shkencore dhe të provave, që vërtetojnë lidhjen shkakësore ndërmjet ligjit nr.21/2024 dhe pasojave të pretenduara, nuk rezultojnë të mjaftueshme për të mbështetur propozimin për shfuqizimin integral të këtij ligji.

Në këtë kuadër, nga analizimi i projektligjit, relacionit shoqërues, bazuar në vendimin nr.45, datë 31.7.2025, të Gjykatës Kushtetuese, dhe në argumentet teknike, arrihet në përfundimin se:

- argumentet kryesore, mbi të cilat mbështetet nisma për shfuqizimin e ligjit nr.21/2024, janë shqyrtuar tashmë nga Gjykata Kushtetuese;
- Gjykata Kushtetuese ka rrëzuar pretendimet për papajtueshmërinë e ligjit me Kushtetutën dhe marrëveshjet ndërkombëtare;
- nuk rezulton të jenë paraqitur argumente të reja juridike ose kushtetuese që të ndryshojnë vlerësimin e bërë nga Gjykata;
- projektligji i paraqitur nuk mbështetet në arsye kushtetuese të reja, por në pretendime, që janë analizuar e rrëzuar në gjykimin kushtetues.

Për sa më sipër, Këshilli i Ministrave vlerëson se argumentet e paraqitura në mbështetje të të dyja nismave nuk përbëjnë bazë të mjaftueshme juridike e teknike për të justifikuar shfuqizimin e ligjit nr.21/2024.