

PËRAFRIMI I LEGJISLACIONIT SHQIPTAR ME ATË EUROPIAN NË MBROJTJE TË MJEDISIT

Iris PETRELA*

Abstrakt: Ky punim paraqet një përmbledhje të veprimtarisë ligjberëse në Shqipëri në fushën e mbrojtjes së mjedisit gjatë dy dekadave të fundit, por duke u fokusuar më tepër në periudhën pas miratimit të Kushtetutës së vitit 1998, si bazë dhe referencë e çdo inisiative ligjvënëse. Gjithashtu, përgjatë punimit trajtohen tiparet dhe mekanizmat parandalues apo mbrojtës që parashikon legjislacioni mjedisor i vendit tonë. Për më tepër, analizohet, nga një këndvështrim i praktikës gjyqësore, bazuar në të dhënat gjyqësore të viteve të fundit, zbatimi i sanksioneve në këtë drejtim. Një trajtim më i hollësishëm i kushtohet krahasimit nga pikëpamja e përmbajtjes e legjislacionit shqiptar me tematikë mbrojtjen mjedisore me atë të Bashkimit Europian, edhe në kuadër të Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit me BE-në. Kështu, fillimisht prezantohen hapat që ka ndërmarrë Bashkimi Europian përmes legjislacionit të tij, primar apo sekondar për të ofruar një mbrojtje reale dhe parandalim të dëmeve shpesh të riparueshme ndaj mjedisit dhe më pas jepen sugjerime dhe konkluzione sesi duhet të reagojë edhe shteti shqiptar për të adoptuar dhe zbatuar kuadrin normativ europian në funksion të arritjes së qëllimit final që është parandalimi i degradimit mjedisor dhe mbrojtja reale e mjedisit në territorin shqiptar.

Fjalët kyç: Direktivë e Parlamentit dhe Këshillit Europian, mbrojtje mjedisi, proces gjyqësor, riparim dëmi, vepër penale kundër mjedisit.

1. Zhvillimi i së drejtës europiane të mjedisit

1.1. Një historik i shkurtër përmes traktateve të Bashkimit Europian

Në dekadat e fundit politika dhe ekonomia e Europës kanë ndryshuar rrënjësisht në shumë drejtime krahasuar me fillesat dhe zhvillimi që mori Komuniteti Europian, që u krijua zyrtarisht në vitin 1957 pas hartimit dhe nënshkrimit të Traktatit të Romës. Bashkimi Europian është kthyer, në formën e sotme *sui generis*, në një prej organizimeve ndërkombëtare më me ndikim në politikën dhe ekonominë botërore. Zhvillimi i KE-së ka sjellë me vete një sërë marrëveshjesh, midis shteteve anëtare, të cilat hoqën dorë nga kontrolli mbi disa fusha të caktuara në favor të krijimit të një tërësie rregullimesh të përbashkëta. Midis këtyre fushave të shtrirjes së politikave të KE-së në fund të shekullit XX ka fituar rëndësi edhe ajo mjedisore, shumica e politikave që kanë në qendër të vëmendjes standardet mjedisore në shtetet anëtare drejtohet nga legjislacioni i KE-së. Që nga krijimi i Traktatit të Romës, në të cilin nuk përmendet ndonjë politikë mjedisore,¹ komuniteti u përqendrua në rolin e mjedisit midis faktorëve të tjerë për ekonominë.

* Iris PETRELA, Departamenti i së Drejtës Publike, Fakulteti i Drejtësisë, Universiteti i Tiranës. Autorja mirëpret vërejtje dhe sugjerime mbi artikullin në adresën <i.petrela@gmail.com>.

¹ Traktati i Romës, 1957.

Veprimtaritë e para për mjedisin kishin si referim interpretimin e Neneve 100 dhe 235 të Traktatit të Romës.² Neni 100 ka të bëjë me tregun e përbashkët që “e lejon Komunitetin të agazhohet në krijim dhe funksionimin e tregut të përbashkët”. Neni 235 është një deklaram i përgjithshëm që zbatohet kur veprimet e komunitetit janë të domosdoshme ... dhe se ky traktat nuk ofron pushtetin e nevojshëm”.

Traktati për Komunitetin Ekonomik Europian kishte si synim kryesor në çastin e hartimit rritjen e shkallës së bashkimit ekonomik dhe politik dhe vendosjen e një tregu të përbashkët. Megjithatë ky traktat mund të zbatohet edhe për çështje mjedisore, mbrojtja e mjedisit nuk ishte një objektiv i mirëfilltë dhe në fakt fjala “mjedis” as që përmendej fare në të. Kjo mungesë vëmendjeje sigurisht që ka pasqyruar edhe probleme gjatë viteve.

Pavarësisht mungesës për themele të forta për veprimtari në fushën mjedisore KE krijoi mbi 150 akte normative midis viteve 1967 dhe 1987, periudhë në të cilën *Akti Unik Europian parashikoi një seksion të posaçëm lidhur me mjedisin*. Kështu, u pa qartë se mbrojtja më e madhe për mjedisin ishte pjesë e rëndësishme e rritjes ekonomike dhe theksi filloi të vihej mbi një përfshirje më të madhe të çështjeve mjedisore në politikëbërje.³ Ky qëndrim i ri për mbrojtjen e mjedisit u shfaq më qartë në Samitin e Parisit si një vijim edhe i Konferencës së Kombeve të Bashkuara për Mjedisin Njerëzor të Stokholmit.

Samiti i Parisit u përqendrua në zhvillimin e Planit të Parë të Veprimit për Mjedisin me qëllim harmonizimin e politikave kombëtare midis shteteve anëtare të KE-së. Botimi i Plan-Veprimit për Mjedisin në 1973 ishte një hap i rëndësishëm për politikën mjedisore që çoi në hartimin edhe të një serie prej pesë programesh të tjerë, ndërsa i gjashti është ende në vijim.

