
2022

**E DREJTA E KOMUNITETEVE
DHE ORGANIZATAVE
JOFITIMPRURËSE PËR TË
ADRESUAR NË GJYKATË
RASTE TË DËMTIMIT TË
MJEDISIT**



Centre for Legal
Empowerment
www.cle.al



tirana
EUROPEAN
YOUTH
CAPITAL '22



**KONGRESI
RINOR
KOMBËTAR**



**BASHKIA
TIRANË**

Deklarata e Mbështetjes:

“Ky projekt organizohet në kuadër të programit Tirana Kryeqyteti Evropian i Rinisë 2022 me mbështetjen financiare të Kongresit Rinor Kombëtar në bashkëpunim me Bashkinë Tiranë.”

Deklarata e Përgjegjësisë:

“Ky material është realizuar në kuadër të programit Tirana Kryeqyteti Evropian i Rinisë 2022 me mbështetjen financiare të Kongresit Rinor Kombëtar në bashkëpunim me Bashkinë Tiranë. Përmbajtja e këtij materiali është përgjegjësi e organizatorit dhe në asnjë mënyrë nuk mund të konsiderohet si qëndrim i Kongresit Rinor Kombëtar apo Bashkisë Tiranë”.

***Kongresi Rinor Kombëtar (National Youth Congress - NYC)** është një organizatë ombrellë e të rinjve - një bashkim i organizatave rinore, grupeve joformale, forumeve rinore të partive politike, me qëllim shkëmbimin e informacionit, nxjerrjen në pah të çështjeve të të rinjve, lobimin dhe advokimin për zgjidhjen e këtyre çështjeve dhe ngritjen e kapaciteteve për të gjitha subjektet e përfshira në rrjet. KKK u krijua në mars 2013 në Tiranë dhe numëron një antarësi mbi 120 organizata rinore aktive në të gjithë vëndin. Misioni i KKK është të mobilizojë organizatat rinore dhe të forcojë rolin e të rinjve në shoqëri që ata të kenë një zë të përbashkët për të mbrojtur dhe lobuar për çështje që i prekin.

****Titulli “Tirana Kryeqyteti Evropian i Rinisë 2022” (Tirana European Youth Capital 2022)**, i cili do të zbatohet gjatë vitit 2022 nga Kongresi Rinor Kombëtar në bashkëpunim me Bashkinë Tiranë i është akorduar Tiranës në kuadër të nismës European Youth Capital nga Forumi Rinor Evropian. Ky program sjell mundësi të reja, ndryshime pozitive, inkurajon pjesëmarrjen aktive, promovon identitetin evropian, diversitetin dhe përfshirjen, duke transformuar qytetin në një pikë ndërkombëtare takimi për të rinjtë.

PËRMBAJTJA:

Hyrje	3
1. E drejta mjedisore	4
1.1 Konventa e Aarhus-it "Për të drejtën e publikut për të pasur informacion, për të marrë pjesë në vendimmarrje dhe për t'iu drejtuar gjykatës për çështjet e mjedisit"	4
1.2 Konventa e Helsinkit, për Mbrojtjen dhe Përdorimin e Vijave Ujore Ndërkufitare dhe Udhëzimet e Liqeneve Ndërkombëtare	5
1.3 Konventa e Bazelit, mbi kontrollin e lëvizjeve ndërkufitare të mbetjeve të rrezikshme dhe asgjësimin e tyre	6
1.4 Konventa e Bernës, mbi ruajtjen e gjallesave të egra evropiane dhe habitateve natyrore	6
1.5 Traktati për Krijimin e Komunitetit të Energjisë	6
2. E drejta mjedisore në Shqipëri	7
2.1 Kushtetuta.....	8
2.2 Ligji nr. 10431/2011 "Për mbrojtjen e mjedisit", i ndryshuar.....	8
2.3 Ligji 10440, datë 07.07.2011 "Për vlerësimin e ndikimit në mjedis", i ndryshuar	9
a. Ligj nr. 155/2020, "Për ndryshimet klimatike"	10
3. E drejta e komuniteteve dhe e OJF-ve për të adresuar çështjet e dëmtimit të mjedisit në gjykatë	10
4. E drejta për informim dhe pjesëmarrje në vendimmarrjet mjedisore	10
A. Ankimi administrativ	13
B. Subjektet që kanë të drejtë të paraqesin kërkesë padi në gjykatë	13
C. Pezullimi i zbatimit të aktit administrativ	15
D. Paraqitja e çështjes në gjykatë	16

Hyrje

Tradicionalisht, kujdesi ndaj mjedisit dhe ndotja mjedisore janë konsideruar si probleme të një natyre lokale, por kjo ka ndryshuar thelbësisht në dekadat e fundit, pasi tashmë konsiderohet si një çështje e përbasave globale. Kështu, një nga organet më të rëndësishme ndërkombëtare me fokus të drejtat dhe liritë themelore të njeriut, si Këshilli për të Drejtat e Njeriut i Organizatës së Kombeve të Bashkuara (OKB), më 8 tetor, 2021, për herë të parë, me *Rezolutën 48/13*, vendosi të përfshinte të drejtën për një mjedis të pastër, të shëndetshëm dhe të qëndrueshëm në kategoritë e të drejtave të njeriut. Ky hap thelbësor, edhe pse i vonuar, është një kthesë e rëndësishme në vëmendjen, që në kuadër të OKB-së, por edhe të organizatave të tjera ndërkombëtare, ka marrë çështja e mjedisit. Ky ndryshim në qasjen ndaj mjedisit dhe në ndërgjegjësimin për trajtimin e mbrojtjes së tij, si një çështje që ka nevojë të menjëhershme për veprim, është rezultat i shumë viteve aktivizmi të organizatave të shoqërisë civile, të grupeve të interesit dhe ndërgjegjësimin në nivel kombëtar dhe ndërkombëtar për rëndësinë që paraqet mbrojtja e mjedisit.

Shqipëria ka kaluar 30 vjet nga ndryshimi i sistemit, duke ndryshuar edhe modelin e zhvillimit ekonomik. Bazuar në studimet e mëparshme, Shqipëria kishte potencial të lartë të pashfrytëzuar të burimeve natyrore. Më pas, shfrytëzimi pa kriter i burimeve natyrore, u pa si mënyrë për të luftuar varfërinë. Në këtë situatë, Shqipëria u orientua drejt projekteve zhvillimore nëpërmjet marrëveshjeve konçensionare në mënyrë të përsheptuar.

Prej dekadash, Shqipëria ka njohur një zhvillim në shumë sektorë, shpesh herë në kurriz të burimeve natyrore, i cili është shoqëruar edhe me dëme jo të vogla në planin mjedisor, ekonomik dhe social, që ka prodhuar gjithmonë e më shumë konflikte të natyrës gjyqësore.

1. E drejta mjedisore

E drejta mjedisore nënkupton tërësinë e rregullave që sigurojnë mbrojtjen e mjedisit. Një rol shumë të rëndësishëm në promovimin dhe adresimin e çështjeve mjedisore, si dhe në arritjen e ndërgjegjes kolektive mbi ndryshimet klimatike, e luajnë organizatat ndërkombëtare, kryesisht nëpërmjet të drejtës ndërkombëtare. E drejta ndërkombëtare e mjedisit, si pjesë e kësaj të drejte ndërkombëtare, ka për objekt mbrojtjen e mjedisit, kryesisht përmes marrëveshjeve dypalëshe dhe shumëpalëshe ndërkombëtare. Çdo shtet palë e këtyre marrëveshjeve, zotohet se do të ndër marrë nisma ligjore, në mënyrë që detyrimet dhe rekomandimet e parashikuara në këto marrëveshje, t'i vërë në zbatim, së pari, në mjedisin e vendit të tij.

E drejta mjedisore është në evolucion të vazhdueshëm, dhe përmbajtja e saj është e formuar nga kontributi i një numri të konsiderueshëm fushash të tjera. Ligjvënësit nuk mund të hartojnë një akt ligjor në këtë fushë pa kontributin thelbësor të shkencëtarëve të fushave të ndryshme të mbrojtjes së mjedisit. Një tipar i kësaj fushe është edhe se, shkelja e detyrimeve që burojnë nga e drejta mjedisore, në pjesën më të madhe të rasteve nuk i shkakton dëme vetëm 1 apo 2 personave, por dëmton komunitetin në tërësi. Ruajtja e mjedisit paraqet domosdoshmëri edhe për faktin se, nëse kryhet një akt me pasoja negative mjedisore, ai nuk mund të korrigjohet domosdoshmërisht nëpërmjet mjeteve tradicionale të lehtësimit të pasojave, si kthimi në gjendjen e mëparshme apo kompensimi, sepse në shumicën e rasteve, është praktikisht e pamundur që mjedisi të kthehet në gjendjen fillestare.

