

VENDIM
Nr. 34, datë 28.5.2012

NË EMËR TË REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, e përbërë nga:

Bashkim Dedja	Kryetar i Gjykatës Kushtetuese		
Vladimir Kristo	Anëtar i	“	“
Xhezair Zaganjori	Anëtar i	“	“
Petrit Plloçi	Anëtar i	“	“
Sokol Berberi	Anëtar i	“	“
Admir Thanza	Anëtar i	“	“
Altina Xhoxhaj	Anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	Anëtar i	“	“
Vitore Tusha	Anëtare e	“	“

me sekretare Enina Mullaj, në datën 15.11.2011 mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr. 45/20 Akti, që i përket:

KËRKUES: Shoqata e të Verbërve të Shqipërisë, përfaqësuar nga z.Sinan Tafaj, me autorizim.

SUBJEKT I INTERESUAR: Këshilli i Ministrave, i përfaqësuar nga znj. Marsida Xhaferllari, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi, si e papajtueshme me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, i pikës 4 të vendimit të Këshillit të Ministrave nr.277, datë 18.06.1997 “Për përfitimin nga statusi i të verbrit”, ndryshuar me VKM-të nr.870, datë 18.06.2008 dhe nr.602, datë 23.07.2010.

BAZA LIGJORE: Nenet 4, 16, 17, 18, 59/f, 131/c dhe 134/f të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 1, pika 2, 28, 49/2, 51, shkronjat “a” dhe “b” të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”; neni 1 i Protokollit 1 të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatoren e çështjes, Vitore Tusha; përfaqësuesin e kërkesës, Shoqata e të Verbërve të Shqipërisë, që kërkon pranimin e kërkesës; përfaqësuesin e subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, që kërkoj rrëzimin e saj, si dhe diskutoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Këshilli i Ministrave, në zbatim të ligjit nr.8098, datë 28.03.1996 “Për statusin e të verbrit” ka miratuar vendimin nr.277, datë 18.06.1997 “Për përfitimet nga statusi i të verbrit” që parashikon, midis të tjerash, se personave të verbër u njihet e drejta për të gëzuar një pagesë fikse, e cila do të indekssohet në bazë të pagës minimale.

2. Rregullimi i mësipërm nënligjor pësoi disa ndryshime, midis të tjerash, edhe me VKM-në nr.870, datë 18.06.2008 “Për përfitimet nga statusi i të verbrit”, duke përcaktuar se pagesa për shkak të verbërisë do të vazhonte të indekssohej me pagën minimale, por nuk do të rritej më shumë se pensioni minimal në shkallë vendi.

3. Formula e llogaritjes së pagesës për shkak të verbërisë ndryshoi sërish me VKM-në nr.602, datë 23.07.2010 “Për përfitimet nga statusi i të verbrit”, e cila parashikonte se masa e përfitimit për shkak të verbërisë është 9800 lekë në muaj dhe kjo masë indekssohet me indeksin e çmimeve të konsumit.

II

4. **Kërkuesi**, Shoqata e të Verbërve të Shqipërisë (SHVSH), i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese, për shfuqizimin e pikës 4 të VKM-së nr.277, datë 18.06.1997 “Për përfitimet nga statusi i të verbrit”, e ndryshuar me VKM-të nr.870/2008 dhe nr.602/2010, duke parashtruar, në mënyrë të përmbledhur, se:

4.1 Pagesa për shkak të verbërisë është përcaktuar si pagesë kompensuese me karakter social, e ndarë qartazi nga pagesa me karakter ekonomik. Ndryshimet e vazhdueshme, përmes akteve nënligjore, të mënyrës së llogaritjes së këtij përfitimi shtesë kanë sjellë cenimin e parimit të sigurisë juridike.

4.2 E drejta e pagesës për shkak të verbërisë, është një e drejtë themelore që bën pjesë në grupin e të drejtave sociale dhe që lidhet thelbësisht me të drejtat themelore të njeriut. Në këto kushte, kufizimi i kësaj të drejte është bërë në kundërshtim me nenin 17 të Kushtetutës, pasi nuk justifikohet nga interesi publik apo gjendja e veçantë.

4.3 Aktet nënligjore kanë cenuar parimin kushtetues të zbatimit të drejtpërdrejtë të normave kushtetuese, në referim të nenit 4/2 të Kushtetutës. Për rrjedhojë, në referim edhe të nenit 59, shkronja “f” të Kushtetutës, është cenuar përmbushja e objektivit social të shtetit për përmirësimin e jetës së personave të paafët dhe integrimin e tyre shoqëror.