Traktati i Mastrohtit (Maastricht) i vitit 1992 shënoi forcimin e kapaciteteve të institucioneve europiane duke themeluar atë që njihet me emrin Bashkimi Europian (i cili përfshin 3 komunitetet), që ka legjislacionin e vet, i cili ka epërsi mbi legjislacionin kombëtar të shteteve anëtare.⁴ Traktatet themeluese të komunitetit përbëjnë burimin kryesor të së drejtës komunitare, duke përfshirë shtojcat dhe protokollet përkatëse, shtesat dhe ndryshimet e mëvonëshme të tyre. Këto mund të quhen ndryshe edhe si kushtetuta të Europës dhe konsiderohen *legjislacion primar*. Të gjitha aktet e tjera të Bashkimit duhet të jenë në përputhje me to.

Megjithatë, *Gjykata Europiane e Drejtësisë* u është referuar neneve 100 dhe 235 të traktatit në fjalë si bazë për të propozuar legjislacion në fushën mjedisore për çështje që kanë efekt direkt në tregun e brendshëm.⁵ *Akti Unik Europian* e riparoi këtë mungesë duke përfshirë një sërë parashikimesh në nenet 130r - 130t.

² E Drejta e Mjedisit e BE-së - EU environmental law [http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm].

³ Akti Unik Europian, 1986.

⁴ Traktati i Mastrohtit, 1992.

⁵ Christoph Demmke, *Towards effective environmental regulation: Innovative approaches in implementing and enforcing European Environmental Law and Policy*, European Institute of Public Administration.

a) Neni 130r parashikon mbrojtjen mjedisore si një objektiv kryesor të Komunitetit dhe përkrahu parimin e afërsisë (p.sh. dëmi mjedisor duhet ndaluar, zvogëluar, shmangur që në burim), si dhe atë të zhdëmtimit nga ndotësi dhe parandalues. Gjithashtu, përmendim *doktrinën e subsidiaritetit* që do të thotë veprim nga Komuniteti në rastet kur ky veprim do të konsiderohet si më efektiv se veprimi nga një shtet anëtar.⁶

b) Neni 130t u lejon shteteve anëtare të marrin masa më të forta përse i takon mbrojtjes së mjedisit sesa ato që kërkon legjislacioni komunitar, përse kohë që këto masa përputhen me parashikimet e Traktatit.⁷

c) Gjithashtu, është shtuar edhe neni 100a që e autorizon Këshillin të miratojë me anë të shumicës së cilësuar masa lidhur me “*shëndetin, sigurinë, mbrojtjen e mjedisit dhe të konsumatorit*” me qëllim vendosjen e tregut të përbashkët (neni 100a(3)). Sipas shumicës së cilësuar të kërkuar në këtë rast, vendet me popullsi më të madhe janë ato që realisht vendosin duke patur më shumë vota në kuadër komunitar.

ç) Për të barazpeshuar këtë parashikim të përgjithshëm u shtua neni 100a(4) që lejon shtetet anëtare të zbatojnë legjislacionin vendas për nevoja madhore si p.sh. për mbrojtje bimësh, kafshësh apo të shëndetit të njeriut, por duke njoftuar paraprakisht Komisionin për përmbajtjen e këtyre parashikimeve kombëtare. Komisioni duhet të pranojë se këto parashikime mund të zbatohen pasi të verifikohet se nuk përbëjnë diskriminim apo kufizim për tregtinë midis vendeve anëtare.

d) Neni 130s parashikoi procedurat për marrjen e masave mjedisore dhe neni 130t u lejon shteteve anëtare të marrin masa më të rrepta sesa parashikimet komunitare për mbrojtjen e mjedisit. Traktati u bazua në parimin “ndotësi paguan”.

Pikat 1 e 2 të nenit 130r parashikojnë prioritetet e cilësisë mjedisore, shëndetit njerëzor, përdorimin e burimeve dhe bashkëpunimin ndërkombëtar, si dhe deklarojnë se:

Politika Komunitare lidhur me mjedisin duhet të synojë për një nivel më të lartë mbrojtjeje duke patur parasysh diversitetin e situatave në rajone të veçanta të Komunitetit. Ajo duhet bazuar në parimin e kujdesit dhe parimin se do të ndërmerren masa që dëmi mjedisor, si prioritet, duhet zhdëmtuar duke zbatuar parimin “dëmtuesi paguan”.

Gjatë viteve pas Mاستrihtit një konferencë u organizua në Amsterdam në 1999 që u fokusua në integrimin e mjedisit tek fushat e tjera të politikave të BE-së. Një vëmendje e veçantë iu

⁶ Mary Sancy, Objectives, principles, actors, instruments and decision-making procedures in European Environmental Law, Universities of Nantes and Geneva, 2008.

⁷ Këtu u referohemi neneve 30 dhe 36 që parashikojnë lëvizjen e lirë të mallrave dhe shërbimeve.

kushtua fushatës për zhvillim të qëndrueshëm ekonomik dhe social që synon të luftojë varfërinë dhe ndihmojë integrimin e vendeve në zhvillim.⁸

1.2 Mbrojtja e mjedisit me anë të së drejtës penale europiane

Përveç mbrojtjes tematike që e drejta europiane ofron me anë të legjislacionit të saj primar dhe sekondar sipas fushave të ndryshme me lidhje direkte apo indirekte me mjedisin, ekziston edhe mbrojtja me drejtim penal. Mbrojtja e mjedisit përmes së drejtës penale europiane është zhvilluar akoma më vonë se ajo sipas fushave të veçanta mjedisore.⁹ Krimi mjedisor lidhet me veprime që shkelin legjislacionin mjedisor dhe që shkaktojnë dëm apo rrezikojnë mjedisin dhe shëndetin njerëzor. Drejtimet më të njohura të krimit mjedisor janë emetimet e paligjshme apo shkarkimet e substancave në ajër, ujë apo tokë, tregtia e paligjshme e kafshëve të egra, tregtia e paligjshme e substancave që ndikojnë të pakësimin e ozonit dhe transportimi apo hedhja e paligjshme e mbeturinave.¹⁰

