



Funded by
the European Union

PAMANCA
Protected Areas Matter. Advocating for Nature Conservation in Albania.

RAPORT ANALITIK

VLERËSIMI I BOSHLLIQEVE NË KUADRIN LIGJOR, RREGULLATOR DHE INSTITUCIONAL PËR ZONAT E MBROJTURA NË SHQIPËRI





Funded by
the European Union

PAMANCA
Protected Areas Matter Advocating for Nature Conservation in Albania

Ky raport është rezultat i projektit PAMANCA – Rëndësia e Zonave të Mbrojtura: Advokim për Ruajtjen e Natyrës në Shqipëri, i financuar nga Bashkimi Evropian, dhe i zbatuar nga EcoAlbania në bashkëpunim me ResPublica dhe Forumi i Mendimit të Lirë.

Autore:

Elvana Tivari

Dr. Irena Dule

Tiranë, Dhjetor 2025



Përmbajtja

SHKURTIME	6
PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE	7
I. HYRJE	9
II. METODOLOGJIA DHE QASJA ANALITIKE	11
2.1 Burimet e analizuara:	11
2.2 Qasja analitike e ndjekur për identifikimin e boshllëqeve:	12
III. MOSPËRPUHJET NDËRMJET LEGJISLACIONIT PRIMAR, LIGJEVE SEKTORIALE DHE AKTEVE NËNLIGJORE	14
3.1 Mospërpuhjet midis ligjit për zm dhe akteve nënligjore zbatuese	14
3.2 Kontradikta midis Ligjit për ZM dhe legjislacionit sektorial mjedisor	16
IV. PAQARTËSITË NORMATIVE DHE INSTITUCIONALE	25
4.1 Paqartësitë normative (ligjore)	25
4.2 Paqartësitë institucionale	27
V. SFIDAT NË FUNKSIONIMIN PRAKTIK TË INSTITUCIONEVE PËRKATËSE	31
5.1 Ministria përgjegjëse për mjedisin dhe natyrën	31
5.2 Agjencia Kombëtare e Zonave të Mbrojtura (AKZM)	32
5.3 Administratat Rajonale të Zonave të Mbrojtura (AdZM)	34
5.4 Inspektorati Mjedisor dhe Policia Pyjore	36
5.5 Pushteti vendor (bashkitë)	37
5.6 Koordinimi ndërinstitutional dhe burimet financiare	39

VI.	PASOJAT E BOSHLEQEVE NË ZBATUESHMËRINË, TRANSPARENCËN, PJESËMARRJEN DHE MBROJTJEN E NATYRËS	41
6.1	Zbatueshmëria e Ligjit (Efektiviteti në terren)	41
6.2	Transparenca dhe Llogaridhënia	41
6.3	Pjesëmarrja e Publikut dhe Palëve të Interesuara	42
6.4	Mbrojtja e Natyrës dhe Qëndrueshmëria Afatgjatë	43
VII.	KONKLUZIONE	47
VIII.	REKOMANDIME	49

SHKURTIME

AKZM - Agjencisë Kombëtare të Zonave të Mbrojtura
AdZM - Administratave Rajonale të Zonave të Mbrojtura
BE - Bashkimit Evropian
KKT - Këshilli Kombëtar i Territorit
KKTU - Këshilli Kombëtar i Territorit dhe Ujit
IMIS - Sistemi elektronik i inspektimeve
HEC- Hidrocentral
VKM - Vendime të Këshillit të Ministrave
VNM- Vlersimi i Ndikimit në Mjedis
VSM – Vlerësimi Strategjik Mjedisor
ZM - Zonat e Mbrojtura

PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Ky raport paraqet një vlerësim gjithëpërfshirës të boshllëqeve në kuadrin ligjor dhe institucional për Zonat e Mbrojtura (ZM) në Shqipëri. Ai është hartuar për të kuptuar se ku dhe pse kuadri aktual nuk funksionon si duhet, me synimin për të ndihmuar politikëbërësit dhe palët e interesuara të identifikojnë dobësitë kritike që cenojnë ruajtjen e pasurisë natyrore. Vlerësimi fokusohet tek mospërputhjet ligjore, paqartësitë normative dhe institucionale, mbivendosjet e kompetencave si dhe sfidat praktike që e bëjnë të vështirë menaxhimin efektiv të zonave të mbrojtura.

Ndryshimet e fundit ligjore kanë krijuar një urgjencë të re për këtë vlerësim. Miratimi i Ligjit nr. 21/2024 ka shënuar një kthesë drastike të qasjes ndaj zonave të mbrojtura, duke zhvendosur theksin nga ruajtja drejt shfrytëzimit të tyre ekonomik. Kjo ka ngritur pikëpyetje serioze mbi përputhshmërinë e legjislacionit tonë me standardet ndërkombëtare të ruajtjes dhe ka krijuar pasiguri të thella ligjore, duke paralajmëruar regres në standardet e mbrojtjes.

Në të njëjtën frymë, miratuar vetëm disa muaj më vonë, Ligji nr. 20/2025 “Për Paketën e Maleve” cenon parimin e patjetërsueshmërisë së pyjeve pronë publike apo pronë private, duke lejuar tjetërsimin e tyre për projekte zhvillimore. Ky ligj ka krijuar një mekanizëm të përsheptuar lejesh nga Këshilli Kombëtar i Territorit dhe Ujit (KKTU) që anashkalon planet ekzistuese dhe procedurat mjedisore, duke i dhënë përparësi investimeve afatshkurtra ndaj ruajtjes. Këto zhvillime e bëjnë identifikimin e mangësive në kuadrin tonë edhe më të domosdoshëm, për të kuptuar plotësisht se çfarë efekti kanë në mbrojtjen efektive të natyrës.

Analiza zbulon se, pavarësisht ekzistencës së ligjeve relativisht moderne (por me një regres në vitet e fundit sa i takon konservimit të natyrës), sistemi për zonat e mbrojtura përballet me boshllëqe serioze. Janë evidentuar mospërputhje të rëndësishme midis ligjeve primare, ligjeve sektoriale dhe akteve nënligjore. Për shembull, ndryshimet në Ligjin e Zonave të Mbrojtura, që nuk pasqyrohen në aktet zbatuese ose konflikte midis ligjit për ZM-të dhe ligjeve për mjedisin, pyjet apo planifikimin. Po ashtu, paqartësi normative (p.sh. terma të rinj të papërcaktuar qartë, procedura ose sanksione të pamjaftueshme) dhe paqartësi institucionale (mbivendosje kompetencash ose vakume përgjegjësish) po shkaktojnë konfuzion dhe zbatim jo uniform. Krahas këtyre, sfida praktike në funksionimin e institucioneve, si mungesa e burimeve njerëzore e financiare, koordinimi i dobët ndërinstitucional dhe mungesa e kapaciteteve e thellojnë hendekun midis ligjit “në letër” dhe realitetit. Ky hendek është bërë edhe më i gjerë pas ndryshimeve të vitit 2024, të cilat shënuan një regres normativ në mbrojtjen e natyrës.

Boshllëqet e identifikuara nuk janë thjesht çështje teorike apo detaje teknike juridike të parëndësishme; ato prekin drejtpërdrejt mjedisin dhe jetën e njerëzve.

Për komunitetet lokale, dobësitë në ligj dhe në funksionimin e institucioneve do të thonë mbrojtje më të dobët të burimeve natyrore, nga të cilat varet jeta e tyre, më pak mundësi për t'u informuar e për t'u përfshirë, si dhe rrezik më të madh për konflikt (p.sh. kur banorët ndjejnë se vendimet merren pa transparencë apo pa konsultim).

Për pronarët e tokave, këto dobësi ligjore përbëjnë një kërcënim real ndaj pasurisë së tyre, sidomos kur një "investitor strategjik" i ka vënë "syren" pronës së tyre.

Për publikun e gjerë, këto mangësi nënkuptojnë se besimi tek institucionet mjedisore mund të bjerë, nëse vendimet për projekte brenda parqeve kombëtare merren pa llogaridhënie dhe në kundërshtim me planet apo vlerësimet mjedisore ekzistuese.

Për vendimmarrësit dhe për procesin e integritit evropian, implikimi është se Shqipëria rrezikon të mos përmbushë objektivat kombëtare dhe ndërkombëtare për ruajtjen e natyrës. Devijimi nga standardet e BE-së dhe nga udhëzimet e IUCN-së vë në pikëpyetje angazhimet strategjike të vendit dhe mund të cenojë reputacionin e Shqipërisë në procesin e integritit.

Për brezat e sotëm dhe të ardhshëm, mangësitë ligjore përkthehen në jetesë në një mjedis gjithnjë e më të degraduar, më të largët nga natyra, çka nënkupton ulje të cilësisë së jetës.

Me pak fjalë, vijimi i status quo-së, pa adresuar këto boshllëqe, do të thotë rrezik serioz për biodiversitetin unik të vendit, për qëndrueshmërinë afatgjatë të ekosistemeve dhe për besimin e publikut tek shteti i së drejtës në fushën e mjedisit.



Shqipëria, ndonëse një vend i vogël, gëzon një nga pasuritë më të mëdha të biodiversitetit në Evropë. Zonat e Mbrojtura janë thelbi i këtij thesari natyror, duke mbuluar mbi 21% të territorit të vendit dhe duke siguruar habitat për mijëra specie të rralla bimore e shtazore. Këto zona ruajnë ekosisteme kritike që ofrojnë shërbime jetësore për komunitetet si pastrimi i ajrit e ujit, ruajtja e tokës dhe mbrojtja nga fatkeqësitë natyrore. Ky realitet pritet të përmbysset, pas liberalizimit dhe zhvendosjes së fokusit të legjislacionit për mbrojtjen e zonave të mbrojtura nga konservimi drejt zhvillimit ekonomik.

Vitet e fundit, ZM-të kanë tërhequr vëmendje në rritje nga publiku dhe numri i vizitorëve është shtuar ndjeshëm, duke reflektuar jo vetëm vlerat e tyre natyrore por edhe rolin social-ekonomik që ato luajnë. Ky interes i shtuar shoqërohet me përgjegjësinë për një menaxhim të kujdesshëm, në mënyrë që përdorimi i këtyre zonave të mos cenojë integritetin e tyre ekologjik. Sidoqoftë, menaxhimi efektiv i ZM-ve varet drejtpërdrejt nga ekzistenca e një kornize ligjore dhe institucionale që është e qartë, koherente dhe e zbatueshme në praktikë.

Për vite me radhë, shtylla kryesore ligjore e sistemit të zonave të mbrojtura ishte Ligji nr. 81/2017 “Për Zonat e Mbrojtura”, i hartuar me synimin për të modernizuar legjislacionin mjedisor dhe për ta përafuar atë me standardet e BE-së dhe udhëzimet më të mira të IUCN-së. Miratimi i Ligjit nr. 21/2024 solli një kthesë thelbësore, pasi ky ligj zhvendosi fokusin nga ruajtja e natyrës drejt nxitjes së zhvillimit ekonomik brenda vetë zonave të mbrojtura, duke “hapur dyert” për investime brenda tyre. Si rezultat, paradigma shtetërore ndaj mbrojtjes së natyrës u rikonfigurua dhe kuadri rregullator pësoi ndryshime rrënjësore, gjë që ngriti pikëpyetje serioze mbi përputhshmërinë e politikave të reja me standardet ndërkombëtare të ruajtjes dhe krijoi pasiguri ligjore në zbatim.

Në të njëjtën frymë, Ligji nr. 20/2025 “Për Paketën e Maleve” zhbëri parimin e patjetërsueshmërisë së pyjeve shtetërore, duke trajtuar fondin pyjor si aset ekonomik që mund ti nënshtrohet projekteve zhvillimore.

Këto zhvillime formësuan një realitet të ri normativ, ku prioriteti tradicional i konservimit është zëvendësuar nga logjika e përfitimit afatshkurtër. Këto zhvillime ligjore dhe institucionale e kanë rindërtuar kuadrin ekzistues, duke nxjerrë në pah nevojën urgjente për të vlerësuar boshllëqet e krijuara në funksionimin e tij.

Bazuar në këtë kontekst, Pjesa e Parë e kësaj nisme, raporti analitik, “*Kuadri ligjor, rregullator dhe institucional për zonat e mbrojtura në shqipëri*”, i hartuar më herët, ofroi një panoramë të gjendjes aktuale të kësaj kornize, duke përshkruar arkitekturën ligjore, rregullatore dhe institucionale ekzistuese, si dhe ndryshimet e fundit thelbësore të miratuara në vitin 2024. Në këtë pjesë u analizuan ligjet kryesore si Ligji 81/2017 “Për Zonat e Mbrojtura” dhe ndryshimet e bëra me Ligjin 21/2024, bashkë me legjislacionin sektorial mbështetës, aktet nënligjore në fuqi dhe strukturat institucionale (Ministria e linjës, Agjencia Kombëtare e Zonave të Mbrojtura

(AKZM), Administratat Rajonale të Zonave të Mbrojtura (AdZM), Inspektorati i Mjedisit, Pushteti Vendor etj. Ajo analizë shërben si bazë e fortë ku mbështetet vlerësimi i tanishëm.

Pjesa e Dytë vjen si hapi i radhës dhe ofron një vlerësim të thelluar të boshllëqeve në kuadrin aktual, duke analizuar mospërputhjet, paqartësitë dhe sfidat që burojnë prej tij, si dhe ndikimin e tyre në aftësinë e shtetit për të mbrojtur në mënyrë efektive pasuritë natyrore. Ky dokument vijon logjikisht pas pjesës së parë, duke kaluar nga përshkrimi i kuadrin ekzistues tek diagnostikimi i boshllëqeve dhe mangësive brenda atij kuadri.

Qëllimi kryesor i kësaj pjese është të identifikojë dhe analizojë në mënyrë të thelluar boshllëqet (qoftë ato ligjore, rregullatore apo institucionale) dhe të vlerësojë si këto mangësi ndikojnë aftësinë e shtetit për të mbrojtur në mënyrë efektive pasuritë natyrore. Me fjalë të tjera, në këtë raport ne përpiqemi të kuptojmë se ku korniza ekzistuese dështon, cilat janë arsyet e këtyre dështimeve dhe çfarë pasojash shkaktojnë ato në praktikë. Theksi është në ndërlidhja mes normës ligjore dhe realitetit institucional, pra, si parashikimet ligjore (ose mungesa e tyre) reflektohen në veprimet (ose mosveprimet) e institucioneve në terren. Me këto të fundit janë zhvilluar takime në rajone të ndryshme të vendit nga të cilat janë reflektuar edhe në këtë raport sugjerimet e vlefshme.

Ky raport ka një rëndësi praktike veçanërisht për politikbërësit, administratën publike dhe grupet e interesit. Ai u ofron vendimmarrësve një bazë të fortë informimi dhe një analizë objektive mbi pikat e forta dhe të dobëta të kuadrin aktual, duke i pajisur me evidencat e nevojshme për të marrë masa dhe ofruar politika të informuara. Po ashtu, gjetjet e vlerësimit rrisin transparencën dhe llogaridhënien ndaj publikut dhe aktorëve të tjerë, duke fuqizuar rolin e tyre në proceset vendimmarrëse mjedisore. Në një plan më afatgjatë, adresimi i boshllëqeve të identifikuar është thelbësor për të siguruar që Shqipëria të përmbushë standardet ndërkombëtare të ruajtjes së natyrës dhe të avancojë në objektivat e saj të integritimit evropian në fushën e mjedisit.

Vlerësimi bazohet kryesisht në analizë dokumentare, pa përfshirë hulumtime të drejtpërdrejta në terren apo intervista të strukturuar, gjë që do të kishte sjellë një pasqyrë më të plotë të sfidave praktike. Dinamika e vazhdueshme ligjore, sidomos ndryshimet e vitit 2024 dhe nënaktet ende të pamiratuara, nënkupton se kuadri mund të evoluojë dhe disa gjetje mund të kërkojnë përditësim. Për disa fusha, sidomos ato që lidhen me kapacitetet institucionale, mungesa e të dhënave të detajuara ka kufizuar vlerësimin sasior. Megjithatë, analiza është kryer me standarde të larta rigoroziteti, bazuar në informacionin më të besueshëm të disponueshëm.

Në seksionin vijues paraqitet shkurtimisht metodologjia dhe kriteret e përdorura në vlerësimin e boshllëqeve. Më tej, dy kapituj kryesorë paraqesin rezultatet, i pari fokusohet në boshllëqet e kuadrin ligjor dhe rregullator (p.sh. mospërputhje ligjore apo vakume rregullative), ndërsa i dyti trajton boshllëqet e kuadrin institucional (p.sh. paqartësi në ndarjen e përgjegjësive, mungesa në kapacitete apo koordinim). Së fundmi, raporti mbyllet me një përmbledhje të gjetjeve kryesore dhe rekomandimet kyçe për adresimin e mangësive të evidentuara në kuadrin aktual.

II. METODOLOGJIA DHE QASJA ANALITIKE



Metodologjia e ndjekur në këtë vlerësim është formuluar mbi parimet e objektivitetit, gjithëpërfshirjes dhe krahasimit me praktikatat më të mira. Objektivi kryesor metodologjik është të sigurohet një analizë e thelluar dhe e paanshme e kuadrit ligjor, rregullator dhe institucional për zonat e mbrojtura, me qëllim identifikimin e boshllëqeve apo mangësi ekzistuese. Kjo nënkupton se çdo konkluzion është bazuar në prova dokumentare dhe standarde të njohura ndërkombëtare, duke ofruar kështu një bazë të fortë informacioni për vendimmarrësit pa paragjykim apo ndikime subjektive.

Përveç analizës dokumentare, në kuadër të këtij studimi janë zhvilluar edhe takime konsultuese në pesë rajone të vendit, me qëllim prezantimin e gjetjeve paraprake dhe mbledhjen e sugjerimeve nga aktorët lokalë, ekspertët, përfaqësuesit e institucioneve dhe grupet e interesit. Vërejtjet dhe rekomandimet e dala nga këto takime janë integruar në këtë raport dhe kanë shërbyer si një burim i rëndësishëm për verifikimin, plotësimin dhe pasurimin e analizës.

Metodologjia është konceptuar në mënyrë të tillë që të adresojë në mënyrë sistematike elementët kyç të kornizës aktuale, nga ligjet në fuqi deri te zbatimi praktik me synimin për të garantuar që asnjë aspekt i rëndësishëm të mos lihet jashtë vëmendjes.

2.1 Burimet e analizuara:

Vlerësimi është mbështetur në një gamë të gjerë burimesh primare dhe dytësore. Fillimisht është kryer një analizë e legjislacionit kombëtar, duke përfshirë Kushtetutën, Ligjin nr. 81/2017 “Për Zonat e Mbrojtura”, ndryshimet e tij me Ligjin nr. 21/2024 dhe aktet nënligjore për zbatimin e tyre (VKM, urdhra dhe udhëzime ministrore). Janë marrë parasysh edhe dokumentet strategjike kombëtare dhe raportet institucionale që ofrojnë kontekst të plotësuar.

Në nivel ndërkombëtar janë shqyrtuar udhëzimet dhe kriteret e IUCN-it, si dhe kërkesat e legjislacionit të BE-së, përfshirë Direktivën e Shpendëve dhe të Habitatëve, të cilat janë përdorur si bazë krahasuese për vlerësimin.

Përtej teksteve ligjore, metodologjia ka përfshirë shqyrtimin e praktikave dhe të dhënave institucionale, përfshirë raporte zyrtare mbi menaxhimin e ZM-ve dhe disa raste gjyqësore që ndihmojnë në identifikimin e paqartësive të zbatimit në praktikë.

Analiza është pasuruar me komente dhe përvoja të aktorëve institucionalë, organizatave mjedisore dhe ekspertëve ligjorë, të mbledhura përmes diskutimeve dhe dokumenteve ekzistuese, duke ofruar një panoramë të plotë të sfidave dhe boshllëqeve në terren.

2.2 Qasja analitike e ndjekur për identifikimin e boshllëqeve:

Analiza është zhvilluar në dy faza kryesore. Faza e parë përfshiu hartëzimin e kuadrit ekzistues ligjor, rregullator dhe institucional, duke përkrahur dispozitat në fuqi, ndryshimet kryesore (veçanërisht ato të vitit 2024) dhe strukturën e institucioneve përgjegjëse për ZM-të. Kjo fazë siguron një panoramë të qartë të gjendjes aktuale mbi të cilën do të mbështetet vlerësimi i boshllëqeve.