Republika e Shqipërisë, megjithëse një vend me një histori të shkurtër shtetërore, por edhe me një periudhë të gjatë izolimi, në përgjithësi, shfaq një qasje të hapur kundrejt të drejtës ndërkombëtare dhe ka një tendencë pozitive përsa i përket respektimit të detyrimeve që vijnë prej saj. Pas viteve 90-të, Shqipëria përjetoi një hapje të plotë lidhur me ndërtimin e marrëdhënieve bashkëpunuese me organizata dhe institucione ndërkombëtare, por gjithashtu edhe me pjesën më të madhe të shteteve të rajonit dhe të botës.

Shqipëria është një vend i cili në pjesën më të madhe të rasteve e *mirëpret* të drejtën ndërkombëtare në të gjitha format e saj. Rëndësia e të drejtës ndërkombëtare reflektohet edhe në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, si ligji themeltar i shtetit, ku parashikohet edhe epërsia që ka e drejta ndërkombëtare ndaj të drejtës vendase, kur ka përplasje midis tyre, duke mundësuar kështu, edhe zbatimin e drejtëpërdrejtë të të parës.

Republika e Shqipërisë është palë në marrëveshjet ndërkombëtare më të rëndësishme në fushën e të drejtës ndërkombëtare mjedisore. Parashikimet e këtyre marrëveshjeve, Shqipëria i ka reflektuar edhe në legjisllacionin e brendshëm. Në vijim do të trajtohen disa prej këtyre konventave dhe fusha e veprimtarisë së tyre.

1.1 Konventa e Aarhus-it "Për të drejtën e publikut për të pasur informacion, për të marrë pjesë në vendimmarrje dhe për t'iu drejtuar gjykatës për çështjet e mjedisit"

Gjykata e Lartë e Republikës së Shqipërisë, e cila ndodhet në majën e piramidës së pushtetit gjyqësor, i referohet Konventës së Aarhus-it, ndryshe si “Demokracia në fushën e mjedisit”.¹ Kjo konventë përfaqëson një akt juridik ndërkombëtar, e cila është bërë pjesë përbërëse e legjisllacionit

¹ Kjo Konventë është nënshkruar në 25 qershor, 1998 në Konferencën e Katërt Ministrore “Mjedisi për Evropën” të Komisionit Ekonomik të Kombeve të Bashkuara për Evropën (UNECE) dhe ka hyrë në fuqi në 30 tetor 2001.

të brendshëm të Republikës së Shqipërisë, pas ratifikimit me ligj.² Konventa e Aarhus-it përbëhet nga tre shtylla:

- i) Aksesi në informacionin mjedisor. Shtylla e parë e Konventës garantohet përmes legjislacionit të posaçëm mjedisor të Republikës së Shqipërisë, si ligji nr. 10431, datë 09.06.2011 “Për mbrojtjen e mjedisit”, i ndryshuar, si dhe në mënyrë të përgjithshme nga ligji nr. 119/2014 “Për të drejtën e informimit”;
- ii) Aksesi në vendimmarrjen mjedisore. Shtylla e dytë e Konventës rregullohet po nga ligji “Për mbrojtjen e mjedisit”; ligji nr. 10440/2011 “Për vlerësimin e ndikimit në mjedis”, i ndryshuar dhe aktet përkatëse nënligjore, si për shembull, Vendimi i Këshillit të Ministrave (V.K.M.) nr. 247, datë 30.04.2014 “Për përcaktimin e rregullave, të kërkesave e të procedurave për informimin dhe përfshirjen e publikut në vendimmarrjen mjedisore”, si dhe nga ligji nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”;
- iii) Aksesi në drejtësi për çështjet mjedisore. Shtylla e tretë, e konsideruar si shtylla thelbësore e Konventës, e cila garanton edhe zbatimin e dy shtyllave të para, rregullohet nga legjislacioni i posaçëm mjedisor, si dhe nga Kodi i Procedurave Administrative, ligji nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar, dhe nga Kodi i Procedurës Civile – akte këto, të cilat parashikojnë procedurën dhe rregullat e gjyqimit. Aksesi në drejtësi për çështjet mjedisore, ka për qëllim rishikimin e procedurave të kryera në shkelje të dy shtyllave të para të Konventës ose legjislacionit mjedisor në përgjithësi.

a. Konventa e Espoos, Për Vlerësimin e Ndikimit në Mjedis në Kontekstin Ndërkufitar

Konventa e Espoos përcakton detyrimin e Shteteve Palë të Konventës, për të vlerësuar ndikimin që mund të kenë në mjedis aktivitete të caktuara, në një fazë të hershme të planifikimit, për të gjitha ato projekte që vlerësohet, se do të kenë ndikim në mjedisin e më shumë se një shteti. Ajo përcakton gjithashtu detyrimin e përgjithshëm të shteteve për të njoftuar dhe konsultuar njëri-tjetrin për të gjitha projektet kryesore në shqyrtim, që ka të ngjarë të kenë një ndikim dukshëm të pafavorshëm mjedisor përtej kufijve shtetërorë.

Konventa parashikon detyrimin e shteteve palë për të informuar publikun përkatës në zonat e prekura, për t’u siguruar atyre mundësinë për të bërë komente ose kundërshtime mbi aktivitetin e propozuar, si dhe për përcjelljen e këtyre komenteve ose kundërshtimeve pranë autoriteteve vendimmarrëse.

1.2 Konventa e Helsinkit, për Mbrojtjen dhe Përdorimin e Vijave Ujore Ndërkufitare dhe Udhëzimet e Liqeneve Ndërkombëtare

Konventa e Helsinkit është nënshkruar në Helsinki në 1992, dhe ka hyrë në fuqi në 1996. Kjo Konventë, e cila është e hapur për nënshkrim nga të gjitha shtetet anëtare të OKB-së, është një akt unik ligjor ndërkombëtar dhe njëkohësisht, një platformë ndërqeveritare e cila synon të sigurojë përdorimin e qëndrueshëm të burimeve ujore ndërkufitare duke lehtësuar bashkëpunimin. Fillimisht

² Ratifikuar me ligjin nr. 8672, datë 26.10.2000.

i miratuar vetëm për aderimin e shteteve evropiane, ai tashmë është i hapur për aderim për të gjitha shtetet anëtare të OKB-së në vitin 2016.

Protokolli Shtesë i Konventës së Helsinkit “Për Ujin dhe Shëndetin”, është një akt unik, ligjërish i detyrueshëm, që synon të mbrojë shëndetin e njeriut duke menaxhuar më mirë ujin dhe duke reduktuar sëmundjet që lidhen me ujin. Protokolli ofron masat konkrete, për të përkthyer në praktikë të drejtat e njeriut për ujë dhe kanalizime.

1.3 Konventa e Bazelit, mbi kontrollin e lëvizjeve ndërkufitare të mbetjeve të rrezikshme dhe asgjësimin e tyre

Konventa e Bazelit u miratua në vitin 1989, pasi u negociua në fund të viteve 1980. Konventa hyri në fuqi në vitin 1992. Objektivi kryesor i Konventës së Bazelit është të mbrojë shëndetin e njeriut dhe mjedisin nga efektet e padëshirueshme të mbetjeve të rrezikshme.

Mbetjet e rrezikshme nuk mund të eksportohen në Antarktidë, në një shtet jo-palë në Konventën e Bazelit, ose në një shtet palë që ka ndaluar importin e mbetjeve të rrezikshme. Sidoqoftë, palët mund të hyjnë në marrëveshje dypalëshe ose shumëpalëshe për menaxhimin e mbetjeve të rrezikshme me shtete palë të tjera ose me shtete jo-palë, me kusht që marrëveshje të tilla të jenë “jo më pak të shëndetshme për mjedisin” sesa Konventa e Bazelit. Pra, këto marrëveshje dypalëshe midis shteteve, nuk duhet të sjellin ndryshime në mjedis, që shkojnë nën standardin që parashikon vetë Konventa që lejon lidhjen e këtyre marrëveshjeve. Kur lëvizja ndërkufitare e mbetjeve, në parim, nuk është e ndaluar, ajo mund të ndodhë vetëm nëse përbën një zgjidhje të shëndoshë për mjedisin, nëse respektohen parimet e menaxhimit të shëndoshë mjedisor dhe mosdiskriminimi, si dhe nëse kryhet në përputhje me Konventën e Bazelit.

1.4 Konventa e Bernës, mbi ruajtjen e gjallesave të egra evropiane dhe habitateve natyrore

Konventa e Bernës është e vetmja marrëveshje ndërkombëtare që ka si objektivi të saj ruajtjen e natyrës në Evropë. Kjo Konventë është miratuar në kuadër të Këshillit të Evropës në 1979, dhe është nënshkruar nga Bashkimi Evropian dhe 50 vende që janë të angazhuara për të mbrojtur gjallesat e egra, si speciet, ashtu edhe habitatet e tyre. Pavarësisht se, kjo Konventë është miratuar në kuadër të Këshillit të Evropës (KE), si një organizatë rajonale evropiane me 46 anëtarë, ajo është hapur për nënshkrim edhe ndaj vendeve jo anëtare të KE-së.