Krimet mjedisore i shkaktojnë mjedisit në Europë dhe në botë një dëm të konsiderueshëm. Shpesh krimi mjedisor ka një efekt ndërkuftar, pra, nuk mbetet i kufizuar në një zonë apo shtet të vetëm.¹¹ Për këtë arsye krimi mjedisor është trajtuar edhe nga e drejta europiane me anë të një direktive të posaçme mbas shumë vite përprjekjesh që në fillim të shekullit tonë. Propozimi i 13 marsit të vitit 2001 për një direktivë të Parlamentit dhe Këshillit Europian ishte për një mbrojtje më të garantuar të mjedisit përmes legjislacionit penal.¹² Rastet që sugjeroheshin për t'u dënuar me sanksione penale ishin si vijon:

- Derdhja në ujëra e naftës, apo shpërndarja e substancave të rrezikshme në ajër apo tokë
- Transportimi, ruajtja e mbeturinave të rrezikshme
- Hedhja e mbeturinave në vende jo të përshtatshme për trajtimin e tyre
- Tregtimi i specieve të mbrojtura të florës dhe faunës së egër
- Dëmtimi i habitateve të mbrojtura.

Direktiva në fjalë arriti të miratohet në fund të vitit 2008 nga Komisioni Europian dhe ka hyrë në fuqi në vitin 2009.¹³ Vetë direktiva parashikon përfshirjen në legjislacionin e shteteve anëtare deri në fund të vitit 2010. Një ndikim pozitiv për hartimin dhe miratimin e kësaj direktive ka patur edhe Gjykata Europiane e Drejtësisë, e cila gjatë gjykimeve dhe vendimeve të saj me fokus mjedisin e ka shtrirë kompetencën e Bashkimit Europian edhe në fushën e së drejtës penale.¹⁴ Ky qëndrim i Gjykatës Europiane të Drejtësisë është përkrahur

⁸ Katharina Holzinger, Christoph Knill, Ansgar Schafer, *Rhetoric or reality? New governance in EU Environmental Policy*, European Law Journal, Vol.12, No.3, 2006.

⁹ Center for International Environmental Law – publications [<http://www.ciel.org/Publications/pubhre.html>].

¹⁰ Environmental crime [<http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/index.htm>].

¹¹ Costa, A., *Environmental crime- a threat to our future*, Environmental Investigation Agency, 2008.

¹² Dalia Abaraviciute, *Environmental protection through criminal law: the case study of Lithuania*, for the degree of Master of Science, University of Lund, May 2010.

¹³ Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law.

¹⁴ Tanja A. Borzel, *Participation through law enforcement, the case of the European Union*, American Political Science Association, Washington D.C., 2005.

më pas nga Këshilli dhe Parlamenti European që hartuan tekstin e direktivës së sipërpërmendur.

Siç është bërë e qartë në paragrafët e mësipërm, mbrojtja e mjedisit me anë të së drejtës penale është një risi në të drejtën europiane të mjedisit. Ndërkohë, e drejta europiane mjedisore ekziston tashmë prej mëse 30 vitesh, dhe janë në fuqi mëse 200 direktiva në fushën mjedisore, pa përmendur këtu aktet normative dytësore europiane. Zhvillimet në këtë fushë, apo më saktë rritja e ndërgjegjësimit për një mbrojtje akoma edhe më të dukshme, më të efektshme në nivel european çoi në hartimin dhe miratimin e një direktive për ndëshkim penal për shkeljet në fushën mjedisore.

Kjo direktivë erdhi si rezultat i shqetësimit komunitar lidhur me shtimin e shkeljeve mjedisore, si dhe pasojave negative që ato sjellin, jo vetëm brenda kufijve të shtetit ku një shkelje konkrete konsumohet. Çdo kërcënim ndaj dëmtimit të mjedisit duhet të marrë një përgjigje – dënim penal, ndaj dhe kjo direktivë synon të krijojë përgjigjen dhe bazën e duhur në këtë drejtim.

Nga studimet e kryera në një sërë vendesh europiane rezulton se ka shumë ndryshime përsa i takon dënimeve që jepen në vendet anëtare për shkeljet në fushën mjedisore.¹⁵ Ndëshkimet ekzistuese nuk kanë rezultuar shumë efektive për të garantuar një mbrojtje maksimale të mjedisit në këto shtete. Prandaj, direktiva kërkon nga shtetet anëtare që të marrin masa shtrënguese dhe mbrojtëse edhe më të mëdha sesa ato që parashikon direktiva. Ndëshkimi në çdo rast duhet të jetë proporcional, efektiv dhe bindës. Pra, dënimet duhet të shërbejnë për parandalimin në të ardhmen të të njëjtave shkelje që janë të dënueshme dhe sipas llojit të shkeljes të jetë edhe dënimi penal përkatës. Këto dënime duhet të zbatohen jo vetëm për personat e dënuar për shkelje të legjislacionit komunitar, por edhe për ata bashkëpunues apo nxitës të këtyre veprimeve të dënueshme, si dhe për personat juridikë. Rastet e dëmtimeve të rënda të mjedisit duhen dënuar edhe me burgim.¹⁶

Efektiviteti i kësaj direktive do të varet tërësisht nga shkalla e zbatimit në nivel kombëtar. Kështu, çdo shtet ka diskrecionin të gjejë mënyrën më të mirë e të përshtatshme për të realizuar ndëshkimin penal në rast shkeljesh mjedisore që kategorizohen si vepra penale.¹⁷

Shteteve anëtare u kërkohet të hartojnë legjislacionin me dënimet përkatëse si për personat fizikë ashtu edhe ata juridikë, ku dënimet të jenë jo vetëm gjoba, por edhe moskualifikim për përfitime publike, pezullim i përkohshëm ose i ndalim i përhershëm për të ushtruar veprimtari biznesi.¹⁸ Shtetet anëtare çdo tre vjet duhet të raportojnë lidhur me zbatimin e

¹⁵ *Study on environmental crime in the 27 Member States*, for the European Commission Study JLS, D3, Brussels, 2007.

¹⁶ Comte F., *Environmental crime and the Police in Europe: A panorama and possible paths for future action*, *European environmental law review*, 15, 2006.

