

ARSYET E KTHIMIT
TË LIGJIT NR. 111/2020 “PËR DISA SHTESA NË LIGJIN NR. 8743, DATË 22.2.2001,
“PËR PRONAT E PALUAJTSHME TË SHTETIT”, TË NDRYSHUAR”

Të nderuar deputetë,

Kuvendi i Shqipërisë në seancën plenare të datës 29.07.2020, ka miratuar ligjin nr. 111/2020 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8743, datë 22.2.2001, “Për pronat e paluajtshme të shtetit”, të ndryshuar”. Ky ligj me shkresën me nr. 1989 prot., datë 04.08.2020 të Kuvendit, i është përcjellë Presidentit të Republikës për dekretim dhe shpallje.

Projektligji është nismë e Këshillit të Ministrave, depozituar në Kuvendin e Shqipërisë më datë 22 korrik 2020, shqyrtuar në Komisionin për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut më datë 27 korrik 2020, dhe është miratuar në seancën plenare të datës 29 korrik 2020. Siç evidentohet, shqyrtimi i këtij ligji në Kuvend është realizuar brenda 7 ditëve.

Rezulton se për shqyrtimin e këtij propozimi Kuvendi ka ndjekur realisht procedurë të përshpejtuar, ndërkohë që nuk kuptohet dhe justifikohet as qëllimi dhe as urgjenca e Këshillit të Ministrave si propozues, apo e Kuvendit të Shqipërisë si miratues, në miratimin e këtij akti ligjor me kaq urgjencë procedurale dhe pa zhvilluar asnjë konsultim paraprak apo vlerësim të thelluar për një çështje kaq sensitive.

Nga shqyrtimi i praktikës parlamentare të publikuar nuk rezulton që Këshilli i Ministrave t'i ketë kërkuar Kuvendit të Shqipërisë shqyrtimin e këtij projektligji me procedurë të përshpejtuar referuar nenit 83 pika 2 të Kushtetutës, ku citohet shprehimisht se:

“2. Kuvendi, me kërkesë të Këshillit të Ministrave ose të një së pestës së të gjithë deputetëve, mund të shqyrtojë e të miratojë një projektligj me procedurë të përshpejtuar, por jo më parë se një javë nga fillimi i procedurës së shqyrtimit”.

As në relacionin e Këshillit të Ministrave dhe as në Raportin e Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut nuk rezulton i arsyetuar se përse ky projektligj është përfshirë në procedura parlamentare në mënyrë të përshpejtuar, në kundërshtim me kërkesat e nenit 83 pika 2, të Kushtetutës dhe Rregullores së Kuvendit të Shqipërisë. Edhe vet Kuvendi i Shqipërisë në seancë plenare për miratimin e këtij ligji është mbështetur në nenin 41, 78 dhe 83, pika 1, të Kushtetutës duke shmangur bazën ligjore të shqyrtimit të këtij projektligji me procedurë të përshpejtuar, ndërkohë që *de facto*, e ka shqyrtuar brenda javës këtë nismë.

Mjafton vetëm ky fakt i shkeljes së parashikimeve Kushtetuese, që të tregojë se shqyrtimi i kësaj nisme ligjore kaq të rëndësishme nuk ka marrë vëmendjen e duhur prej Kuvendit të Shqipërisë, çka detyrimisht bën të nevojshëm **kthimin e tij për rishqyrtim**.

Ligji nr. 111/2020, në dispozitat e tij parashikon që në ligjin ekzistues nr. 8743, datë 22.2.2001, “Për pronat e paluajtshme të shtetit”, të ndryshuar, të bëhen këto shtesa:

- Përfshin në ligj përkufizimin e “bregut të detit”;
- Përfshin në inventarin e pronave të paluajtshme publike që i përkasin shtetit edhe kategorinë e “bregut të detit”;
- Rregullon administrimin e pronës shtetërore në përgjegjësi administrimi të institucioneve qendrore, që u kalojnë me destinacion palëve të treta.

Sipas relacionit shoqërues të këtij ligji Këshilli i Ministrave arsyeton se:

“Qëllimi i këtij projektligji është plotësimi i kuadrit ligjor ekzistues mbi pronat e paluajtshme të shtetit, duke parashikuar dispozita për përkufizimin dhe identifikimin e bregut e detit, si pronë publike, mbrojtja e posaçme e bregut të detit, si një nga pasuritë me interes të lartë publik, e cila përfshin sipërfaqen e tokës përgjatë vijës bregdetare, që është pronë publike e patjetërsueshme.

Objektiv final i kësaj nisme është garantimi i sigurisë në marrëdhëniet juridike të pronësisë mbi pasuritë e paluajtshme të shtetit, i vazhdimësisë dhe qëndrueshmërisë së këtyre marrëdhënieve, veçanërisht mbi pronën publike, si dhe konfirmimi i bregut detar si pronë e tillë.”

Para së gjithash, Presidenti i Republikës mirëpret të gjitha ato ndërhyrje në legjislacion, të cilat synojnë forcimin e mekanizmave ligjorë për mbrojtjen e interesit publik, të pasurisë pronë publike, apo pronave të tjera shtetërore dhe çdo të drejtë tjetër të lidhura me to.