5. **Subjekti i interesuar**, Këshilli i Ministrave, pretendoi rrëzimin e kërkesës duke prapësuar si më poshtë:

5.1 *Në lidhje me legjitimitimin:*

5.1.a Kërkuesi nuk legjitimohet për vënien në lëvizje të gjyimit kushtetues, pasi kërkesa nuk përmban elementin formal të “përmbajtjes dhe parashtrimit të shkaqeve” në kuptim të nenit 28 të ligjit 8577, datë 2.10.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese”. Mospërcaktimi i saktë i objektit të çështjes dhe natyra kushtetuese e së drejtës që pretendohet se cenohet nga VKM-të objekt kundërshtimi, sjell për pasojë mungesën e interesit të shoqatës dhe shkak të mjaftueshëm për papranueshmërinë e saj.

5.1.b Kërkuesi nuk plotëson kriterin e interesit për të vepruar, që ka të bëjë me titullaritetin e të drejtave të personave që efektivisht do të prekeshin nga VKM-të objekt kundërshtimi. SHVSH-ja nuk përfaqëson me targa të plota përfaqësimi të drejtat subjektive dhe interesat e ligjshëm të individëve që janë me aftësi të kufizuara për shkak të verbërisë së tyre.

5.1.c Interesat e të verbërve dhe mbrojtja e tyre nga të gjitha llojet e shfrytëzimit, diskriminimit, abuzimit, fyerjes dhe talljes realizohen nga vetë shteti, i cili i ka njohur Shoqatës së të Verbërve një rol aktiv në mbrojtjen e të drejtave dhe interesave të të verbërve. Por statusi i saj mbetet ai palës konsultative në hartimin e ligjeve dhe akteve nënligjore. Në këto kushte, kërkuesi nuk legjitimohet t’i drejtohet juridiksionit kushtetues pa shteruar më parë ankimin në rrugë administrative.

5.1.ç Kërkesa e paraqitur bie ndesh edhe me nenin 59 të Kushtetutës që parashikon në mënyrë të shprehur kushtin e realizimit të objektivave sociale në masën dhe brenda mjeteve që shteti disponon. Përmbushja e këtyre objektivave nuk mund të kërkohej drejtpërdrejt në gjykatë.

5.1.d Kërkesa për shfuqizimin e VKM-së nr. 870/2008 është paraqitur tej afatit 3 vjeçar të parashikuar në nenin 50 të ligjit organik të Gjykatës Kushtetuese. Për rrjedhojë, për këtë pjesë të kërkesës Shoqata nuk legjitimohet *ratione temporis*.

5.2 *Në lidhje me themelin e kërkesës:*

5.2.a VKM-të objekt kundërshtimi nuk cenojnë parimin e sigurisë juridike, pasi ato janë akte nënligjore me natyrë ligj-zbatuese që parashikojnë programe dhe objektiva sociale, që për nga natyra nuk mund të jenë të përhershme dhe të pandryshueshme. Parashikimi i skemave të ngurta sociale do të krijonte situata avantazhi ose disavantazhi për grupet e ndryshme sociale në shoqëri.

5.2.b E drejta për të pasur indeksim të masës së përfitimit në raport me pagën minimale nuk parashikohet as në nivel kushtetues e as në atë ligjor, për rrjedhojë, ky përfitim nuk mund të cilësohet si e drejtë themelore. Të drejtat sociale nuk janë drejtpërdrejt të ekzekutueshme si të drejtat e tjera themelore të individit.

5.2.c Parashikimi i mekanizmit indeksues të pagesës nuk nënkupton mohimin apo përjashtimin e të drejtës së pagesës për shkak të verbërisë, por përshtatjen e kësaj pagese me nivelin ekonomik të vendit. Ky shpërblim, i cili jepet mbi baza sociale, kushtëzohet nga kontrolli i shpenzimeve buxhetore dhe

përdorimi i tyre në mënyrë sa më racionale, për të garantuar zhvillimin e qëndrueshëm.

III

A. Lidhur me legjitimitimin e kërkuarit

6. Gjykata Kushtetuese (Gjykata) përpara shqyrtimit të pretendimeve të kërkuarit, vlerëson të analizojë pretendimet e parashtruara nga subjekti i interesuar lidhur me legjitimitimin e kërkuarit në këtë gjykim kushtetues.

7. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka pretenduar se kërkuari nuk legjitimohet për të vënë në lëvizje gjykimin kushtetues, për arsye se SHVSH-ja nuk ka përcaktuar objektin e çështjes dhe natyrën kushtetuese të së drejtës që pretendohet se i cenohet nga VKM-të objekt kundërshtimi. Kjo mangësi e elementeve formale sjell për pasojë mungesën e interesit të kërkuarit. Gjithashtu, kërkuari nuk përfaqëson me tagra të plota përfaqësimi të drejtat subjektive dhe interesat e ligjshëm të individëve që janë me aftësi të kufizuara për shkak të verbërisë së tyre.