¹⁷ The European Commission, *Explanatory memorandum for the proposal for a directive on the protection of the environment through criminal law*, 2007/0022 (COD).

¹⁸ Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law.

Direktivës para Komisionit. Ndërsa ky i fundit duhet të raportojë para Këshillit dhe Parlamentit European.

2. Zhvillimi historik i legjislacionit mjedisor shqiptar

Në Shqipëri fillesat e legjislacionit mjedisor shfaqen në vitin 1993, vit në të cilin u hartua plani i parë i veprimit në fushën mjedisore, që përbën dokumentin e parë zyrtar shqiptar mbi politikën mjedisore në vend. Ky plan veprimi kombëtar parashikonte se qeveria duhet të krijojë kuadrin ligjor, ekonomik dhe institucional për zgjidhjen e çështjeve mjedisore. Periudhën nga ky vit deri në miratimin e Kushtetutës në vitin 1998 mund ta konsiderojmë si etapën e parë të zhvillimit të së drejtës shqiptare të mjedisit. Mbas vitit 1998 e në vijim është periudha e dytë e zhvillimit të së drejtës shqiptare të mjedisit, e cila ka si tipar kryesor prirjen e përafrimit me legjislacionin e Bashkimit European për mjedisin.

Duke qenë se kushtetutat ravijëzojnë drejtimit e rregullimeve të ardhshme dhe më të hollësishme që realizohen fillimisht me ligje dhe më pas me akte nënligjore, edhe në rastin e vendit tonë Kushtetuta përbën një fillesë dhe bazë të rëndësishme lidhur me rolin që ka mjedisi për shoqërinë dhe shtetin tonë. Hartuesit e Kushtetutës së vitit 1998, duke marrë parasysh edhe parashikime të kushtetutave të vendeve të tjera formuluan dy nene të veçanta lidhur me mjedisin. Në njërin prej tyre njihet e drejta e publikut për të marrë informacion lidhur me gjendjen e mjedisit dhe masat që merren për mbrojtjen e tij, si pjesë e të drejtave të njeriut.¹⁹

Ndërsa në kuadër të objektivave sociale, shtetit duhet të angazhohet për të njohur, mbrojtur e për të përmirësuar gjendjen e mjedisit, jo vetëm për brezat e sotëm, por edhe ata të ardhshëm. Ky qëndrim i mbajtur në Kushtetutën shqiptare është në përputhje me frymën e dokumenteve themelore europiane në fushën mjedisore, ndër të cilat edhe Raporti Brundland²⁰ ku theksohet domosdoshmëria për ta ruajtur mjedisin duke e shfrytëzuar sa më pak të jetë e mundur në ditët e sotme, me qëllim që të shmanget dëmi, shpesh i pariparueshëm ndaj brezave të ardhshëm.

Nisur nga përmbajtja e neneve të Kushtetutës lidhur me fushën mjedisore mund të pohojmë se fryma e Kushtetutës sonë është në përputhje me atë të shumë kushtetutave të vendeve të tjera demokratike që u kushtojnë rëndësi të një niveli më të lartë disa parimeve mjedisore, duke i ngritur ato në nivelin e ligjit themelor të shtetit, siç janë e drejta për informim e qytetarëve dhe angazhimi e përgjegjësia për një mjedis të përshtatshëm për të jetuar jo vetëm për brezat e sotëm, por edhe për ata të ardhshëm. Po kështu, edhe parimit për një zhvillim të qëndrueshëm përsëri i kushtohet vëmendje e veçantë duke e përfshirë në objektivat sociale dhe angazhimet që merr përsipër të realizojë shteti shqiptar. Në këtë drejtim Kushtetuta shqiptare ka bërë pjesë të legjislacionit të brendshëm parime të rëndësishme të së drejtës mjedisore ndërkombëtare dhe europiane.²¹

¹⁹ Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Ligj nr.8417, datë 21.10.1998.

²⁰ "E ardhmja jonë e përbashkët" (Our common future), 1987.

²¹ *Debati Kushtetues* – Diskutimet në Komisionin Parlamentar për Hartimin e Projektkushtetutës (mars-shtator 1998), Vëllimi 1, Tiranë 2006, botim i Prezencës së OSBE-së në Shqipëri.

Megjithëse nuk mund të mohojmë faktin se ndonëse disa ligje dhe akte nënligjore janë miratuar para hyrjes në fuqi të Kushtetutës së vitit 1998, pas këtij viti ka patur një veprimtari edhe më të gjerë ligjvënës në këtë drejtim, që sigurisht kanë si bazë e pikënisje parimet dhe objektivat e përcaktuara qartazi në Kushtetutë. Gjithashtu, nisur edhe nga ekzistenca e bazës së re kushtetuese mjaft nga ligjet e mëparshme mjedisore, për rrjedhojë edhe aktet nënligjore në zbatim të tyre janë rishikuar, përditësuar apo zëvendësuar me norma juridike të reja. Pra, legjislacioni shqiptar mjedisor shfaq këto tipare: është i ri, dinamik, i pasur, me tendencë për afrimi kryesisht me legjislacionin europian të mjedisit.

Legjislacioni shqiptar në fushën mjedisore mund të grupohet në tre kategori:

- 1) legjislacion sektorial;
- 2) legjislacion kuadër; si dhe
- 3) legjislacion penal për mbrojtjen e mjedisit.