Për të përmbushur këtë qëllim do të ishte e nevojshme që kjo ndërhyrje ligjore të realizohej me parashikime më të plota dhe të qarta ligjore, që nuk krijojnë hapësirë për keqinterpretime në zbatimin në praktikë, ndërkohë që këto ndërhyrje nuk duhet të shoqëroheshin me parashikime të tjera shtesë siç janë ato të përcaktuara në nenin 3 të ligjit nr. 111/2020, të cilat dalin jashtë objektit të rregullimit të ligjit bazë nr. 8743, datë 22.2.2001, “Për pronat e paluajtshme të shtetit”, të ndryshuar.

Shtesat e bëra përmes nenit 1 të ligjit nr. 111/2020, në ligjin bazë nr. 8743, datë 22.2.2001, “Për pronat e paluajtshme të shtetit”, të ndryshuar, në pamje të parë duket sikur krijojnë një terren më të mirë ligjorë për mbrojtjen e pasurisë publike, por në realitet parashikimet ligjore janë jo të plota duke bërë kështu që situata të ngelet e njëjtë, apo dhe të përkeqësohet në raport me të drejtën e gëzimit dhe posedimit të pronës sipas titujve të fituar të pronësisë, pa ndonjë trajtim shtesë.

Për më tepër, përmes ligjit objekt shqyrtimi, e vetmja çështje që duket se ka marrë vëmendjen më të madhe të qeverisë dhe Kuvendit është rregullimi i marrëdhënieve juridike që shteti ka lidhur apo do të mund të lidhë me persona të tretë për përdorimin e pasurisë pronë publike, tashmë edhe pa një afat të përcaktuar.

Ndërkohë që, për pasuritë pronë private të fituara në këto 30 vite përmes akteve të tjera ligjore, ky ligj krijon një situatë të paqartë mbi atë që do të ndodhë me pronën pas vendosjes së tyre të mundshme nën regjimin e pasurisë që do të konsiderohet pronë publike e patjetërsueshme sipas dispozitave të ligjit nr. 111/2020.

Mungesa e qartësisë së ligjit për të shpehur se çdo të ndodhë me këto pasuri, krijon një terren të pasigurtë dhe burim konfliktesh midis shtetit dhe individit, apo personave privatë me investitorë të ndryshëm në të ardhmen.

Pikërisht, referuar këtyre situatave të paqarta që do të sqarohen në vijim të këtij arsytimi, Presidenti i Republikës vlerëson se kjo normë e re ligjore, duhet të kthehet për rishqyrtim në Kuvend, me qëllim përmirësimin e saj.

Kjo, sepse pas shqyrtimit të praktikës parlamentare dhe përmbajtjes së ligjit nr. 111/2020, Presidenti i Republikës vlerëson se ky ligj, në formatin e miratuar, përmban parashikime të cilat cenojnë parime themelore kushtetuese dhe dispozita konkrete të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Konkretisht ky ligj:

- **Cenon haptazi parimin kushtetues të shtetit të së drejtës;**
- **Cenon parimin e sigurisë juridike në lidhje me ushtrimin e të drejtave të pronësisë me të gjitha tagrat e saj;**
- **Cenon parimin e barazisë përpara ligjit;**
- **Cenon parimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike.**

I. Parashikimi i nenit 1 të ligjit nr. 111/2020, nuk është i plotë. Ky parashikim, në ndërveprim me legjislacionin në fuqi në Republikën e Shqipërisë që rregullon çështjet e menaxhimit të burimeve ujore, krijon pasiguri të theksuar juridike me rrezik të lartë për shpërdorim të pasurisë publike dhe cënim të të drejtave private pronësore.

1. Përmes nenit 1 të ligjit nr. 111/2020, bëhet një shtesë në nenin 2 të ligjit nr. 8743, datë 22.2.2001, “Për pronat e paluajtshme të shtetit”, të ndryshuar, ku janë parashikuar përkufizimet e këtij ligji. Konkretisht neni 1 i ligjit nr. 111/2020, parashikon shprehimisht se:

“Neni 1

Në nenin 2, pas shkronjës “c” shtohet shkronja “ç” me këtë përmbajtje:

*“ç) **“bregu i detit”** është sipërfaqja e tokës përgjatë detit, me gjerësi dhe kufi të përcaktuar sipas legjislacionit në fuqi për menaxhimin e integruar të burimeve ujore, e cila është pronë publike e patjetërsueshme”.*

Me ndryshimet e bëra tanimë, neni 2 i ligjit bazë nr. 8743/2001, synon të ketë këtë përmbajtje:

“Neni 2

Përkufizime

Për qëllimet e këtij ligji, përkufizimet e mëposhtëm kanë këto kuptime:

*a) **“Pronë e paluajtshme e shtetit”** kuptohet prona e paluajtshme e pushtetit qendror dhe e njësive të qeverisjes vendore.*

*b) **“Pronë e paluajtshme publike”** kuptohet ajo pjesë e pronave të paluajtshme të shtetit që përbush funksione themelore dhe të pandashme të shtetit dhe që sjell përfitime në favor të publikut të gjerë.*

*c) **“Inventar i pronave të paluajtshme të shtetit”** kuptohet dokumenti ku regjistrohen paraprakisht të gjitha pronat e paluajtshme të shtetit gjatë procesit të identifikimit dhe transferimit të tyre. Në vijim do të quhet “inventari”.*

*“ç) **“bregu i detit”** është sipërfaqja e tokës përgjatë detit, me gjerësi dhe kufi të përcaktuar sipas legjislacionit në fuqi për menaxhimin e integruar të burimeve ujore, e cila është pronë publike e patjetërsueshme”.*