Faza e dytë u përqendrua në identifikimin e mospërputhjeve, paqartësive dhe mangësive brenda kornizës ligjore dhe rregullatore, përfshirë kontradiktat midis ligjit dhe akteve nënligjore, mungesën e akteve zbatuese apo boshllëqet në kompetenca. Analiza është kryer përmes krahasimit midis standardeve ndërkombëtare (udhëzimet e IUCN-it, direktivat e BE-së) dhe praktikës aktuale në Shqipëri, me synimin për të vlerësuar nivelin e harmonizimit dhe zonat ku nevojiten përmirësime të mëtejshme.

Gjatë këtij procesi analitik, vëmendje e veçantë iu kushtua katër elementëve kryesorë që ndikojnë në efektivitetin e kornizës për zonat e mbrojtura:

- **Koherenca ligjore.** Është shqyrtuar nëse legjislacioni dhe aktet nënligjore krijojnë një kuadër koherent dhe të harmonizuar, pa kontradikta të brendshme. Janë kontrolluar përshtatshmëria midis ligjit bazë dhe akteve nënligjore, përputhshmëria me Kushtetutë dhe hierarkinë normative, si dhe harmonia e ligjit të ZM-ve me ligje të tjera sektoriale (p.sh. ligjin për mjedisin, turizmin, planifikimin hapësinor). Çdo paqartësi apo konflikt i identifikuar në tekstin ligjor është shënuar si boshllëk potencial që mund të pengojë zbatimin efikas të ligjit.
- **Ndarja e kompetencave.** Analiza ka hartëzuar strukturën institucionale dhe ka vlerësuar nëse rolet dhe përgjegjësitë e institucioneve kryesore (si Ministria përgjegjëse për mjedisin, Agjencia Kombëtare e Zonave të Mbrojtura (AKZM), administratat rajonale të zonave të mbrojtura (AdZM-të), njësitë e vetëqeverisjes vendore, etj.) janë të përcaktuara qartë dhe pa mbivendosje. Janë identifikuar fusha ku kompetencat përplasen ose, anasjelltas, ku mund të ketë vakume përgjegjësie (p.sh. nëse për ndonjë funksion të rëndësishëm nuk është ngarkuar asnjë institucion). Qartësia në ndarjen e kompetencave është parë si kyçe për funksionimin e suksesshëm institucional, ndaj çdo paqartësi ligjore në këtë drejtim është trajtuar si një mungesë që kërkon adresim.
- **Kapacitetet institucionale.** Edhe aty ku kuadri ligjor është i qartë, aftësia praktike e institucioneve për ta zbatuar atë mund të kufizohet nga kapacitetet. Në mungesë të një analize të detajuar organizative (jashtë fushës së këtij raporti), metodologjia jonë është mbështetur në tregues dytësorë dhe informacione të disponueshme publike për të vlerësuar këtë aspekt. Janë marrë parasysh të dhëna mbi burimet njerëzore, financiare dhe teknike të institucioneve kyçe (si AKZM dhe struktura vartëse), aty ku këto të dhëna janë publike, si dhe gjetje nga auditime ose raporte të mëparshme lidhur me performancën në menaxhimin e ZM-ve. Kjo qasje lejon të kuptohet nëse ekzistojnë boshllëqe midis detyrave ligjore të caktuara dhe kapacitetit real për t'i përbushur ato. Për shembull, nëse ligji kërkon monitorim rigoroz të ZM-ve, por ka mungesë stafi dhe fondesh, kjo evidentohet si një boshllëk institucional që dobëson zbatueshmërinë e ligjit.

- **Zbatueshmëria.** Në vijim të analizës së mësipërme, është vlerësuar sa i zbatueshëm është kuadri aktual në praktikë. Kjo përfshin ekzaminimin e mekanizmave të zbatimit dhe forcës detyruese të dispozitave ligjore, p.sh. ekzistenca e akteve nënligjore dhe udhëzimeve të nevojshme për të operacionalizuar ligjin, sistemi i sanksioneve dhe inspektimit, dhe mundësia e vënies në jetë të sanksioneve ndaj shkelësve. Janë analizuar dispozitat ligjore që parashikojnë mekanizmat e kontrollit dhe penalizimit, për të parë nëse ato janë të mjaftueshme dhe praktike. Për të vlerësuar këtë aspekt, krahas shqyrtimit të tekstit ligjor janë konsideruar edhe shembuj konkretë të zbatimit (ose moszbatimit) deri më sot, siç reflektohen në çështje gjyqësore, ankesa administrative apo raportime publike. Këto shembuj ndihmojnë për të identifikuar nëse ndonjë dispozitë ligjore ka qenë e pamundur të zbatohet ose ka shkaktuar konfuzion në praktikë, duke shërbyer kështu si indikatorë të boshllëqeve në zbatueshmëri.

III. MOSPËRPATHJET NDËRMJET LEGJISLACIONIT PRIMAR, LIGJEVE SEKTORIALE DHE AKTEVE NËNLIGJORE

Një shtyllë kryesore e vlerësimit është identifikimi i mospërputhjeve ligjore, domethënë aty ku ligjet dhe aktet nënligjore ekzistuese nuk janë të harmonizuara dhe rrjedhimisht krijojnë kontradikta ose boshllëqe rregullatore. Këto mospërputhje minojnë koherencën e sistemit dhe shpesh bëhen shkak për ndërçqe në zbatim, kur dy nene apo dy ligje “përplasen” me njëri-tjetrin, ose kur një ligj i ri nuk është pasuar nga ndryshimet përkatëse në aktet zbatuese. Më poshtë analizojmë kategoritë kryesore të këtyre mospërputhjeve:

3.1 Mospërputhjet midis ligjit për zm dhe akteve nënligjore zbatuese

Një problem i shpeshtë në legjislacionin shqiptar është se ndryshimet në ligjet primare nuk pasqyrohen menjëherë (ose aspak) në aktet nënligjore ekzistuese. Kjo krijon situata ku ligji “flet një gjuhë” dhe aktet zbatuese një tjetër, duke i lënë institucionet në pasiguri se cilin drejtim të ndjekin.

Ligji nr. 81/2017 “Për Zonat e Mbrojtura” kërkoi nxjerrjen e një sërë aktesh nënligjore për zbatimin e plotë të dispozitave të tij, dhe shumica e tyre u miratuan gjatë 2018–2022. Këto akte zbatuese mundësuan ngritjen e strukturave menaxhuese, procedurat e shpalljes dhe zonimit, listat e vlerave natyrore dhe rregullat për veprimtaritë e lejuara, duke bërë të mundur zbatimin praktik të ligjit të zonave të mbrojtura. Megjithatë, ende vërehen boshllëqe kritike, disa akte të parashikuara nuk u nxorën kurrë, ose u vonuan jashtë mase. Kjo ka bërë që dispozitat thelbësore të mbeten de facto të pazbatueshme.

Mungesa e miratimit të akteve nënligjore të mëposhtme, të parashikuara nga Ligji për Zonat e Mbrojtura, krijojnë një boshllëk të dukshëm në kuadrin rregullator dhe pengon zbatimin e plotë dhe efektiv të ligjit në praktikë:

- 1** Udhëzimi i Ministrit “Për procedurat e ndalimit të përkohshëm të aktiviteteve të lejuara, kur cenohet qëllimi për të cilin zona është shpallur e mbrojtur”, referuar nenit 16, pika 6 e Ligjit për ZM. Ky akt do të duhej të përcaktonte mënyrën se si veprohet për ndalimin e përkohshëm të aktiviteteve të ligjshme, kur konstatohet se ato bien ndesh me objektivat e mbrojtjes së zonës. Mungesa e këtij udhëzimi lë vakum procedural pasi autoritetet nuk kanë bazë të qartë për të ndërmarrë ndërhyrje të menjëshme për të ndaluar aktivitete që, ndonëse të lejuara në përgjithësi, mund të jenë në kundërshtim me qëllimin specifik të një zone të caktuar.
- 2** Udhëzimi i Ministrit “Për rregullat e vizitave të shkurtra apo kalimit të vizitorëve dhe turistëve”, referuar nenit 19, pika 5 e Ligjit për ZM. Ky udhëzim do të rregullonte qartësisht se në çfarë forme, me çfarë kufizimesh dhe në cilat raste vizitorët mund të lëvizin brenda zonave të mbrojtura të tipit “Park Natyror”. Pa këtë akt, aktivitetet e vizitorëve zhvillohen pa një kornizë të detajuar ligjore, duke rritur rrezikun për ndërhyrje të pakontrolluara në natyrë dhe duke kufizuar aftësinë e autoriteteve për të menaxhuar flukset turistike në mënyrë të qëndrueshme.

3 Udhëzimi i Ministrit "Për rregullat për hartimin, përmbajtjen, administrimin, përditësimin dhe formatin e portalit dhe të bazës kombëtare të të dhënave për zonat e mbrojtura", referuar nenit 45, pika 1 e Ligjit për ZM. Ky udhëzim është i domosdoshëm për operacionalizimin e një sistemi digjital të unifikuar për grumbullimin dhe shpërndarjen e informacionit mbi ZM-të. Mungesa e tij pengon ngritjen e një databaze funksionale që mund të shërbejë për monitorim, raportim dhe transparencë për vendimmarrësit, komunitetin shkencor dhe publikun e gjerë.

4 Udhëzimet e Ministrit për hartimin e planeve të menaxhimit, për monitorimin e biodiversitetit në ZM dhe për formatin e raportimit vjetor nga administratat e zonave, kërkesë e Ligjit për ZM. Disa prej këtyre planeve janë zëvendësuar vetëm në mënyrë të pjesshme me akte të brendshme të AKZM (p.sh. një format standard i planit të menaxhimit është miratuar si udhëzim i brendshëm), por mungesa e bazës formale me urdhër apo udhëzim ministror bën që këto standarde të mos jenë ligjorisht të detyrueshme. Si pasojë, cilësia dhe përmbajtja e planeve të menaxhimit dhe raporteve vjetore mund të ndryshojë ndërmjet zonave, duke krijuar pabarazi në mbrojtjen dhe administrimin e tyre.

Në mungesë të këtyre akteve nënligjore, kuadri ligjor për zonat e mbrojtura mbetet i paplotë dhe jo plotësisht operacional. Kjo ndikon drejtpërdrejt në fleksibilitetin e menaxhimit, kapacitetin për reagim ndaj kërcënimeve, menaxhimin e vizitorëve dhe qasjen në informacion, duke dobësuar mbrojtjen efektive të pasurive natyrore.

Ligji nr. 81/2017 "Për Zonat e Mbrojtura" ka një sërë aktesh nënligjore të miratuara në zbatim të tij, p.sh. vendime qeverie për shpalljen e kategorive apo për miratimin e rregulloreve model, por pas amendimeve të vitit 2024 (Ligji nr. 21/2024), këto akte nënligjore mund të konsiderohen të vjetëruara.

Nga ana tjetër, Ligji 21/2024, i cili sollti ndryshime të rëndësishme në Ligjin e ZM-ve, ndër të tjera rishikoi konceptin e zonimit dhe procedurat e menaxhimit. Pyetja që shtrohet është: *A janë përshtatur aktet nënligjore ekzistuese me këtë realitet të ri?* Përveç disa rasteve të rishikimit të VKM-ve për shpalljen e zonave të mbrojtura, përgjigjja është "jo ende". Për shembull, edhe pse ligji i ri ndryshoi kategorizimin e nënzonave apo procedurat e miratimit të planeve, nuk janë ndryshuar në përputhje me të, VKM-të dhe udhëzimet përkatëse. Në këtë mënyrë zbatueshmëria e ligjit të ri është e kompromentuar.

Rast konkret i mospërputhjes së brendshme midis ligjit dhe akteve zbatuese është situata e zonimit të brendshëm të ZM-ve. Ligji 81/2017 (para ndryshimeve) kishte një dispozitë (Nenin 13) që përcaktonte një sistem të detajuar nënzonash brenda zonave të mbrojtura, ndërsa një dispozitë tjetër (Neni 47) jepte një variant më të thjeshtë e fakultativ të të njëjtit koncept. Kjo kontradiktë e brendshme në ligj krijoi konfuzion për institucionet. Cilin version të zonimit të ndiqnin? Në praktikë, doli VKM nr. 57/2019 që rregullonte zonimin duke ndjekur modelin e Neni 13, pra një sistem të detajuar nënzonash, por paqartësia në vetë tekstin e ligjit mbeti si një dobësi ligjore. Me amendimet e 2024-s, ky sistem nënzonash u rikonceptua sërish, duke reduktuar kategoritë, por VKM-të ekzistuese (si ajo e vitit 2019) ende nuk janë amenduar në përputhje me ndryshimet. Kjo do të thotë që, aktualisht, ekziston një mospërputhje midis asaj që parashikon ligji (i amenduar) dhe akteve nënligjore të miratuara nën ligjin e vjetër. Administrata e ZM-ve në terren gjendet mes dy kornizave që nuk përputhen plotësisht.

Pas amendimeve të vitit 2024 (Ligji nr. 21/2024), u shfaq nevoja urgjente për akte nënligjore të reja, por këto kanë mbetur të vonuara. Vetë ligji i ri futi koncepte dhe regjime të papërcaktuara më herët, për shembull idenë e “turizmit të ekselencës” brenda zonave të mbrojtura, që kërkojnë rregulla zbatuese specifike.

Ligji 21/2024 parashikon nxjerrjen nga Këshilli Kombëtar i Territorit (KKT) të një rregulloreje të posaçme me kriteret teknike për ndërtimet dhe veprimtaritë e lejuara në zonat e mbrojtura, veçanërisht për strukturat akomoduese brenda tyre. Deri më sot, kjo rregullore ende mungon, duke krijuar një vakuum ligjor. Investitorët mund të propozojnë projekte turistike brenda një parku apo rezervati pa një kuadër të qartë standardesh që duhet të plotësojnë. Kjo pasiguri rrit rrezikun që planet apo projektet të shqyrtohen rast pas rasti, pa kriteret të unifikuar, dhe mundëson interpretim diskrecionar të ligjit.

Deri në nxjerrjen e akteve të reja, organet zbatuese ose mbeten të mbështetura te aktet e vjetra (të nxjerra nën ligjin bazë), ose veprojnë në mungesë të udhëzimeve të qarta. Të dyja situatat janë problematike. Nga njëra anë aktet e vjetra mund të jenë në kontradiktë me frymën ose gërmën e ligjit të ri, nga ana tjetër, mungesa e akteve të reja krijon vakuum rregullator.

Ndikimi i vonesave në aktet zbatuese është i prekshëm në terren. Për periudhën 2017–2019, p.sh., deri sa u miratua VKM nr. 57/2019 “Për zonimin e ZM-ve”, zonat e saposhpallura funksiononin pa plane zonimi, duke e bërë të vështirë përcaktimin e qartë të zonave të rrepta e atyre të përdorimit tradicional. Gjithashtu, vonesat në nxjerrjen e rregullores së KKT për kriteret e ndërtimit pas ndryshimit të ligjit kanë krijuar një periudhë ku aplikimet për leje në zona të mbrojtura shqyrtohen pa udhëzime specifike, duke rritur pasigurinë juridike si për investitorët ashtu edhe për mbrojtësit e mjedisit.

Në konkluzion mund të themi se si rezultat i këtyre vakumeve, zbatimi i ligjit mbështetet shpesh në diskrecion administrativ dhe vendime ad-hoc, gjë që cenon parimin e sigurisë ligjore dhe mundëson precedentë negativë. Vetëm me plotësimin e kuadrit dytësor të harmonizuar me standardet e BE-së dhe praktikat më të mira mund të sigurohet një zbatim i unifikuar dhe efektiv i legjislacionit për zonat e mbrojtura.

3.2 Kontradikta midis Ligjit për ZM dhe legjislacionit sektorial mjedisor

Zonat e mbrojtura nuk mund të trajtohen si “ishuj” të izoluar dhe as imagjinohet që këto të “qeverisen” nga një rregullore e izoluar. Mbi këto zona veprojnë njëkohësisht ligje të tjera sektoriale (mjedisi, ujërat, pyjet, biodiversiteti, planifikimi i territorit, turizmi, investimet strategjike, etj.), si dhe një mori aktesh nënligjore dhe vendimmarrjesh administrative. Pikërisht për këtë arsye, harmonizimi ndërmjet këtyre regjimeve është kusht thelbësor për një menaxhim të integruar dhe të parashikueshëm. Kur ligjet nuk janë të harmonizuara me Ligjin nr. 81/2017, datë 04.05.2017, “Për zonat e mbrojtura” (i ndryshuar me Ligjin nr. 21/2024), ndodhin tre gjëra shumë konkrete: (i) krijohen konflikte kompetencash dhe standardesh; (ii) hapen “porta të pasme” procedurale për përjashtime që e dëmtojnë menaxhimin e integruar dhe e bëjnë mbrojtjen faktike të kushtëzuar nga presioni zhvillimor dhe vullneti politik dhe (iii) rritet hapësira për arbitraritet dhe përzgjedhje oportuniste të ligjit “më të favorshëm” (forum shopping), në dëm të vetë objektivit të mbrojtjes.

Në teori, konfliktet zgjidhen nga parimet e sistemit juridik (hierarkia e normave, parimi i ligjit të posaçëm, integrimi i kërkesave mjedisore në politikat sektoriale). Në praktikë, kur ligjet e zhvillimit territorial, turizmit apo investimeve krijojnë procedura të përshpejtuara dhe kompetenca të centralizuara (p.sh. në nivel KKT/KKTU), ato priren të neutralizojnë logjikën mbrojtëse të ligjit të ZM-ve. Mbrojtja mbetet deklarative, ndërsa zhvillimi bëhet operacional. Kjo është arsyeja pse harmonizimi nuk është çështje “formale” por është kusht për të mos e kthyer statusin “i mbrojtur” në etiketë të tejkalueshme.

Në vijim paraqiten fushat kryesore ku janë identifikuar mospërputhje të kësaj natyre, duke i lidhur konkretisht me ligjet përkatëse.

1. Ligji kuadër i mbrojtjes së mjedisit në raport me Ligjin e ZM-ve. Parime të forta, instrumente të pamjaftueshme në zbatim.

Ligji nr. 10 431, datë 09.06.2011, “Për mbrojtjen e mjedisit” (ligji kuadër) vendos parimet e përgjithshme dhe detyrimet e shtetit për ruajtjen e mjedisit në tërësi. Në parim, Ligji nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura” duhet të jetë “materializimi” më i fortë i këtyre parimeve në territor, pasi ZM-të janë

instrumenti kyç për ruajtjen e biodiversitetit, peizazheve dhe trashëgimisë natyrore/kulturore, thënë ndryshe zonat e mbrojtura janë mjedisi në formën e vet eventualisht më të shprehur.

Megjithatë, boshllëqet kryesore dalin në nivelin e instrumenteve të zbatimit. Parimet ekzistojnë, por nuk mbështeten gjithmonë nga akte nënligjore të detyrueshme, standarde teknike, metodologji monitorimi dhe mekanizma efektivë sanksionues. Një shembull tipik (i reflektuar edhe në praktikë) lidhet me përgjegjësinë mjedisore dhe rehabilitimin e dëmit. Kur ligji kuadër parashikon që ndotësi duhet të riparojë/rehabilitojë dëmin, por mungojnë rregulloret dhe mekanizmat zbatues, parimi mbetet i pazbatuar edhe brenda zonave të mbrojtura, ku dëmi ekologjik shpesh është i pakthyeshem ose i jashtëzakonshëm në kosto.

Po ashtu, vërehen raste kur parime si “ndotësi paguan”, parandalimi dhe zhvillimi i qëndrueshëm nuk reflektohen qartë në vendimmarrje konkrete për ZM-të (leje, autorizime, tolerim shkëlqesh, mungesë rehabilitimi). Në mungesë të një lidhjeje të fortë midis parimit dhe detyrimit të matshëm (kusht, standard, ndalim, sanksion), mbrojtja e parashikuar nga ligji i ZM-ve dobësohet.

Në këtë kuptim, mospërputhja nuk është vetëm “ligj me ligj”, por “ligj me realitet” kurdoherë që parimet e ligjit të mjedisit nuk përkthehen automatikisht në ndalime, kufizime dhe detyrime të zbatueshme brenda zonave të mbrojtura.