Konventa ka parashikuar një mjet unik monitorimi, i bazuar në anketa për shkelje të mundshme të Konventës që mund të paraqiten nga organizatat joqeveritare (OJQ) apo edhe nga çdo qytetar.

1.5 Traktati për Krijimin e Komunitetit të Energjisë³

Komuniteti i Energjisë është një organizatë ndërkombëtare, në të cilën anëtarë janë Bashkimi Evropian, Shqipëria dhe 8 vende të tjera të Evropës Lindore. Objektivi i kësaj organizate është të shtrijë rregullat, standardet dhe parimet e tregut të brendshëm të energjisë së BE-së, tek shtetet

³ Ratifikuar me ligjin nr. 9501, dt.03.04.2006.

anëtare.⁴ Kjo synohet të arrihet ndër të tjera, duke zbatuar nga shtetet anëtare legjislacionin e BE-së në fushën e energjisë, mjedisit, ndryshimeve klimatike, konkurrencës dhe burimeve të rinovueshme. Traktati parashikon që pas hyrjes në fuqi të tij, ndërtimi dhe realizimi i projekteve të reja në secilin vend, duhet patjetër të jetë në përputhje me të drejtën e BE-së. Komuniteti i Energjisë monitoron progresin e bërë nga vendet anëtare, dhe referuar raportit të fundit, rezultojnë se Shqipëria nuk i ka përmbushur ende plotësisht detyrimet e saj në raport me të drejtën e BE-së.⁵

2. E drejta mjedisore në Shqipëri

Iniciativa kryesore lidhur me adresimin e çështjeve mjedisore ka qenë meritë e komunitetit ndërkombëtar. Traktatet e parë ndërkombëtarë në fushën e mbrojtjes së mjedisit nisën të miratoheshin vetëm kur filluan të ndihen efektet ndërkufitare të ndotjes dhe dëmtimit të mjedisit. Disa shembuj janë Konventa për Mbrojtjen e Shpendëve të Nevojshëm në Bujqësi dhe Konventa për Mbrojtjen e Specieve të Rrezikuara nga Zhdukja, që u finalizuan me formimin e të drejtës ndërkombëtare mjedisore me Konferencën e Stokholmit në 1972. Vendet komuniste u përfshinë vetëm pjesërisht në normat e reja juridike që po miratoheshin në këtë periudhë lidhur me të drejtën mjedisore.

Gjatë komunizmit, ligjet e brendshme mjedisore ishin në dukje të sakta dhe kishin standarde strikte, por ato nuk ishin të zbatueshme.⁶ Atyre u mungonin parakushtet e duhura teknologjike dhe ekonomike, struktura e përshtatshme institucionale, dhe kishte një mungesë të plotë të pjesëmarrjes së publikut. Gjatë sistemeve totalitare, janë evidentuar disa dëme mjedisore. Shfrytëzimi i tepërt i burimeve natyrore në shërbim të industrisë së rëndë dhe ekonomisë qendrore të planifikimit, që synonte shndërrimin e mjedisit në shërbim të bujqësisë, solli efekte të rënda në prerjen e pyjeve dhe rritjen e aktivitetit gërryes të tokës. Si rezultat i mungesës së informacionit mjedisor, qytetarët nuk i kushtuan aspak rëndësi çështjeve mjedisore për shkak të mungesës së interesit, prioritetit të problemeve ekonomike, por edhe mungesës së pronës private.

Pas vendosjes së qeverive demokratike, shumë njerëz shpresonin se mjedisi mund të përmirësohej pothuajse aq lehtë sa ishte çmontuar regjimi i vjetër. Entuziazmi dhe shpresat e mëdha humbën shpejt dhe do të zëvendësoheshin nga zhgënjimi. Për këtë ekzistonin të paktën tre arsye⁷: Së pari, dëmet ishin të mëdha dhe shkaqet e tyre ishin të rrënjosura thellë në strukturën ekzistuese industriale dhe ekonomike. Së dyti, nuk kishte përvojë dhe njohuri të mjaftueshme për të zgjedhur metodat më efikase të pastrimit të mjedisit. Një nga gabimet e rënda të kryera ishte trajtimi i çështjeve mjedisore të izoluara, dhe jo si pjesë e procesit të përgjithshëm të tranzicionit. Së treti, entuziazmi fillestar nuk ishte as i fortë dhe as nuk zgjati mjaftueshëm për të konkurruar me sukses me aspekte të tjera të rëndësishme të tranzicionit, siç ishte veçanërisht aspekti i zhvillimit ekonomik.

Një ndër arsyet se përse problematikat mjedisore kanë marrë një vëmendje të madhe në vend, është për shkak të vëmendjes akoma më të madhe që ato kanë në nivel ndërkombëtar, me objektivin për harmonizimin e politikave mjedisore. Si një vend të cilit i janë çelur negociatat për t'u anëtarësuar në Bashkimin Evropian, Shqipëria ka detyrimin që të përshtasë kuadrin e saj ligjor, me legjislacionin

⁴ Shih: <https://www.energy-community.org/>.

⁵ *Annual Implementation Report*, Energy Community Secretariat, 1 November, 2022, ff. 14-30.

⁶ Moldan, B., "Transition and Environment", *Macalester International*: Vol. 2, Article 10, 1995.

⁷ Po aty.

e BE-së. Studime të ndryshme vlerësojnë se një gjë e tillë mbart një kosto shumë të lartë për vendet, e vlerësuar tek rreth 2-3% e GDP-së së vendit.⁸

Ligji i parë për mbrojtjen e mjedisit pas komunizmit është ligji nr. 7664, datë 21.01.1993 “*Mbrojtja e mjedisit*”. Ky ligj hodhi bazat e para për një mbrojtje të qëndrueshme të mjedisit krahas zhvillimit të shoqërisë. U njohën parimet ndërkombëtare të mbrojtjes së mjedisit, u përcaktuan organet kompetente për mbrojtjen dhe menaxhimin e mjedisit, si dhe u rregullua mënyra e kontrollit dhe dhënia e informacionit mjedisor. Gjatë kësaj periudhe, legjisllacioni u pasurua me ligje të tjera të fushës që ndihmuan në menaxhimin dhe mbrojtjen e mjedisit. Për rrjedhojë, mbrojtja e mjedisit është pasqyruar edhe në normat penale të miratuara në Kodin Penal të vitit 1995, ku është përfshirë një kapitull për krimet mjedisore, në të cilin, në vitin 2019, janë shtuar një sërë veprash penale të reja.

Ligji nr. 8934, datë 05.09.2002 “*Për mbrojtjen e mjedisit*” hodhi themelet për një legjisllacion mjedisor bashkëkohor. Me krijimin e Ministrisë së Mjedisit, si një institucion qendror i dedikuar për mbrojtjen e mjedisit, aspekti organizativ i organeve mjedisore mori dimensione të reja. Në përbërje të strukturave të saj, u ngritën drejtori, sektorë e organizma vartës që i shërbejnë drejtpërdrejt realizimit të detyrimeve që ka kjo ministri për mbrojtjen e mjedisit.

Mbrojtja e mjedisit aktualisht rregullohet nga një seri ligjesh dhe aktesh nënligjore të dala në zbatim të tyre, të cilat kanë qenë edhe objekt ndryshimesh të shpeshta. Ligjet kryesore që përbëjnë korpusin ligjor të së drejtës mjedisore në Shqipëri janë: ligji nr. 10431, datë 09.06.2011 “*Për mbrojtjen e mjedisit*”, i ndryshuar; ligji nr. 10440, datë 07.07.2011 “*Për Vlerësimin e Ndikimit në Mjedis*”; ligji nr. 10463, datë 22.09.2011 “*Për menaxhimin e integruar të mbetjeve*”, i ndryshuar; ligji nr. 111, datë 15.11.2012 “*Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore*”; etj.