Ndërsa në nenin 2, të ligjit nr. 111/2020, bëhen ndërhyrje në shkronjën “a)”, pika 1, neni 3 të ligjit bazë nr. 8743/2001. **Kjo shkronjë, parashikonte se:**

“1. I përkasin shtetit dhe bëjnë pjesë në pronat e paluajtshme publike:

a) Vija bregdetare për të hyrë në tokë, ujërat territoriale, shtretërit dhe brigjet e lumenjve, të përrenjve a rrjedhave të tjera ujore, liqeneve, lagunave dhe rezervuarëve natyrorë ose artificialë, ishujt dhe grumbullimet e rërës, të gurëve dhe dherave në shtretër të lumenjve, të liqeneve e rezervuarëve, ashtu siç është përcaktuar sipas ligjeve në fuqi.”

Me ndryshimet e bëra tanimë me ligjin nr. 111/2020, kjo shkronjë ka këtë përmbajtje:

“1. I përkasin shtetit dhe bëjnë pjesë në pronat e paluajtshme publike:

*a) Vija bregdetare për të hyrë në tokë, bregu i detit, ujërat territoriale, shtretërit dhe brigjet e lumenjve, të përrenjve a rrjedhave të tjera ujore, liqeneve, lagunave dhe rezervuarëve natyrorë ose artificialë, ishujt dhe grumbullimet e rërës, të gurëve dhe dherave në shtretër të lumenjve, të liqeneve e rezervuarëve, **ashtu siç është përcaktuar sipas ligjeve në fuqi.**”*

2. Në aktet shoqëruese të projektligjit, relacionin dhe raportin e komisionit përgjegjës për shqyrtimin e tij, arsyetohet se përkufizimi i “bregut të detit” nuk synon të shtojë një kategori të re të pronës së paluajtshme publike duke i dhënë rishtazi statusin e tillë (si pronë publike), **por synon ta diferencojë atë nga “vija bregdetare për të hyrë në tokë” duke i atribuar kështu emërtimin më të saktë dhe të përshtatshëm.**

3. Sjellim në vëmendjen tuaj se rregullimet e koncepteve dhe termave që lidhen me mjedisin ujor, janë parashikuar në ligjin nr. 111/2012 “*Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore*”, të ndryshuar. Në pikën 8, të nenit 4, këtij ligji, aktualisht parashikohet se:

*“**Brigjet**” janë rripat anësorë të tokës **përgjatë deteve, liqeneve, rezervuarëve, lagunave dhe pellgjeve, si dhe përgjatë rrjedhës së shtratit të lumenjve e përrenjve.**”*

4. Duke vlerësuar natyrën e ndryshme të përbërjes së bregdetit shqiptar, synimi i rregullimit të parashikuar do të gjente hapësirën e duhur pikërisht, nëse **Kuvendi i Shqipërisë do të kishte përmirësuar parashikimet e ligjit nr. 111/2012 “Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”, të ndryshuar.**

Ndërsa ky përkufizim i sjellë pikërisht si amendim në nenin 1 të ligjit nr. 8743/2001, me arsyetimin se nuk synon krijimin e një kategorie të re, e për rrjedhojë nuk krijon rregullime juridike përkatëse, mbetet i pakuptimtë.

Vullneti i organeve që marrin pjesë në procesin ligjvënës nëpërmjet parashikimeve të normave të reja dhe/apo ndryshimeve të normave në fuqi duhet të drejtohet nga qëllimi për mirëpërcaktim, rregullim e përshtatje me realitetin, pas kryerjes së studimit të nevojës dhe domosdoshmërisë së krijimit të kësaj norme të re të propozuar.

Në kushtet kur, vullneti i ligjvënësit është pikërisht vullneti i konkretizuar në miratimin e një ligji, atëherë vetëkuptohet se përfshirja e një përkufizimi të ri është në vetvehte shprehje e vullnetit të ligjvënësit për të plotësuar me një kategori të re apo saktësimin e asaj ekzistuese, e cila do të bëjë të mundur **trajtimin ndryshe të asaj prone që do të konsiderohet pronë publike e patjetërsueshme, dhe që padyshim do të ketë efekte përkundrajt të drejtave ekzistuese.**

Në analizë të parimeve kushtetuese, shtesa e parashikuar në nenin 1, të ligjit nr. 111/2020, bie ndesh me **parimin e sigurisë juridike**, sepse termat nuk mund të përcaktohen dhe të ripërcaktohen në vazhdimësi duke fituar dhe duke mbartur fuqi juridike të mëvehtshme dhe të njëkohshme.

5. Përveç se përsa u parashtrua më sipër, neni 1, i ligjit nr. 111/2020, shkakton pasiguri juridike, në kushtet kur nuk është përcaktuar qartë gjerësia dhe kufiri i sipërfaqes së tokës që do të konsiderohet **“bregu i detit”**.

Si në ligjin nr. 111/2012 **“Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”**, i ndryshuar ashtu dhe në ligjin nr. 111/2020, objekt shqyrtimi, nuk bëhet një përkufizim i qartë nga ana teknike se çfarë do të konsiderohet bregu i detit në gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë.