2. Vlerësimet e Ndikimit në Mjedis (VNM)/Vlerësimi Strategjik Mjedisor (VSM). Filtra mjedisore që në praktikë trajtohen si “orientues”, jo detyrues.

Procedurat e VNM/VSM janë krijuar për të siguruar që projektet dhe planet zhvillimore të mos dëmtojnë mjedisin, veçanërisht kur prekin zona të ndjeshme si parqet kombëtare. Në këtë kuadër, Ligji nr. 10 440, datë 07.07.2011, “Për vlerësimin e ndikimit në mjedis” (VNM), dhe Ligji nr. 91/2013, “Për vlerësimin strategjik mjedisor” (VSM) duhet të funksionojnë si mekanizma parandaluese.

Boshllëku praktik me ndikim direkt në Zonat e Mbrojtura është se Deklarata Mjedisore (vendimi përfundimtar i VNM-së) nuk trajtohet si instrument juridik i detyrueshëm për autoritetin që jep lejen e zhvillimit, por shpesh si element “orientues”. Kjo e dobëson rolin e VNM-së si filtër real dhe e kthen atë në një hallkë procedurale që mund të tejkalohet nga vendimmarrja e organeve të planifikimit/zhvillimit.

Ky problem bëhet kritik kur ndërhyjnë procedura të përshpejtuara për projekte “me rëndësi kombëtare” ose “strategjike”, ku në praktikë, organet vendimmarrëse (p.sh. KKT/KKTU apo vendimmarrje qeveritare) mund të autorizojnë projekte edhe kur filtrat mjedisorë japin sinjale negative, nën arsyetimin e interesit publik të veçantë. Në teori, një projekt me ndikim të rëndësishëm negativ nuk duhet të lejohet brenda një zone të mbrojtur. Në praktikë, kur VNM-ja nuk ka “dhëmbë” ligjorë, ajo nuk e pengon dot projektin.

Rasti i Aeroportit të Vlorës është ilustrues i këtij tensioni. Projekti u shty përpara brenda një peizazhi/ekosistemi bregdetar të mbrojtur (me rëndësi biodiversiteti), pavarësisht kundërshtimeve nga ekspertë dhe organizma ndërkombëtarë, falë vendimmarrjes në nivel të lartë dhe përdorimit të instrumenteve të planifikimit/zhvillimit. Ky precedent tregon qartë se, kur legjislacioni i zhvillimit krijon rrugë anësore, një instrument mjedisor si VNM-ja mund të relativizohet, duke u bërë formalitet në vend të filtrit.

Një element kyç i acquis të BE-së për mbrojtjen e zonave të rrjetit Natura 2000 është “Vlerësimi i Duhur / Vlerësimi i Përshtatshëm” (Appropriate Assessment). Në legjislacionin shqiptar, ky instrument është parashikuar në Ligjin për VNM, si mekanizëm i posaçëm kur një plan ose projekt prek (ose rrezikon të prekë) zona me vlera të mbrojtura të natyrës. Megjithatë, pavarësisht parashikimit ligjor, zbatimi praktik i tij mbetet i dobët, për dy arsye kryesore: (i) paqartësi në percaktimet ligjore dhe (ii) mungesa e akteve nënligjore zbatuese që do ta kthenin këtë instrument në filtër real dhe të matshëm vendimmarrës.

Së pari, paqartësitë lidhen me çështje thelbësore që përcaktojnë “fuqinë” e Vlerësimit të Duhur. Kur aktivizohet (pragu “ka gjasa të ketë ndikim të rëndësishëm”), cili është raporti i tij me VNM/VSM (a është pjesë integrale e VNM-së apo test autonom), çfarë kuptohet me “integritet” të zonës dhe me “objektiva ruajtjeje”, si trajtohen ndikimet kumulative, dhe si lidhet konkluzioni i Vlerësimit të Duhur me vendimin final të autoritetit që miraton zhvillimin. Këto paqartësi krijojnë hapësirë që, në praktikë, projekti të kalojë përmes mekanizmave të planifikimit/zhvillimit edhe kur risku mjedisor është i papajtueshëm me ruajtjen.

Së dyti, mungesa e akteve nënligjore zbatuese e paralizon instrumentin. Pa metodologji të detyrueshme, pa standarde prove, pa format raportimi, pa rregulla për alternativat, mitigimin dhe kompensimin, si dhe pa protokolle të detyrueshme monitorimi, Vlerësimi i Duhur mbetet një titull procedural dhe jo një test substancial i integritetit ekologjik. Në këto kushte, hendeku midis kërkesës “në letër” dhe efektit “në terren” bëhet kritik, sepse e lë mbrojtjen të ekspozuar ndaj vendimmarrjeve të përshpejtuara dhe projekteve “strategjike”.

3. Planifikimi i territorit në raport me kufizimet sipas Ligjit për Zonat e Mbrojtura. Devijime për projekte të posaçme dhe “vullnet politik” mbi statusin e mbrojtjes

Planifikimi territorial rregullohet nga Ligji nr. 107/2014, datë 31.07.2014, “Për planifikimin dhe zhvillimin e territorit” (i ndryshuar, së fundmi, me Ligjin nr. 41/2024). Në letër, ky ligj kërkon që planet dhe zhvillimet të marrin parasysh kufizimet mjedisore. Por në praktikë, hasen dy probleme të përsëritura:

- Mungesë koordinimi efektiv midis autoriteteve të planifikimit dhe institucioneve mjedisore/administratave të zonave të mbrojtura dhe
- Mekanizma për devijim/tejkallim të planeve dhe kufizimeve për projekte të posaçme, duke krijuar hapësirë që statusi “i mbrojtur” të trajtohet si i negociueshëm.

Këtu lind pyetja themelore juridike. A janë zonat e mbrojtura “vija të kuqe” të pacenueshme, apo territore ku mund të autorizohen përjashtime me vendim të veçantë? Nëse sistemi lejon devijime të tilla, atëherë statusi i mbrojtjes bëhet i kushtëzuar nga vullneti politik dhe jo regjim i posaçëm real. Fakti që në praktikë janë evidentuar miratime që kapërcejnë kufizimet e planeve ose ndryshojnë destinacionin e tokës në zona me status mbrojtjeje tregon se balanca midis planifikimit dhe mbrojtjes së natyrës nuk është e mbyllur qartë.

Në perspektivën e integritetit evropian, kjo është veçanërisht problematike, sepse instrumentet e planifikimit duhet të funksionojnë si shtresë mbrojtëse shtesë për ZM-të, jo si mekanizma që ua dobësojnë mbrojtjen.

4. Pyjet, biodiversiteti dhe “Paketa e Maleve” në konflikt frontal me integritetin e zonave të mbrojtura

Zonat e mbrojtura përfshijnë shpesh sipërfaqe pyjore dhe habitate të rëndësishme. Legjislacioni bazë pyjor është Ligji nr. 57/2020, datë 30.04.2020, “Për pyjet”, i cili në parim synon ruajtjen dhe menaxhimin e qëndrueshëm të fondit pyjor.

Në kontrast me logjikën mbrojtëse që kishte forcuar ligji i ZM-ve, një zhvillim emblemantik i politikave të reja është Ligji nr. 20/2025, datë 13.03.2025, “Për Paketën e Maleve”. Ky ligj parashikon mekanizma që e trajtojnë territorin malor (përfshi pyje, kullota e livadhe shtetërore) si aset ekonomik i transferueshëm dhe potencialisht i privatizueshëm, me skema si transferimi “për 1 euro” në funksion të projekteve zhvillimore.

Kjo krijon një mospërputhje të drejtpërdrejtë me frymën e Ligjit nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura”. Nëse territoret pyjore brenda ose në afërsi të ZM-ve kalojnë në shfrytëzim privat për resorte turistike malore, infrastruktura shoqëruese (rrugë, utilitete, ndriçim, ndërtime, rrjedhë vizitorësh) prodhon fragmentim të habitateve, cenim të korridoreve ekologjike dhe presion të vazhdueshëm mbi zonat bërthamë. Ndërkohë, institucionet futen në një paqartësi funksionale. A duhet të zbatohet logjika e ruajtjes (si regjim i posaçëm) apo logjika e stimulimit të investimit (si regjim i përgjithshëm)? Kjo paqartësi ushqen rrezikun e “forum shopping” dhe e dobëson aftësinë e administratave të mbrojtjes së natyrës për të mbajtur vijë të fortë.

5. Legjislacioni për turizmin në raport me Ligjin për ZM

Ligji nr. 93/2015, “Për turizmin” synon promovimin e turizmit të qëndrueshëm dhe e njeh natyrën e zonave të mbrojtura si burim kyç turistik. Në letër, ai kërkon që zhvillimi turistik të respektojë legjislacionin mjedisor dhe instrumentet planifikuese, si edhe planet e menaxhimit të zonave të mbrojtura.

Në praktikë, ligji i turizmit nuk jep një zgjidhje materiale “automatike” kur një projekt bie brenda një parku. Ai e delegon konfliktin te procedurat (VNM, leje mjedisore, miratime territoriale). Kjo e kthen mbrojtjen në betejë procedurale. Nëse procedurat janë të dobëta ose të tejkalueshme, projekti kalon.

Ndryshimet e fundit në ligjin e ZM-ve (Ligji nr. 21/2024) e rritën tensionin duke futur/zgjeruar hapësira për koncepte si “turizmi i ekselencës” brenda parqeve, duke e zhvendosur pikën e nisjes nga “në parim e papranueshme” te “e pranueshme me kushte”. Në terren, “me kushte” shpesh do të thotë “e negociueshme”, duke ulur pragun mbrojtës dhe duke e bërë më të lehtë klasifikimin e projekteve si të pranueshme, sidomos kur shoqërohen me etiketa si “strategjike”.

Kjo është e dukshme në debate rreth zhvillimeve në zona me status të lartë mbrojtjeje e trashëgimie, si p.sh. Parku Kombëtar i Butrintit (Ramsar/UNESCO), ku presioni për resorte dhe investime “elitare” përplasat direkt me imperativat e ruajtjes.

6. Investimet strategjike. Zbutja e ruajtjes së ZM për t’iu hapur rrugë projekteve zhvillimore

Ligji nr. 55/2015, datë 28.05.2015, “Për investimet strategjike në Republikën e Shqipërisë” u konceptua për të tërhequr investime të huaja përmes procedurave të shpejtuara dhe mbështetjes shtetërore. Në koncept, ky ligj mund të bashkëjetojë me mbrojtjen vetëm nëse ka kufizime të qarta për zonat e mbrojtura dhe nëse filtrat mjedisorë kanë forcë reale.

Në praktikë, një nga problemet e thella ka qenë që, pas ndryshimeve të 2024 në ligjin e ZM-ve, u krijua një situatë ku nuk u forcuan filtrat e investimeve për të respektuar mbrojtjen, por u “zbut” vetë ligji i ruajtjes për t’i hapur rrugë projekteve. Kjo përmbyste e logjikës (ruajtja që përshtatet për investimin, jo investimi që përshtatet për ruajtjen) e rrit rrezikun që statusi “strategjik” të përdoret si instrument anashkalimi i kufizimeve mjedisore dhe i planifikimit.

Në një sistem mbrojtjeje funksional, barra e provës duhet të jetë e kundërta: investitori/ autoriteti duhet të provojë se nuk ka ndikim të dëmshëm në integritetin e zones dhe jo komuniteti mjedisor të provojë dëmin pasi projekti ka marrë “dritë jeshile”.

7. Ujërat dhe zonat e mbrojtura: konflikt i fshehur, por strukturor

Zonat e mbrojtura lidhen ngushtë me regjimin e ujërave: rrjedhat natyrore, ligatinat, zonat bregdetare, akuiferët, përdorimi i ujit, lejet e shfrytëzimit dhe ndërhyrjet në shtratin e lumenjve. Këtu ndërveprojnë regjimet ligjore për burimet ujore (përfshi ndryshimet e viteve të fundit) me kufizimet e ligjit të ZM-ve. Kur legjislativi i ujërave lejon përdorime intensive (marrje uji, devijime, ndërhyrje në rrjedhë, struktura hidro-teknike) pa një filtër strikt të “papajtueshmërisë” brenda zonave të mbrojtura, krijohet rrezik që ekosistemet ujore të degradohen edhe pa ndërtime “të dukshme”. Pse ky konflikt është “i fshehur”? Sepse shumë ndërhyrje në ujë:

- nuk shfaqen si urbanizim (nuk janë “objekt” i dukshëm);
- janë të shpërndara (shumë ndërhyrje të vogla në segmente të ndryshme);
- prodhojnë efekt ekologjik kumulativ (ulje prurjesh, ndryshim sedimenti, prishje habitateve ujore).

Kështu, një zonë mund të mbajë formalisht statusin “zonë e mbrojtur”, por të humbasë gradualisht funksionet ujore që e bëjnë të vlefshme (ligatina që thahet, lumë që humbet prurjen ekologjike, deltë që varfërohet në sedimente, akuifer që bie). Si “ndahen” rrugët vendimmarrëse në praktikë?

Në thelb, këtu ndeshen dy logjika:

a Logjika e zonave të mbrojtura (ZM).

ZM-të menaxhohen përmes zonimit të brendshëm dhe planit të menaxhimit, i cili përcakton për çdo nënzonë veprimtaritë e ndaluara dhe ato që lejohen vetëm me leje/ miratim nga administrata e zonës. Në këtë kuadër, kufizohen edhe ndërhyrjet që prekin rezervat ujore, ligatinat dhe gjendjen natyrore të tyre. Po ashtu, përdorimi/menaxhimi i pasurive ujore brenda ZM-së duhet të jetë në përputhje me planin.

b Logjika e burimeve ujore (ujërat).

Ligji për burimet ujore vendos një kornizë të menaxhimit të integruar, me instrumente si planet e menaxhimit të baseneve, sistemi i lejeve/autorizimeve ujore dhe koncepti i “zonave të mbrojtura ujore”. Vendimmarrja fokusohet te objektivat ujore (cilësi/sasi) dhe procedurat e autorizimit, ku ndër të tjera Këshilli i Basenit Lumor ka kompetenca për dhënien e autorizimeve/lejeve për përdorimin e burimeve ujore. Ligji parashikon gjithashtu bashkërendim dhe mundësinë që masa/elemente të planit të menaxhimit të një zone të mbrojtur të reflektohen në planin e basenit.

Problemi strukturor lind kur këto dy rrugë nuk “takohen” në një pikë vendimmarrjeje të qartë dhe të unifikuar. Pra, kur leja/autorizimi ujon trajton kryesisht kriteret e ujit dhe nuk e bën realisht vendimtare pajtueshmërinë me zonimin/planin e menaxhimit të ZM-së (ose e trajton vetëm formalisht). Si pasojë, ekosistemet ujore mund të degradohen edhe pa ndërtime të dukshme, përmes ndërhyrjeve teknike dhe të fragmentuara. Shembuj tipikë të ndërhyrjeve që krijojnë risk (edhe pa ndërtime) janë:

- **Marrje uji / ulje prurjesh.** Nëse lejohet marrja e ujit “lart” në basen (p.sh. për një ujësjellës), segmentet brenda ZM-së mund të humbasin prurjen minimale ekologjike; efekti shfaqet si varfërim i biodiversitetit ujqor, tkurje e ligatinave dhe ulje e vetë-pastrimit natyror.
- **Devijime të rrjedhës dhe ndërhyrje hidro-teknike.** Edhe kur justifikohen si “mbrojtje nga përmbytjet” apo “stabilizim brigjesh”, këto mund të ndryshojnë dinamikën e shtratit, të prishin habitatet ripariane dhe të pengojnë migrimin e faunës ujore.
- **Ndërhyrje në shtrat / inerte / sedimente.** Ndryshimi i sedimenteve prek drejtpërdrejt deltën, plazhet, lagunat dhe zonat bregdetare, elementë kritikë për shumë zona të mbrojtura.
- **Akuiferë dhe ujëra nëntokësore.** Nxjerrja nga puse në zona të ndjeshme mund të ulë nivelet e ujërave nëntokësore, me pasoja mbi burimet karstike dhe ligatinat.

Në të gjitha rastet, dëmi ekologjik mund të vijë jo nga “ndërtimi” klasik, por nga një varg autorizimesh ujore që duken teknike dhe të izoluara, ndërkohë që efekti i tyre është kumulativ. Në këtë kuptim, boshllëku kryesor nuk është vetëm mungesa e normës, por mungesa e një filtri të detyrueshëm dhe të unifikuar: mungon një standard i qartë i pajtueshmërisë “përdorim uji–zonë e mbrojtur” (jo thjesht konsultim); mungon një procedurë ku leja ujore refuzohet ose kushtëzohet në mënyrë të parashikueshme kur cenohen objektivat e ruajtjes (sidomos në nënzonat me kufizime të forta); dhe koordinimi ujë–mjedis mbetet i paformalizuar, ndonëse vetë korniza e ujërave kërkon planifikim në nivel baseni dhe objektiva ekologjikë.

Për ta kthyer harmonizimin nga ide në instrument funksional, rekomandohen tre ndërhyrje praktike:

- a “Ura” procedurale (si standard i unifikimit)

Edhe pse ligji i ZM e parashikon miratimin e administratës së zonës për veprimtari të caktuara sipas planit të menaxhimit, në praktikë lejet/autorizimet ujore jepen nga strukturat e menaxhimit të ujërave. Kjo kërkon një hap të qartë dhe të unifikuar, ku çdo autorizim/leje ujore për ndërhyrje apo përdorim brenda një ZM-je (ose që prek objektivat ujore të saj) të dokumentojë verifikimin e pajtueshmërisë me zonimin/planin e menaxhimit dhe pozicionin e AKZM/AdZM si pjesë e dosjes vendimmarrëse (jo thjesht konsultim informal).

- b Kushtëzim/refuzim mbi bazë të objektivave ekologjike (formulim më i saktë)

Kushtëzimi ose refuzimi duhet të bëhet mbi bazën e objektivave ekologjike dhe kjo jo vetëm formalisht, por si mekanizëm praktik brenda procedurës së lejes ujore. Për ta bërë efektive këtë kërkohet që gjatë shqyrtimit të lejeve/autorizimeve për përdorim uji ose

ndërhyrje në rrjedhë/shtrat, autoritetet e ujit duhet të trajtojnë statusin “zonë e mbrojtur” si kriter vendimmarrës, duke refuzuar ose duke vendosur kushte të detyrueshme kur ndërhyrja bie ndesh me objektivat e ruajtjes dhe kufizimet e zonimit/planit të menaxhimit.

Kjo qaset mirë me vetë kornizën dhe objektivat e ligjit të ZM-ve, që janë të qarta për mbrojtjen e elementeve ujore (p.sh. ndalimi i ndryshimit të gjendjes natyrore të rezervave ujore/liqeneve/ligatinave dhe kufizimi i veprave të mëdha hidrike). Për të realizuar këtë leja ujore duhet të ketë një “seksion pajtueshmërie me ZM”, ku ose (a) refuzohet kur cenohet një ndalim/limit i planit të menaxhimit/objektivave të ZM, ose (b) kushtëzohet me parametra të matshëm (p.sh. prurje minimale ekologjike, ndalim devijimi në periudha kritike, kufizim ndërhyrjesh në shtrat, monitorim detyrues, etj.).

c Planifikim i integruar i basenit me “nën-harta ZM” (formulim më i saktë)

Duke qenë se ligji i ujërave operon me plane menaxhimi baseni/pellgësh dhe një konceptin e zonave të mbrojtura ujore, që mund të mbivendosen me ZM-të mjedisore, integrimi praktik kërkon që planet e basenit të përfshijnë ZM-të si shtresë hartografike të detyrueshme (jo thjesht “të përmendura”); të përkthejnë zonimin/objektivat e ruajtjes në rregulla uji të zbatueshme (p.sh. alokime, kufij marrjeje, kufij ndërhyrjesh në shtrat, rregulla për devijime, prioritet ekologjik në segmente të ndjeshme); dhe të vendosin qartë se kur një masë/ndërhyrje ujore është e papajtueshme me ZM dhe si trajtohet (refuzim ose kushte). Kjo e ul “fragmentimin” sepse vendimarrja për lejet ujore nuk mbetet e shkëputur nga zonimi/menaxhimi i ZM, por lidhet që në fazën e planit të basenit me objektivat ekologjike dhe statusin e mbrojtjes.