Legjislacioni sektorial nënkupton aspekte të ndryshme të mjedisit dhe veprimtarisë njerëzore si p.sh. ligji mbi tokën, pyjet, jetën e egër, mjedisin detar, parqet kombëtare etj. Ky legjislacion karakterizohet nga fragmentizimi dhe regjime sektoriale të pakoordinuara midis tyre që fillimisht u krijuan me qëllimin për të lehtësuar shpërndarjen e burimeve dhe për të trajtuar efektet mbi mjedisin gjatë shfrytëzimit të burimeve natyrore. Legjislacioni kuadër mjedisor është një ligj që rregullon kuadrin ligjor dhe institucional pa synuar ta rregullojë plotësisht atë sektor të caktuar. Ky lloj legjislacioni është shumë fleksibël pasi lejon daljen apo nxjerrjen e akteve nënligjore që bëjnë një rregullim më të hollësishëm të aspekteve të caktuara mjedisore dhe plotësojnë përmbajtjen e ligjit kuadër. Legjislacioni kuadër mund të krahasohet me një ombrellë që mban brenda vetes akte të ndryshme normative të një drejtimi të caktuar. Legjislacioni kuadër përmban parimet bazë të një drejtimi të caktuar mjedisor. Legjislacioni penal përcakton përgjegjësinë në raste të caktuara lidhur me mjedisin. Provimi i faktit se dikush është përgjegjës për një vepër penale shoqërohet me një dënim penal (gjobë ose burgim). Këtë legjislacion do ta trajtojmë më poshtë përgjatë punimit.

Në një këndvështrim më të gjerë, në kuadër të marrëveshjes së stabilizim-asociimit me BE-në shtetit shqiptar i del edhe detyra e raportimit dhe e marrjes së përgjegjësisë dhe angazhimeve ndërkombëtare në mbrojtje të mjedisit.²² Kjo shihet e konkretizuar edhe në proceset e ratifikimit apo aderimit në konventa, traktate, marrëveshje dy apo shumëpalëshe për çështje të ndryshme mjedisore në nivel europian, por edhe botëror.

2.1 Marrëveshja e Stabilizim-Asociimit dhe angazhimet e shtetit shqiptar në fushën mjedisore

Kuadri ligjor mjedisor shqiptar është në përsosje dhe pasurim të vazhdueshëm dhe zhvillimi i tij nuk i është lënë rastësisë, por ka si model dhe drejtues legjislacionin europian të mjedisit. Shteti shqiptar ka miratuar Planin Kombëtar për Përaftrimin e Legjislacionit vendas me atë të

²² Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave – informacione nga dokumentet strategjike, buletine mjedisore [<http://www.moe.gov.al>].

Bashkimit European dhe Zbatimin e Marrëveshjes së Stabilizim-Asociimit. Në kuadër të kësaj marrëveshjeje, shtetit shqiptar i del edhe detyra e raportimit dhe e marrjes së përgjegjësisë dhe angazhimeve ndërkombëtare në mbrojtje të mjedisit.

Synimi i shtetit shqiptar për integrim në familjen europiane shoqërohet me një kërkesë prioritare për përafrimin e legjislacionit kombëtar mjedisor me kushtet dhe standardet e Bashkimit European.²³ Në këto rrethana, kompletimi i kuadrit ligjor për mjedisin dhe përafrimi i tij me direktivat e BE-së konsiderohet si një nga prioritetet kryesore të shtetit për mjedisin dhe si një hap i rëndësishëm për integrimin e Shqipërisë në Europë. Hartimi i një kuadri të ri ligjor mjedisor si një kërkesë e kohës që askush nuk mund ta shmangë është trajtuar që në vitin 2001 në Planin e Ri Kombëtar të Veprimit për Mjedisin, si një nga detyrat parësore që Ministria e Mjedisit në emër të shtetit shqiptar aspiron të zgjidhë.²⁴

Më konkretisht, në Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit parashikohet se bashkëpunimi midis Shqipërisë dhe Komunitetit European do të jetë ndër të tjera edhe në drejtim të hartimit të politikave për zhvillimin ekonomik dhe social të qëndrueshëm në Shqipëri. Mirëpo këto politika duhet të hartohen duke patur parasysh që çështjet e mjedisit të jenë të përfshira që nga fillimi dhe të lidhura me kërkesat për zhvillimin e harmonizuar social. Për më tepër, politikat e bashkëpunimit nuk mund të jenë të veçuara, por në një kuadër rajonal bashkëpunimi, duke u kushtuar vëmendje masave që mund të nxisin bashkëpunimin ndërmjet Shqipërisë dhe vendeve fqinje të saj, përfshirë Shtetet Anëtare, duke kontribuar kështu në stabilitetin rajonal.

Megjithëse bashkëpunimi midis Komunitetit dhe shtetit shqiptar është i degëzuar në shumë fusha, në Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit bashkëpunimi sektorial ndërthuret me mbrojtjen ndaj mjedisit. Kështu, për shembull nëse u referohemi parashikimeve për bashkëpunimin industrial me synim nxitjen e modernizimit dhe ristrukturimit të industrisë shqiptare ky modernizim dhe ristrukturim duhet realizuar në kushte, të cilat sigurojnë mbrojtjen e mjedisit. Një referim direkt në çështjet mjedisore realizohet në një nen më vete të Marrëveshjes, në nenin 108, ku parashikohet se Palët do të zhvillojnë dhe forcojnë bashkëpunimin në luftën kundër degradimit mjedisor, me synim promovimin e qëndrueshmërisë mjedisore.

Bashkëpunimi do të përqendrohet kryesisht në fushat prioritare që lidhen me *acquis* e Komunitetit për fushën e mjedisit. Pra, siç shihet ka një përputhshmëri midis parashikimeve të Marrëveshjes dhe parashikimeve Kushtetuese shqiptare përsa i takon parimeve themelore në mbrojtje të mjedisit. Më tepër detaje parashikohen në protokollet e Marrëveshjes, ku me qëllim mbrojtjen e mjedisit, Palët do të përpiqen të paraqesin standarde mbi emetimet e

²³ “Marrëveshja e Stabilizim Asociimi ndërmjet komuniteteve europiane dhe shteteve të tyre anëtare dhe Republikës së Shqipërisë” [<http://www.mie.gov.al/?fq=brenda&m=shfaqart&aid=98>].