Për të kuptuar këtë konstatim, duhet të evidentohet se ligji nr. 111/2012 **“Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”**, në momentin e miratimit, në nenin 4, pika 8 parashikonte shprehimisht se:

“8. "Brigjet" janë rripat anësorë të tokës përgjatë deteve, liqeneve, rezervuarëve, lagunave dhe pellgjeve, si dhe përgjatë rrjedhës së shtratit të lumenjve e përrenjve që, në funksion të përdorimit, përfshijnë të paktën dy zona:

*a) **me gjerësi 5 m** në drejtim normal me tokën nga brinja e sipërme e shtratit natyror në brigjet e pjerrëta dhe **20 m** nga vija e nivelit maksimal të plotave me probabilitet përsëritjeje, një herë në 25 vite, të ujit në brigjet e sheshta, që përdoret për qëllime publike me dispozita të veçanta;*

*b) **me gjerësi 100 m** në drejtim normal me tokën nga brinja e sipërme e shtratit natyror në brigjet e pjerrëta dhe **200 metra** nga vija e nivelit maksimal të plotave me probabilitet përsëritjeje një herë në 25 vjet të ujit në brigjet e sheshta, në të cilën çdo veprimtari e zhvilluar përcaktohet nga organet e administrimit a menaxhimit të burimeve ujore. Kufiri i ndarjes së bregut të pjerrët me bregun e sheshtë është pjerrësia 10 për qind në drejtim normal me bregun.”*

Nëse kjo dispozitë aktualisht do të ishte në fuqi, atëherë me miratimin e ligjit nr. 111/2020 do të kishim një situatë më të qartë juridike, sepse distancat fizike të përcaktuara në ligjin nr.111/2012, do t’u jepnin autoriteteve kompetente mundësinë e përcaktimit të saktë nëse një pronë e regjistruar me titull pronësie (*qoftë publike/shtetërore apo pronë private*), konsiderohet ose jo pronë publike e patjetërseshme dhe nën këtë regjim juridik, edhe parashikimi se si ajo do të trajtohej, nuk do të linte më vend për keqkuptim.

Por ky përcaktim është ndryshuar në vitin 2018 përmes ligjit nr. 6/2018, ku sipas pikës 2, të nenit 1, të ligjit nr. 6/2018, pika 8 e nenit 4 të ligjit bazë nr. 111/2012 **“Për menaxhimin e integruar të burimeve ujore”**, është ndryshuar dhe sot ka këtë përmbajtje:

“8. "Brigjet" janë rripat anësorë të tokës përgjatë deteve, liqeneve, rezervuarëve, lagunave dhe pellgjeve, si dhe përgjatë rrjedhës së shtratit të lumenjve e përrenjve.”

Pra me këtë ndryshim të vitit 2018, janë hequr saktësimet dhe distancat përkatëse. Në këtë mënyrë, kur ligji specifik nr. 111/2012 nuk parashikon qartësisht shtrirjen e vijës bregdetare, sot me këtë ndërhyrje ligjore që realizohet përmes ligjit nr. 111/2020, **mbetet e paqartë se si do të vlerësohen këto distanca në terren apo në regjistrat publik të regjistrimit të pasurive të paluajtshme**, ndërkohë që pasuritë e paluajtshme përgjatë bregdetit shqiptar nuk shtrihen në të njëjtat kushte fizike të tokës, e cila është e përbërë nga formacione të ndryshme, shkëmbore, ranore, pyjore, etj.

Në këtë mënyrë, ngelet në diskrecionin e autoriteteve që në këtë vakum ligjor të krijuar nga parashikime ligjore jo të plota dhe aspak shteruese, ta zbatojnë ligjin sipas vullnetit të tyre, pasi këtë ua mundëson vetë boshllëku ligjor i krijuar.

Pra nëse ndërhyrjet në legjislacion që propozohen përmes ligjit nr. 111/2020, hyjnë në fuqi, askush nuk mundet të përcaktojë të paktën ligjërisht, nëse një pasuri pronë private e ndodhur në afërsi të bregdetit dhe e përfituar me një nga mënyrat e ligjshme të fitimit të pronësisë, sipas ligjit nr. 7501/1911 “Për tokën”, legjislacionit për kthimin dhe kompensimin e pronës, legjislacionit të privatizimit, apo një vendimi gjyqësor, ndodhet ose jo nën regjimin e përcaktuar si pronë publike e patjetërsueshme pjesë e “vijës bregdetare”, si dhe çfarë do të ndodhë me mënyrën e gëzimit të kësaj të drejtë pronësie mbi këtë pasuri, me të gjitha të drejtat që burojnë prej saj.

Nëse Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë kanë vërtet si qëllim atë që relatojnë, pra *“plotësimin e kuadrit ligjor ekzistues mbi pronat e paluajtshme të shtetit, duke parashikuar dispozita për përkufizimin dhe identifikimin e bregut e detit, si pronë publike dhe mbrojtjen e posaçme e bregut të detit, si një nga pasuritë me interes të lartë publik, e cila përfshin sipërfaqen e tokës përgjatë vijës bregdetare, që është pronë publike e patjetërsueshme”*, atëherë kësaj ndërhyrje legjislative duhet t’i paraprinte një studim i mirëfilltë teknik për të përcaktuar me material hartografik të gjithë atë pasuri të paluajtshme që konsiderohet si “bregu i detit” përgjatë gjithë vijës bregdetare në Republikën e Shqipërisë.