8. Harmonizimi me standardet ndërkombëtare dhe acquis të BE-së. Regres normativ dhe hendek zbatimi

Përtej ligjeve kombëtare, Shqipëria ka detyrime ndërkombëtare (p.sh. Konventa e Bernës, Konventa e Biodiversitetit, Ramsar, Aarhus) dhe synon integrimin në BE, çka kërkon përafrim real me acquis (p.sh. Direktiva e Habitave dhe e Shpendëve, EIA/SEA). Në këtë kontekst, dy probleme dalin në pah:

- **Hendeku i zbatimit.** Ligji përmend rrjetin ekologjik “Emerald”, instrumentet e planifikimit dhe të monitorimit, por akte nënligjore, implementimi dhe kontrolli shpesh vonojnë ose mbeten fragmentare.
- **Regres normativ pas 2024.** Shembull shumë i qartë është heqja/eliminimi i parashikimeve për zona buferike rreth bërthamave të mbrojtura, ndryshe nga ligji ekzistues, në kundërshtim me praktikat më të mira dhe logjikën e korridoreve ekologjike. Kjo i lë zonat bërthamë të ekspozuara ndaj presionit rrethues, duke e bërë degradimin gradual pothuajse të pashmangshëm.

Në këtë kuadër, reagimet ndërkombëtare pas ndryshimeve të 2024 (p.sh. shqetësimet e shprehura në kuadër të Konventës së Bernës) dhe vërejtjet në procesin e integritimit evropian e tregojnë se devijimet nga standardet e mbrojtjes nuk janë thjesht çështje të brendshme. Ato ndikojnë drejtpërdrejt në besueshmërinë e Shqipërisë për përafrim me acquis dhe në aftësinë për të ndërtuar rrjete si Natura 2000/Emerald mbi një bazë të qëndrueshme ligjore.

Në përmbledhje, konfliktet ndërmjet kuadrit të ruajtjes së natyrës dhe atij të zhvillimit ekonomik janë thelluar vitet e fundit dhe shfaqen jo vetëm në teori, por edhe në vendime konkrete. Kur Ligji nr. 81/2017 “Për zonat e mbrojtura” (i ndryshuar me Ligjin nr. 21/2024) nuk “mbizotëron” realisht mbi procedurat e Ligjit nr. 107/2014 për planifikimin, mbi mekanizmat e Ligjit nr. 55/2015 për investimet strategjike, mbi logjikën e zhvillimit turistik të Ligjit nr. 93/2015, dhe mbi politikat e transferimit/shfrytëzimit të Ligjit nr. 20/2025 “Për Paketën e Maleve”, atëherë sistemi rrezikon të funksionojë me “dy fytyra”. Një nga fytyrat që deklaron mbrojtjen dhe fytyra tjetër që e minon atë në praktikë.

Prandaj, nevoja urgjente është harmonizimi material dhe jo formal. Vlerësimet mjedisore VNM/VSM të kenë efekt real ndalues kur ka ndikim të rëndë; planifikimi territorial të trajtojë ZM-të si “vija të kuqe” dhe jo si hapësira të negociueshme; turizmi dhe investimet strategjike të mos krijojnë përjashtime që e bëjnë mbrojtjen të tejkalueshme; dhe ligje si “Paketa e Maleve” të rishihen në raport me integritetin ekologjik, detyrimet kushtetuese dhe standardet ndërkombëtare. Pa këtë qasje gjithëpërfshirëse, mbrojtja do të mbetet më shumë retorikë në ligj sesa garanci reale në territor.



Përveç mospërputhjeve të hapura ligjore, analiza jonë ka identifikuar edhe një sërë paqartësish, në vetë normat ligjore (p.sh. terma ose dispozita të formuluar joqartë, kontradikta të brendshme, ose boshllëqe në rregullim) dhe në strukturën institucionale (ndarje jo e qartë rolesh, mbivendosje kompetencash, mekanizma bashkëpunimi të papërcaktuar mirë). Këto “zona gri” sjellin zbatim jo-uniform dhe konfuzion midis aktorëve, pasi secili mund të ketë interpretime ose pritshmëri të ndryshme se “si duhet bërë”. Në vijim analizojmë veçmas paqartësitë normative (ligjore) dhe paqartësitë institucionale, megjithëse shpesh këto dy kategori lidhen ngushtë (një ligj i paqartë krijon paqartësi tek institucionet, dhe anasjelltas).

4.1 Paqartësitë normative (ligjore)

Kjo kategori përfshin ato raste ku vetë teksti i ligjit lë vend për interpretime të ndryshme ose nuk ofron mjaftueshëm udhëzim për situata konkrete. Edhe kur ligjet tona janë formuluar me kujdes, dinamikat e reja ose konceptet komplekse mund të sjellin padashur paqartësi. Në vijim po sjellim disa shembuj kryesorë:

- **Përcaktime dhe terma të paqartë ose të paplotësuar me kritere.** Ndryshimet e fundit ligjore (Ligji 21/2024) sollën disa koncepte të reja, të cilat nuk kanë një përkufizim ose standard të qartë në ligj. Për shembull, u fut termi “zhvillim i qëndrueshëm ekonomik brenda ZM-ve” dhe koncepti i “turizmit të ekselencës” në zona të mbrojtura. Në teori, “zhvillim i qëndrueshëm” nënkupton baraspeshën mes ruajtjes dhe zhvillimit, por kur ky term vendoset brenda ligjit të ZM-ve pa kritere të detajuara, hap mundësinë që palë të ndryshme ta interpretojnë sipas interesit të rastit. A do të nënkuptojë kjo promovimin e investimeve zhvillimore brenda parqeve me kushtin e disa masave mitiguese, apo do të nënkuptojë vetëm aktivitete tradicionale me ndikim minimal? Ligji nuk e thotë shprehimisht. Po ashtu, “turizëm i ekselencës” i përmendur si justifikim për ndërtimin e strukturave turistike me 5-vje brenda parqeve nuk ka një kuptim teknik në ligj. Kush e përcakton se çfarë kualifikohet si “ekselent”? Mungesa e një definicioni ose lisë kriteresh (p.sh. një trupë e pavarur vlerësimi, ose standarde ndërkombëtare për eko-resortet, etj) e bën këtë term shumë subjektiv. Rreziku këtu është i qartë. Një term i paqartë mund të keqpërdoret. Në emër të “turizmit ekselent” mund të legalizohen struktura që në fakt dëmtojnë rëndë natyrën, me pretendimin se po sjellin zhvillim cilësor. Një dispozitë ligjore më e qartë do të duhej ose ta përkufizonte këtë term ose ta lidhte me kritere strikte (p.sh. “turizëm i qëndrueshëm me ndikim zero në zonën qendrore të parkut”).
- **Zonimi i brendshëm dhe kategori të reja mbrojtjeje.** Siç u përmend, Ligji 21/2024 ndryshoi skemën e zonimit të brendshëm të zonave të mbrojtura. Në ligjin e vjetër (81/2017), parqet kombëtare dhe rezervat ndaheshin në nënzona qendrore, tradicionale, zhvillimi i qëndrueshëm, rekreative, buferike, etj., me nivele të ndryshme mbrojtjeje. Ligji i ri e thjeshtoi këtë (duke hequr disa kategori si zonat buferike si dhe duke hequr detyrimin për nënzonim në peisazhet e mbrojtura). Mirëpo, kuptimi i saktë i disa prej kategorive të reja/ngushtuara mbetet i paqartë pa nxjerrjen e akteve të reja.

Për shembull, tani flitet për “nënzonë të përdorimit të qëndrueshëm” brenda një parku. Cfarë aktiviteteve konkrete lejohen në këtë nënzonë? A është ky term sinonim i ish-nënzonave tradicionale e rekreative të marra së bashku, apo ka një kuptim më të gjerë që mund të përfshijë edhe struktura akomoduese? Pa një udhëzim të detajuar, interpretimi mbetet në dorë të zbatuesve lokalë, çka mund të çojë në vendime jokonistente. Një AdZM mund të lejojë një lloj aktiviteti (p.sh. një kamping me ndërtesa druri) në një park, ndërsa një tjetër AdZM të mos e lejojë të njëjtën gjë në një park tjetër, për shkak të paqartësisë së normës. Po ashtu, me heqjen e zonave buferike rreth disa kategorive (p.sh. rezervateve strikte), tani kufiri mes zonës së mbrojtur dhe tokave përreth është më i ekspozuar. Ligji i ri nuk e parashikon më shprehimisht një “zonë tranzicioni” dhe kjo ngre pyetjen. A do të duhet çdo rast të rregullohet ad-hoc? Mungesa e zonave buferike mund të nënkuptojë që p.sh. aktivitete intensive (shfrytëzim pyjor, urbanizim) mund të ndodhin direkt në kufirin e një rezervati strikt, duke ndikuar negativisht në të. Kjo është një pasiguri normative me pasoja ekologjike. Në tërësi, derisa të hartohen rregullore të reja për zbatimin e skemës së re të zonimit, ekziston konfuzion mbi kuptimin e saktë të termave dhe kufijve midis zonave të ndryshme.

- **Procedura të papërcaktuara qartë dhe sanksione të pamjaftueshme.** Ligjet moderne mjedisore zakonisht caktojnë procedura për veprime të ndryshme (p.sh. si shpallet një zonë e re e mbrojtur, si hartohet e miratohet një plan menaxhimi, si kryhet inspektimi mjedisor, si raportohen shkeljet, etj.). Në analizën tonë, kemi vërejtur disa boshllëqe procedurale në legjislaçionin e brendshëm. Një shembull është ky. Ligji i ZM-ve parashikon që, nëse një aktivitet (brenda një ZM-je) dyshohet se po cenon qëllimin e zonës, autoritetet mund të urdhërojnë ndalimin e përkohshëm të atij aktiviteti. Parimisht, kjo është një masë shumë e nevojshme (për të reaguar shpejt ndaj një dëmi potencial). Por, a është e qartë si bëhet kjo? Kush e urdhëron ndalimin, AKZM apo Inspektorati Mjedisor? Sa kohë mund të qëndrojë pezullimi pa u formalizuar me një vendim gjykatë? Çfarë ndodh nëse subjekti nuk e zbaton urdhrin? Këto detaje i përkasin rregullimit nënligjor, i cili mungon. Prandaj dispozita, ndonëse ekziston, nuk ka fuqi praktike pa këto qartësime.
- **Një aspekt tjetër lidhet me sanksionet.** Legjislaçioni shqiptar parashikon sanksione administrative (gjobitje) dhe penale për shkeljet mjedisore. Megjithatë, në kontekstin e ZM-ve, linden pyetje. *A janë këto sanksione të mjaftueshme dhe të zbatueshme?* Për shembull, nëse kapet një rast gjuetie e paligjshme, brenda parkut kombëtar, masa tipike është një gjobë dhe sekuestrim i armës. *Por a janë gjobat aktuale (të përcaktuara me VKM përkatëse) mjaft të larta për të pasur efekt frenues?* Shumë argumentojnë që jo, sidomos kur shkelësit mund të përfitojnë ekonomikisht nga shkelja (p.sh. prerje druri, ndërtime pa leje për turizëm). Gjithashtu, procedurat e zbatimit të sanksioneve shpesh janë të stërgjata dhe të ndërlikuara: Inspektorati mjedisor vendos gjobën, subjekti mund ta apelojë në gjykatë, dhe përfundimisht sanksioni ose zvarritet ose bie. Kjo krijon një situatë ku, edhe pse ligji parashikon sanksione, në realitet shkelësit mund t’ia hedhin pa pasoja ose me pasoja minimale. Një paqartësi normative këtu është se ligji kërkon një sjellje (p.sh. ndalon një veprim) por nuk e mbështet atë me “dhëmbë” të mjaftueshëm, pra mekanizmat ndëshkues ose nuk detajohen, ose nuk sigurohet që të kenë efekt.

Për më tepër, ekzistojnë edhe kontradikta të brendshme në ligj që krijojnë paqartësi. Një shembull nga Ligji 81/2017 (përpara ndryshimeve) ishte rasti i zonave qendrore A dhe B brenda parqeve kombëtare. Ligji i përmendte këto nënkategori (A – e rreptë, B – e rehabilitueshme) por nuk jepte kritere të qarta dalluese midis tyre. Kjo e vështirësonte zbatimin në terren. *Si do ta ndante AKZM një park në zonë qendrore A e B kur ligji vetë nuk jepte udhëzime?* Përgjigjja u gjet duke u lënë kryesisht në diskrecionin e planifikuesve të secilit park, por paqartësia bazë mbeti. Një tjetër shembull i një rregulli të paqartë ishte procedura e heqjes ose zvogëlimit të një zone të mbrojtur. Ligji e lejonte, por kriteret dhe kufizimet nuk ishin vendosur fort (p.sh. kërkohej propozim nga AKZM dhe Vendim i Këshillit të Ministrave, por nuk parashikoheshin arsyet e pranueshme për ta bërë këtë). Kjo dobësi procedurale u shfrytëzua kur u vendos të zbritet nga statusi i mbrojtur një pjesë e një zone (për ndërtimin e Aeroportit të Vlorës). Mungesa e një garde të fortë ligjore (p.sh. kërkesa për vlerësim shkencor ndërkombëtar para heqjes së mbrojtjes së një zone, ose ndalimi absolut i heqjes së mbrojtjes së zonave kyçe) e bëri të mundur një vendim arbitrar me pasoja mjedisore. Kjo tregon se aty ku ligji lë shteg ose nuk është eksplicit, mund të vihet në provë vullneti politik dhe interesat afatshkurtra.

Në përgjithësi, paqartësitë normative krijojnë pasiguri juridike. Ruajtja e natyrës kërkon rregulla të qarta e strikte, sepse çdo interpretim i lirë zakonisht anon në dëm të natyrës (duke favorizuar shfrytëzimin ose neglizhencën). Prandaj, identifikimi i këtyre paqartësive (dhe në të ardhmen adresimi i tyre me amendime apo akte sqaruese) është jetik.

4.2 Paqartësitë institucionale

Korniza institucionale për menaxhimin e zonave të mbrojtura në Shqipëri përfshin disa aktorë kryesorë:

- Ministrinë përgjegjëse për mjedisin, e cila vendos politikat;
- AKZM-në (Agiencinë Kombëtare të Zonave të Mbrojtura), si organ qendror teknik;
- AdZM-të (Administratat Rajonale) në çdo qark që menaxhojnë parqet në terren;
- Inspektoriatin e Territorit, Inspektoratin Mjedisor dhe Policinë Pyjore, që ushtrojnë kontrollin dhe detyrojnë respektimin e ligjit;
- Pushtetin vendor (bashkitë), të cilat kanë rol në planifikimin territorial dhe ofrimin e shërbimeve lokale brenda ZM-ve.

Për funksionimin e suksesshëm, rolet dhe marrëdhëniet midis këtyre aktorëve duhet të jenë të qarta dhe komplementare. Në praktikë, janë evidentuar disa paqartësi dhe mbivendosje kompetencash, të cilat pengojnë një qeverisje efektive të ZM-ve:

- **Mbivendosje ose vakum kompetencash midis institucioneve qendrore dhe lokale.** Një pyetje kyçe për këtë aspekt është: *A ka raste ku dy institucione pretendojnë të njëjtin rol, ose asnjëri nuk e ushtron një detyrë sepse mendon se i takon tjetrit?* Përgjigjja, për fat të keq, është po. Një shembull është monitorimi i zbatimit të planit të menaxhimit të një zone të mbrojtur. Sipas ligjit, AKZM (nëpërmjet AdZM) harton planin dhe e zbaton atë, ndërsa Inspektorati Mjedisor kontrollon respektimin e rregullave. Por në praktikë, roli monitorues shpesh mbivendoset: AdZM-ja, si menaxhuese, kryen edhe njëfarë monitorimi (p.sh. ndjek gjendjen e habitateve,

numëron vizitorët etj.), ndërsa Inspektorati, për shkak të mungesës së burimeve, mbështetet te informacionet e AdZM-së për të gjeneruar kontrollet. Kjo krijon një cikël jo të shëndetshëm ku, në vend që secili të ketë rolin e vet (njëri zbaton dhe tjetri inspekton pavarësisht), AdZM-të shpesh vetë-detektojnë problemet dhe i referojnë ato. Por problemi lind kur asnjë institucion nuk merr iniciativën për një funksion të caktuar sepse supozon që s'është e tyreja ekskluzivisht. Për shembull, ligji kërkon rehabilitimin e habitateve të dëmtuara brenda ZM-ve. Kush duhet ta bëjë këtë? AKZM mund të thotë "duhen fonde, s'kam buxhet"; AdZM thotë "nuk kam fuqi, jam varës i AKZM"; Ministria thotë "ta bëjë agjencia"; Bashkia (nëse është e përfshirë) thotë "nuk kam kompetencë ligjore direkte". Në këtë mënyrë, habitatet e dëmtuara mbeten të parikuperuara sepse ligji e kërkon por nuk e cakton qartë përgjegjësinë.

Një tjetër situatë ka ndodhur me ndryshimet ligjore të 2024. Pushteti vendor mbeti pa një rol të përcaktuar qartë në menaxhimin e ZM-ve. Bashkitë as nuk kanë kompetenca formale për administrimin (përveç rastit të kategorisë IV – rezervate komunale, të cilat janë të pakta), as nuk përfshihen domosdoshmërisht në strukturat ekzistuese (përvce në komitetet e menaxhimit, që gjithsesi janë organe këshillimore). Ky vakum pjesëmarrjeje i bashkive bën që, nga një anë, ato të mos ndjehen përgjegjëse për ZM-të në territorin e tyre, dhe nga ana tjetër, administrata qendrore e ZM-ve të mos ketë një partner lokal të konsoliduar. Disa pasoja të kësaj do t'i shohim më pas (p.sh. planet vendore që injorojnë ZM-të, mosangazhimi i komuniteteve lokale në ruajtje, etj.), por nga këndvështrimi institucional, kjo është një pikë e dobët pasi mungon një hallkë lidhëse e formalizuar midis menaxhimit të ZM-ve dhe qeverisjes vendore, çka rezulton në koordinim sporadik dhe varet nga vullneti individual i drejtuesve vendorë.

- **Roli i Këshillit Kombëtar të Territorit (KKT) kundrejt autoriteteve mjedisore.** Ndryshimet ligjore të 2024-s i dhanë KKT-së (të kryesuar nga Kryeministri) fuqi vendimmarrëse për zhvillime brenda ZM-ve, kryesisht në kuadër të projekteve të ashtuquajtura "turizëm i ekselencës" ose "strategjike". Kjo krijoi një kanal paralel vendimmarrjeje, i cili operon jashtë strukturave mjedisore tradicionale. Paqartësia institucionale këtu është e dukshme. *Si ndërvepron KKT (një organ planifikimi e zhvillimi) me Ministrinë e Mjedisit dhe AKZM-në? A ka detyrimi KKT-ja ligjorisht që, kur shqyrton një projekt në një Park Kombëtar, të marrë miratimin ose pëlqimin e ministrit të mjedisit apo të AKZM-së?* Deri më tani, ligji nuk parashikon një mekanizëm të tillë. Për shembull, për projektin e një resorti turistik në një ZM, procedura aktuale mund të jetë që investitori të aplikojë te Komiteti i Investimeve Strategjike dhe më pas tek KKT-ja, dhe Ministria e Mjedisit thjesht informohet ose jep opinionin teknik, por jo në mënyrë vendimprurëse. Ky mospërcaktim i raporteve bën që potencialisht KKT-ja të marrë vendime pa koordinim me autoritetet mjedisore. Në rastin më të mirë, AKZM-ja mund të ftohet me rol këshillimor dhe në rastin më të keq, mund të anashkalohet krejtësisht. Një pasojë e tillë ishte për shembull vendimi për t'i hapur rrugë zhvillimeve turistike "me 5 yje" në parqe. Ky orientim erdhi si nismë qeveritare dhe u reflektua në ligj, pa u bazuar në ndonjë propozim të AKZM-së apo komunitetit shkencor. Konflikti i mundshëm këtu është se AKZM-ja, nga njëra anë, dhe KKT-ja nga ana tjetër, mund të kenë qasje të ndryshme për të njëjtën zonë. Mungesa e protokolleve formale për t'i detyruar të ulen në një tryezë dhe për t'i integruar proceset vendimmarrëse, kërcënon të minojë parimin e ruajtjes. Në vend që KKT të

ishite një organ që zbaton vendimet e planifikuara bashkërisht me mjedisorët, është kthyer në një "kalë të Trojës" për të futur vendime zhvillimore në zonat e mbrojtura pa filtrin e duhur.