2.1 Kushtetuta

Mjedisi i shëndetshëm dhe ekologjikisht i përshtatshëm për brezat e sotëm dhe të ardhshëm përbën një prej objektivave socialë që shteti shqiptar synon të arrijë referuar parashikimeve të Kushtetutës së vendit.⁹ Nga ana tjetër, në seksionin e lirive dhe të drejtave, në kuadër të mjedisit, Kushtetuta njeh vetëm të drejtën për t’u informuar për mjedisin dhe gjendjen e tij.¹⁰ Përpara vitit 2020, Shqipëria ka miratuar disa akte nënligjore të cilat synojnë uljen e ndikimeve negative të ndryshimeve klimatike, marrjen e masave për të ulur emetimet e gazrave serë nga veprimtaritë e ndryshme njerëzore, si dhe masa të tjera, me fokus përmbushjen e detyrimeve ndërkombëtare të vendit. Megjithatë, do të ishte ligji nr. 155, datë 17.12.2020 “*Për ndryshimet klimatike*”, i cili do të krijonte kornizën ligjore përkatëse, në referencë edhe të legjisllacionit të Bashkimit Evropian në këtë fushë. Për këtë arsye, fokusi kryesor i kësaj pike, do të jetë pikërisht analiza e këtij ligji dhe, për sa është e mundur, nxjerrja në pah dhe analiza e akteve nënligjore në vendin tonë lidhur me këtë fushë.

2.2 Ligji nr. 10431/2011 “Për mbrojtjen e mjedisit”, i ndryshuar

Ky ligj përbën bazën e legjisllacionit mjedisor, duke përcaktuar parimet dhe kushtet e përgjithshme të mbrojtjes së mjedisit. Qëllimi i ligjit është mbrojtja, ruajtja dhe përmirësimi i mjedisit dhe si

⁸ Joann Carmin and Stacy D. Vandever, *Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession*, f. 8.

⁹ Neni 59, 1(d), i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

¹⁰ Neni 56 i Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë.

rrjedhojë, edhe i cilësisë së jetës. Parashikimet ligjore janë hartuar të tilla që të garantojnë zhvillim të qëndrueshëm.

Ligji parashikon se përbërësit e mjedisit: ajri, uji, toka dhe natyra duhet të mbrohen nga ndotja me anë të masave përkatëse si dhe të përmirësohet cilësia e tyre. Me qëllim mbrojtjen e mjedisit, autoritetet publike duhet të hartojnë dhe zbatojnë strategji dhe plane kombëtare dhe vendore efektive në mënyrë periodike.

Me qëllim parandalimin e efekteve negative në mjedis, projektet e zhvillimit i nënshtrohen procesit të “Vlerësimit të Ndikimit në Mjedis” (VNM). Ky vlerësim duhet të kryhet nga zhvilluesi i projektit, duke përcaktuar efektet e drejtpërdrejta dhe jo të drejtpërdrejta mbi tokën, ujin, detin, ajrin, pyjet, klimën, popullsinë, shëndetin e njeriut, florën dhe faunën, peizazhin natyror, pasuritë materiale, trashëgiminë kulturore, etj, duke pasur parasysh edhe lidhjet e tyre të ndërsjella. Veprimtaritë që mund të kenë ndikim në mjedis, kanë detyrimin të pajisen paraprakisht me “lejen e mjedisit” përkatëse, ku përcaktohen kushtet e nevojshme për të garantuar se veprimtaria/instalimi do të përmbushë kërkesat e legjislacionit mjedisor në fuqi.

Përveç rasteve kur përbën veprë penale, ky ligj parashikon mjetet përkatëse ligjore administrative dhe gjyqësore që mund të përdoren ndaj çdokujt që dëmton mjedisin, si dhe të drejtën e publikut për të marrë pjesë në vendimmarrje, duke i dhënë mundësinë publikut të ketë rol aktiv në mbrojtjen e mjedisit.

Ashtu sikurse të gjithë kanë të drejtë për një mjedis të shëndetshëm, në të njëjtën kohë, secili mban përgjegjësi për veprimet në dëm të mjedisit, mbështetur në parimin “ndotësi paguan” me qëllim parandalimin, zhdëmtimin, dhe rehabilitimin e të gjithë dëmit që i shkaktohet mjedisit. Institucioni i ngarkuar me detyrën për të mbikëqyrur më së shumti respektimin e këtij ligji, është Agjencia Kombëtare e Mjedisit (AKM), si një organ i krijuar me ligj që ka si detyra kryesore hartimin dhe vënien në zbatim të politikave të mjedisit, monitorimin e zbatimit të legjislacionit mjedisor dhe licensimin e veprimtarive dhe aktiviteteve që mund të kenë ndikim në mjedis.

2.3 Ligji 10440, datë 07.07.2011 “Për vlerësimin e ndikimit në mjedis”, i ndryshuar

Me qëllim mbrojtjen e mjedisit nga projektet e propozuara publike ose private të cilat mund të shkaktojnë efekte të drejtpërdrejta ose jo të drejtpërdrejta në mjedis, ky ligj parashikon rregullat dhe procedurat për parandalimin, minimizimin dhe kompensimin e dëmeve në mjedis, që pa u miratuar ende këto projekte.

Procedura e vlerësimit të ndikimit në mjedis përfshin:

- a) procesin paraprak të vlerësimit të ndikimit në mjedis;
- b) procesin e thelluar të vlerësimit të ndikimit në mjedis.

Ligji ka përcaktuar një listë referuese lidhur me kategoritë e projekteve të cilat i nënshtrohen vlerësimit paraprak mjedisor, por në vlerësimin e AKM-së, një projekt pjesë e kësaj liste, mund të kërket t’i nënshtrohet vlerësimit të thelluar, kur konstatohet se ndikimi që projekti do të ketë në mjedis është i konsiderueshëm. Një rol të rëndësishëm luan edhe publiku i prekur nga projekti i propozuar dhe organizatat jofitimprurëse. Zhvilluesi i projektit që i nënshtrohet procedurës së thelluar të VNM-së, ka detyrimin të zhvillojë procedurë informimi dhe/ose konsultimi me publikun, në varësi të procedurës dhe projektit.

Autoritetet të cilat kanë për detyrë të lëshojnë leje ose licenca për veprimtari të caktuara janë të

detyruara të marrin në konsideratë deklaratën për VNM-në ose Deklaratën Mjedisore. Çdo vendimmarrje e cila vjen në kundërshtim me përmbajtjen e tyre, duhet të jetë e argumentuar. Nëse veprimtaria apo projekti, që i është nënshtruar procesit të VNM-së, nuk fillon zbatimin në terren brenda 2 vjetëve nga data e miratimit të deklaratës apo vendimit për VNM-në, atëherë këto dokumente konsiderohen të pavlefshme dhe procesi i VNM-së fillon nga e para.

a. Ligj nr. 155/2020, “Për ndryshimet klimatike”

Republika e Shqipërisë, si një shtet palë i Konventës Kuadër të Kombeve të Bashkuara (OKB) për Ndryshimet Klimatike, i Traktatit të Energjisë, si dhe i angazhimeve në kuadër të anëtarësimit në Bashkimin Evropian, ka ndër të tjera edhe detyrimin që të marrë masat e nevojshme për të kontribuar në uljen e efekteve të ngrohjes globale. Një ndër hapat më të rëndësishëm në këtë drejtim, ishte miratimi i ligjit të parë kuadër për ndryshimet klimatike, konkretisht i ligjit nr. 155/2020. Objektivi kryesor i ligjit për ndryshimet klimatike është krijimi i një kuadri ligjor dhe institucional gjithëpërfshirës, për marrjen e masave për uljen e shkarkimeve të gazeve me efekt serë dhe në përshpejtimin e përshtatjes ndaj ndryshimeve klimatike, duke kontribuar në përpjekjet globale në këtë fushë. Ligji ka listuar se cilët janë objektivat kombëtarë për ndryshimet klimatike, me qëllim dhënien e kontributit në këtë sfidë globale, duke listuar ndër të tjera: zvogëlimin e shkarkimeve të gazeve me efekt serë; rritjen e aftësisë për t’u përshtatur ndaj efekteve të dëmshme të ndryshimeve klimatike; diversifikimin ekonomik, menaxhimin e qëndrueshëm të burimeve natyrore, etj.

Për shkak të elementëve kompleks që parashikon arritja e objektivave të përcaktuara në këtë ligj, perioda tranzitore për plotësimin me akte nënligjore në zbatim të ligjit është mjaft e gjatë – katër vjet, dhe një pjesë e akteve nënligjore që tashmë janë miratuar më parë, janë lënë ende në fuqi.

3. E drejta e komuniteteve dhe e OJF-ve për të adresuar çështjet e dëmtimit të mjedisit në gjykatë

Njerëzit shpesh kanë vlera dhe përparësi të ndryshme në lidhje me menaxhimin dhe përdorimin e një burimi natyror. Mosmarrëveshjet mbi burimet natyrore janë të zakonshme. Konflikte të tilla ekzistojnë në një farë mase në çdo shoqëri, pavarësisht nëse pranohen publikisht ose jo. Ekzistenca e konflikteve mbi burimet natyrore nuk është domosdoshmërisht negative. Konflikte të tilla mund të jenë të dobishme në përcaktimin e nevojave konkurruese për burime brenda komuniteteve dhe shoqërisë. Forma dhe intensiteti i konflikteve të burimeve natyrore ndryshojnë shumë nga vendi në vend, dhe me kalimin e kohës, brenda çdo vendi.