Ky material hartografik do të duhej të miratohej dhe t’i bashkëlidhej ligjit nr. 111/2020. Vetëm në këtë mënyrë, do të kishim një kuadër ligjor të plotë dhe shterues i cili nuk do të linte asnjë shteg për interpretim dhe/apo zbatim të diferencuar, duke shkaktuar trajtim të pabarabartë apo diskriminues.

Nëse kjo nuk realizohet, atëherë është e pritshme që në praktikë të ndodhin abuzime të mëdha ashtu si deri më tani, ku për shkak të ndërhyrjeve dhe interesave të ndryshme, gjerësia dhe shtrirja e asaj që konsiderohet si bregu i detit do të pësonte deformime të mëdha dhe jashtë realitetit, duke krijuar rrezik të shtuar për cenimin e pronës publike.

6. Nën këndvështrimin e parimit të shtetit të së drejtës, është vendimtare nëse përcaktohet qartë se për çfarë parashikohet norma dhe cili do jetë niveli i ndërhyrjes së kësaj norme në të drejtën

vendase. Ligjvënësi duhet të qartësonte plotësisht të paktën thelbin e mendimit dhe qëllimit të tij përmes ndërhyrjes në ligj.

Në pamundësi për evidentimin e rëndësisë së ndërhyrjes përmes shtesës së përkufizimit dhe efektet e këtij përkufizimi përkundrejt normave të së drejtës në Republikën e Shqipërisë, vlerësohet se, parashikimi i nenit 1, të ligjit nr. 111/2020, jo vetëm që nuk **përmbush asnjë pritshmëri reale, por krijon mbivendosje ndërmjet normave** (ligji nr. 111/2012 me ligjin nr. 111/2020) që të dyja në thelb nuk kanë qartësi, duke shkaktuar **rrezik real të rënies në paligjshmëri dhe subjektivizëm gjatë zbatimit të tyre në praktikë.**

Kjo nënkupton se në praktikë çdo pronë private, e cila është fituar në mënyrë të ligjshme, me hyrjen në fuqi të kësaj norme të re ligjore, mund t'i nënshtrohet procesit të shpronësimit për interes publik, pasi plotëson pikërisht kushtin që pasuria konsiderohet se përmbush një interes publik të ligjshëm, aktual dhe të patjetërsueshëm.

Pra, nëse një pasuri e paluajtshme e regjistruar në regjistrat publik si pasuri në pronësi private përfshihet tashmë sipas ligjit nr. 111/2020, në pasuri pronë publike të patjetërsueshme. Atëherë është e natyrshme që përmbushja e këtij interesi publik, **do të thotë që kjo pasuri herët apo vonë do t'i nënshtrohet shpronësimit për interes publik.**

Nëse ky ka qenë qëllimi i ligjvënësit, detyrimisht Kuvendi i Shqipërisë do të duhej që ashtu siç ka zgjidhur situatën juridike të pasurive pronë publike të dhëna në përdorim të tretëve, të parashikonte qartë se cili është kufiri dhe shtrirja e pasurisë pronë publike, kush preket nga ky përcaktim dhe ç'është me pasuritë pronë private në pronësi dhe përdorim të tyre, pas hyrjes në fuqi të këtij ligji që i konsideron pronë publike të patjetërsueshme.

7. Duke iu kthyer edhe njëherë analizës së rregullimit ligjor të pronave të paluajtshme të shtetit, duhet dalluar një problematikë e rëndësishme lidhur me **regjistrin e këtyre pronave**, i cili nuk siguron vetëm evidentimin e të drejtave pronësore, por ka për qëllim dhe caktimin me përpikmëri të mënyrës se si një e drejtë pronësie, përveç gëzimit në praktikë, hyn lirshëm dhe në qarkullim civil. Nën këtë këndvështrim, duhet sjellë në kujtesë se Këshilli i Ministrave nëpërmjet dy akteve nënligjore,

- Vendimit nr. 138, datë 23.2.2018, të Këshillit të Ministrave *“Për pezullimin e përkohshëm të procedurave të kalimit në pronësi të përfituesve të tokës bujqësore të ish-ndërmarrjeve bujqësore dhe të regjistrimit të akteve të marrjes së tokës në pronësi, në zonën me rëndësi për fondin e mbështetjes së investimeve strategjike”*; dhe
- Vendimit nr. 172, datë 27.2.2019, të Këshillit të Ministrave *“Për pezullimin e përkohshëm të procedurave të kalimit në pronësi të përfituesve të tokës bujqësore të ish-ndërmarrjeve*

bujqësore, në zonat me përparësi zhvillimin e turizmit, në mbështetje të projekteve investuese në turizëm”,

detyroi bashkitë Shkodër, Lezhë, Kurbin, Durrës, Kavajë, Rrogozhinë, Divjakë, Fier, Vlorë, Himarë, Sarandë dhe Konispol dhe zyrat vendore të regjistrimit të pasurive të paluajtshme, që pavarësisht nga faza procedurale në të cilat gjendeshin procedurat e kalimit dhe regjistrimit të të drejtave të pronësisë, t'i pezullonin ato pa një afat të caktuar.

Veçanërisht vendimi i dytë pezulloi procedurën në proces të dhënies/regjistrimit të titujve të pronësisë, duke përfshirë tërësisht vijën bregdetare të Shqipërisë.