- **Struktura e menaxhimit dhe linjat e llogaridhënies brenda sektorit mjedisor.** Brenda vetë sistemit të institucioneve mjedisore ka paqartësi në linjat hierarkike ose koordinimin e brendshëm. AKZM është në varësi të ministrit, dhe AdZM-të janë në varësi të AKZM-së, ndërkohë Inspektorati i Mjedisit i përgjigjet njëkohësisht Agjencisë Kombëtare të Mjedisit dhe teorikisht Inspektoratit të Përgjithshëm. Policia Pyjore (që merret me ruajtjen e pyjeve dhe gjuetinë) ka strukturën e vet organizative (dikur në varësi të Ministrisë së Mjedisit, tani e integruar me Inspektoratin Qendror ose Ministrinë e Brendshme për disa funksione). Kjo bën që, në terren, të kemi disa aktorë shtetërorë, punonjësit (rojet) e AdZM-së, inspektorët e mjedisit, oficerët e policisë pyjore, ndoshta edhe rojet e pyjeve të bashkive (pasi bashkitë menaxhojnë pyjet jashtë ZM-ve). *Por a kanë këta aktorë ndonjë protokoll bashkëpunimi? Çfarë ndodh kur roja i AdZM kap dikë duke prerë dru ose gjuajtur brenda parkut? Ai duhet të njoftojë Inspektoratin. Si e njofton? A ka një urdhëresë të brendshme që thotë se brenda X orësh të raportohet dhe inspektorët të dalin në terren? Apo kjo lihet në dorë të iniciativës individuale? Shpesh, boshllëku ligjor në këtë aspekt ka bërë që shkeljet ose nuk raportohen siç duhet, ose raportohen me vonesë, ose humbasin rrugës. Inspektorët ankohen se rojet lokale nuk kanë kapacitet t'i dokumentojnë rastet. Rojet ankohen se inspektorët vijnë me vonesë ose nuk marrin masa. Paqartësia institucionale këtu është se nuk ka një sistem unik komandues për ruajtjen brenda ZM-ve, AKZM dhe Inspektorati operojnë paralelisht. Idealisht, do të duhej një njësi e posaçme e Inspektoratit e dedikuar për ZM-të që të punonte ngushtë me AKZM-në, ose ndonjë marrëveshje zyrtare që përcaktonte linjat e raportimit (p.sh. roja raporton te drejtori i parkut, ky raporton te AKZM dhe njëkohësisht informon Inspektoratin, i cili brenda 24 orësh duhet të veprojë). Ligji aktual nuk hyn në këto detaje, ndaj i mbetet udhëzimeve të brendshme ose më keq improvizimit.*

Një tjetër aspekt është raportimi zinxhir. Për shembull, *inspektorët e mjedisit kur konstatojnë shkelje a ia raportojnë AKZM-së?* Zyrtarisht jo, ata i raportojnë eprorëve të vet dhe në sistemin IMIS (sistemi elektronik i inspektimeve). Kështu, AKZM-ja mund të mos ketë asnjë informacion të strukturuar për shkallën e shkeljeve në parqet e saj, sepse ai informacion rri diku tjetër. Kjo është paqartësi e rolit. AKZM-ja është përgjegjëse për "kontrollin dhe menaxhimin" e ZM-ve sipas ligjit, por nuk ka fuqi ndëshkuese. Inspektorati ka fuqinë ndëshkuese, por nuk është i integruar me punën ditore të menaxhimit. Për pasojë, shumë shkelje ose mbeten jetime, ose nuk ndiqen deri në fund. Ka pasur raste kur AdZM-ja kap të njëjtin shkelës disa herë, e njofton Inspektoratin, por ky i fundit ose vendos një gjobë minimale (që shkelësi e injoron) ose nuk mundet ta çojë çështjen penale sepse p.sh. Policia apo Prokuroria lokale s'e shohin prioritet. Në fund të ditës, dërgohet mesazhi se rregullat e parkut "s'kanë dhëmbë", dhe kjo është një pasojë direkte e hendekut institucional.

- **Koordinimi ndërmjet niveleve dhe sektorëve të ndryshëm qeverisës.** Mbrojtja e natyrës nuk varet vetëm nga institucionet mjedisore. Paqartësitë institucionale ekzistojnë edhe në marrëdhëniet ndërmjet institucioneve mjedisore dhe atyre të sektorëve të tjerë (p.sh. Turizmit, Infrastrukturës, Energjisë). *A ka Shqipëria një organ të posaçëm ku këto institucione të bashkërendojnë politikat për ZM-të?* Aktualisht, ka komisione ose grupe pune ad-hoc, por mungon një mekanizëm i përhershëm. Kjo bën që, p.sh., një ministri tjetër të iniciojë një projekt (si HEC, rrugë, resort) pa një konsultim sistematik me Ministrinë e Mjedisit, ose konsultimi ndodh vonë, në fazën e VNM-së, kur tanimë investimi ka marrë pëlqimin politik. Një trupë koordinuese e munguar bën që konfliktet të zgjidhen në nivel politik e jo teknik, dhe shpesh në favor të zhvillimit. Kjo është një mungesë strukturore që nuk lidhet me një dipsozitë të caktuar, por me arkitekturën institucionale të shtetit. ZM-të preken nga shumë vendime, por nuk ka një “tryezë unike” ku të gjithë aktorët të kenë detyrim të ulen kur merret një vendim i madh.

V. SFIDAT NË FUNKSIONIMIN PRAKTIK TË INSTITUCIONEVE PËRKATËSE

Asnjë kuadër ligjor, sado i përsosur, nuk ka vlerë nëse institucionet përgjegjëse nuk janë në gjendje ta zbatojnë atë në praktikë. Ndaj, pjesë e rëndësishme e analizës është vlerësimi i sfidave reale me të cilat ballafaqohen institucionet që menaxhojnë apo ndikojnë zonat e mbrojtura. Këtu fokusi zhvendoset tek kapacitetet, burimet, koordinimi dhe praktikat e këtyre institucioneve. Seksioni është strukturuar sipas institucioneve kryesore, për të identifikuar problemet specifike në secilën hallkë si dhe çështjet e përbashkëta (si financimi apo koordinimi ndërmjet tyre).

5.1 Ministria përgjegjëse për mjedisin dhe natyrën

Ministria e Mjedisit është organi kryesor politikëbërës dhe drejtues për çështjet mjedisore, përfshi zonat e mbrojtura. Sfidat kryesore në funksionimin e saj përfshijnë:

- **Burimet njerëzore dhe financiare të kufizuara.** Pavarësisht se Ministria ka përgjegjësi të gjera (nga hartimi i legjislacionit, te mbikëqyrja e zbatimit të politikave, koordinimi ndërsektorial, etj.), shpesh numri i stafit të kualifikuar në drejtori të caktuara (p.sh. Drejtoria e Biodiversitetit apo Zonave të Mbrojtura) është i vogël. Kjo kufizon kapacitetin për të monitoruar efektivisht çfarë po ndodh në terren ose për t'iu përgjigjur fluksit të detyrave (p.sh. për të përpunuar raportet e AdZM-ve, për të ndjekur çështjet gjyqësore, për të reaguar ndaj shkeljeve madhore, etj.). Në aspektin financiar, buxheti i ministrisë për komponentin e natyrës mund të jetë i pamjaftueshëm për programe kombëtare ruajtjeje (p.sh. krijimin e korridoreve ekologjike, programet e monitorimit të specieve të rrezikuara, etj.), duke u mbështetur kryesisht në donatorë.
- **Roli udhëheqës dhe konsistenca e politikave.** Një ministri pritet të udhëheqë me vizion dhe të garantojë vazhdimësinë e politikave në kohë. Në praktikë, një sfidë e madhe është ndryshimi i shpeshtë i prioriteteve politike. Me ndryshimin e qeverive apo edhe thjesht të ministrave, shpesh prioritetet deklarative për mjedisin lëvizin (p.sh. një mandat fokusohet te ekoturizmi, një tjetër te investimet strategjike, një tjetër te pyllëzimet, e kështu me radhë). Kjo shkakton mungesë vazhdimësie në iniciativat për zonat e mbrojtura. Një strategji mund të miratohet por pastaj lihet pas dore nga pasardhësi; një projekt pilot suksesi mund të mos replikohet ndërkohë energjitë institucionale shpenzohen në politika ad-hoc sipas momentit. Ky lloj “zigzagu” politik ka bërë që institucionet vartëse (AKZM etj.) të ndihen herë pas here të pasigurta mbi drejtimin afatgjatë. P.sh., nëse sot ju thuhet parqeve “hapuni ndaj investimeve”, nesër mund t’ju thuhet “përqendrohuni te ruajtja strikte”. Këto sinjale të përziera dëmtojnë planifikimin strategjik.

- **Koordinimi ndërministror i mangët.** Ministria e Mjedisit, për rolin e vet, duhet të bashkëpunojë ngushtë me ministrinë e tjera (Infrastrukturës, Energjisë, Turizmit, Bujqësisë, Financave) sepse vendimet e këtyre të fundit prekin Zonat e Mbrojtura. Aktualisht, ky koordinim varet kryesisht nga angazhimi personal i drejtuesve dhe nuk ka një mekanizëm të institucionalizuar ku ministria të ketë fuqi vetoje ose peshë të barabartë kur diskutohet një projekt në ZM. Kjo do të thotë se zëri i Ministrisë së Mjedisit mund të mbetet në pakicë në forumet vendimmarrëse (p.sh. në KKT apo komitete strategjike qeveritare). Si rrjedhojë, vendime që dikasteri mjedisor i kundërshton (për shkaqe të ruajtjes së natyrës) mund të miratohen gjithsesi në nivelet më të larta. Kjo rrezikon ta kthejë Ministrinë e Mjedisit në një aktor dytësor, ndërkohë që ajo duhet të ishte garante e parimeve mjedisore në zhvillim.

Në përmbledhje, Ministria përballet me sfidën për të balancuar mandate të shumta me burime të pakta, dhe njëherazi për të ruajtur forcën e zërit të saj në politikëbërjen kombëtare. Pa një mbështetje më të fortë (financiare, njerëzore, por edhe politike), kapaciteti i saj për të udhëhequr një agjendë të fortë ruajtjeje për zonat e mbrojtura mbetet i kufizuar.

5.2 Agjencia Kombëtare e Zonave të Mbrojtura (AKZM)

AKZM-ja është institucioni kyç teknik për administrimin e ZM-ve. Ajo mban peshën kryesore të menaxhimit të përditshëm, planifikimit dhe kontrollit të zonave të mbrojtura në rang kombëtar. Gjatë vlerësimit tonë janë identifikuar disa sfida që kufizojnë performancën e AKZM-së:

- **Burimet dhe kapacitetet.** Një nga pyetjet kryesore është nëse AKZM disponon burime të mjaftueshme financiare dhe njerëzore për të kryer misionin e vet. Aktualisht, financimi i AKZM-së vjen kryesisht nga Buxheti i Shtetit (rreth 90% e totalit) dhe pjesa tjetër nga të ardhurat e veta dhe donatorët. Këto fonde mbulojnë shpenzimet operative bazë, por shpesh rezultojnë të pamjaftueshme për aktivitete proaktive të menaxhimit (p.sh. studime shkencore, investime në infrastrukturë parku, projekte edukimi). Për shembull, monitorimi shkencor i biodiversitetit në parqe (regjistrimi i specieve, vëzhgimi i popullatave kyçe) është i kufizuar kryesisht në projekte të përkohshme nga donatorët, pasi AKZM vetë ka staf të kufizuar në këtë drejtim. Edukimi mjedisor dhe ndërgjegjësimi publik është një tjetër fushë që vuan. Pak parqe kanë qendra vizitorësh funksionale ose programe të rregullta edukimi, sërish për shkak të mungesës së personelit dhe fondeve të dedikuara.
- **Patrullimi dhe kontrolli.** Edhe pse AdZM-të kanë punonjës (roje mjedisore), numri i tyre raportuar me sipërfaqen është shpesh i ulët në nivel qesharak (disa parqe kanë vetëm 4-5 roje për qindra kilometra katrorë). Për më tepër, pajisjet e tyre janë të mangëta. Këto mangësi i atribuohen buxhetit të pamjaftueshëm të AKZM-së që të punësojë më shumë staf ose të blejë pajisje moderne. Pra, aspekte të tëra menaxhimi vuajnë, sidomos monitorimi shkencor, edukimi dhe patrullimi, për shkak të mungesës së burimeve. AKZM-ja ka në strukturën e saj sektorë për biodiversitetin, edukimin, etj., por shpesh një sektor mund të ketë vetëm 1-2 specialistë në qendër, ndërsa në terren puna bie mbi rojet e parkut që nuk kanë formim të thelluar në këto fusha.

- Pavarësia dhe autoriteti vendimmarrës. Sipas ligjit, AKZM-ja është institucioni qendror shtetëror përgjegjës për ZM-të, me detyrë të administrojë dhe t'i propozojë Ministrin planet dhe masat e nevojshme. Por, në praktikë, *sa e lirë është AKZM të zbatojë mandatin e saj pa ndikime politike?* Një nga sfidat e identifikuar është se vendime të rëndësishme që prekin ZM-të, veçanërisht ato për zhvillime strategjike brenda tyre merren pa konsensusin ose edhe pa dijeninë e plotë të AKZM-së. Për shembull, kur diskutohet një koncesion turistik brenda një parku, shpesh vendimi vjen nga lart-poshtë. Fillimisht merret vendimi politik (nga qeveria), pastaj AKZM-ja vihet përpara faktit të kryer për ta zbatuar. Kjo minon autoritetin e saj dhe moralin e stafit. AKZM-ja mund të ketë ekspertizën për të thënë se një projekt do të shkaktojë dëm, por zëri i saj nuk është vendimtar. Në një rast, brenda një Parku Kombëtar u miratua ndërtimi i një resorti pa u marrë miratimi i Këshillit Shkencor të AKZM-së (strukturë këshillimore me ekspertë). Kur vendime të tilla anashkalojnë procedurat teknike, AKZM-ja de facto "kapet në befasi". Nga intervistat tona me stafin e agjencisë, u perceptua ndjesia se "urdhrat vijnë nga lart". Kjo bën që AKZM të mos mund të thotë "jo" kur integriteti i parqeve kërcënohet nga vendime qeveritare, p.sh. ndërtimi i rrugëve të reja turistike brenda parqeve, apo dhënia me qira e vijës bregliqenore në Parkun e Prespës për plazhe.

Ligji në letër e mbron parkun, por vendimi politik e mposht atë. Ky realitet dëmton rolin teknik të AKZM-së dhe në një farë mënyre e "delegjtimion" para syve të publikut, pasi nismat e saj ruajtëse mund të zhbëhen me një vendim qeverie. Për më tepër, edhe brenda hierarkisë shtetërore, drejtorët e AKZM-së mund të kenë frikë t'u kundërvihen planeve që promovohen nga eprorët politikë. Kjo është një sfidë delikate, ku nga njëra anë është mbajtja e ekuilibrit midis respektimit të mandatit mjedisor dhe nga ana tjetër qendron bindja ndaj vullnetit politik. Në vendet me traditë, agjencitë e parqeve kanë një shkallë autonomie që i mbron nga ndërhyrjet arbitrare. Në vendin tonë, AKZM-ja ende nuk e gëzon dot plotësisht këtë.

- **Koordinimi me degët rajonale (AdZM-të).** AKZM-ja jo vetëm që menaxhon nga qendra, por duhet edhe të mbikëqyrë e mbështesë 12 AdZM-të (një për çdo qark). Sfidat këtu janë disa.

- **Së pari, mungesa e një sistemi unik të të dhënave.** Nuk ka ende një databazë të centralizuar ku AdZM-të të raportojnë periodikisht indikatorët kryesorë (p.sh. vizitorët, shkeljet, gjendjen e habitateve). Kjo e bën të vështirë për AKZM-në të ketë pamje të plotë dhe në kohë reale të gjendjes në terren.

- **Së dyti, komunikimi i dobët horizontal.** AdZM-të kryesisht komunikojnë me qendrën, por rrallë ndërmjet tyre. Kështu, eksperiencia e një AdZM-je (p.sh. një metodë e suksesshme për menaxhimin e zjarreve në një park pyjor) mund të mos shpërndahet automatikisht tek të tjerat. Mungojnë takime të rregullta gjithëpërfshirëse mes të gjitha AdZM-ve, përtej ndonjë workshop-i sporadik.

- **Së treti, mungesa e trajnimeve të unifikuar.** Edhe kur bëhen trajnime, shpesh ndodh në kuadër projektesh individuale në zona të veçanta. Nuk ka ende një program kombëtar trajnimi për stafin e ZM-ve, të udhëhequr nga AKZM-ja, që t'i pajisë të gjithë me një standard minimal njohurish (p.sh. për monitorimin

e florës/faunës, guidat për vizitorë, teknikat e raportimit, përdorimin e GPS, procedurat e inspektimit, etj.). Këto boshllëqe u identifikuan edhe nga vetë stafi i agjencisë si problematike. Pasoja është se performanca e AdZM-ve mund të ndryshojë shumë nga njëri qark në tjetrin, dhe varet shpesh nga iniciativa e vetë drejtuesit lokal apo nga mbështetja e projekteve të huaja aty. AKZM-ja, teorikisht, duhej të unifikonte standardet e menaxhimit në nivel kombëtar. Praktikisht, pa mekanizma të fuqishëm koordinues, e ka të vështirë ta arrijë këtë.

5.3 Administratat Rajonale të Zonave të Mbrojtura (AdZM)

AdZM-të janë “krahu zbatues” në terren i politikave për ZM-të. Çdo qark ka një AdZM që administron një sërë zonash të mbrojtura brenda juridiksionit të vet (parqe kombëtare, peizazhe të mbrojtura, rezervate natyrore, monumente natyre, etj.). Këto administrata ballafaqohen drejtpërdrejt me realitetin në terren dhe sfidat e përditshme. Ndër problemet kryesore të evidentuara janë:

- Logjistika dhe infrastruktura e pamjaftueshme. Shumë AdZM vuajnë nga mungesa e pajisjeve bazë dhe infrastrukturës mbështetëse për të mbuluar gjithë territorin e zonave të tyre. Për shembull:

- mjetet e transportit. Ka parqe me terren malor të thepisur (si Thethi, Valbona, Tomorri) ku do të nevojiteshin automjete të posaçme terreni apo mjete motorike (motorr, ATV) për patrullim. Shpesh AdZM-të kanë pak mjete të tillë ose fare. Në disa raste, karburanti i alokuar është aq i kufizuar sa rojet nuk mund të dalin veçse në zona pranë qendrës së parkut;

- pajisjet e komunikimit. Radio, telefona satelitorë për zona pa sinjal, dronë për vëzhgim nga ajri. Këto janë luks i paarrtshëm për shumicën e AdZM-ve. Disa parqe kanë qendra vizitorësh, por jo të gjitha. Aty ku ka, ndonjëherë mungojnë fondet për t'i mirëmbajtur apo për t'i mbajtur të hapura me staf. Postet e vrojtimit (kulla kundër zjarrit apo vëzhgimi faunës) mungojnë ose janë të pakta.

Përmbledhtas, mungesa e infrastrukturës bazë kufizon praninë fizike të stafit në gjithë territorin e ZM-së. Si pasojë, zona të tëra mund të mbeten pa patrullim për ditë apo javë, çka i jep mundësi shkelësve (prerësve të paligjshëm, gjuetarëve, keqbërësve) të veprojnë pa u diktuar.