8. Çështjen e legjitimitimit të kërkuarit (*locus standi*) Gjykata e vlerëson si një ndër aspektet kryesore që lidhen me iniciimin e një procesi kushtetues. Në gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, subjektet iniciuese që parashikohen në nenin 134, pika 2 të Kushtetutës, kanë detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet veprimtarisë ligjore që ato kryejnë dhe çështjes kushtetuese të ngritur. Shoqatat që përfshihen në subjektin kushtetues “organizatat e tjera” janë të specifikuar në nenin 134, pika 1, shkronja “f” të Kushtetutës, si një ndër subjektet që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për t’iu drejtuar kësaj Gjykate, duke pasur legjitimitet vetëm për ato çështje që lidhen me interesat e tyre. Gjykata ka theksuar se interesi konsiston tek e drejta e shkelur, tek dëmi real apo potencial dhe jo tek premiset teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit dhe se ky interes duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak (*shih vendimet nr.31, datë 18.06.2010 ; nr.4, datë 23.02.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

9. Gjykata thekson se, në kuptim të nenit 134, pika 1, shkronja “f” të Kushtetutës, që përcakton “organizatat e tjera” si subjekte që legjitimohen të vënë në lëvizje një gjykim kushtetues, momenti i krijimit si dhe kohëzgjatja e veprimtarisë së tyre, nuk përbëjnë kusht për legjitimitimin e këtyre subjekteve (*shih vendimin nr.17, datë 27.03.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

10. Bazuar në aktet e administruara në këtë gjykim (statut dhe akt themelimi), Gjykata konstaton se kërkuari është një subjekt juridik, krijuar në vitin 1991, i regjistruar në Gjykatën e Rrethit Gjyqësor Tiranë me vendimin nr.2749, datë 10.04.1996. Anëtarë të shoqatës janë të gjithë personat të cilët kanë fituar statusin e të verbrit (neni 1). Në këto kushte, Gjykata vlerëson se kërkuari është krijuar si shoqatë dhe gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit. Ndryshe nga sa pretendon përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, kërkuari legjitimohet *ratione personae*, në kuptim të rregullimit të parashikuar nga neni 134, shkronja “f” të Kushtetutës dhe neni 49, pika 2 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

11. Gjithashtu, Gjykata vlerëson se kërkuari, ndryshe nga sa pretendon subjekti i interesuar, legjitimohet *ratio temporis*, pasi kërkesa është paraqitur brenda afatit 3-vjeçar të përcaktuar në nenin 50 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

12. Për sa i përket legjitimitimit *ratione materiae*, Gjykata, bazuar në statutin e kërkuarit, konstaton se SHVSH-ja ka për qëllim, midis të tjerash, mbrojtjen e interesave dhe të drejtave të të verbërve në mënyrë të organizuar dhe publike, integrimin e tyre, mbikëqyrjen e nivelit të jetesës dhe ndërmjetësimin në strukturat ligjvënëse dhe ekzekutive për përmirësimin e saj (neni 3). Po ashtu, Gjykata vëren se nenet objekt kundërshtimi përcaktojnë skemën e re për llogaritjen e mënyrës së pagesës për shkak të verbërisë, që parashikon vetëm indeksimin e kësaj pagese me indeksin e inflacionit për mallrat e konsumit.

13. Nga sa më sipër, Gjykata vlerëson se bazuar në statutin dhe aktin e themelimit të kërkuarit, provohet lidhja e drejtpërdrejtë midis misionit për të cilin ata janë krijuar dhe çështjes kushtetuese të pretenduar prej tyre dhe pasojave që rrjedhin nga dispozitat e akteve nënligjore, objekt shqyrtimi, që kërkojnë të shpallen si të papajtueshme me Kushtetutën. Në këto rrethana, Gjykata arrin në përfundimin

se kërkuksi legjitimohet për vënien në lëvizje të këtij gjykimi kushtetues, pasi provon dhe interesin për të vepruar i cili është i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak dhe, për rrjedhojë, vlerëson se pretendimi i përfaqësuesit të subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave, është i pabazuar.

B. Lidhur me pretendimin për cenimin e parimit të sigurisë juridike

14. Kërkuksi ka pretenduar se ndryshimet e vazhdueshme të mënyrës së llogaritjes së pagesës së verbërisë, e cila është një pagesë kompensuese me karakter social, e ndarë qartazi nga pagesa me karakter ekonomik, sjell cenimin e parimit të sigurisë juridike. Ky përfitim i veçantë financiar bën pjesë në grupin e të drejtave sociale dhe lidhet thelbësisht me të drejtat themelore të njeriut.