Këto akte, që ndërprejnë procesin normal të kalimit të pronësisë, sigurisht që kanë shkaktuar cenim të të drejtave themelore: atë të pronësisë dhe njëkohësisht dhe të parimit të sigurisë juridike, ashtu si dhe dëmtim të qarkullimit civil të pasurive të paluajtshme.

Në të njëjtën mënyrë, edhe dispozitat e ligjit nr. 111/2020, shkaktojnë një cenim të drejtpërdrejtë të ushtrimit të së drejtës së pronësisë nga ana e titullarëve të saj, të cilët pasi e kanë përfituar përmes procedurave ligjore tagrin mbi këto prona, tashmë me hyrjen në fuqi të këtij ligji, ata **lihen në një pasiguri të plotë, duke mos përcaktuar çfarë do të ndodh më pas me pronën e tyre!**

8. Rregullimet e këtyre akteve nënligjore, pasuar tanimë me miratimin e ligjit nr. 111/2020, krijojnë një situatë jo vetëm **pasigurie**, por realisht **të disfavorshme për pronarët e ligjshëm** në kushtet kur, aplikimi në praktikë i normave mund dhe do të sjellë humbjen e të drejtës për shkak të rrezikut të përfshirjes së pasurive të tyre nën regjimin e pronave të paluajtshme të shtetit.

Në relacionin shoqërues të projektligjit, apo në Raportin e Komisionit përgjegjës, nuk qartësohet se cili do të ishte niveli i ndërhyrjes së shtetit me qëllim rivendosjen në vend të të drejtave të individëve që **kanë krijuar pritshmëri për përdorimin e këtyre pronave.**

Kështu lind si detyrim i ligjvënësit, që përpara miratimit të normës së re, **për ruajtjen e parimeve kushtetuese dhe garancive juridike, të vlerësonte raportin e të drejtave të pronësisë tashmë të fituara, me qëllim sigurimin e vazhdimësisë së gëzimit të qetë të pronës.**

Edhe nëse ligjvënësi do të kishte vlerësuar opsionin e shpronësimeve masive, ato detyrimisht do të duhej të ishin parashikuar qartë dhe objektivisht, në përmbushje të kushteve kumulative të:

- **Interesit publik, shpërblimit të drejtë, proporcionalitetit, respektimit të parimeve të drejtësisë, si dhe të shtetit social.**

Presidenti i Republikës duke vlerësuar qëllimin e shprehur të Kuvendit që është mbrojtja e interesit publik, kërkon që Këshilli i Ministrave dhe Kuvendi i Shqipërisë, ta rishqyrtojnë me shumë seriozitet këtë çështje për t'i dhënë përgjigje pyetjes se **cfarë do të ndodhë me pasuritë pronë private që pas hyrjes në fuqi të ligjit nr. 111/2020, përfshihen në llojin e atyre pronave me interes publik që nuk tjetërsohen.**

Është në detyrën e Kuvendit të Shqipërisë që të marrë kohën e nevojshme dhe këtë ndërhyrje në ligj, mos ta realizojë me procedurë të përshpejtuar, por ta shqyrtojë në themel, për t'u dhënë një përgjigje reale dhe shteruese këtyre problematikave.

Ky detyrim i Kuvendit të Shqipërisë është funksioni themeltar i tij në një Republikë Parlamentare, pasi duhet të orientojë zhvillimin shoqëror përmes ligjeve të qarta, të plota dhe që nuk vijnë në kundërshtim me parimet dhe parashikimet Kushtetuese, sidomos në kushtet **kur Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë nuk është funksionale për të shqyrtuar antikushtetutshmërinë e pretenduar të normës së re ligjore.**

II. Neni 3 i ligjit nr. 111/2020, bie ndesh me parimin e barazisë përpara ligjit dhe lirisë së veprimtarisë ekonomike, pasi bën një trajtim preferencial dhe jo të barabartë të subjekteve apo individëve që gëzojnë tituj pronësie apo përdorimi mbi pasuri të paluajtshme përgjatë bregdetit shqiptar.

1. Në nenin 3 të ligjit parashikohet se:

“Pas nenit 16 shtohet neni 16/1 me këtë përmbajtje:

Neni 16/1

Pronat e shtetit në përgjegjësi administrimi të institucioneve qendrore, që u kalojnë me destinacion palëve të treta.

Pronat e paluajtshme të shtetit, të cilat u kanë kaluar në përgjegjësi administrimi institucioneve qendrore, sipas dispozitave të këtij ligji, për t'u vendosur në dispozicion të subjekteve të së drejtës private, që synojnë realizimin e një interesi publik pa qëllim fitimi, të themeluara dhe që funksionojnë sipas legjislacionit në fuqi për organizatat jofitimprurëse, përdoren për aq kohë sa subjekti privat jofitimprurës ekziston, destinacioni i përdorimit dhe zhvillimit të pronës nuk ndryshon dhe kur në pronë është kryer investim mbi 5 milionë Euro për qëllimet e aktivitetit të tij.

Rregullat dhe procedurat për lidhjen e kontratës së përdorimit pa afat, sipas kriterëve të mësipërme, miratohen me vendim të Këshillit të Ministrave.

Në çdo rast, në kontratën e përdorimit do të specifikohet se pronës nuk mund t'i ndryshohet destinacioni.