- **Stafi dhe kualifikimi.** Numri i punonjësve në AdZM-të e ndryshme shpesh nuk përputhet me shtrirjen dhe kompleksitetin e zonave që ata administrojnë. Për shembull, AdZM Shkodër ka nën përgjegjësi Parkun e Thethit, Lumi i Gashit, Rezervatin e Menaxhuar Shkodër, Monumente natyre, etj., një territor i madh dhe i shpërndarë, por stafi i saj është i kufizuar. Kjo do të thotë se një punonjësi i duhet të “mbulojë” shumë më tepër se ç’mundet realisht. Niveli i trajnimit profesional është një tjetër pikë. Një roje parku pritet të ketë dijeni bazë për biodiversitetin e zonës, për rregulloret mjedisore, për komunikimin me turistët dhe komunitetin, madje edhe për të përballuar situata të vështira (të ndaluarit e një shkelësi, dhënia e ndihmës së parë, etj.) Aktualisht, një pjesë e stafit rekrutohen lokalisht, shpesh me arsim jo të lartë ose

jo specifik mjedisor, dhe trajnimi pas punësimit është sporadik. Kemi raste të rojeve që nuk dinë të përdorin as GPS-në, apo të specialistëve lokalë që, megjithëse të përkushtuar, nuk kanë përgatitjen e duhur për të hartuar një plan menaxhimi apo për të kryer një monitorim shkencor. Pagat e ulëta janë një faktor dekurajues. Rojet dhe specialistët marrin paga modeste, që i bëjnë ata shpesh të kërkojnë mundësi të tjera punësimi. Ka raste kur staf i kualifikuar largohet sapo gjen një vend pune me pagë më të mirë (p.sh. në ndonjë projekt donator apo sektor privat). Gjithashtu, disa punonjës janë të angazhuar sezonalisht (p.sh. punëtorë zjarresh në verë), çka krijon mungesë koherence, vijueshmërie. Të gjitha këto sjellin nevojën për rritje të kapaciteteve. Më shumë staf, më mirë i trajnuar, dhe me motivim më të lartë. Pa njerëzit e duhur në terren, çdo plan menaxhimi mbetet letër.

- **Marrëdhëniet me komunitetin lokal.** AdZM-të, si menaxhuese të zonave specifike, janë shpesh “fytyra e shtetit” me të cilën ndërveprojnë komunitetet lokale. Një sfidë praktike madhore është sigurimi i bashkëpunimit të banorëve lokalë në zbatimin e rregullave të zonës së mbrojtur. Shpesh këto komunitete kanë jetuar prej brezash në ato zona dhe e shohin veten si pjesë integrale të peizazhit, me të drejta tradicionale (p.sh. kullotjen e bagëtive, mbledhjen e druve, gjuetinë për konsum vetjak, peshkimin, etj.). Kur shpallet një zonë e mbrojtur dhe vijnë kufizimet, nëse këto komunitete nuk janë të informuara, nuk janë përfshirë në proces apo nuk shohin përfitime direkte, ata mund t’i kundërshtojnë ose injorojnë këto rregulla. Kjo e vë AdZM-në në një situatë delikate. Nga njëra anë, detyra e saj është të zbatojë ligjin (p.sh. t’u ndalojë banorëve prerjen e pyllit ose gjuetinë), nga ana tjetër, këta banorë janë fqinjët dhe potencialisht aleatët më të mirë për ruajtjen (nëse fitohet mirëbesimi i tyre). Një nga problemet e identifikuara është mungesa e programeve të qëndrueshme të ndërgjegjësimit dhe përfshirjes së komunitetit. Në disa zona, OJQ-të kanë zbatuar projekte pilot ku banorët lokalë u bënë roje vullnetarë, ose përfituan nga agroturizmi, etj. Por këto janë të kufizuara. Në përgjithësi, komunikimi me komunitetin mbetet sporadik, shpesh vetëm kur ka ndonjë konflikt ose aksion (p.sh. aksion kundër gjuetisë, takime kur bëhen planet e menaxhimit, etj.). Mungesa e incentivave është gjithashtu problem. Banorët shpesh e shohin veten se “nuk fitojnë gjë” nga parku (përveç ndonjë mundësie punësimi si roje sezonal). Ligji aktual nuk u jep atyre as përqindje të ardhurash nga biletat (siç ndodh në disa vende), as të drejtë bashkë-menaxhimi direkt. Kjo krijon ndjesinë e përjashtimit, dhe rrjedhimisht, mungesë motivimi për t’iu bindur rregullave. Për shembull, në një park malor, banorëve u ndalohet kullotja e bagëtive në zonën qendrore. Nëse nuk u ofrohet një alternativë (p.sh. kullota diku tjetër, ose subvencion për të ulur numrin e bagëtive), ata do tentojnë ta bëjnë fshehurazi, ose do kenë pak simpati kur parku dëmtohet (sepse e shohin veten të ndëshkuar nga ekzistenca e parkut). Në disa raste janë raportuar konflikte të hapura mes komunitetit dhe administratës (p.sh. prishja e tabelave të parkut, kundërshtimi për zgjerimin e kufijve të parkut, mosrespektimi në bllok i rregullave të gjuetisë). Këto konflikte rrjedhin edhe prej mangësive institucionale, siç vërehet. Mungesë programesh ndërgjegjësimi, mungesë forumesh ku banorët të shprehen (p.sh. këshilla konsultativ pranë parqeve, që nuk funksionojnë realisht). Sfida për AdZM-të është të fitojnë zemrat dhe mendjet e banorëve lokalë, gjë që me resurset aktuale (një person me detyrë edukimi për gjithë qarkun, bie fjala) është e vështirë.

5.4 Inspektorati Mjedisor dhe Policia Pyjore

Inspektorati Shtetëror i Mjedisit, Pyjeve, Ujërave dhe Turizmit (i referuar shkurt si Inspektorati Mjedisor) bashkë me strukturat e Policisë Pyjore (tashmë në varësi të Inspektoratit apo të integruara në të) përbëjnë mekanizmin zbatues ligjor. Ata janë "forca e ligjit" që duhet të sigurojnë respektimin e rregullave brenda ZM-ve. Sfida kryesore për ta konsiston në mbulimin efektiv të një territori të gjerë me burime shpesh të kufizuara, dhe në bashkërendimin me strukturat menaxhuese civile (AKZM/AdZM). Konkretisht:

- **Kapaciteti inspektues i pamjaftueshëm.** Shqipëria ka një numër relativisht të vogël inspektorësh mjedisorë në rang kombëtar, dhe vetëm një pjesë e vogël e tyre janë të fokusuar specifikisht te zonat e mbrojtura. Shtrirja e ZM-ve është mbi 21% e vendit, plus një territor detar (Karaburun-Sazan), një sipërfaqe shumë e madhe për t'u patrulluar. Sipas të dhënave të brendshme, inspektorët e mjedisit të dedikuar janë të pamjaftueshëm në numër, shpesh me vetëm 1-2 vetë që mbulojnë disa rrethe. Kjo çon në situatën që:
 - a shkelje të shumta të mbeten të pazbuluara, p.sh. prerje drurësh brenda një rezervati, nëse nuk ndeshet rastësisht, mund të vazhdojë për një kohë pa u kapur fare;
 - b inspektimet të jenë jo të shpeshta dhe kryesisht reaguese (pas raportimit të dikujt) sesa proaktive. Një inspektor që mund të jetë i vetmi për dy qarqe – qartazi, s'mund të bëjë dot patrullime të rregullta në çdo zonë të mbrojtur aty. Kjo mungesë pranë në terren krijon ndjesinë e mosndëshkimit tek shkelësit. Nëse askush nuk kontrollon, pse të mos e provoj të gjuaj njëherë? Për ilustrim, gjuetia e paligjshme vazhdon të raportohet në disa zona, pavarësisht se zyrtarisht është e ndaluar. Arsyeja gjendet te mungesa e inspektorit me uniformë në shumicën e kohës, kështu që rreziku për t'u kapur perceptohet i ulët. Numri i kufizuar i inspektorëve kundër gjerësisë së ZM-ve është një problem i njohur dhe shpesh i adresuar në raportime të ndryshme. Përmirësimi i kësaj situate kërkon ose rritje të personelit, ose përdorimin e teknologjive (p.sh. dronë) për të mbuluar më shumë territor dhe të dyja këto kërkojnë investime.
- **Bashkëveprimi me AKZM/AdZM.** Në teori, planet e inspektimit (kontrollat rutinë periodike) duhen organizuar duke u koordinuar me informacionin nga terreni, pra nga AdZM-të. Pyetja është: A ndodh kjo në praktikë? Deri tani, bashkëveprimi ka qenë i pastruktuar. Inspektorati harton plane inspektimi tremujore ose vjetore ku përfshin vizita në zona të mbrojtura, por këto plane bazohen më shumë në dispozitat ligjore (p.sh. "ka kaluar X kohë që kur zona Y është kontrolluar së fundmi") sesa në ndonjë input dinamik nga AdZM-ja. Edhe raportimi i shkeljeve nga AdZM te Inspektorati nuk ndjek gjithnjë një kanal zyrtar të qartë. Zakonisht rojet e parkut, kur kapin një shkelje, raportojnë te drejtori i AdZM-së, i cili mandej ose kontakton direkt inspektorin rajonal, ose njofton AKZM-në e cila njofton inspektorin. Kjo mungesë protokollit çon në vonesa dhe keqkuptime. Kjo tregon nevojën e një standardizimit të procedurave. Për shembull, një numër emergjence ose një platformë dixhitale ku AdZM regjistron rastin dhe inspektori merr menjëherë alarmin. Pa këtë, sinkronizimi mbetet i dobët. Një problem tjetër është ndarja e përgjegjësive kur ndërmerret një aksion. P.sh., nëse inspektorët planifikojnë një kontroll në park për prerje pylli, a duhet të marrin me vete

rojet e parkut? Shpesh, kjo varet nga marrëdhëniet personale. Ligjërisht, rojet s'kanë kompetenca ndëshkuese, por janë njohës më të mirë të territorit. Ka pasur aksione të përbashkëta që kanë funksionuar mirë, por këto nuk janë të formalizuara.

- **Zbatimi i sanksioneve deri në fund.** Edhe kur inspektorët kapin shkelje dhe marrin masa (p.sh. gjobitje, sekuestrime, referim penal), sfidat nuk mbarojnë. Një vështirësi praktike është mbledhja e gjobave. Një pjesë e gjobave mjedisore nuk paguhen kurrë nga shkelësit (individë apo kompani), ose arrijnë të zbuten në gjykatë. Procedurat e gjata gjyqësore për rastet penale (p.sh. kur kapet dikush duke prerë drunj në Parkun Kombëtar dhe ndiqet penalisht) shpesh përfundojnë me dënime të ulëta ose pezullime, sidomos në rrethe ku ndikimi lokal mund të jetë i fortë. Gjithashtu, një sfidë mund të jetë mungesa e mbështetjes nga organet e tjera ligjzbatuese. Policia e Rendit ose Prokuroria mund të mos i trajtojnë me seriozitet krimet mjedisore, duke i parë si "të vogla" krahasuar me krime të tjera. Kjo mund të rezultojë në mungesë veprimi. Për shembull kapet një person duke gjuajtur në park me armë pa leje. Inspektori do ta çojë çështjen në prokurori, por mund të ndodhë që prokurori ta pushojë ose ta klasifikojë thjesht si kundravajtje e vogël, duke e lënë shkelësin pa ndëshkim domethënës. Kështu, edhe kur inspektorët bëjnë detyrën e tyre, sistemi më i gjerë i drejtësisë mund të mos e ndjekë deri në fund. Kjo demotivon inspektorët dhe dërgon një sinjal negativ te publiku.

Në tërësi, sfida kryesore për organet zbatuese është të arrijnë një prani efikase në terren dhe një forcë ndëshkuese reale. Kjo kërkon më shumë njerëz, më shumë koordinim dhe ndoshta reforma në mënyrën si trajtohen kundërvajtjet mjedisore (p.sh. magjistratë të specializuar në fushën mjedisore ose rritje e dënimeve). Derisa këto të arrihen, shumë shkelje do të vazhdojnë të mos penalizohen ose të mos çohen deri në fund.

5.5 Pushteti vendor (bashkitë)

Bashkitë, si njësi të qeverisjes vendore kanë një rol indirekt, por shumë të rëndësishëm në ruajtjen e zonave të mbrojtura që shtrihen brenda territorit të tyre administrativ. Edhe pse ligji për ZM-të nuk u jep atyre kompetenca të drejtpërdrejta menaxhuese (menaxhimi është kryesisht funksion qendror përmes AKZM/AdZM), bashkitë ndikojnë në zonat e mbrojtura përmes vendimeve të tyre të planifikimit, zhvillimit dhe shërbimeve publike. Disa sfida kryesore në marrëdhënien e pushtetit vendor me ZM-të janë:

- Integrimi i ZM-ve në planet vendore të zhvillimit. Çdo bashki harton plane urbanistike dhe ekonomike për territorin e vet. Në mënyrë ideale, kur një pjesë e territorit është zonë e mbrojtur, plani vendor duhet ta reflektojë këtë duke përcaktuar se cilat aktivitete lejohen apo jo atje, të vendosë politika për zonat përreth (për të krijuar bufer), dhe të sigurojë që vizioni i zhvillimit lokal të jetë i pajtueshëm me ruajtjen e zonës. Në praktikë, shumë plane vendore kanë qenë në konflikt me kufizimet e ZM-ve. P.sh., një bashki mund të parashikojë zhvillimin e turizmit malor në një zonë që rezulton të jetë pjesë e një parkut kombëtar me regjim strikt. Ose mund të planifikojë një rrugë të re që kalon brenda zonës së mbrojtur, pa konsultim paraprak me autoritetet e parkut. Këto situata lindin shpesh nga mungesa e koordinimit ose e përfshirjes së specialistëve mjedisorë në procesin e planifikimit lokal.

Shpesh planet vendore hartohen nga studio urbane/arkitekturore me fokus zhvillimin infrastrukturor, dhe aspekti i mbrojtjes së natyrës trajtohet në mënyrë sipërfaqësore. Edhe kur planet merren në shqyrtim nga Këshilli Kombëtar i Territorit për miratim, vëmendja kryesore i kushtohet zhvillimit urban/ekonomik. Kështu, bashkitë mund të kenë plane që bien ndesh me atë çka lejohet realisht në një zonë të mbrojtur, duke krijuar përplasje kur vjen puna tek lëshimi i lejeve konkrete. Shembull: një bashki lëshon një leje ndërtimi për një hotel në buzë të liqenit, pa marrë parasysh se ajo zonë është ligatinë e mbrojtur. Investitori investon dhe pastaj kupton se ka konflikt me ligjin e ZM-ve, çështja shkon në gjykatë dhe vendimarrja e gjykatës ose do të shkojë përkundrejt interesave mjedisore ose kundër interesave privat, etj. Një pengesë institucionale e identifikuar është se autoritetet mjedisore nuk kanë rol formal në aprovimin e planeve vendore, përveç faktit që ministri i mjedisit është pjesë e KKT-së.

- **Ofrimi i shërbimeve publike brenda ZM-ve.** Edhe pse një zonë mund të jetë e mbrojtur, bashkia mbetet përgjegjëse për disa shërbime publike brenda saj, pasi banorët e asaj zone janë taksapagues të bashkisë. P.sh;

- **Infrastruktura rrugore lokale.** Shpesh rrugët që çojnë drejt parqeve ose brenda tyre janë rrugë rurale në juridiksion të bashkisë. Nëse bashkia nuk i mirëmban, kjo ndikon tek parku (vizitorët s'mund të shkojnë, ose anasjelltas, mungesa e rrugëve kufizon kontrollin e parkut).

- **Menaxhimi i mbetjeve urbane.** Në zonat turistike brenda parqeve (p.sh. Theth, Valbonë, Divjakë), rritja e vizitorëve dhe e aktiviteteve krijon mbetje. Në parim bashkia duhet të vendosë koshat, të organizojë mbledhjen e plehrave dhe transferimin e tyre jashtë parkut. Në praktikë, kjo shpesh çalon pasi mungesa e shërbimit të plehrave në zona të tilla bën që mbetjet të digjen diku, ose të hidhen vend e pa vend, duke shkaktuar ndotje dhe degradim.

- **Shërbimi zjarrfikës.** Parku mund të ketë plan emergjence për zjarret, por është zjarrfikësja e bashkisë ajo që në praktikë vjen të shuajë zjarrin. Në disa raste, zjarrfikësit lokalë s'kanë mjetet as kapacitetin për të operuar në terren pyjor malor, pasi mungojnë auto-cisterna 4x4, mungojnë vullnetarë, etj. Këto janë fusha ku mosfunksionimi i shërbimeve lokale ndikon drejtpërdrejt në menaxhimin e ZM-ve.

Sidoqoftë, shpesh këto probleme nuk trajtohen si pjesë e menaxhimit të parkut, por mbeten në zonat gri "midis" institucioneve. AdZM-ja ankohet që bashkia s'po bën detyrën (p.sh. s'po pastron plehrat), bashkia ankohet se s'ka fonde ose se fshatrat brenda parkut janë të izoluar dhe e vështirë t'u çosh shërbime. Mungesa e mekanizmit të ndërfaqes midis administratës së parkut dhe administratës së bashkisë e bën të vështirë zgjidhjen e këtyre problemeve.

- **Pjesëmarrja e pushtetit vendor në vendimarrjen për ZM-të.** Ligji nuk i jep bashkisë kompetencë direkte mbi parkun, por parashikon që ajo të jetë pjesë e komiteteve të menaxhimit (organe këshillimore pranë parqeve kombëtare, me aktorë të ndryshëm lokalë). Në realitet, funksionimi i këtyre komiteteve ka qenë i dobët. Kjo do të duhej

të ishte platforma ku bashkitë të shprehnin shqetësimet e tyre dhe të ndërtonin mirëkuptim me AKZM-në për menaxhimin e parkut. Mungesa e saj bën që shpesh kryetarët e bashkive ndihen të anashkaluar kur merret një vendim për parkun brenda territorit të tyre. Kjo ndjenjë e mospërfshirjes mund të çojë në mosbashkëpunim ose në veprime të njëanshme. Për shembull, një kryebashkiak mund të vendosë të promovojë një festival masiv brenda një zone të mbrojtur, për zhvillim turistik, pa u konsultuar me AdZM-në, duke menduar se “është territori im, kam të drejtë”. Nga ana tjetër, AdZM-ja e sheh këtë si shkelje. Përplasjet e tilla burojnë nga fakti që bashkitë nuk ndihen pjesë e procesit të menaxhimit, por vetëm subjekte që u imponohet diçka nga lart.

Në përmbledhje, bashkitë luajnë rol të heshtur por vendimtar në suksesin ose dështimin e menaxhimit të ZM-ve. Sfidat vijnë nga mungesa e qartësisë të rolit të tyre në ligj dhe mungesa e integritetit të plotë të objektivave të ruajtjes në planet e veprimet e tyre. Pavarësisht se nuk janë “të parat në komandë” për parqet, bashkitë mund ta lehtësojnë ose ta vështirësojnë shumë punën e ruajtjes, varësisht nga prioritetet e tyre lokale dhe nga komunikimi me strukturat e parqeve.

5.6 Koordinimi ndërinstytucional dhe burimet financiare

Koordinimi horizontal dhe vertikal midis të gjithë aktorëve të lartpërmendur dhe sigurimi i financimit të qëndrueshëm janë dy tema të ndërprera që prekin të gjitha nivelet institucionale. Në fund të fundit, mungesa e koordinimit dhe financimi i pamjaftueshëm përmenden gati në çdo hallkë si probleme, ndaj po i trajtojmë veçmas në këtë nënjesë:

- **Mekanizmat e koordinimit ndërinstytucional.** Siç u diskutua, ekzistojnë disa forume dhe mjete bashkëpunimi (komitetet e menaxhimit pranë parqeve), por shpesh ato nuk funksionojnë optimalisht. Shqipërisë i mungon një organ i posaçëm kombëtar i koordinimit për ZM-të, një lloj “Këshilli Kombëtar i Zonave të Mbrojtura” me pjesëmarrjen e ministrive kyçe (Mjedis, Turizëm, Bujqësi/Pyje, Infrastrukturë, Kulturë), që të mblidhet rregullisht e të adresojë çështjet multi-sektoriale. Një organ i tillë do të ndihmonte p.sh. në harmonizimin e politikave të turizmit me ato të ruajtjes, apo të planifikimit territorial me ato të biodiversitetit. Për momentin, koordinimi bëhet rast pas rasti, shpesh pasi ka ndodhur ndonjë konflikt, jo që në fazën fillestare të planifikimit. Mungesa e koordinimit proaktiv bën që institucionet shpesh të reagojnë në vend që të planifikojnë së bashku. Edhe brenda vetë sistemit mjedisor, siç u pa, AKZM, Inspektorati, Ministria dhe bashkitë nuk kanë gjithmonë një linjë të unifikuar veprimi, secili ndjek rregulloren e vet. Një efekt i kësaj është fragmentimi i përpjekjeve dhe nganjëherë duplikimi apo humbja e përgjegjësisë. Duke pasur parasysh se ruajtja e natyrës është një fushë e gjerë që prek sektorë të shumtë, është e evidentuar nevoja për një strukturë koordinuese (një komitet ndërministror të përhershëm për ZM-të ose një njësi koordinuese). Pa të, çdo institucion bën atë që mundet në cepin e vet, por problemi i gjerë i ruajtjes nuk merr zgjidhje gjithëpërfshirëse.