15. Gjykata ka vlerësuar se siguria juridike, mbrojtja e të drejtave të fituara, si dhe e pritshmërive të ligjshme, si standarde kushtetuese të trajtuara vazhdimisht nga jurisprudenca kushtetuese, përbëjnë elemente të parimit të shtetit të së drejtës, të sanksionuara në nenin 4 të Kushtetutës. Parimi i sigurisë juridike, përfshin, krahas qartësisë, kuptueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së sistemit normativ, edhe besimin tek sistemi juridik, pa marrë përsipër garantimin e çdo pritshmërie për mosndryshim të një situate të favorshme ligjore. Besueshmëria ka të bëjë me bindjen e individit se nuk duhet të shqetësohet vazhdimisht ose të jetojë me frikë për ndryshueshmërinë dhe pasojat negative të akteve juridike, të cilat mund të cenojnë jetën e tij private ose profesionale dhe të përkeqësojnë një gjendje të vendosur me akte të mëparshme. Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasojë pozitive, konkretisht trajtim më të mirë financiar për subjektet përfituese. Sanksionimi i të drejtave dhe lirive të njeriut të pranuar në Kushtetutë dhe shoqërimi me masat për vënien e tyre në jetë duhet të synojnë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave (*shih vendimin nr. 43, datë 06.10.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

16. Gjykata konstaton se Këshilli i Ministrave, në përmbushje të detyrimeve që burojnë nga neni 5 i ligjit nr.8098, datë 28.03.1996 “Për statusin e të verbrit”, ka përcaktuar me vendim mekanizmin për përcaktimin e pagesës shtesë për shkak të verbërisë. Kjo pagesë llogaritet fillimisht në masën 70% të pagesës minimale shtetërore (pika 4 e VKM-së 227/1997). Në vitin 2008, pagesa shtesë për shkak të verbërisë u rrit në 8700 lekë në muaj, shumë e cila do të indeksohej çdo vit me ritmet e rritjes së pagës minimale në shkallë vendi, por masa e indeksuar nuk do të ishte më shumë se masa e pensionit minimal në qytet në shkallë vendi (VKM-ja 870, datë 18.06.2008). Në vitin 2009, pagesa shtesë për shkak të verbërisë u rrit në 9 800 lekë në muaj dhe indeksohej me të njëjtën mënyrë si në vitin paraardhës. Në vitin 2010, pagesa shtesë për shkak të verbërisë mbeti e pandryshuar (9 800 lekë), por indeksohej me indeksin e çmimeve të konsumit (VKM-në nr. 602, datë 23.07.2010).

17. Gjykata vëren se pagesa për shkak të verbërisë, e parashikuar nga ligji dhe e konkretizuar me anë të akteve nënligjore si më sipër, përfitohet nga të gjithë personat me mungesë të plotë ose të pjesshme shikimi, të lindur ose të fituar, të cilët, sipas kriterëve mjekësorë, janë të paaftë për punë në kushte normale. Gjithashtu, kjo pagesë përfitohet pavarësisht nga të ardhurat e tjera që paguhet nga shteti, ajo nuk llogaritet në të ardhurat familjare për efekt varfërie dhe përfitohet nga të verbrit pavarësisht nga mosha ose shkalla e paaftësisë, pra pavarësisht nëse ata i përkasin grupi të parë ku përfshihen të verbër të paaftë për punë në kushte normale, por që kanë nevojë për një kujdestar, ose grupit të dytë ku përfshihen të verbër të paaftë për punë në kushte normale, të cilët janë në gjendje t’i shërbejnë vetes (neni 5 i ligjit nr.8098/1996 dhe neni 4 i VKM-së 277/1997, e ndryshuar).

18. Në vlerësimin e Gjykatës, ky përfitim financiar, i cili i përket grupit të përfitimeve shtesë që u paguhet të verbërve, është i një natyre tërësisht/ngushtësisht personale, i patransferueshëm, i patrashëgueshëm dhe gëzon një individualitet të dallueshëm nga pagesat apo përfitimet e tjera të kësaj kategorie. Kjo pagesë shtesë përbën një garanci më shumë në funksion të mbrojtjes dhe integritetit të kësaj kategorie në jetën normale.

19. Gjykata çmon se në kuadrin e përpjekjeve për ndërtimin e shtetit social, është e drejtë legjitime e vetë shtetit të rregullojë sistemin e mbrojtjes sociale, duke hartuar dhe zbatuar politikat dhe strategjitë sociale. Në këtë kuptim, ligjvënësi duhet të çmojë vetë, sipas përparësive që ai ka vendosur për zhvillimin ekonomik e shoqëror, se cilat janë format më të përshtatshme për balancimin e interesave duke

bërë edhe diferencimet e arsyeshme, pa cenuar parimet dhe normat kushtetuese (*shih vendimin nr. 9, datë 26.02.2007 të Gjykatës Kushtetuese*). Në çdo rast, këto rregullime duhet të përputhen me parimet, vlerat dhe standardet kushtetuese dhe me detyrimet që burojnë nga Karta Sociale Evropiane, që janë barazia, drejtësia sociale, respekti për të drejtat e njeriut dhe ndalimi i diskriminimit.