Në asnjë rast kjo pronë, së bashku me ndërtime, investimet dhe përmirësimet e saj, nuk mund të jetë objekt i asnjë barre hipotekore apo procedure ligjore nga kreditorët e subjektit juridik privat jofitimprurës, për të realizuar vjeljen e detyrimeve që këta kreditorë kanë ndaj personit juridik privat jofitimprurës.”

2. Në aktet shoqëruese të ligjit dhe në veçanti të relacionit të tij, citohet se për hartimin e tij ka kontribuar grupi ndërinstitutional i punës, i ngritur me urdhrin nr. 154, datë 18.11.2019, të Kryeministrit, “*Për ngritjen e grupit ndërinstitutional të punës për hartimin e projektligjit për menaxhimin e vijës bregdetare në Republikës së Shqipërisë dhe të ndryshimeve ligjore që rrjedhin prej tij*”.

Nisur nga ky fakt, Kuvendi do të duhej t’u kushtonte vëmendje propozimeve të përcjella për miratim, në kushtet kur grupi i punës **do të duhej të shqyrtonte dhe analizonte fakte dhe problematika të pronës dhe të të drejtës së pronësisë në një rrafsh të ndryshëm, shumë herë më të gjerë se sa ai i propozimeve të përcjella.**

3. Tashmë pronat e paluajtshme të shtetit iu nënshtrohen disa rregullimeve ligjore në fuqi për investimin dhe rivitalizimin e tyre. Kështu që një parashikimi sipas nenit 3 të ligjit objekt shqyrtimi do t’i nevojitej një qartësim dhe specifikim se në cilin nivel dhe masë do të ndërhyhet për zbatimin e këtij parashikimi të ri. Pra, për qëllimet e ligjit, **do të duhej të ishin identifikuar pronat të cilat do të trajtohen si objekt investimesh të ardhshme** për organizatat jofitimprurëse sepse, në formën e mënyrën e trajtimit dhe të miratimit të këtij parashikimi, **krijohet domosdoshmërisht përshtypja se nuk është shoqëruar me një studim specifik.**

4. Pavarësisht të drejtës së Qeverisë për të përcaktuar objektiva dhe për të zbatuar politika të caktuara me qëllim zhvillimin e vendit në tërësi apo vendosjen e përparësive të ndryshme, ligjvënësi duhet t’i kushtojë vëmendje të veçantë aspektit kushtetues të kësaj të drejte në aktin e formëzuar me përmbajtjen e miratuar.

Në vijim të trajtimit të konceptit të pronës dhe problematikave të bartura në kohë, por edhe atyre problematikave të lindura vitet e fundit, legjislatori duhet të kishte patur parasysh se, ky proces ka kaluar dhe po kalon ende vështirësi.

Kështu, pavarësisht qëllimit të mirë për rivitalizimin, zhvillimin dhe investimin në pronat shtetërore dhe tërheqjen e investimeve të ndryshme, duhet theksuar se synimi i zhvillimit ekonomik në këtë plan mund të arrihet duke **adresuar problemet e shumëfishta të pronësisë** dhe identifikuar mënyrat e zgjidhjes, me qëllim pasjen e të drejtave të qarta të pronësisë dhe eliminimin e pasigurive ligjore.

Konkretisht,

- Procesi i kthimit dhe kompensimit të pronës,
- Përfundimi i regjistrimit fillestar të të gjitha pasurive, apo dhe
- Digjitalizimi i sistemeve të regjistrimit publik të pasurive të paluajtshme,

janë ende hapa kyçe dhe në proces që synojnë konsolidimin e të drejtës së pronës, siguria e së cilës është hallka kryesore e rivitalizimit të pronave dhe tërheqjes së investimeve në vendin tonë për këtë sektor.

5. Njohja e pronës si një e drejtë themelore duhet të jetë me një rëndësi të veçantë për shtetin e së drejtës, sepse prona është instituti më i rëndësishëm për përcaktimin e sferave të pasurisë private. Çdo përcaktim i përmbajtjes dhe kufijve të gëzimit të pronës duhet domosdoshmërisht të respektojë parashikimet themelore të Kushtetutës në të mirë të pronës private dhe gjithashtu të jetë në harmoni me normat e tjera të saj, veçanërisht me parimin e barazisë dhe parimet e një shteti social.

Balancimi i të drejtave, në radhë të parë, i takon ligjvënësit si organ kushtetues kompetent për krijimin e normave. Është pikërisht ligjvënësi që duhet të ruajë thelbin e garancisë për pronën. **Ligjvënësi, nëpërmjet normave që parashikon, duhet t'i kushtojë rëndësi të veçantë garancisë së pronës, por edhe qëndrueshmërisë së saj në dorën e pronarit.**

6. Duke vlerësuar përmbajtjen e nenit 3, të ligjit nr. 111/2020, vërehet haptazi **shkelja e parimit të barazisë para ligjit dhe lirisë së veprimtarisë ekonomike** sepse trajton në mënyrë të diferencuar individët pronarë dhe mbajtësit e të drejtës së pronësisë nga subjektet të cilët kanë hyrë në një marrëdhënie ligjore (qira apo enfiteozë) me shtetin për të administruar dhe përdorur pronën publike.