Legjislacioni në Republikën e Shqipërisë parashikon një kuadër të kompletuar ligjor dhe procedural, lidhur me mundësinë e subjekteve fizikë, individëve dhe subjekteve të ndryshme juridike, për t’iu drejtuar institucioneve administrative dhe/ose gjykatës. Në vijim do të trajtohen hapat që mund dhe duhet të ndiqen nga çdo subjekt që ka interes të adresojë institucionalisht një çështje mjedisore.

4. E drejta për informim dhe pjesëmarrje në vendimmarrjet mjedisore

E drejta e informimit është një nga të drejtat bazë që legjislacioni i njeh publikut veçanërisht në çështjet mjedisore, madje duke e ngritur këtë të drejtë në nivel kushtetues, dhe e mbrojtur nga akte kombëtare dhe ndërkombëtare. Kjo e drejtë, sipas këtyre akteve, gëzon mbrojtje ligjore. Kështu, e drejta për t’u informuar në lidhje me çështjet mjedisore është parashikuar në Kushtetutë, ku

specifikisht në nenin 56 të saj, parashikohet se: “Kushdo ka të drejtë të informohet për gjendjen e mjedisit dhe për mbrojtjen e tij”.

Ky nen sanksionon parimin e përgjithshëm, që çdo qytetari i garantohet e drejta për të marrë informacion në lidhje me mjedisin, por mënyra e dhënies, kërkimit të informacionit, dhe procedurat që duhet të ndiqen, janë parashikuar në ligjet dhe aktet nënligjore të posaçme. Detyrimi i autoriteteve publike për të dhënë informacion për çështjet mjedisore rrjedh edhe nga Konventa e Aarhusit, dhe nga neni 47, i ligjit “Për mbrojtjen e mjedisit”, të ndryshuar, ku parashikohet se: “Çdo personi fizik dhe juridik i sigurohet informacioni i disponueshëm për mjedisin, pa qenë nevoja të shfaqë një interes specifik për të.”

Përfshirja e publikut në vendimmarrje për çështjet mjedisore është konsideruar me rëndësi të veçantë, dhe si e tillë kjo e drejtë është sanksionuar në akte ndërkombëtare dhe kombëtare. Siç u trajtua, Konventa e Aarhusit e ka parashikuar këtë të drejtë si një nga shtyllat e rëndësishme për mbrojtjen e mjedisit, e cila gëzon mbrojtje gjyqësore.

Ligji “Për vlerësimin e ndikimit në mjedis”, i ndryshuar, përcakton në nenin 14 të tij se cilët janë aktorët që marrin pjesë në procedurën e ndikimit në mjedis, ku krahas autoriteteve publike të përfshira dhe zhvilluesit të projektit, pjesëmarrës është edhe publiku dhe organizatat jofitimprurëse.

Mirëpo, përfshirja e publikut duhet të bëhet në mënyrën dhe kohën e duhur, si dhe të jetë efektive. Kështu, në mënyrë të detajuar, procesi i përfshirjes së publikut në llojet e ndryshme të procedurave të lidhura me vendimmarrjen mjedisore, në kohën e miratimit të lejes mjedisore për këtë projekt, rregullohej nga V.K.M.-ja nr. 994, datë 02.07.2008 “Për tërheqjen e mendimit të publikut në vendimmarrje për mjedisin”. Kjo V.K.M. ka qenë në fuqi deri në datën 30 prill, 2014, kur është miratuar V.K.M.-ja nr. 247, “Për përcaktimin e rregullave, të kërkesave e të procedurave për informimin dhe përfshirjen e publikut në vendimmarrjen mjedisore”.

Hapat proceduralë që duhet të respektohen nga zhvilluesi i projektit dhe nga autoritetet publike, sipas kësaj V.K.M.-je, janë si vijon:

1. Autoritetet publike, që licencojnë veprimtari me ndikim në mjedis, sigurohen me dokumente se propozuesi i veprimtarisë:

a) ka marrë miratimin e organit të qeverisjes vendore, në territorin e të cilit do të ushtrohet veprimtaria, për instalimin dhe funksionimin e veprimtarisë;

b) ka vënë në dijeni publikun e ndikuar dhe ka komunikuar, paraprakisht, me të, për veprimtarinë, që do të ushtrojë;

c) ka marrë, sipas rastit, deklaratë mjedisore, leje mjedisore, leje të integruar, autorizimin ose pëlqimin mjedisor, në kuadër të të cilave është kryer edhe këshillimi me publikun e interesuar.

[...]

3. Për veprimtaritë, që kanë ndikim në mjedis, Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave¹¹ siguron pjesëmarrjen e publikut, duke zbatuar këto procedura:

a) Brenda 5 ditëve nga data e marrjes së kërkesës për t'u pajisur me leje mjedisi, i kërkon kryetarit të njësisë së qeverisjes vendore, ku do të zbatohet projekti, të organizojë diskutimin me publikun e ndikuar;

b) Dërgon në njësinë përkatëse të qeverisjes vendore dokumentet e projektit a të veprimtarisë, për t'ia vënë në dispozicion publikut.

¹¹ Tashmë e quajtur Ministria e Mjedisit dhe Turizmit.

Me këto dokumente kuptojmë:

- i) Një përmbledhje të projektit teknik dhe të raportit të vlerësimit të ndikimit në mjedis të veprimtarisë, e cila hartohet nga kërkuesi në 10 kopje;
- ii) Projektlejen mjedisore për veprimtarinë, në 5 kopje;
- iii) Tri kopje të dosjes së plotësuar nga kërkuesi, kur pjesëtarë të publikut duan të njihen në mënyrë të plotë me të.

c) Materialet e kërkuara në shkronjën "b" të kësaj pike, hartohen në gjuhën shqipe dhe me terminologji të thjeshtë.

4. Njësia e qeverisjes vendore dhe Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave me mjetet e mundësitë, që kanë, njoftojnë publikun e ndikuar, brenda 5 ditëve, nga data e marrjes së dokumenteve të përmendura në shkronjën "b" të pikës 3 të këtij vendimi.

5. Njoftimi hartohet me shkrim dhe publikohet gjatë 20 ditëve pa ndërprerje:

a) në radio e tv-të vendore;

b) në faqen e internetit të organit;

c) në botime të përditshme apo periodike, kur është e mundur;

ç) në tabelën e njoftimeve të njësisë së qeverisjes vendore.

6. Njoftimi i qeverisjes vendore përcakton:

a) vendin, ku qëndron i depozituar dokumentacioni;

b) afatin kohor për dhënien e mendimit, i cili është jo më pak se 1 muaj nga data e fundit e shpalljes së njoftimit;

c) vendin, datën dhe orën e organizimit të diskutimit me publikun e ndikuar.

7. Në diskutimin me publikun marrin pjesë specialistë të ministrisë, kërkuesi, me ekspertët e certifikuar, që kanë përgatitur raportin e VNM-së, specialistë të ministrive, që kanë lidhje me këtë veprimtari.

8. Specialistët e Ministrisë së Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave mbajnë procesverbalin e takimit, ku shënohen të gjitha sugjerimet, vërejtjet dhe propozimet e publikut.

9. Vërejtjet pasqyrohen në projektlejen. Për propozimet, që nuk reflektohen, jepen argumentet përkatëse.

Përfshirja e publikut gjatë procedurës së thelluar të vlerësimit të ndikimit në mjedis, në ndryshim nga procedura paraprake, përmban më shumë faza, për shkak se projekti i propozuar nga zhvilluesi ndodhet tashmë në një stad më të avancuar. Informacioni dhe dokumentacioni që duhet t'i vendoset në dispozicion publikut është më i gjerë dhe rëndësia e pjesëmarrjes së tij në vendimmarrje është më e madhe.

Për të pasur një proces sa më transparent, këto organe duhet t'i publikojnë menjëherë në faqen e tyre të internetit të dhënat e monitorimit. Më pas, çdo i interesuar ka të drejtë që të marrë një kopje të të dhënave të monitorimit të paraqitura nga zhvilluesi pas paraqitjes së kërkesës pranë Agjencisë Kombëtare të Mjedisit apo Agjencisë Rajonale të Mjedisit.

Çdo individ ka të drejtë për të paraqitur ankim ndaj veprimeve apo mosveprimeve të organit publik në lidhje me zhvillimin e procedurës së njoftimit dhe konsultimit publik. Organi kompetent ku paraqitet ankimi është Ministri i fushës (që mbulon mjedisin). Pavarësisht se e drejta e publikut për të marrë pjesë në hartimin e projektakteve për çështjet mjedisore është parashikuar në disa akte ligjore dhe nënligjore, në praktikë konstatohet se këto dispozita shpesh respektohen në mënyrë fiktive.