20. Gjykata vlerëson se mbrojtja sociale e personave të paafte realizohet përmes dy mekanizmave: *së pari*, nëpërmjet zbatimit të garancive të shprehura në të drejtat dhe liritë ekonomiko-sociale, të parashikuara në kreun IV të Kushtetutës dhe *së dyti*, nëpërmjet përbushjes së objektivave socialë përmes materializimit të tyre në ligje, në referim të nenit 59 të Kushtetutës.

21. Përbajtja e të drejtave ekonomiko-sociale, që për nga natyra janë të drejta pozitive, duhet interpretuar në lidhje të ngushtë me detyrimin e shtetit për t'u bërë aktiv e për t'u garantuar shtetasve sigurimin e mjeteve të përshtatshme për nevojat jetësore në rastet e fatkeqësive, të sëmundjeve, invaliditetit, pleqërisë dhe papunësisë së padëshiruar (*shih vendimin nr.33, datë 24.06.2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

22. Shteti, me qëllim garantimin e dinjitetit njerëzor, të një niveli të pranueshëm jetese, si dhe ruajtjen e interesave të të gjitha shtresave të shoqërisë, mund të ndryshojë mekanizmin e realizimit të këtyre të drejtave, veçanërisht kur nuk ka mundësi financiare për rishpërndarje proporcionale të fondeve në dispozicion, ose kur këto masa diktohen nga nevoja për të eliminuar apo parandaluar rreziqe reale ndaj sigurisë ekonomike. Në çdo rast, këto kufizime nuk duhet të cenojnë thelbin e së drejtës dhe duhet të respektojnë kërkesat kushtetuese të parashikuara në nenin 17 të Kushtetutës.

23. Mbrojtja sociale realizohet edhe përmes përbushjes së objektivave socialë që shteti synon të realizojë, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, si dhe në plotësim të nismës dhe të përgjegjësisë private. Midis të tjerash, ato përfshijnë edhe synimin për riaftësimin shëndetësor, edukimin e specializuar dhe integrimin në shoqëri të të paafteve, si dhe përmirësimin në vazhdimësi të kushteve të tyre të jetesës. Kushtet dhe masa në të cilat mund të kërkohej realizmi i objektivave socialë i përket rezervë ligjore absolute, pra rregullimit me ligj të miratuar nga ligjvënësi.

24. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se të drejtat sociale dallojnë nga objektivat socialë, pasi këto të fundit janë shprehje e qëllimeve të shtetit dhe parimeve të politikave të hartuara prej tij për orientimin e veprimtarisë në përgjithësi dhe, veçanërisht, të politikave sociale. Objektivat socialë janë shprehje e veprimit pozitiv të shtetit në favor të personave me aftësi të kufizuara dhe, për rrjedhojë, realizimi i tyre është ngushtësisht i lidhur me kushtet, mjetet dhe mundësitë e disponueshme buxhetore të shtetit.

25. Gjykata vlerëson se natyra e përfitimit për shkak të verbërisë është shprehje e mbrojtjes sociale e realizuar përmes përbushjes së objektivave sociale, në kuptim të nenit 59 të Kushtetutës. Ky përfitim nuk është element përbërës i pagës dhe si objektiv social përbushet brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon Këshilli i Ministrave. Prandaj, përcaktimi, nga ky i fundit, i indeksit të çmimeve të konsumit si kriter për përlogaritjen e masës së pagesës për shkak të verbërisë është kriteri më i përshtatshëm, pasi i shërben zbatjes së efekteve negative që mund të shkaktojë inflacioni mbi situatën financiare të personave me aftësi të kufizuara dhe, rrjedhimisht, të kushteve të jetesës.

26. Në përfundim të arsytimit të mësipërm, Gjykata vlerëson se përbushja e objektivave socialë nuk përfshihet në rrethin e çështjeve që i përkasin juridiksionit kushtetues. Për rrjedhojë, pretendimi i Shoqatës së të Verbërve të Shqipërisë për cenimin e parimit të sigurisë juridike si rezultat i mënyrës së llogaritjes së pagesës për shkak të verbërisë nga VKM-të objekt kundërshtimi, është i pabazuar dhe, si i tillë, duhet rrëzuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të nenit 131 shkronja “c” dhe nenit 134, pika 1, shkronja “f” të Kushtetutës; nenit 72 të ligjit nr.8577, datë 10.02.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”, me shumicë votash,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

Ky vendim është përfundimtar, i formës së prerë dhe hyn në fuqi ditën e botimit në Fletoren Zyrtare.