Parashikimi i këtij neni i vendos këta të fundit në një **pozitë preferenciale** në mbrojtje të interesave të tyre duke parashikuar në mënyrë **absolutisht të paargumentuar** edhe limitin më të ulët, **prej 5 milion Eurosh të investimit të kryer, për të gëzuar një status të privilegjuar dhe të mbrojtur nga shteti.**

Duke shqyrtuar tërësinë e akteve nënligjore të nxjerra para miratimit të kësaj norme nga ana e qeverisë, qartazi evidentohet **sigurimi i pozitave dhe investimeve të kryera nga subjekte të veçantë (apo të pritshëm)** që kanë hyrë në marrëdhënie juridike për përdorimin e pasurisë përgjatë vijës bregdetare shqiptare për qëllime turistike, **ndërkohë që të gjithë pronarët e tjerë që kanë përfituar në mënyrë të ligjshme një titull pronësie me një nga mënyrat e parashikuara nga ligji, trajtohen në pasiguri të plotë për mundësinë e posedimit dhe përdorimit të pronës së tyre në të ardhmen, e cila pas ndërhyrjes me këtë ligj marrin statusin pasuri publike e patjetërsueshme.**

Ligjvënësi, në hartimin e parashikimeve të ndryshme ligjore, duhet të vendosë në balancë interesat e mbrojtura të të gjithë palëve, individëve apo subjekteve që preken apo mbështeten nga zbatimi i një regjimi të ri ligjor. **Respektimi i parimit të proporcionalitetit është detyrim i ligjvënësit për ta zbatuar atë në çdo rast dhe stad të ndërhyrjes.**

Neni 3 i ligjit, përmes dispozitës që shton, tenton të ndryshojë thelbësisht parimet e administrimit të pronës publike, të mbrojtjes, mirëadministrimit dhe menaxhimit publik të kësaj prone. Qartësisht kjo dispozitë e shtuar lë vend për abuzim dhe keqmenaxhim të këtyre pronave, pasi çdo organ qendror mund të tjetërsojë pronën publike duke u mbështetur në këtë parashikim të ri ligjor.

Kjo, pasi ky ndryshim përmes nenit 3, të ligjit nr. 111/2020, **në thelb krijon bazën ligjore për shfrytëzimin e pasurisë publike të patjetërsueshme vijë bregtare për interesa private nga një rreth i ngushtë subjektësh, ndërkohë që publiku i gjerë, pikërisht nga këto marrëdhënie juridike që krijohen (kontrata qiraje apo huapërdorje), do të kufizohet në përdorimin e kësaj pasurie.**

7. Për pronat e kaluara në përgjegjësi administrimi enteve qendrore në funksion të së mirës publike, por që sot ushtrojnë të drejtën dhe statusin e pronës shtet, ose shfrytëzimit nga ente private nëpërmjet marrëdhënieve kontraktuale me të drejta, detyrime, dhe me afate të paracaktuara, me këtë ligj krijohet hapësira për t'i kaluar përfundimisht e drejta e administrimit dhe ndryshimit të regjimit pronësor në favor të subjekteve private.

Me hapësirën që krijon ky ligj, pronat publike ndryshojnë në fakt thelbësisht destinacionin e tyre nëpërmjet **tjetërsimit pa afat në shërbim dhe për interes të enteve private, duke cenuar edhe nivelin e përdorimit masiv të saj nga publiku i gjerë.**

Investimi mbi një shumë të caktuar sipas këtij ligji dhe tjetërsimi sa i takon regjimit të pronësisë së këtyre pronave, në fakt ndryshon destinacionin e këtyre pronave. Ndërsa asnjë parashikim në ligj nuk ofron një mekanizëm garantues që entet private të mos abuzojnë me këtë të drejtë që i njej ligji për të fituar përdorimin e pasurisë publike sipas këtij ligji, apo për mënyrën se si ata në praktikë do ta shfrytëzojnë atë.

Nga ana tjetër, formalizimi me shpejtësi i këtyre marrëdhënieve kontraktore midis shtetit dhe subjekteve investitorë privatë në fushën e turizmit apo organizatave jofitimprurëse (OJF), ndërkohë që procesi i konsolidimit të titujve të pronësisë në Shqipëri ende nuk ka përfunduar, do të çojë detyrimisht në përsëritjen e situatave që janë ndeshur shpesh, ato të konfliktit të banorëve që pretendojnë një titull pronësie dhe për këtë po ndjekin procese gjyqësore apo administrative, me subjektet private me të cilat shteti ka vendosur të hyjnë në marrëdhënie, pa verifikuar më parë

pronësinë e këtyre trojeve apo trojeve kufitare, apo pretendimet e personave të tretë mbi to që janë në proces shqyrtimit.

Kjo situatë mund të prodhojë konflikt social me pasoja të rënda, ashtu dhe shtim të çështjeve gjyqësore civile, administrative dhe penale të lidhura me to.

Të nderuar deputetë të Kuvendit të Shqipërisë,

Për gjithë sa u parashtrua më sipër, duke vlerësuar maksimalisht mbrojtjen e interesit publik, lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe parimet e shtetit të së drejtës, si dhe kur vlerësohet se ndërhyrja e miratuar nga ligjvënësi **është joproportionale mes qëllimeve shtetërore për të rivitalizuar pronën në raport me interesat e pronarëve**, në bindje të Kushtetutës dhe në zbatim të nenit 85, pika 1, të saj, kam vendosur kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 111/2020 “Për disa shtesa në ligjin nr. 8743, datë 22.2.2001, “Për pronat e paluajtshme të shtetit”, i ndryshuar.”

Me respekt,

Illir Meta