Pjesëmarrja e publikut në konsultimin për VNM-të, duhet të jetë reale dhe jo thjesht një formalitet. Vlerësimi i ndikimit në mjedis, nuk mund të konsiderohet i plotë, nëse nuk është realizuar i rregullt

procesi i konsultimit me publikun, duke i përshkruar të gjitha dimensionet e projektit që do të zhvillohet, si dhe duke pasqyruar të gjitha qëndrimet që publiku ka. Këto qëndrime, rezerva, komente, kundërshtime, duhet të gjejnë pasqyrim në raportin e VNM-së, madje të gjejnë pasqyrim në ndryshimin e projektit për të akomoduar këto kundërshtime.

A. Ankimi administrativ

Në rast se vendimmarrja administrative e organit publik për miratimin e një projekti, është në kundërshtim me interesat e komunitetit, apo dëmton rëndë mjedisin, të gjithë të interesuarit kanë të drejtë të iniciojnë një procedurë administrative, duke ankimuar këtë vendim pranë organit, i cili është eprori i organit që ka miratuar projektin përkatës. Kjo procedurë rregullohet nga Kodi i Procedurave Administrative, dhe realizimi i saj, është një kusht i domosdoshëm paraprak për të mundësuar më pas ndjekjen gjyqësore të procesit. Sigurisht, ky rregull vlen vetëm për ato procedura ligjore për të cilat ankimi administrativ përcaktohet si i domosdoshëm, pasi mjaft procedura administrative mund të kundërshtohen menjëherë në gjykatë.

Ankimi administrativ, mund të paraqitet jo vetëm për të kundërshtuar një akt administrativ të nxjerrë nga një organ publik (veprim), por edhe për të ankimuar një mosveprim të këtij organi, i cili kishte detyrimin që të vepronte, apo të miratonte një akt brenda afatit kohor të përcaktuar me ligj. Është thelbësore që ankimi të kryhet brenda afateve kohore të parashikuara me ligj. Kodi i Procedurave Administrative parashikon që ankimi administrativ duhet të paraqitet brenda 30 (tridhjetë) ditëve, duke filluar nga dita e njoftimit të palës së interesuar për aktin administrativ ose kundërshtimin e organit publik për të nxjerrë një akt të tillë.

Paraqitja e ankimit administrativ është e këshillueshme edhe në rastet kur kjo nuk kërkohet shprehimisht nga ligji, pasi ky veprim mund të vërë në pozitë organin e administratës publike. Së dyti, nga kjo kërkesë/ankim mund të merret informacion i cili nuk disponohej më parë, lidhur me arsyet e autoritetit publik për vendimmarrjen. Së treti, shmangen kostot që mund të krijohen për shkak të ndjekjes gjyqësore të çështjes.

Nëse organi publik epror përcakton se ankimi është i drejtë dhe i bazuar në ligj, ai lëshon një akt administrativ të ri që anulon, tërheq apo ndryshon aktin e ankimuar, ose nxjerr aktin e kërkuar nga pala e interesuar në rastin kur organi publik ka refuzuar të ndër marrë një veprim të tillë më parë.

B. Subjektet që kanë të drejtë të paraqesin kërkesë padi në gjykatë

Çdo subjekt i të drejtës, në momentin që i drejtohet një gjykatë të caktuar me një kërkim specifik, ka si detyrim fillestar dhe thelbësor, të provojë përpara gjykatës se ai ka një interes të ligjshëm për këtë çështje, e njohur dhe si “legjitimimi aktiv” në proces. Përballë legjitimitimit aktiv, është “legjitimimi pasiv”, pra që padia duhet të drejtohet vetëm kundër atij, që me faktin ose me veprën e tij, mohon, zotëron ose shkel të drejtën e kërkuarit. Për çështjet mjedisore, ku aktet që kundërshtohen nuk i janë drejtuar drejtpërdrejt subjekteve që i kundërshtojnë këto akte, ka pasur mjaft vështirësi që publikut të gjerë dhe OJF-ve t’u njihet dhe pranohet legjitimimi aktiv. Për këtë arsye, vlerësohet se mënyra më e mirë për të argumentuar se çfarë përbën interes të ligjshëm në këtë kontekst, është nëpërmjet referimit të praktika gjyqësore e Gjykatës së Lartë të Republikës së Shqipërisë, e cila e ka trajtuar çështjen e legjitimitimit aktiv në 3 vendime të vitit 2021, duke u bazuar edhe në praktikën

gjyqësore të Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, apo siç njihet edhe si “Gjykata e Strasburgut”. Konkretisht, legjitimimi aktiv është trajtuar në një çështje me paditës 27 banorë të Njësisë Administrative Margegaj, qyteti Bajram Curri, Bashkia Tropojë, si dhe një OJF, “Shoqata Toka”, lidhur me ndërtimin e HEC-eve në luginën e Valbonës;¹² në një çështje me paditës 53 banorë të fshatit Laknas, Bashkia Kamëz, si dhe një OJF, “Shoqata e Bujqësisë Organike”, lidhur me ndërtimin e një kompleksi bujqësor në një pyll në pronësi të Bashkisë Kamëz, i cili shfrytëzohej nga banorët si zonë e gjelbër pushimi dhe qëndrimi;¹³ dhe, çështja me paditës 3 OJF dhe një qytetar, lidhur me ndërtimin e Uzinës së Petëzimit dhe Shkrirjes në qytetin e Kurbinut.¹⁴

Gjykata e Lartë ka pranuar se, në interpretim të standardeve të parashikuara në Konventën e Aarhus-it dhe në legjislacionin shqiptar, e drejta për t’iu drejtuar gjykatës për çështjet e mjedisit dallon nga rastet e tjera të mosmarrëveshjeve gjyqësore, ku palët i drejtohen gjykatës për të kërkuar rivendosjen e një të drejte të shkelur. Për shkak të natyrës së të drejtave të pretenduara të shkelura në çështjet mjedisore, vështirësohet plotësimi i një prej kushteve thelbësore të ngritjes së padisë, interesi i drejtpërdrejtë, pasi në këto çështje mbrohen të drejta më karakter të përgjithshëm.

E drejta për t’iu drejtuar gjykatës është e pasqyruar në nenin 9, të Konventës së Aarhus-it, në të cilën parashikohet se “[...]”

2. Çdo Palë, brenda kuadrit të legjislacionit kombëtar, do të sigurojë që anëtarët e publikut të interesuar që: (a) kanë interes të mjaftueshëm, ose (b) u është cenuar një e drejtë, në rast se ligji procedural i një Palë e kërkon këtë si parakusht, do të kenë të drejtën për një procedure shqyrtimi përpara gjykatës dhe/ose çdo organi tjetër të pavarur dhe të paanëshëm, të krijuar me ligj, për të mos pranuar legalitetin substantive dhe procedural të çdo vendimi, akti ose lënie mënjanë, sipas klauzolave të nenit 6 dhe, kur kjo parashikohet në ligjin kombëtar dhe pa paragjykuar paragrafin 3 më poshtë, të klauzolave të tjera përkatëse të kësaj Konvente. Çfarë përbën interes të mjaftueshëm dhe cenim të një të drejte do të përcaktohet, në përputhje me kërkesat e legjislacionit kombëtar dhe me objektivin për t’i dhënë publikut të interesuar të drejta me të zgjeruara për t’ju drejtuar gjykatës, brenda sferës së kësaj Konvente. Për këtë qëllim, interesi i një organizate jo qeveritare që plotëson kërkesat e referuara në nenin 2, paragrafi 5, do të konsiderohet i mjaftueshëm për qëllimin e nënparagrafit (a) me lart. Organizatat e tilla do të konsiderohen si organizata që kanë të drejta, të cilat u cenohen për qëllimet e nënparagrafit b me lart. Klauzolat e paragrafit 2 nuk do të përjashtojnë mundësinë e një procedurë shqyrtimi paraprak përpara një autoriteti administrativ dhe nuk do të ndikojnë kërkesën e shterimit të procedurave të shqyrtimit administrativ, përpara apelimit të procedurave gjyqësore të shqyrtimit, në rastet kur një kërkesë e tillë ekziston në ligjin kombëtar.

3. Përveç kësaj dhe pa paragjykuar procedurat e shqyrtimit, të referuara në paragrafët 1 dhe 2 me lart, çdo Palë do të sigurojë që, në rastet kur anëtarët e publikut plotësojnë kriteret, në se ka të tilla në ligjin kombëtar, ata do të kenë të drejtë për t’ju drejtuar procedurave administrative ose gjyqësore për të mos pranuar veprimet apo neglizhimet nga personat private dhe autoritetet publike, të cilat janë në kundërshtim me klauzolat e legjislacionit të vet kombëtar, në lidhje me mjedisin.”