Anëtarë pro: Bashkim Dedja (kryetar), Xhezair Zaganjori, Vladimir Kristo, Admir Thanza, Vitore Tusha, Fatmir Hoxha, Altina Xhoxhaj.

Anëtarë kundër: Sokol Berberi, Petrit Plloçi.

MENDIM PAKICE

Për arsye se nuk ndajmë të njëjtin qëndrim me shumicën, për sa i takon rrëzimit të kërkesës të paraqitur nga kërkuesi, e çmojmë të rëndësishme të shprehemi me mendim pakice. Shumica, në këtë çështje, ka arritur në përfundimin se pretendimi i kërkuesit në drejtim të cenimit të parimit të sigurisë juridike si rezultat i mënyrës së llogaritjes së pagesës për shkak të verbërisë, është i pabazuar. Në arsyetimin e saj shumica ka çmuar se përmbushja e objektivave sociale, shprehje e së cilës është dhe përfitimi për shkak të verbërisë, nuk përfshihet në rrethin e çështjeve që i përkasin juridiksionit kushtetues. Pakica, në ndryshim nga shumica, vlerëson se në rastin konkret kemi të bëjmë me cenim të parimit të sigurisë juridike për arsye që vijnë.

Jurisprudenca kushtetuese e ka trajtuar gjerësisht parimin e shtetit të së drejtës, duke përcaktuar dhe veçoritë thelbësore të tij. Gjykata është shprehur se parimi i shtetit të së drejtës ku mbështetet një shtet demokratik, nënkupton sundimin e ligjit dhe mënjanimin e arbitraritetit, me qëllim që të arrihet respektimi dhe garantimi i dinjitetit njerëzor, drejtësisë dhe sigurisë juridike (*shih vendimin nr. 20/2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

Siguria juridike është një nga elementet më esenciale të parimit të shtetit të së drejtës dhe përfshin, krahas qartësisë, kuptueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së sistemit normativ, edhe besimin te sistemi juridik, pa marrë përparësi garantimin e çdo pritshmërie për mosndryshim të një situate të favorshme ligjore (*shih vendimin nr. 33/2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

Rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. Si rregull, nuk mund të mohohen interesa dhe pritshmëri të ligjshme të qytetarëve nga ndryshimet në legjislacion dhe shteti duhet të synojë të ndryshojë një situatë të rregulluar më parë vetëm nëse ndryshimi sjell pasoja pozitive, konkretisht trajtim më të mirë financiar për subjektet përfituese. Sanksionimi i të drejtave dhe lirive të njeriut të pranuar në Kushtetutë dhe shoqërimi me masat për vënien e tyre në jetë duhet të synojnë përmirësimin dhe rritjen e standardeve të të drejtave (*shih vendimet e Gjykatës Kushtetuese nr. 31, datë 18.06.2010; nr.9, datë 26.02.2007; nr.34, datë 20.12.2005*).

Ligjvënësi nuk mund të përkeqësojë në mënyrë të paarsyeshme gjendjen ligjore të personave, të mohojë të drejtat e fituara ose të shpërfillë interesat legjitimë të tyre. Për të kuptuar dhe zbatuar drejt këtë parim kërkohet, nga njëra anë, që ligji në një shoqëri të ofrojë siguri, qartësi dhe vazhdimësi, në mënyrë që individët t'i drejtojnë veprimet e tyre në mënyrë korrekte e në përputhje me të dhe, nga ana tjetër, vetë ligji të mos qëndrojë statik nëse duhet t'i japë formë një koncepti, siç është ai i drejtësisë në një shoqëri që ndryshon me shpejtësi (*shih vendimin nr. 36, datë 15.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

Pakica rithekson se parimi i sigurisë juridike bashkëvepron edhe me parime të tjera si ai i shtetit social, i cili i siguron ligjvënësit një hapësirë të gjerë dhe të papërcaktueshme saktësisht për të rregulluar përfitimin e të mirave sociale në një masë dhe sasi të caktuar. Është detyrim i shtetit krijimi i mundësive për një jetesë dinjitoze të qytetarëve (*shih vendimin nr. 10, datë 19.03.2008 të Gjykatës Kushtetuese*). Referuar preambulës dhe objektivave sociale të përcaktuar në Kushtetutë, shteti duhet t'u garantojë personave me aftësi të kufizuar një mbrojtje të veçantë sociale. Në kuadrin e shtetit social reflektohet edhe detyrimi i shtetit për të ndihmuar individët dhe grupet në nevojë të cilët, për shkak të paafëtise fizike dhe pamundësisë për të punuar, nuk mund të sigurojnë plotësimin e nevojave bazë të jetesës. Siç ka