²⁴ Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave – informacione nga dokumentet strategjike, buletine mjedisore [<http://www.moe.gov.al>].

gazta dhe grimcore dhe nivelet e zhurmave për automjetet e rënda të mallrave, të cilat sigurojnë një nivel të lartë mbrojtjeje.²⁵

Pozitivisht, vihet re se në inisiativat e reja për hartim legjislacioni në fushën mjedisore mbahen parasysh angazhimet e shtetit shqiptar përballë Komunitetit Europian, si dhe përmbajtja e direktivave përkatëse. Kështu, çdo ligj i ri mjedisor, apo edhe version i rishikuar i ndonjë ligji që ka ekzistuar më parë shoqërohet me referencën e saktë në direktivën e Komunitetit që rregullon të njëjtën çështje mjedisore. Kështu, nga pikëpamja e legjislacioni mund të thuhet se shteti shqiptar po i përmbush kushtet e parashikuara në Marrëveshjen e Stabilizim-Asociimit.

2.2 E Drejta Penale shqiptare për mbrojtjen e mjedisit

E Drejta Penale shqiptare është e kodifikuar, ndryshe nga e drejta e fushës së mjedisit që paraqitet e shpërndarë në shumë ligje apo akte nënligjore. Kështu, Kodi Penal parashikon në një kapitull të veçantë (Kreu IV) aktet e dënueshme ndaj mjedisit. Veprat e ndryshme penale kundër mjedisit parashikohen në nenet 201-207.²⁶ Në vijim po paraqesim dhe po trajtojmë në mënyrë të përmbledhur veprat penale në fushën e mjedisit që parashikon dhe ndëshkon legjislacioni ynë.

Sipas Kodit Penal shqiptar përbëjnë vepër penale:

- 1- Ndotja e ajrit;
- 2- Transporti i mbeturinave toksike;
- 3- Ndotja e ujit;
- 4- Peshkimi i ndaluar;
- 5- Prerja e paligjshme e pyjeve;
- 6- Prerja e drurëve dekorativë dhe frutorë;
- 7- Shkelja e karantinës së bimëve dhe kafshëve.

Në kuadrin e shkeljeve më të lehta, siç janë kundravajtjet administrative parashikimet për sanksionet administrative gjenden në ligje të posaçme mjedisore. Duke qenë se këto janë kategori më të lehta të shkeljeve ligjore, dënimet e parashikuara janë dënime administrative dhe rregullohen nga legjislacioni përkatës mjedisor.

Ekzistojnë dy lloje shkeljesh penale: kundërvajtje dhe krim. E njëjta figurë e veprës penale mjedisore klasifikohet si krim kur shkaktohen pasoja të rënda për jetën dhe shëndetin e njerëzve. Këto pasoja mbeten për t'u provuar dhe vlerësuar gjatë gjykimit me qëllim që i akuzuari për veprën penale përkatëse të marrë një dënim më të rëndë sesa për kundërvajtjen penale. Diapazoni i ndëshkimi sipas legjislacioni shqiptar mund të jetë gjobë ose burgim nga minimumi 3 muaj deri në maksimumin prej 15 vjetësh.

²⁵ "Marrëveshja e Stabilizim Asociimi ndërmjet komuniteteve europiane dhe shteteve të tyre anëtare dhe Republikës së Shqipërisë" [<http://www.mie.gov.al/?fq=brenda&m=shfaqart&aid=98>].

²⁶ Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, Ligj nr. 7895, datë 27.01.1998.

Nëse krahasojmë përmbajtjen e neneve të Kodit Penal shqiptar me parashikimet e Direktivës për mbrojtjen e mjedisit me anë të së drejtës penale të paraqitur në paragrafët më lart shohim se veprimet apo mosveprimet me pasojë dëmtimin e mjedisit të parashikuara në Direktivë janë më të shumta se figurat e veprave penale të parashikuara në legjislacionin tonë. Kjo, mund të shpjegohet si vijon:

- me kohën e hartimit të Kodit Penal shqiptar në vitin 1995, kurse Direktiva i përket vitit 2008-2009;
- shkelje të tjera të legjislacionit mjedisor shqiptar janë të natyrës administrative, duke u parashikuar në ligje sektoriale dhe duke u dënuar me sanksione administrative, që janë më të lehta sesa ato penale.
- Direktiva parashikon që në rrethin e subjekteve që mund të marrin dënime penale për dëme ndaj mjedisit të përfshihen edhe personat juridikë, njësoj si individët.

2.3 Efektiviteti në praktikë i legjislacionit penal për mbrojtjen e mjedisit

Në këtë çështje paraqitet për ilustrim vendim-marrja e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë nga viti 2007 deri në kohën e përgatitjes së këtij punimi (shtator 2010) për vepra penale në fushën e mjedisit.²⁷ Kjo gjykatë që është më e madhja në vend, në respektim të parimit të transparencës ndaj publikut, ofron të dhëna statistikore on-line, si dhe vendime të zbardhura për të interesuarit. Kështu, në mënyrë të përmbledhur, në këtë gjykatë për periudhën gati 4 vjeçare (janar 2007 – shtator 2010) janë gjykuar dhe zgjidhur me vendim nga gjykata 10 çështje penale mjedisore. Të gjitha kanë patur si referim nenin 205 të Kodit Penal shqiptar – prerje e paligjshme e pyjeve dhe kanë qenë raste të flagrancës në identifikimin e shkelësve të ligjit. Në çdo rast vendimi i marrë ka qenë gjobë (për kundravajtje penale) që varion nga 34.000 lekë deri në 90.000 lekë. Në tre nga këto raste të pandehurit kanë kërkuar gjykim të shkurtuar dhe kanë përfituar reduktim me 1/3 të masës së gjobës së aplikuar ndaj tyre.

Kohëzgjatja e gjykimit, përveç tre rasteve të sipërpërmendura, ka variuar nga 6 deri në 9 muaj. Në vetëm një rast ka patur ankimum në gjykatën e apelit, por që nuk është marrë parasysh duke lënë në fuqi vendimin e Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë. Kështu, të gjitha vendimet e tjera kanë marrë formë të prerë që në shkallë të parë.