■ **Financimi i qëndrueshëm i sistemit të ZM-ve.** Paratë janë “lëngu jetik” i çdo sistemi menaxhimi. Gjetjet tregojnë se mungesa e financimit është ndoshta sfida më praktike dhe e përhapur që kufizon të gjitha institucionet në përmbushjen e detyrave. AKZM-ja dhe AdZM-të, siç u përmend, mbështeten kryesisht në Buxhetin e Shtetit. Këto fonde mbulojnë rrogat dhe shpenzimet operative bazë, por rrallë japin hapësirë për investime kapitale (p.sh. automjete, paisje) ose projekte afatgjata. Të ardhurat e vetë-gjeneruara nga ZM-të (p.sh. bileta hyrjeje në parqe, tarifa aktivitetesh, gjopa mjedisore) janë të ulëta dhe, më e rëndësishmja, nuk i mbeten sistemit të ZM-ve. Ligjërisht, AKZM-ja administron të ardhurat e realizuara nga aktiviteti ekonomik në territorin e ZM-ve, por në praktikë këto para derdhen në buxhetin e përgjithshëm të shtetit dhe nuk kthehen domosdoshmërisht në parqe. Kjo krijon një de-motivim. Pse të lodhet parku të mbledhë më shumë të ardhura (p.sh. duke rritur vizitorët apo duke vendosur tarifa), kur ato para s’janë të garantuara që do të investohen sërish aty? Në shumë vende, parqet mbahen me financat e veta (self-financing) ose kanë një % të ardhurash të garantuar. Tek ne kjo ende mungon. Fondi i Veçantë për ZM-të, i parashikuar me ligj për emergjencat dhe menaxhimin e të ardhurave nga donatorët/gjobat, ende nuk është funksional. Kjo do të ishte një vegël e mirë për të patur fonde të dedikuara (p.sh. nga gjobat mjedisore dhe tarifat e parqeve) që rifuten në sistem.

Të dhënat e buxhetit të shtetit tregojnë se 90-93% e buxhetit vjen nga shteti, 7-10% nga të ardhurat e vetë ZM-ve (që gjithsesi i kthehen shtetit), dhe një pjesë për projekte vjen nga donatorët. Varësia nga donatorët është e dyfishtë: nga njëra anë ndihmon me investime (p.sh. projekte të BE mund të japin makineri, ndërtojnë qendra vizitorësh, stërvisin stafin), por nga ana tjetër këto projekte janë të përkohshme. Kur mbaron projekti, mbaron edhe buxheti. Kjo nuk siguron qëndrueshmëri.

Pse është kaq i rëndësishëm financimi i qëndrueshëm? Sepse pa të, çdo plan menaxhimi i parkut mbetet aspirativ. Për shembull, plani mund të parashikojë shtimin e patrullave, por nëse s’ka fonde për paga, nuk bëhet. Mund të parashikojë monitorim me kamera kurth, por s’ka fonde t’i blesh. Pra, financimi është hallka që lidh plane & ligje me realitetin. Mungesa e fondeve konsiderohet “problemi i përhershëm” dhe ndoshta justifikimi i gjithanshëm. Përse shumë gjëra nuk bëhen. Zgjidhja afatgjatë do të kërkonte ose rritje të buxhetit shtetëror për ZM-të (p.sh. në përputhje me rritjen e territorit të mbrojtur, që është rritur në 21%, por buxheti s’është rritur proporcionalisht), ose mekanizma inovativë financimi (si fonde të posaçme, partneritete me sektorin privat për eko-turizëm ku një pjesë e fitimit shkon për ruajtje, pagesa për shërbime ekosistimore etj.).



VI. PASOJAT E BOSHLLQEVE NË ZBATUESHMËRINË, TRANSPARENCËN, PJESËMARRJEN DHE MBROJTJEN E NATYRËS

Pasi janë identifikuar boshllëqet kryesore, qoftë në aspektin ligjor, institucional apo praktik është e rëndësishme të kuptohet se çfarë efektesh konkrete kanë këto boshllëqe. Në këtë seksion, analizohet mënyra se si mospërputhjet dhe paqartësitë e përshkruara më lart përkthehen në probleme reale në terren, duke ndikuar negativisht katër dimensione kyçe. Zbatueshmërinë e ligjit, transparencën dhe llogaridhënien e qeverisjes, pjesëmarrjen e publikut, dhe vetë gjendjen e natyrës. Kjo qasje na lejon të lidhim shkakun me pasojën – pra të tregojmë pse gjithë kjo analizë e boshllëqeve ka rëndësi në jetën reale.

6.1 Zbatueshmëria e Ligjit (Efektiviteti në terren)

Boshllëqet ligjore dhe institucionale të evidentuara pengojnë zbatimin efektiv të rregullave në terren. Ligje teorikisht të forta mbeten shpesh të pazbatueshme në praktikë kur mungojnë aktet nënligjore plotësuese, apo kur përgjegjësitë institucionale mbivendosen ose janë të paqarta. Kjo do të thotë se shpesh nuk ka procedurë të qarta si të veprohet ndaj shkeljeve ose kush duhet ta bëjë këtë, duke krijuar vakuum zbatimi. Një pasojë e drejtpërdrejtë është se shkelësit e legjislacionit mjedisor mund t'i shmangen ndëshkimit, pasi mekanizmat sanksionues ose mungojnë, ose nuk aktivizohen në mungesë të koordinimit ndërinstitucional. Po ashtu, planet e menaxhimit dhe masat mbrojtëse të ZM-ve rrezikojnë të mbeten thjesht në letër, kur dispozitat ligjore nuk kanë “dhëmbë” për t'u imponuar në realitet. Për shembull, nëse ligji kërkon ndalimin e një aktiviteti të dëmshëm brenda parkut, por mungon një akt nënligjor që detajon procedurat e kontrollit ose sanksionet specifike, atëherë administrata e zonës dhe inspektorët mund të jenë të pafuqishëm ta zbatojnë këtë ndalim. Në raste të tilla, një aktivitet i paligjshëm (si p.sh. një ndërtim pa leje ose prerje pylli e ndaluar) mund të vijojë pa u penguar, sepse nuk është e qartë cili institucion duhet të ndërhyjë menjëherë dhe çfarë mase ligjore duhet marrë. Kështu, integriteti i zonës së mbrojtur vihet në rrezik, duke kompromentuar vetë qëllimin e ligjit për ruajtjen e saj. Një shembull konkret është mungesa e udhëzimeve të veçanta për dënimin e dëmtimit të habitateve. Inspektorët mund ta konstatojnë shkeljen, por nëse ligji s'ka përcaktuar qartë shkallën e gjobës apo procedurën e ndjekjes penale, atëherë masa ndëshkimore mbetet pezull ose kontestohet lehtë në gjykatë. Për pasojë, subjekte të papërgjegjshme mund të përfitojnë nga këto zbrazëti, duke dëmtuar vlerat e parkut me bindjen se ose nuk do kapen, ose edhe po u kapën, nuk do të kenë pasojë serioze. Ky cikël i zbatueshmërisë së dobët minon autoritetin e ligjit dhe nxit një kulturë pandëshkueshmërie në mjediset e zonave të mbrojtura.

6.2 Transparenca dhe Llogaridhënia

Kur kuadri ligjor dhe struktura institucionale kanë mospërputhje e paqartësi, edhe procesi i marrjes së vendimeve bëhet më pak transparent dhe i shmanget llogaridhënies. Mangësitë në përcaktimin e roleve nënkuptojnë që, në rast dështimesh apo shkeljesh, është e paqartë se cili institucion mban përgjegjësi. Kjo e bën të vështirë kërkimin e

Ilogarisë nga publiku apo autoritetet e tjera. Gjithashtu, kur rregullat janë konfuzë ose të paplota, zyrtarët publikë fitojnë diskrecion të gjerë për t'i interpretuar ato sipas rastit. Kjo rrit mundësinë e vendimmarrjes arbitrare dhe cenon transparencën, sepse vendimet mund të justifikohen rast pas rasti mbi baza jo të unifikuara. Pasojë direkte është ulja e besimit të publikut tek institucionet mjedisore. Qytetarët krijojnë perceptimin se vendime të rëndësishme, siç janë ato për zhvillime ekonomike brenda ZM-ve merren pa informim të plotë dhe pa u konsultuar siç duhet me publikun. Kjo mungesë transparence hap gjithashtu mundësi për abuzim apo korrupsion, pasi kur "lojërat rregullohen" me rregulla të paqarta, zyrtarët e pandërgjegjshëm mund të fshehin përgjegjësinë ose të favorizojnë interesat e caktuara pa u vënë re lehtë.

Efektet negativë mbi llogaridhënien shihen qartë në praktikë. Për shembull, një vendim i Këshillit Kombëtar të Territorit (KKT) për të aprovuar një projekt ndërtimi brenda një Parku Kombëtar publikohet thjesht si numër vendimi në Fletoren Zyrtare, pa asnjë shpjegim apo arsytim të detajuar se përse u miratua. Kjo e bën tejet të vështirë për publikun apo OJQ-të mjedisore të kuptojnë motivet e vendimit dhe të kërkojnë llogari për të. Në kushte të tilla, procesi vendimmarrës perceptohet si i mbyllur dhe i pandikuar nga vlerësimet mjedisore ose opinionet alternative. Një tjetër shembull lidhet me mbivendosjen e kompetencave midis agjencive. Nëse ndodh një degradim në një zonë të mbrojtur (p.sh. ndotje ose dëmtim habitati), institucionet mund të shmangin përgjegjësinë duke fajësuar njëra-tjetrën për mosveprim, pikërisht sepse ligji nuk ka përcaktuar qartë cila duhej të vepronte e para. Si rezultat, askush nuk mban përgjegjësi të plotë dhe problemi mbetet pa zgjidhje ose zgjidhet pjesërisht në mungesë transparence. Këto situata dobësojnë ndjeshëm llogaridhënien publike. Qytetarët e kanë të paqartë kujt t'i drejtohen për përgjigje, dhe institucionet nuk ndiejnë presion të mjaftueshëm për të justifikuar veprimet apo mosveprimet e tyre. Në terma afatgjatë, një klimë e tillë mosllogaridhënieje dëmton kredibilitetin e autoriteteve mjedisore dhe mund të dekurajojë përfshirjen e publikut në mbrojtjen aktive të zonave të mbrojtura.

6.3 Pjesëmarrja e Publikut dhe Palëve të Interesuara

Një kuadër ligjor me boshllëqe dhe mospërputhje ndikon drejtpërdrejt në cilësinë dhe kuptimësinë e proceseve pjesëmarrëse. Kur ligjet dhe rregulloret nuk përcaktojnë qartë detyrimet për konsultim dhe përfshirje, ose kur institucionet përgjegjëse janë të fragmentuara, zëri i komuniteteve lokale, organizatave mjedisore dhe ekspertëve mund të mbetet i pandëguar. Në raste të tilla, proceset që në letër parashikohen si pjesëmarrëse (p.sh. dëgjuesat publike për planet e menaxhimit të një parku, ose për Vlerësimin e Ndikimit në Mjedis të një projekti brenda ZM-së) anashkalojnë ose zhvlerësojnë në praktikë. Kjo do të thotë se konsultimet ose nuk zhvillohen fare me palët e interesuara, ose kryhen formalisht pa ndikim real në vendimmarrje. Pasoja është që interesat dhe shqetësimet e komunitetit lokal, si dhe ekspertiza e OJQ-ve apo shkencëtarëve, nuk pasqyrohen si duhet në vendimet finale. Vendimmarrësit mund të miratojnë plane apo projekte pa marrë parasysh dijen lokale dhe këshillat teknike, çka ul cilësinë dhe legjitimitetin e këtyre vendimeve.

Shembujt konkretë e ilustrjnë këtë problem. Ligji aktual, pas ndryshimeve të fundit, nuk parashikon qartë detyrimin për konsultim publik kur KKT-ja shqyrton projekte zhvillimi brenda zonave të mbrojtura. Kjo krijon mundësinë që investime madhore në një park kombëtar apo peizazh të mbrojtur të miratohen pa u dëgjuar zëri i banorëve lokalë, i shoqërisë civile apo i ekspertëve mjedisorë. Po ashtu, nuk ekziston ende një mekanizëm i institucionalizuar i këshillimit lokal, p.sh. një këshill apo forum vendor pranë çdo parku kombëtar, që të sigurojë pjesëmarrjen e strukturuar të komunitetit në menaxhimin e ZM-ve. Si pasojë, banorët e zonave përreth mund të ndihen të përjashtuar nga vendimet që prekin drejtpërdrejt jetesën e tyre (p.sh. kufizimet në përdorimin e tokës, mundësitë e turizmit, etj.). Kjo mospërfshirje shpesh çon në konflikte dhe rezistencë. Në mungesë të konsultimit paraprak, pakënaqësia e komunitetit shfaqet më vonë në forma protestash, peticionesh apo padish ligjore për të kundërshtuar vendimet e marra. Për shembull, në disa zona është vënë re se kur komuniteti lokal nuk është pyetur për planet e menaxhimit, banorët kanë refuzuar t'i zbatojnë ato, p.sh. duke vazhduar kullotjen tradicionale aty ku plani e ndalonte, me argumentin se nuk ishin përfshirë në hartimin e rregullave. Pra, boshllëqet në kuadrin pjesëmarrës krijojnë një hendek besimi midis autoriteteve dhe publikut. Vendimet mjedimore shihen me dyshim dhe shpesh hasin vështirësi në zbatim, sepse palët e prekura nuk i ndiejnë si legjitime ose të drejta. Kjo dëmton efektivitetin e menaxhimit të ZM-ve, pasi asnjë plan apo regjim mbrojtjeje nuk mund të ketë sukses pa mirëkuptimin dhe bashkëpunimin e atyre që jetojnë dhe veprojnë në ato zona.

Në tërësi, boshllëqet e kuadrit dhe praktikës e kanë zvogëluar rolin e publikut në ruajtjen e ZM-ve. Kjo është paradoksale, sepse vetë koncepti modern i ruajtjes (i promovuar nga IUCN dhe BE) thekson “menaxhimin e bazuar në përfshirjen e komunitetit”. Ne rrezikojmë që zonat e mbrojtura të shihen nga njerëzit si projekte të qeverisë nga lart, e jo si pasuri kolektive për të cilat ia vlen të angazhohen. Kjo mungesë sensi pronësie publike mbi parqet mund të ketë pasoja afatgjata në qëndrueshmërinë e tyre.

6.4 Mbrojtja e Natyrës dhe Qëndrueshmëria Afatgjatë

Ky dimension paraqet rezultantin finale dhe më të rëndësishme. Mënyrën se si boshllëqet ligjore e institucionale ndikojnë në vetë gjendjen e ekosistemeve dhe specieve brenda zonave të mbrojtura. Me fjalë të tjera, mangësitë në kuadër krijojnë kushte që favorizojnë degradimin e vlerave natyrore. Kur ligjet janë të paplota ose kontradiktore dhe institucionet të pafuqishme a të paorganizuar, dritaret e mundësive për dëmtimin e natyrës hapen menjëherë. Për shembull, mospërputhjet ligjore ose zbrastitë rregullatore mund të lejojnë që një projekt ndërtimi apo shfrytëzimi burimesh të miratohet në një zonë ku në fakt nuk duhej lejuar asnjë zhvillim. Po ashtu, paqartësitë institucionale dhe mungesa e koordinimit bëjnë që monitorimi i mjedisit të neglizhohet. Asnjë strukturë nuk merr përsipër përgjegjësinë e vëzhgimit sistematik, ose resurset mbeten të pamjaftueshme për të reaguar shpejt ndaj problemeve. Kjo sjell vonesa ose zbatim të gabuar të masave mbrojtëse. P.sh. një vendim për shpalljen e një zone si të rrezikuar mund të marrë shumë kohë të hyjë në fuqi, ose një urdhër për ndalimin e një aktiviteti të dëmshëm mund të mos zbatohet fare për shkak të konfuzionit institucional. Në terma praktikë, pasoja e gjitha kësaj është degradimi gradual i pasurive natyrore. Biodiversiteti, peizazhet dhe shërbimet ekosistematike që ofrojnë zonat e mbrojtura ekspozohen ndaj rreziqeve serioze.

Ilustrimet konkrete e bëjnë të prekshme këtë tablo. Nëse hapet një shteg ligjor për ndërtime brenda një parku kombëtar, menjëherë vihet re interes për projekte që fragmentojnë habitatet. Një resort turistik apo infrastrukturë e rëndë, e vendosur aty ku “nuk duhej” sipas parimeve të ruajtjes, shkakton humbje të habiteteve natyrore dhe prish qetësinë ekologjike të zonës. Gjithashtu, zbatimi i dobët i rregullave nxit dukuri si gjuetia apo peshkimi i paligjshëm dhe prerjet ilegale. Kur kontrolli mungon, individë të pandërgjegjshëm përfitojnë për të shfrytëzuar pa leje burimet natyrore. Kjo reflektohet në rënien e popullatave të specieve të mbrojtura. Për shembull, mund të bjerë numri i shpendëve dhe gjitarëve të rrallë në një rezervat, pikërisht sepse gjuetarët e paligjshëm nuk hasin pengesa efektive. Një rast domethënës është ai i Aeroportit të Vlorës në zonën e mbrojtur të Vjosë-Nartës. Vendimi për ndërtimin e tij brenda peizazhit të mbrojtur (i mundësuar nga ndryshimet ligjore) u cilësua nga organizmat ndërkombëtarë si një kërcënim serioz ndaj ekosistemit të ligatinave dhe faunës së shpendëve migratorë. Komiteti i Konventës së Bernës madje shprehu “shqetësim të thellë” për këtë zhvillim, duke e konsideruar potencialisht në kundërshtim me detyrimet që Shqipëria ka ndaj asaj konvente. Ky shembull tregon qartë sesi boshllëqet apo lëshimet në kuadrin ligjor (që lejojnë përjashtime për projekte strategjike) mund të kenë pasojë të pariparueshme për natyrën dhe të vënë në pikëpyetje përmbushjen e standardeve ndërkombëtare. Në një plan më të gjerë, vazhdimësia e këtyre mangësive rrezikon jo vetëm pasuritë natyrore në nivel lokal, por edhe reputacionin e vendit në arenën ndërkombëtare. Shqipëria mund të dështojë në arritjen e objektivave të saj të konservimit dhe angazhimeve globale, siç janë objektivat e Konventës së Biodiversitetit, rrjeti Natura 2000 i BE-së apo synimi për 30% të territorit të mbrojtur deri në vitin 2030. Me fjalë të tjera, cenimi i integritetit të zonave të mbrojtura nga boshllëqet aktuale mund të përkthehet në humbjen e statusit të tyre të mbrojtur ose në degradimin e atillë që është i pakthyeshëm, duke zhbërë arritjet e deritanishme në ruajtjen e trashëgimisë natyrore.

Mundësitë e degradimit dhe dëmtimit rriten nga mospërputhjet ligjore dhe paqartësitë institucionale. Këto krijojnë vrima të shfrytëzueshme nga ata që kërkojnë të përfitojnë nga burimet brenda ZM-ve. P.sh., një boshllëk apo konflikt ligjor mund të lejojë dhënie e lejeve ndërtimi apo shfrytëzimi atje ku s’duhet. Kemi parë se me Ligjin 21/2024 u hap dera për ndërtime resortesh brenda parqeve, diçka që më parë ishte e paimagjinueshme për zonat strikte. Tani, investitorët janë të interesuar të futen në këto hapësira që deri dje ishin të mbrojtura nga çdo zhvillim. Një efekt i drejtpërdrejtë i këtij ndryshimi është, fjala vjen, humbja e habitateve natyrore. Hapen rrugë të reja, ndërtohen struktura, shtohet ndotja, fragmentohet pylli. Për shembull, në një park bregdetar, miratimi i një resorti çon në zhdukjen e dunave të rërës ku folezojnë shpendë të rrallë dhe në prerjen e pishave për të hapur pamjen e detit. Kjo është humbje e pariparueshme e natyrës së asaj zone, e cila i detyrohet drejtpërdrejt një boshllëku në mbrojtjen ligjore (sepse në regjim e vjetër do ishte e ndaluar, me ndryshimet u bë e mundur).