pohuar edhe shumica, natyra e përfitimit për shkak të verbërisë është shprehje e mbrojtjes sociale që realizohet përmes përmbushjes së objektivave sociale në kuptim të nenit 59 të Kushtetutës. Kjo bëhet nëpërmjet një sistemi ligjor të përshtatshëm të miratuar nga ligjvënësi për përmirësimin e jetesës së këtyre personave si dhe për t'iu dhënë atyre mundësi të integrohen në shoqëri. Në çështjen konkrete, pakica nënvizon se pagesa mujore është një *e drejtë e fituar* e personave të verbër nga legjislacioni përkatës në fuqi, me natyrë sociale dhe karakter kompensues, e cila synon garantimin e kushteve për integrimin e tyre në jetën normale. Si e tillë, për arsye që vetëkuptohen, kjo e drejtë ka një rëndësi të veçantë.

Mekanizmi i ri indeksues i pagesës, duke ndryshuar një situatë ligjore të rregulluar më parë, e lidh përlllogaritjen e vlerës monetare të pagesës mujore që iu takon të verbërve, me indeksin e çmimeve të konsumit. Si pasojë e përcaktimit të këtij kriteri të ri përlllogaritës, vlera monetare e pagesës mujore ndryshon në varësi të indeksit të çmimeve të konsumit. Pakica pranon se Kushtetuta nuk ndalon çdo ndryshim të një situatë të favorshme ligjore, por megjithatë kjo nuk do të thotë se këto lloj ndryshimesh nuk mund t'i nënshtrohen kontrollit, rast pas rasti, për sa i përket kriterëve objektive mbi bazën e të cilave është bërë ndryshimi. Detyrimi i shtetit për të ndihmuar personat me aftësi të kufizuar buron nga Kushtetuta, por rregullat e detajuara të sistemit të ndihmës shoqërore nuk përcaktohen nga vetë Kushtetuta, ndaj në këtë drejtim ligjvënësi gëzon diskrecion në përcaktimin e këtyre rregullave. Megjithatë, ky diskrecion nuk është i pakufizuar; ligjvënësi duhet ta ushtrojë atë në respektim të Kushtetutës dhe në veçanti rregullimet ligjore nuk duhet të bëhen në mënyrë arbitrare, pasi kjo do të sillte papajtueshmëri të tyre me Kushtetutën. Në regjimin e mëparshëm (përpara ndryshimeve të vitit 2010 me VKM-të përkatëse) kriteri referues për përlllogaritjen e pagesës ishte paga minimale, ndërsa në regjimin aktual në fuqi kriteri i ri referues është indeksi i çmimeve të konsumit. Sipas statistikave zyrtare, indeksi i çmimeve të konsumit, i cili përbën treguesin kryesor të nivelit të inflacionit, është mjaft i paqëndrueshëm dhe i luhatshëm, duke pësuar ulje - ngritje të vazhdueshme. Nga ana tjetër, paga minimale dhe ndryshimet që ajo pëson, ndikohen nga një mori faktorësh duke përfshirë, midis të tjerash, jo vetëm inflacionin në nivel kombëtar por edhe rritjen e Prodhimit të Brendshëm Bruto (PBB ose 'GDP') si dhe elemente të tjera të progresit social si p.sh. kërkesat e ofertat e punësimit, kushtet e punësimit, rritjen e produktivitetit, kostot e punës, lirinë ekonomike, standardin e jetesës etj. Pra siç shihet, paga minimale, duke qenë se përcaktohet mbi bazën e një sërë faktorësh ekonomikë, si kriter përlllogaritës ofron më tepër stabilitet dhe qëndrueshmëri sesa indeksi i çmimeve të konsumit, i cili është vetëm një nga faktorët që influencen në rregullimin e pagës minimale. Çmimet e konsumit mund të ndryshojnë për motive nga më të ndryshmet si p.sh. politika të gabuara apo kriza të naftës dhe gazit, faktorë të cilët nuk mund të ndikojnë fare në ndryshimin e pagës minimale.

Duke pasur parasysh luhatjen dhe paqëndrueshmërinë e indeksit të çmimeve të konsumit, rrjedhimisht edhe kriteri i ri i indeksimit me indeksin e çmimeve të konsumit, për përlllogaritjen e pagesës mujore, mbart në vetvete arbitraritet. Në vlerësimin e pakicës, ndryshimet konkrete, të cilat e shkëpusin përlllogaritjen e pagesës mujore nga kriteri i pagës minimale dhe e lidhin me parametrin e luhatshëm të inflacionit, nuk garantojnë stabilitet dhe qartësi të mjaftueshme për të shmangur arbitraritetin.