Nga diskutimi i mësipërm mund të nxjerrim disa përfundime:

- kohëzgjatja e gjykimit mund të kishte qenë edhe më e shkurtër, duke qenë se rastet e paraqitura për gjykim bazoheshin në kapjen në flagrancë të autorëve dhe përpilimit të proces verbaleve të dëmit në vend.
- Dënimet e zbatuara mund të përfshinin edhe burgimin, sidomos në ato raste kur gjatë arsyetimit të gjykimit vetë gjykata vëren se personat janë përsëritës në shkeljen e ligjit, duke u identifikuar si të tillë nga autoriteti i shërbimit pyjor (kryesisht zona e malit të Dajtit). Dhënia e dënimit sigurisht që lidhet edhe me kërkesën e prokurorisë,

²⁷ Gjykata e Tiranës – evidenca statistikore dhe vendime penale [www.gjykatatirana.gov.al].

pasi gjykata në dhënien e vendimit bazohet edhe në këtë kërkesë. Mirëpo, prokuroria në çdo rast ka patur kërkesë për dënime vetëm me gjobë.

- Mungesa e gjykimeve për vepra të tjera penale në fushën mjedisore jo patjetër duhet interpretuar sikur vepra të tilla nuk konsumohen, por mund të mos zbulohen, të mos kallëzohen apo çështjet të jenë pushuar në prokurori pa iu kaluar gjykatës.

3. Disa përfundime dhe sugjerime

Mbrojtja e mjedisit në kuadër të Komunitetit European ka kaluar në një nivel të ri: atë të mbrojtjes përmes legjislacionit penal. Qëllimi i këtij legjislacioni është parandalimi (sidomos ky aspekt është tepër i rëndësishëm) apo ndëshkimi i dëmeve të konsiderueshme që nuk mund të realizohen me forma të tjera legjislacioni.²⁸ Të masësh dëmin mjedisor të shkaktuar nga një veprimtari e paligjshme është shpesh e vështirë. Megjithatë, në përgjithësi pranohet se kjo lloj vepre penale jo vetëm që dëmton ekosistemin, por sjell pasoja shpesh të riparueshme. Nëse është e vështirë të llogariten pasojat negative të kohës është akoma edhe më e vështirë të përlllogariten pasojat e vërteta negative për brezat e ardhshëm. Kështu, përhapja e veprave penale mjedisore rrezikon zhvillimin në botë, plotësimin e nevojave njerëzore të sotme dhe të ardhme.

Mbrojtja e mjedisit është një nga fushat prioritare të politikës së Komunitetit European. Autoritetet europiane theksojnë se vepra penale mjedisore është një çështje që duhet trajtuar seriozisht dhe adresuar në mënyrën e duhur. Konkretisht, theksohet se penalizimi i shkeljeve mjedisore është një përparim më vete. Kjo del qartë edhe nga zhvillimet në Europë që paraprinë miratimin e Direktivës së posaçme për mbrojtjen e mjedisit me anë të së drejtës penale, pasi për disa vite me radhë studimet në 27 vendet anëtare të Komunitetit nxorën si konkluzion se legjislacioni ekzistues nuk ishte aq efektiv sa duhej.

Ndërkohë që mbetet e hapur çështja e zbatimit në praktikë të legjislacionit penal mjedisor. Karakteri i ndërlikuar i shkeljeve penale mjedisore, si edhe vetë prezantimi i vonë në kohë i vetë konceptit të penalizimit të shkeljeve mjedisore shoqërohet me vështirësi në zbatimin e ligjit penal mjedisor. Këto vështirësi mund të shfaqen në formën e hezitimit për kallzim të veprës penale, procesit gjyqësor të zgjatur, masat e buta ndëshkimore që parashikohen nga vetë legjislacioni penal mjedisor.

Gjithashtu, mund të krijohet përshtypja se nga rastet e pakta të dënimit për vepra penale në fushën mjedisore legjislacioni përkatës njihet, respektohet dhe zbatohet. Kjo, mund të nxirret edhe si konkluzion nga statistikat e paraqitura në çështjet më lart në formë ilustruese për vitet e fundit në vendin tonë. Megjithatë, dënimet e pakta vijnë si rezultat jo i mungesës së shkeljeve të legjislacionit penal mjedisor, por si rezultat i neglizhencës në raportimin e shkeljes penale mjedisore, moszbulimin në kohë apo mosidentifikimin e autorëve.

Në mungesë të parandalimit të dëmit mjedisor dënimi i shkaktarëve është hapi që duhet të pasojë. Duhet theksuar se dënimi nuk është qëllim në vetvete, por një mjet për të arritur një

²⁸ White, R., *Environmental crime in global context- exploring the theoretical and empirical complexities*, UK, Willan Publishing, 2005.

qëllim të lartë që në rastin tonë është mbrojtja e mjedisit e për rrjedhojë edhe e jetesës njerëzore. Mbrojtja e mjedisit me anë të së drejtës penale është e rëndësishme pasi është dëshmi e mosmiratimit nga ana e shoqërisë dhe shtetit të veprimtarive që sjellin pasoja të rënda, shpesh të pariparueshme për brezat e sotëm e ata të ardhshëm.

Në mungesë të efektivitetit të masave me natyrë administrative për shembull, masat me natyrë penale mund të japin rezultat më të mirë. Kështu, kur një person shkelës i legjislacionit në mbrojtje të mjedisit ka mundësi financiare të paguajë gjobat – si sanksion administrativ, mund të vijojë me shkelje të tjera të kësaj natyre edhe në të ardhmen. Madje, përsa i takon masës së gjobës ndoshta ka ardhur koha që të rishikohen, duke e rritur masën e gjobës që mund të zbatohet. Në vendet europiane gjobat arrijnë shifrën e disa mijëra eurove për individët, kurse për personat juridikë disa dhjetra mijëra euro.

Mjetet e hetimit dhe të ndjekjes penale janë shpesh më të fuqishme e të specializuara sesa ato administrative. Po kështu, me anë të autoriteteve të posaçme për hetimin dhe ndjekjen e shkeljeve në fushën mjedisore garantohet edhe paanshmëria, pasi këto autoritete nuk janë të njëjta, për shembull me ato administrative, që kanë dhënë edhe leje apo licensa për zhvillimin e veprimtarive që kanë ndikim në mjedis, duke e bërë të vështirë tërheqjen e licensës për subjektin që shkel kushtet e saj.