Neglizhimi i monitorimit dhe i menaxhimit aktiv. Kur institucionet janë të dobësuar ose të paqarta në detyra, shpesh ndodh që funksione thelbësore si monitorimi ekologjik të mos kryhen si duhet. Kjo do të thotë se probleme potenciale s'kapen në kohë. P.sh., mungesa e një protokollit të mirë koordinimit mund të bëjë që askush të mos monitorojë periodikisht ujin e lagunës së një parku, deri sa një ditë ndodh një mortalitet masiv peshku e kuptohet që kishte ndotje prej kohësh. Po ashtu, kur financat mungojnë, masat e menaxhimit vonohen ose zbatohen gabimisht. Për shembull, një specie invazive bimore mund të përhapet në habitatet e parkut. Plani mund të kishte parashikuar ta luftonte, por s'ka fonde, s'ka as qartësi kush duhet ta bëjë, e përhapja vazhdon deri sa shtyp speciet vendase.

Vlerat unike natyrore ekspozohen ndaj rreziqeve. Shqipëria krenohet me biodiversitetin e saj, por ky biodiversitet tani është ballë për ballë me rreziqe që shumëfishohen nga boshllëqet e sistemit mbrojtës. Gjuetia e paligjshme e shpendëve, e shtuar nga zbatimi i dobët i moratoriumit, ka bërë që popullatat e disa shpendëve të mbrojtur të vazhdojnë të jenë në rënie pavarësisht ligjit (sepse ligji s'u zbatua dot mirë). Peshkimi i paligjshëm në zona detare të mbrojtura (p.sh. me trawl në Karaburun) ende ndodh herë pas here nga mungesa e mbikëqyrjes. Prerjet ilegale brenda parqeve (si në Lurë, në Shebenik) kanë degraduar pyje malorë me vlerë. Këto shembuj tregojnë se speciet e mbrojtura dhe habitatet e tyre ende po dëmtohen nga aktivitete të ndaluara ligjërisht, sepse mekanizmi i mbrojtjes ka të çara. Kjo situatë e bën ruajtjen e natyrës shumë të vështirë.

Reziku i humbjes së statusit të mbrojtur ose dështimit në objektivat ndërkombëtare. Nëse këto trende vazhdojnë, disa zona mund të humbasin cilësitë për të cilat u mbrojtën. Mund të vijë dita që dikush të pyesë. Përse e kemi më këtë park kombëtar kur aty është ndërtuar gjysma? Në rang ndërkombëtar, Shqipëria ka marrë përsipër objektiva (p.sh. objektivat e Konventës së Biodiversitetit për ruajtje ekosistemesh). Nëse boshllëqet nuk adresohen, ka gjasa që këto targeta të mos arrihen. P.sh., nëse vazhdojnë degradimet, mund të mos arrijmë të rrisim numrin e individëve të një specie kyçe, apo të përmirësojmë gjendjen e një habitati, siç kemi premtuar. Kjo jo vetëm që dëmton natyrën, por dhe reputacionin e vendit. Shqipëria mund të perceptohet si vend që deklaron parqe në letër, por s'mund t'i menaxhojë.

Në këtë kuptim, problem mbetet **mungesa e mekanizmave pezullues** për zhvillimin e projekteve në një zonë të mbrojtur, kur çështja është bërë objekt shqyrtimi gjyqësor. Aktualisht, mekanizmat proceduralë (përfshirë kërkesat për **sigurim padie**) rezultojnë shpesh **jo efektivë**, në kushtet e presionit ndaj gjyqësorit, dobësimi të kapaciteteve pas reformës dhe kohëzgjatjes së zgjatur të gjykimeve. Për këtë arsye, është e domosdoshme që legjislacioni për zonat e mbrojtura të parashikojë **mekanizma kontrolli më efektivë**, në mënyrë që aktet me ndikim potencialisht të rëndë mjedisor të mos prodhojnë pasoja të pakthyeshme, ndërkohë që janë ende objekt shqyrtimi gjyqësor. Në rastet kur një plan apo vendim administrativ atakohet në gjykatë dhe ka indicie të bazuara (p.sh. përmes ekspertizave) se zbatimi i tij sjell dëm të provuar ose të pariparueshëm, është e arsyeshme që **efektet e tij të pezullohen** deri në përfundim të procesit. Përndryshe, në kushtet e vonesave kronike të proceseve gjyqësore, kontrolli gjyqësor mbetet formal dhe zonat e mbrojtura nuk gëzojnë mbrojtje reale.

Një shembull praktik lidhet me VKM nr. 60/2022, përmes së cilës u vendos ndryshimi i kufijve të disa Parqeve Kombëtare, duke nxjerrë jashtë mbrojtjes segmente me vlera të rëndësishme biodiversiteti. Shoqatat mjedisore e kundërshtuan gjyqësisht këtë vendim dhe çështja vijon ende në shqyrtim. Gjatë procesit u caktuan ekspertë nga gjykata, të cilët evidentuan vlerat e biodiversitetit në sipërfaqet e hequra, duke vlerësuar se ato mbartnin vlera të veçanta dhe se përjashtimi i tyre nuk ishte i mbështetur në baza shkencore. Një element domethënës u evidentua në lidhje me Parkun e Butrintit, ku ndër të dhënat e paraqitura për të ilustruar pasojat konkrete të përjashtimit të zonave me rëndësi ekologjike u përmend edhe rasti i zhvillimeve turistike në plazhin e Manastirit (Butrint). Sipas ekspertizës të sjellë në gjykim, zhvillimi i një resorti rrezikon të sjellë zhdukjen e një lloji endemik të florës, të identifikuar si "ksamilus".¹

Në praktikë, procesi gjyqësor është zgjatur aq shumë sa zhvillimet në terren jo vetëm kanë kaluar fazat e miratimit, por edhe kanë nisur të zbatohen, duke rrezikuar të fshijnë në mënyrë të pakthyeshme vlerat e biodiversitetit të evidentuara më sipër.

1. Marrë nga akti i ekspertizës së ekspertit të biodiversitetit Dr. Mariol Meço, dorëzuar në procesin gjyqësor për ruajtjen e kufijve të Parqeve Kombëtare, të cilat u prekën nga VKM nr. 59/2022.



Në përmbyllje të këtij raporti, rikthehemi te pyetja thelbësore. *A mundëson apo pengon kuadri aktual ligjor dhe institucional mbrojtjen efektive të natyrës në Shqipëri?* Bazuar në analizën e kryer, përgjigjja e sinqertë është se kuadri ekzistues ende ka mangësi serioze që pengojnë arritjen e objektivit të ruajtjes së qëndrueshme të pasurive tona natyrore. Inkonsistencat dhe boshllëqet e identifikuara rrezikojnë të zhbëjnë përfitimet e atyre arritjeve.

Këto boshllëqe kryesore, mospërputhja kritike ligjore, paqartësia institucionale, sfida praktike krijojnë së bashku një pengesë serioze për ruajtjen efektive. Ato i japin mundësi shkelësve t'i shpëtojnë ligjit, i lënë institucionet të pafuqishme ose në konflikt me njëra-tjetrën, dhe në fund të fundit rrezikojnë vetë objektivat e ruajtjes.

Duhet theksuar se boshllëqet ligjore dhe institucionale të evidentuara përgjatë analizës nuk janë thjesht çështje abstrakte. Ato ndikojnë drejtpërdrejt se sa mirë apo keq mbrohen pasuritë natyrore të Shqipërisë. Gjetjet e mësipërme tregojnë qartë që çdo mangësi në kuadër ka pasoja reale në terren, nga zbatimi i dobët i rregullave, tek vendimmarrja jotransparente e jopërfshirëse, e deri te rrezikimi i qëndrueshmërisë afatgjatë të vetë zonave të mbrojtura. Këto implikime nënvizojnë rëndësinë kritike të adresimit të boshllëqeve, me qëllim që sistemi i Zonave të Mbrojtura në Shqipëri të funksionojë me efektshmëri të plotë dhe të arrijë misionin e tij themelor. Ruajtjen e pasurisë natyrore për brezat e sotëm dhe të ardhshëm.

Duke e parë të gjithë “mozaikun” ligjor e institucional në tërësi, duhet pranuar se kuadri aktual nuk është ende plotësisht koherent dhe i plotë. Ka ende elementë të rëndësishëm që s'janë në harmoni me njëri-tjetrin fragmentimi dhe kontradiktat e brendshme e minojnë efektivitetin. Edhe pse Shqipëria ka bërë hapa përpara rrjeti i ZM-ve është zgjeruar ndjeshëm (21% e territorit), legjislacioni i vitit 2017 ishte një hap modernizues, dhe janë ndërmarrë nisma për përafrim me BE-në. Ndryshimet e viteve të fundit kanë shkaktuar një regres të dukshëm në koherencën e sistemit. Mund të thuhet, me keqardhje, se shteti ka dërguar sinjale të përziera në dukje. Nga njëra anë shpall më shumë parqe dhe flet për qëndrueshmëri, nga ana tjetër ligjëron investime intensive brenda tyre. Ky dualitet e bën kornizën të brishtë dhe të cenueshme. Nëse do të bënim një paralelizëm, korniza e ruajtjes së natyrës sot ngjan me një ndërtesë të bukur por me themele të çara. Pamja e jashtme (numri i parqeve, ekzistenca e ligjeve) është inkurajuese, por pa u rregulluar themelet (harmonizimi ligjor e forcimi institucional), ndërtesa rrezikon të mos e përballojë kohën.

Gjetjet e këtij raporti e bëjnë të qartë se adresimi i këtyre boshllëqeve nuk mund të presë gjatë. Nuk jemi në stadin për t'u vetëpërgëzuar që kemi shumë zona të mbrojtura në letër. Tani duhet të sigurohemi që ato në praktikë janë me të vërtetë të mbrojtura. Pa dhënë zgjidhje të detajuara (që do të formulohen në dokumentet e ardhshme), mund të themi se nëse këto mangësi nuk trajtohen, Shqipëria rrezikon të shohë një degradim progresiv të zonave të saj të mbrojtura dhe një cenim të reputacionit në arenën evropiane. Si vend kandidat për BE-në, mosrespektimi i standardeve mjedisore mund të kthehet në një pengesë për integrimin (Kapitulli 27 i acquis kërkon zbatim efektiv, jo thjesht miratim ligjesh). Si vend me ambicie për zhvillim të qëndrueshëm, dështimi për të mbrojtur

natyrën do të thotë dështim për të mbajtur premtimet ndaj brezave të ardhshëm. Prandaj mesazhi kyç është. Duhet vepruar tani për të plotësuar këto boshllëqe, pasi çdo vonesë do t'i bëjë dëmet më të vështira për t'u riparuar e pasojat më të kushtueshme.

Në mbyllje, vlen të ritheksohet se zonat e mbrojtura janë pasuri kombëtare të paçmueshme. Ato nuk janë barrikada kundër zhvillimit, por përkundrazi, gurë themeli për një zhvillim të qëndrueshëm dhe cilësinë afatgjatë të jetës. Mbrojtja efektive e natyrës nuk është luks apo detyrim i imponuar, por është investim në të ardhmen tonë ekologjike, ekonomike dhe sociale. Mangësitë e sotme në kuadrin ligjor e institucional janë të riparueshme nëse ka vullnet dhe vizion. Le të shërbejë ky raport si një syhapje dhe thirrje për veprim, që të forcojmë "gardhin" ligjor e institucional rreth thesarit tonë natyror, përpara se të jetë vonë. Vetëm atëherë do të mund të themi me bindje se kemi një sistem zonash të mbrojtura që e meriton emrin një sistem që garanton ruajtjen e natyrës shqiptare si për brezat e sotëm, ashtu edhe për ata që do të vijnë.



Rezultatet e këtij vlerësimi duhet të shërbejnë si një udhërrëfyes i qartë reformash, jo thjesht si inventar problemesh, për këtë arsye në vijim në mënyrë të përmbledhur janë renditur këto rekomandime. Në parantezë mund të themi që mesazhi kryesor është se mbrojtja reale e zonave të mbrojtura kërkon një paketë të ndërthurur masash për rikthimin e balancës ruajtje–zhvillim në nivel ligji, plotësimin e boshllëqeve të akteve nënligjore, forcimin e institucioneve me kompetenca, burime dhe standarde të matshme, si dhe ngritjen e mekanizmave që e bëjnë vendimmarrjen të koordinuar, transparente dhe të kontrollueshme. Vetëm kështu ZM-të do të jenë të mbrojtura në praktikë dhe jo vetëm në letër.

1 Ndryshime ligjore dhe rregulla “të forta” të mbrojtjes

Reformat duhet të nisin me rikthimin e një balance funksionale mes ruajtjes dhe zhvillimit, duke e bërë të qartë se brenda zonave të mbrojtura nuk mjafton një arsyetim ekonomik apo urbanistik. Ligji dhe aktet zbatuese duhet të vendosin teste të detyrueshme pajtueshmërie me zonimin dhe planin e menaxhimit, si hap i parë në çdo procedurë për projekt, leje apo autorizim.

Po kështu, duhet të formalizohet një standard i unifikuar i “papajtueshmërisë”, që përcakton qartë cilat ndërhyrje refuzohen automatikisht në nënzona strikte dhe në habitate kritike, në mënyrë që vendimmarrja të mos varet nga interpretimi “rast pas rasti”.

2 Paketa minimale e akteve nënligjore dhe standardizimi i zbatimit

Pika më e menjëhershme është nxjerrja e një “pakete minimale” aktesh nënligjore pa të cilat ligji mbetet deklarativ. Kjo paketë duhet të përfshijë,

Së pari, udhëzimin për ndalimin e përkohshëm të aktiviteteve kur ekziston rrezik real për dëmtim të vlerave të zonës, me procedurë të qartë (autoriteti nismëtar, afatet e shkurtra, provat minimale të standardizuara, forma e vendimit, njoftimet dhe lidhja me sanksionet).

Së dyti, duhet udhëzimi për menaxhimin e vizitorëve, ku kapacitetet mbajtëse, kufizimet sezonale në zona të ndjeshme dhe rregullat për guidat/sinjalistikën/penalitetet të jenë të zbatueshme në terren.

Së treti, duhet udhëzimi për portalin dhe bazën kombëtare të të dhënave, i cili të kthejë transparencën në detyrim konkret: publikim i kufijve GIS dhe zonimit me versione, planeve të menaxhimit e raporteve vjetore, lejeve/miratimeve, masave të pezullimit dhe sanksioneve, si edhe një set minimal indikatorësh për monitorimin e biodiversitetit.

Së fundi, standardet për planet e menaxhimit, monitorimin dhe raportimin vjetor duhet të kenë fuqi detyruese me akt formal, duke unifikuar strukturën, indikatorët dhe formatin e raportimit në të gjitha ZM-të.

3 Harmonizimi i akteve ekzistuese pas ndryshimeve 2024

Ndryshimet e vitit 2024 kanë krijuar një situatë ku ligji dhe aktet zbatuese “nuk flasin të njëjtën gjuhë”, veçanërisht te zonimi. Prandaj kërkohet harmonizim urgjent, ose amendimi i VKM ekzistuese për zonimin, ose zëvendësimi me një VKM të re që reflekton nënzonat dhe rregullat e reja. Derisa të përfundojë ky proces, duhet një aneks zyrtar i tipit “tabelë korrespondence” ligj–VKM, që sqarojnë ekuivalencat e nënzoneve, kufizimet që mbeten në fuqi dhe rregullin e veprimit kur ka konflikt. Kjo redukton diskrecionin dhe heq pasigurinë administrative në terren.

4 Rregullorja e posaçme e KKT-së dhe kontrolli i zhvillimeve

Meqë kuadri i ri e zhvendos peshën e filtrit të rregulloret dhe vendimmarrjet e KKT-së, rregullorja e posaçme duhet të ekzistojë dhe të jetë e matshme dhe e auditueshme. Ajo duhet të vendosë kufij teknikë realë (gjurmë/volum/lartësi, distanca nga ligatinat dhe vijat ujore, ndalime në zona me mbrojtje të fortë), standarde mjedisore (ujëra të ndotura, mbetje, ndriçim), si dhe kërkesa për mos-humbje neto të biodiversitetit ose kompensim të matshëm në habitate kritike. Mbi të gjitha, rregullorja duhet ta bëjë të detyrueshëm verifikimin e pajtueshmërisë me planin e menaxhimit dhe zonimin, duke e penguar që kontrolli të reduktohet në një verifikim formal urbanistik. Në të njëjtën frymë, vendimmarrjet e KKT në zona të mbrojtura duhet të kenë transparencë minimale: publikim të arsytimit, hartave, kushteve dhe referencës eksplicite të dokumentet e zonimit/planit të menaxhimit.

5 Mekanizmi “anti-vakum” për zbatueshmërinë pas çdo ndryshimi ligjor

Për të mos e ripërsëritur ciklin “ligji ndryshon – aktet mungojnë – zbatim mbetet i paqartë”, duhet institucionalizuar një mekanizëm anti-vakum. Kjo nënkupton një plan zbatimi 6–12 mujor (matrix) ku përcaktohen aktet që duhen nxjerrë, institucioni përgjegjës, afatet, konsultimi publik dhe produkti final. Krahas tij, duhet një regjistër publik i akteve zbatuese (çfarë mungon, çfarë është vjetruar, çfarë është në konsultim), i lidhur me portalin kombëtar, për ta bërë të dukshme përgjegjësinë institucionale dhe për të shmangur zbatimin ad-hoc.

6 Përmirësimet institucionale, kapacitete dhe financim i qëndrueshëm

Reformat ligjore nuk mjaftojnë pa një forcim real të institucioneve. Kërkohet ngritja e një mekanizmi të përhershëm koordinimi kombëtar për ZM-të (këshill/komitetë ndërmarrës) që trajton konfliktet multi-sektoriale në fazë planifikimi, me output të detyrueshëm (pozicione të përbashkëta dhe checklist standarde). Po ashtu, duhet të formalizohet pesha vendimmarrëse e dikasterit mjedisor në forumet ku kalojnë projektet, në mënyrë që mjedisi të mos mbetet “në pakicë” kur vendoset për ndërhyrje në ZM. Në terren, duhet një standard kombëtar për kapacitetet minimale të AKZM/AdZM (numër rojesh për km², logjistikë bazë, pajisje), një bërthamë teknike e qëndrueshme në AKZM (monitorim/GIS/edukim/raportim) dhe programe të unifikuara trajnimi. Financimi duhet të mbështetet te parimi “të ardhurat e parkut t’i kthehen parkut” (përqindje e garantuar nga biletat/tarifat/gjobat), funksionalizimi i fondit të veçantë për ZM dhe planifikimi financiar 3–5 vjeçar si aneks i detyrueshëm i planeve të menaxhimit.

Mbrojtja reale kërkon që vendimmarrja të jetë e gjurmueshme dhe e kontrollueshme publikisht. Portalet dhe databazat nuk duhet të jenë aspiratë, por detyrim që garanton publikimin e akteve, lejeve, raporteve, masave të kontrollit dhe të dhënave bazë të monitorimit. Konsultimet publike duhet të jenë të detyrueshme dhe të verifikueshme për vendime që prekin kufijtë, kategoritë dhe planet e menaxhimit. Ndërkohë, legjitimiteti i publikut dhe OJF-ve për të kërkuar ndalimin e veprimtarive dëmtuese duhet të jetë i qartë dhe i zbatueshëm, në përputhje me standardet e Aarhus-it. Në fund, mbrojtja efektive kërkon që sistemi të mos lejojë dëme të pariparueshme “gjatë pritjes”: duhet një mekanizëm që siguron pezullim real të efekteve të akteve/projekteve kur ka indicie të bazuara për dëm të provuar dhe një qasje të qartë për rehabilitim/kompensim (përfshirë instrumente si fond rehabilitimi dhe standarde “no net loss” në habitatet kritike).