Shtylla e tretë e Konventës së Aarhus-it përmban në vetvete tre elementë të rëndësishëm: 1. Gëzimin e legjitimitit aktiv për të vënë në lëvizje gjykatën; 2. Realizimin praktik të së drejtës, duke shmangur kostot e larta të procesit gjyqësor; dhe, 3. Mundësinë që vendimi gjyqësor të rivendosë të drejtën e shkelur. Konventa parashikon se për të ngritur një çështje përpara gjykatës, personi duhet të ketë një

¹² Vendimi nr. 1177, datë 21.07.2021, i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.

¹³ Vendimi nr. 1259, datë 30.07.2021, i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.

¹⁴ Vendimi nr. 2066, datë 23.11.2021, i Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë.

interes të mjaftueshëm për çështjen ose t'i jetë cenuar një e drejtë. Konventa referon në legjislacionin kombëtar, në mënyrë që publikut t'i jepen të drejta më të zgjeruara për t'iu drejtuar gjykatës, për çështje që kanë të bëjnë me qasjen në informacion apo pjesëmarrjen e publikut në procesin e vendimarrjes.

Ligji nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar, në neni 15, shkronja “d”, parashikon se të drejtën për të paraqitur padi e ka çdo shoqatë apo grup interesi që pretendon se është cenuar një interes i ligjshëm publik, nga një akt normativ ose nga një akt administrativ, në rast se një e drejtë e tillë u njihet me ligj.

Bazuar në Konventën e Aarhus-it, dhe në ligjin nr. 49/2012, të ndryshuar, Gjykata e Lartë ka mbajtur qëndrimin se qytetarët dhe OJF-të gëzojnë legjitimitet aktiv në ngritjen e padive lidhur me çështjet mjedisore, për sa kohë provohet një “interes i mjaftueshëm” në çështjen konkrete, në rast se, në cilësinë e kërkuesve paraqiten një grup qytetarësh që preken nga vijimi i punimeve, të cilët janë banorë të zonës, si dhe organizata jofitimprurëse, të cilat kanë për qëllim të aktivitetit të tyre promovimin dhe mbrojtjen e mjedisit.

Për të provuar lidhjen e anëtarëve të komunitetit me projektin e kundërshtuar, mund të përdoret çdo mjet prove i nevojshëm: vërtetime nga gjendja civile; vërtetime pronësie; apo dokumente të tjerë të cilët e lidhin personin përkatës me zonën ku pritet të zhvillohet projekti.

C. Pezullimi i zbatimit të aktit administrativ

Edhe nëse bëhet një ankim në gjykatë ndaj një akti administrativ, si për shembull një vendimi, kjo nuk e pezullon zbatimin e aktit dhe efektet që ai sjell. Për këtë arsye, për të shmangur mundësinë e dëmeve të rënda dhe të menjëhershme, Kodi i Procedurës Civile dhe ligji nr. 49/2012 “Për gjykatat administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative”, i ndryshuar, u ka vënë kërkuesve në dispozicion mjete juridike të njohura si masa të përkohshme, ndër të cilat njihet marrja e masës së sigurimit të padisë, e cila është kërkuar nga paditësit edhe në vendimet e sipërcituara. Sigurimi i padisë, nënkupton marrjen e menjëhershme të një sërë masash praktike, përpara se çështja të shqyrtohet në themel – masa të cilat, janë të nevojshme për shmangien paraprake të rrezikut që mund të sjellë vënia në zbatim e vendimit të kundërshtuar, e cila do ta bënte realizimin e të drejtave dhe interesave të paditësit, të vështirë ose të pamundur.¹⁵ Një masë praktike, për shembull, mund të jetë pezullimi i punimeve të projektit deri në zgjidhjen përfundimtare të çështjes nga gjykata.

Masat e përkohshme procedurale paraqiten si mjete ligjore që garantojnë efektivitetin e vetë mjetit kryesor, nga i cili ato varen; konkretisht padisë dhe ankimeve përkatëse në çdo shkallë gjykimi.

Edhe në këtë rast, për të kuptuar më mirë natyrën dhe kushtet e sigurimit të padisë, do t'u referohemi vendimeve të Gjykatës së Lartë në 3 çështjet e mjedisit të përmendura më lart.

Në mënyrë që gjykata të vendosë për marrjen e një masë sigurimi padie, duhet të analizojë ekzistencën e tre kushteve themelore:

1. ekziston një dyshim i arsyeshëm, i bazuar në shkresa, për mundësinë e shkakimit të një dëmi të rëndë, të pakthyeshëm dhe të atëçastshëm për paditësin;
2. nuk cenohet rëndë interesi publik;
3. nëse shihet e nevojshme nga gjykata, paditësi duhet të japë garanci, në llojin dhe masën e caktuar për dëmin, që mund t'i shkaktohet të paditurit nga sigurimi i padisë.

¹⁵ Kola (Tafaj), F.; Vokshi, A. *Procedura Civile*. Pjesa I, Botimi II, Shtëpia Botuese: Albas, Tiranë, 2018, f. 300.

Gjykata e Lartë sjell në vëmendje se gjykimi për marrjen e masës për sigurimin e padisë është një proces i shpejtë, ku gjykata nuk shqyrton dhe vlerëson të gjitha provat në mënyrë të hollësishme për të parë nëse qëndrojnë apo jo pretendimet e kërkuarit, nëse qëndron apo jo e drejta në themel të mosmarrëveshjes. Në gjykime të këtij lloji, gjykata vetëm heton nëse plotësohen këto kushte: “(a) *ekzistenca e mundshme e një të drejte për të cilën kërkohet mbrojtje në procesin e gjykimit të padisë, dhe (b) ekzistenca e frikës, që ekzekutimi i vendimit për të drejtën që kërkohet të mbrohet do të bëhet i pamundur ose i vështirë.*” E kundërta ndodh në gjykimin e themelit të padisë gjatë të cilës gjykata, duke respektuar të gjitha normat procedurale, shqyrton në themel nëse ekziston apo jo e drejta e pretenduar nga paditësi, nëse kërkimet e tij janë të mbështetura apo jo në prova dhe në ligj.

Ekzistenca e dyshimit të arsyeshëm, të bazuar në shkresa, për mundësinë e shkakimit të një dëmi të rëndë, të pakthyeshem dhe të atëçastshëm për paditësin, dhe mungesa e cenimit të interesit publik, janë kushte që duhet të bashkëekzistojnë, dhe të cilat përlligjin nevojën për marrjen e masës së sigurimit të padisë. Ndërsa, dhënia e garancisë nuk është një kusht i domosdoshëm për caktimin e masës së sigurimit të padisë, por një kusht alternativ, i nevojshëm vetëm nëse do të vlerësohej nga gjykata si i përshtatshëm për rrethanat e rastit, që do të aplikohet kurdoherë së bashku me dy kriteret e parashikuara në shkronjat “a” dhe “b”.

Gjykata e Lartë thekson se mjedisi është një koncept ndërterritorial, i cili i kalon kufijtë e një vendi. Mbrojtja e mjedisit përbën një kusht themelor për sigurimin e zhvillimit të shoqërisë dhe është prioritet kombëtar me qëllim trashëgimin e saj të padëmtuar ndër breza. Ndërhyrjet në mjedis, në eventualitetin e pranimit të padisë, janë pothuajse të pamundura ose shumë të vështira, dhe të kushtueshme që të kompensohen dhe riparohen me veprime dhe projekte të tjera. Kështu, në çështjen e pyllit në fshatin Laknas, Gjykata e Lartë çmoi se mundësia e ardhjes së një dëmi të rëndë, të atëçastshëm dhe gati të pakthyeshem për interesat që mbronte pala paditëse ishte e qartë, pasi vënia në zbatim e vendimeve të kundërshtuara, kishte ndikim të drejtpërdrejtë, duke rrezikuar dëmtimin e pyjeve dhe mjedisit në përgjithësi.

D. Paraqitja e çështjes në gjykatë

Shqyrtimi gjyqësor i çështjeve mjedisore ka marrë vëmendje të shtuar vitet e fundit. Kjo, si në nivel kombëtar, ashtu edhe në nivel ndërkombëtar. Janë të shumta rastet e ankimeve pranë gjykatave të rëndësishme ndërkombëtare, duke përfshirë dhe Gjykatën Ndërkombëtare të Drejtësisë (GJND), me seli në Hagë, Hollandë. Më 4 maj, 2006, Argjentina paditi Uruguay-n përpara GJND-së, duke pretenduar se nga ana e Uruguait ishin shkelur detyrimet që i ngarkohen këtij shteti në bazë të një traktati ndërkombëtar, *Statuti i Lumit Uruguay*. GJND-ja, në prill të vitit 2010, arriti në përfundimin se Uruguay kishte shkelur detyrimin e tij ndërkombëtar për të informuar Argjentinën mbi qëllimet e saj për të ndërtuar mullinj në lumin Uruguay. Megjithatë, gjykata nuk e pranoi kërkesën e Argjentinës për kompensim, sepse ajo nuk dha asnjë provë bindëse që shkarkimi nga mullinjtë ka ndikuar negativisht në cilësinë e ujit, ose në ekuilibrin ekologjik të lumit.