Në rastin e Shqipërisë duke pasur parasysh edhe hershmërinë e hartimit të dispozitave të Kodit Penal për vepra penale në fushën mjedisore sugjerohet që ky legjislacion të rishikohet jo vetëm në drejtim të përfshirjes së figurave të reja të veprave penale mjedisore, duke mos i konsideruar më disa shkelje si administrative, por duke i kategorizuar ato ndër veprat penale, por edhe duke ashpërsuar dënimet penale si në drejtim të masës së gjobës, ashtu edhe kohëzgjatjes së dënimit me burgim. Një drejtim tjetër i legjislacionit ekzistues që duhet rishikuar, pavarësisht faktit se vendi ynë nuk është anëtar i Komunitetit Europian, është ndjekja e linjës së Direktivës Europiane nga legjislacioni vendas për mbrojtjen e mjedisit me anë të së drejtës penale.

Gjithashtu, janë të nevojshme edhe fushatat sensibilizuese nga organizatat joqeveritare mjedisore për rritjen e shkallës së ndërgjegjësimit të individëve apo personave juridikë që veprimtaritë e tyre të sjellin sa më pak dëm për mjedisin. Po ashtu, programet edukuese në mbrojtje të mjedisit duhet të jenë pjesë e kurrikulave që në arsimin fillestar në mënyrë që brezat e rinj të ndërgjegjësohen që në moshë të hershme për rëndësinë e mbrojtjes së mjedisit dhe rolin aktiv dhe pozitiv që duhet të luajnë të gjithë anëtarët e shoqërisë për arritjen e këtij qëllimi.

BIBLIOGRAFIA

- Traktati i Romës, 1957
 Traktati i Mاستriktit, 1992
 Akti Unik European, 1986
 Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë, Ligj nr.8417, datë 21.10.1998
 Kodi Penal i Republikës së Shqipërisë, Ligj nr. 7895, datë 27.01.1995
 “Marrëveshja e Stabilizim Asociimi ndërmjet komuniteteve europiane dhe shteteve të tyre anëtare dhe Republikës së Shqipërisë”
 [http://www.mie.gov.al/?fq=brenda&m=shfaqart&aid=98]
 Ministria e Mjedisit, Pyjeve dhe Administrimit të Ujërave – informacione nga dokumentet strategjike, buletine mjedisore [http://www.moe.gov.al]
Debati Kushtetues – Diskutimet në Komisionin Parlamentar për Hartimin e Projektkushtetutës (mars-shtator 1998), Vëllimi 1, Tiranë 2006, botim i Prezencës së OSBE-së në Shqipëri, ISBN 99927-972-7-4
 Environmental crime [http://ec.europa.eu/environment/legal/crime/index.htm]
 Directive 2008/99/EC on the protection of the environment through criminal law
 E Drejta e Mjedisit e BE-së - EU environmental law
 [http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm]
 Center for International Environmental Law – publications
 [http://www.ciel.org/Publications/pubhre.html]
 Comte F., *Environmental crime and the Police in Europe: A panorama and possible paths for future action*, European environmental law review, 15, 2006
 Costa, A., *Environmental crime- a threat to our future*, Environmental Investigation Agency, 2008
 Christoph Demmke, *Towards effective environmental regulation: Innovative approaches in implementing and enforcing European Environmental Law and Policy*, European Institute of Public Administration, ISSN 1087-2221
 Dalia Abaraviciute, *Environmental protection through criminal law: the case study of Lithuania*, for the degree of Master of Science, University of Lund, May 2010
 Katharina Holzinger, Christoph Knill, Ansgar Schafer, *Rhetoric or reality? New governance in EU Environmental Policy*, European Law Journal, Vol.12, No.3, 2006
 Mary Sancy, *Objectives, principles, actors, instruments and decision-making procedures in European Environmental Law*, Universities of Nantes and Geneva, 2008
 Raporti Brundland, *Our Common Future*, 1987
Study on environmental crime in the 27 Member States, for the European Commission Study JLS, D3, Brussels, 2007
 Tanja A. Borzel, *Participation through law enforcement, the case of the European Union*, American Political Science Association, Washington D.C., 2005
 The European Commission, *Explanatory memorandum for the proposal for a directive on the protection of the environment through criminal law*, 2007/0022 (COD)
 White, R., *Environmental crime in global context- exploring the theoretical and empirical complexities*, UK, Willan Publishing, 2005
 Gjykata e Tiranës – evidenca statistikore dhe vendime penale [www.gjykatatirana.gov.al]

THE HARMONIZATION OF ALBANIAN ENVIRONMENTAL LAW WITH EUROPEAN ENVIRONMENTAL LAW

Abstract: The article consists of two parts. The first part presents the path how environmental concerns were included in the primary legislation of the European Union (EU), starting with the first founding treaty – the Treaty of Rome of 1957. The overview shows that with the passing of years environmental protection has become one of the most important fields of action of the European Community supported by the primary and secondary legislation of the EU and its several bodies with competencies in this field. The second part of the article starts with the commitments on the environmental protection that the Albanian state has made upon signature and entrance into force of the Stabilisation and Association Agreement with the EU.

In addition, this article presents an overview of the legislative activity regarding environmental protection in the last two decades in Albania with special focus on the time period after the approval of the current Albanian Constitution of 1998, which is the basis and origin of every legislative initiative. Furthermore, there are presented the key features of the Albanian environmental legislation, as well as the protection mechanism from the criminal legislation point of view. Thus, based on relevant judicial practice over the last years follows a statistical and analytical part of the material which shows the works of the Albanian judiciary with regard to the protection of environment. The presentation of the European and domestic reality with special focus on environmental protection serves to a comparative purpose between the two legislative realities. It also serves to draw conclusions and propose suggestions on how the Albanian legislation should be developed and improved in order to be in line with that of the European Union and effective in practice to serve the ultimate goal of environmental protection and prevention from further environmental degradation.

Keywords: Directive of the European Parliament and Council, environmental protection, judicial process, damage reparation, environmental criminal offences.