Pakica e çmon të rëndësishme të theksojë se ndryshimi i një situatë ligjore të caktuar nuk duhet bërë në mënyrë arbitrare, pa kriterë të qarta apo në kundërshtim me parimin e shtetit të së drejtës. Është pranuar si rregull se thjesht një ndryshim i një rregullimi ligjor të caktuar nuk përbën, a priori, cenim të parimit të sigurisë juridike. Çdo ndryshim duhet të vlerësohet edhe në raport me interesat publike të cilat e kanë detyruar ligjvënësin të ndër marrë iniciativë për të ndryshuar një situatë juridike të caktuar. Parimi i sigurisë juridike, në thelb, garanton individin se shteti nuk do të përkeqësojë në mënyrë arbitrare pozitën e tij ligjore, çka do të thotë pa një shkak të bazuar në interesin legjitim publik që mbizotëron. Subjekti i interesuar në këtë çështje, për të mbështetur ndryshimet e bëra, ka evidentuar në pretendimet e tij situatën e pafavorshme ekonomike dhe rëndesën që kjo lloj pagese ka mbi buxhetin e shtetit. Në këtë aspekt, pakica pranon se pamundësia buxhetore e shtetit për të paguar detyrimet e tij është një interes legjitim publik dhe në këtë këndvështrim Gjykata nuk mund të marrë rolin aktiv të ekspertit për të gjykuar mbi politikën ekonomike dhe sociale të shtetit. Edhe GJEDNJ-ja ka pohuar se "shteteve u njihet një hapësirë e gjerë vlerësimi në zbatimin e politikave ekonomike dhe sociale (*shih çështjen Jahn, e të tjerë kundër Gjermanisë, datë 30.06.2005, paragrafi 91*).

Sipas Kushtetutës, përmbushja e objektivave sociale nuk mund të kërkohej drejtpërdrejtë në gjykatë (neni 59/2). Kjo nënkupton se përfshirja në Kushtetutë e objektivave sociale të shtetit (neni 59) nuk përbën në vetvete një të drejtë të individit për t'iu drejtuar gjykatës për çdo lloj pretendimi kundër shtetit por thjesht i imponon shtetit detyrën për të vënë në zbatim politika efektive që kanë si qëllim realizimin e këtyre objektivave programatikë me natyrë sociale. Në këtë linjë arsyetimi, këto lloj objektivash nuk janë drejtpërdrejt të zbatueshme apo të vetëzbatueshme.

Ne mendojmë se, ajo që është esenciale në rastin konkret, nuk ka të bëjë me vlerësimin e përshtatshmërisë së vlerës monetare të pagesës mujore, si mjet kompensues, që do të nënkuptonte dhënien nga Gjykata të një drejtësie sociale, por me vlerësimin nëse kriteret ligjore që ligjvënësi ka përcaktuar për llogaritjen e vlerës monetare të kësaj pagese janë apo nuk janë arbitrare, aq më tepër kur kemi të bëjmë me rregullimin e të drejtave të fituara. Në këtë kontekst është e qartë se të verbërve nuk iu garantohet detyrimisht një e drejtë për të përfituar një masë/nivel pagese specifike të paracaktuar në vlerë monetare apo një shtesë të kësaj pagese, të cilën shteti është i detyruar t'ua japë, por nëse masa/niveli i kësaj pagese përcaktohet nga ligjvënësi në mënyrë arbitrare, pa kriteret ligjore të qarta e të qëndrueshme, nuk mund të pranohet se një gjë e tillë është në përputhje me Kushtetutën. Ndryshe nga paga minimale, kriteri ligjor në fuqi nuk karakterizohet nga i njëjti stabilitet, pasi i referohet indeksit të çmimeve të konsumit, i cili është i luhatshëm dhe i paqëndrueshëm.

Gjithashtu pakica eidenton se me formulën e re në fuqi, sipas udhëzimit nr. 114, datë 4.8.2011 të Ministrisë të Punës Çështjeve Sociale dhe Shanseve të Barabarta, duke filluar nga data 1 shtator 2011, masa e përfitimit për shkak të verbërisë është llogaritur në 9 300 lekë/muaj. Nëse kjo pagesë do të llogaritej me formulën e vjetër mbi bazën e pagës minimale shtetërore, do të ishte 70% e 19 000 (paga minimale aktuale sipas VKM nr. 566, dt. 14.07.2010) = 13 300 lekë/muaj. Siç duket qartë, pagesa mujore për shkak të verbërisë ka pësuar një përkeqësim në vlerë monetare me ndryshimet ligjore, të cilat janë objekt shqyrtimi.

Nisur nga argumentet e mësipërme, pakica çmon se pretendimi i kërkuar në drejtim të cenimit të parimit të sigurisë juridike është i bazuar dhe duhej të pranohet nga Gjykata.

Anëtarë: Sokol Berberi, Petrit Plloçi.