Menjëherë pas zjarreve shkatërruese të vitit 2017 në Portugali, katër fëmijë dhe dy të rinj nga zona e goditur nga zjarri, paditën 33 shtete anëtare të Këshillit të Evropës, përpara Gjykatës Evropiane të Drejtave të Njeriut (GjEDNj), me pretendimin se nuk kishin bërë mjaftueshëm për të luftuar krizën klimatike. Ata argumentuan se këto vende po dështojnë në marrjen e masave të duhura për të mbajtur nivelin e rritjes së ngrohjes globale, nën 1.5°C, që të përmbushin detyrimet e tyre ligjore në kuadër të Marrëveshjes së Parisit. Sa më sipër, ata argumentuan se kërcënohet e drejta e tyre për të jetuar, si dhe e drejta për një mjedis të mbrojtur dhe të shëndetshëm, të garantuar nga Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut (KEDNj). Praktika gjyqësore e GjEDNj-së thekson vazhdimisht nevojën e

marrjes së masave efektive të institucioneve lidhur me identifikimin, ndryshimin dhe përmirësimin e politikave dhe aspekteve të përshtatshme në fushën e mbrojtjes së mjedisit dhe të ndryshimeve klimatike.

Mosmarrëveshjet administrative në Shqipëri zgjidhen prej një sistemi të specializuar gjykatash administrative. Sistemi i gjykatave administrative është i përbërë prej gjashtë gjykatave administrative të shkallës së parë (në Tiranë, Durrës, Gjirokastrë, Korçë, Shkodër dhe Vlorë) dhe një gjykatë apeli që gjendet në Tiranë. Me Vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 495, datë 21.07.2022, është miratuar harta e re gjyqësore në Republikën e Shqipërisë. Duke filluar nga muaji korrik 2023, do të funksionojnë vetëm dy gjykata administrative të shkallës së parë, në Tiranë dhe në Lushnjë, dhe një Gjykatë Apeli Administrativ, e cila do të vijojë të jetë në Tiranë. Pranë Gjykatës së Lartë, prej vitësh është ngritur dhe funksionon “Kolegji Administrativ”, i specializuar në gjykimin e çështjeve të juridiksionit administrativ.

Gjykata vendos nëse një akt administrativ apo veprim tjetër administrativ është i ligjshëm ose jo, kur këto vendimarrje përcaktojnë apo ndikojnë mbi ushtrimin e të drejtës, detyrimeve dhe interesave ligjore të një personi fizik apo juridik siç kërkohet prej ligjit. Padia depozitohet në gjykatat administrative dorazi ose përmes postës.

Gjykimi pranë gjykatës administrative është një gjykim i mbështetur në akte dhe në shkresa. Megjithatë, pranë gjykatës mund të zhvillohen seanca gjyqësore me praninë e palëve, ku secila nga palët ka të drejtën të japë shpjegimet përkatëse mbi pretendimet, faktet dhe provat. Kur gjyqtari i caktuar me short, vlerëson se kërkesë padia e paraqitur plotëson kërkesat formale, vendos t’i komunikojë padinë dhe aktet, palëve të tjera në proces, duke u lënë një kohë të caktuar për të paraqitur prapësimet e tyre dhe provat përkatëse, nëse kanë të tilla. Pasi kryhet ky komunikim shkresor, gjykata fillimisht cakton një seancë përgatitore, nëse vlerëson se kjo seancë është e nevojshme, dhe më pas kalohet në seancë gjyqësore.

Në vendimin e saj, gjykata pranon padinë si të bazuar në ligj dhe në prova, ose e rrëzon atë si të pabazuar. Në lidhje me vendimarrjen konkrete, në përfundim të shqyrtimit gjyqësor, gjykata administrative, me vendim përfundimtar vendos:¹⁶

1. Pranimin tërësisht ose pjesërisht të padisë:

- a) shfuqizimin tërësisht apo pjesërisht të aktit administrativ;
- b) ndryshimin, pjesërisht apo tërësisht, të aktit administrativ ose detyrimin e organit publik për të ndryshuar një akt administrativ;
- c) konstatimin e pavlefshmërisë absolute të aktit administrativ;
- d) detyrimin e organit publik për të kryer një veprim administrativ, që është refuzuar, apo për të cilin organi publik ka heshtur, ndonëse ka pasur kërkesë;
- e) konstatimin e paligjshmërisë së veprimit administrativ që nuk prodhon më pasoja juridike, nëse paditësi ka një interes të arsyeshëm për këtë;
- f) saktësimin e të drejtave dhe të detyrimeve ndërmjet paditësit dhe organit publik;
- g) detyrimin e organit publik për të kryer apo për të ndaluar kryerjen e një veprimi tjetër administrativ, të nevojshëm për mbrojtjen e të drejtave apo të interesave të paditësit;
- h) përcaktimin e organit që ka në kompetencën e tij zgjidhjen e çështjes konkrete, duke urdhëruar, kur është rasti, dhe shfuqizimin e aktit të nxjerrë nga organi jokompetent;
- i) shpërblimin e dëmit jashtëkontraktor, sipas ligjit të posaçëm;
- j) zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të punës, kur punëdhënësi është një organ i administratës publike.

¹⁶ Sipas nenit 40, të ligjit nr. 49/2012, të ndryshuar.

2. Në të kundërt, gjykata vendos rrëzimin e kërkesë padisë kur vlerëson se veprimi administrativ apo akti nënligjor normativ është i ligjshëm dhe i bazuar. Gjkata vendos rrëzimin e padisë edhe kur vlerëson se, pavarësisht shkeljeve procedurale të konstatuara të veprimtarisë administrative, pasojat do të ishin të njëjta.

Në rastet kur projekte të caktuar janë vënë në zbatim, dhe mund të kenë sjellë pasoja të dëmshme konkrete në mjedis, individët dhe/ose OJF-të, mund të ngrenë edhe një “padi kolektive”, për shembull, ndaj një kompanie private, duke kërkuar në një gjykim civil apo administrativ, shpërblimin e dëmit të shkaktuar në komunitetin e tyre nga veprimtaria e kësaj kompanie. Në një rast të tillë, paditësit mund të pretendojnë dëme në shëndet, përkeqësim të cilësisë së jetës, kufizime në veprimtaritë e jetës së përditshme, apo edhe dëme pasurore, në rastin e bizneseve të vogla, që nuk kanë më klientë për shkak të ndotjes së zonës.

Referenca:

Constantinos Lycourgos, Apostolos Vlachogiannis, Artemis Yiordamli, “*Access to Justice of Environmental NGOs: A Comparative Perspective (EU, France, Cyprus)*”, FES, janar 2021;

Dorina Ndreka (Asllanaj), “*Vlerësimi i Ndikimit të Ndryshimeve Klimatike në të Drejtat e Fëmijëve në Shqipëri*”, Save the Children Albania, korrik 2022;

Dorina Ndreka, “*E drejtë ndërkombëtare publike*”, Botimet “Kumi”, Tiranë, 2019;

Flutura Kola (Tafaj), Asim Vokshi, “*Procedura Civile*”, Pjesa I, Botimi II, Shtëpia Botuese: Albas, Tiranë, 2018;

Dorina Ndreka, Linert Lirëza, “*Regional cooperation on environment and its impact in surpassing transition*”, The state society and law: between Transition and Consolidation Conference, “Aleksandër Moisiu” University, Durrës, Albania, November 2011;

Raport “*Kuadri Ligjor dhe Institucional për Zbatimin e të drejtës për t’ju Drejtuar Gjykatës për Çështjet Mjedisore*” Senior; REC Shqipëri, Suedi Sverige;

“*Padia Kolektive. Mungesa e së cilës zhbën të Drejtat Mjedisore dhe ato të Konsumatorëve*”, ResPublica, OSFA, Tiranë, 2018;

Raport Vlerësues, “*E drejta mjedisore në Shqipëri*”, EcoAlbania, OSFA, Tiranë, 2021;

Annual Implementation Report, Energy Community Secretariat, 1 November, 2022.



Centre for Legal
Empowerment

www.cle.al



KONGRESI
RINOR
KOMBËTAR



Kontakt

centre for Legal Empowerment

www.cle.al

info@cle.al

[@centre_for_legal_empowerment](https://www.instagram.com/centre_for_legal_empowerment)



Ky material është punuar nga studentët, me mbështetjen e juristëve të CLE, në kuadër të projektit Tirana European Youth Capital, me mbështetje të Kongresit Rinor Kombtarë dhe Bashkisë Tiranë.