

VENDIM
Nr. 1, datë 6.2.2013

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	“	“
Vitore Tusha	Anëtare e	“	“
Admir Thanza	Anëtar i	“	“
Altina Xhoxhaj	Anëtare e	“	“
Fatmir Hoxha	Anëtar i	“	“

me sekretare Elta Milori, në datë 29.10.2012, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr. 41/15 Akti, që i përket:

KËRKUES: Shoqata e Qiramarrësve në Shtëpitë Shtetërore ish-Pronë Private, përfaqësuar nga avokatët Luljeta Petani dhe Dorian Matlija, me autorizim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Këshilli i Ministrave i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Sokol Olldashi dhe Marsida Xhaferllari, me autorizim.

Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Lulëzim Lelçaj dhe Arjeta Çefa, me autorizim.

OBJEKTI: Shfuqizimi, si i papajtueshëm me Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë, i aktit normativ nr. 3, datë 1.8.2012 “Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”, si dhe i ligjit nr. 82/2012, datë 13.9.2012 “Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”;

Pezullimi i zbatimit të aktit normativ nr. 3, datë 1.8.2012 dhe i ligjit nr. 82/2012, datë 13.9.2012.

BAZA LIGJORE: Nenet 15, 17, 18, 101 dhe 134/1/f të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë; nenet 6 dhe 8 të Konventës europiane për të Drejtat e Njeriut; neni 1 i Protokollit nr. 1 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut; Nenet 2 dhe 11 të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore, ratifikuar nga Republika e Shqipërisë me ligjin nr. 7511, datë 8.8.1991; nenet 2, 27 e vijues, 45, 49/2, 51, të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”.

GJYKATA KUSHTETUESE

pasi dëgjoji relatorin e çështjes Fatmir Hoxha; përfaqësuesin e kërkuarit që kërkoji pranimin e kërkesës; përfaqësuesit e subjekteve të interesuara që kërkojnë rrëzimin e kërkesës dhe, pasi shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Këshilli i Ministrave, bazuar në nenin 101 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë (Kushtetuta), ka nxjerrë aktin normativ nr. 3, datë 1.8.2012 “Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”, akt i cili është miratuar nga Kuvendi me ligjin nr. 82/2012, datë 13.9.2012.

2. Ky akt normativ parashikon lirimin e banesave të pronarëve të ligjshëm nga qiramarrësit, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar, detyrim i cili duhet të përmbushet brenda datës 1 nëntor 2012 kundrejt kreditimit të tyre me një kredi me afat deri 30 vjet, me interes vjetor 0 (zero) %, sipas programit social të trajtimit me kredi të lehtësuara nga shteti. Autoriteti shtetëror i ngarkuar për realizimin e këtij urdhërimi është Enti Kombëtar i Banesave, i cili duhet të dorëzojë në Bankën Kombëtare Tregtare, deri më datën 5 shtator 2012, listën e qytetarëve të pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar, që kanë aplikuar ose jo në Entin Kombëtar të Banesave (EKB).

3. Akti normativ parashikon, gjithashtu, se, nëse lirimi dhe dorëzimi i banesës nuk ndodh brenda afatit të mësipërm (datës 1 nëntor 2012), EKB-ja, pasi ka marrë njoftimin respektiv nga pronari i pronës, brenda 2 (dy) ditëve pune nga marrja e njoftimit konfirmon, me shkrim, se qytetari/ët i/e pastrehë është/janë në listën e botuar për trajtim me kredi sipas kushteve të mësipërme. Ky konfirmim, në kuptim të këtij akti normativ,

përbën titull ekzekutiv sipas nenit 510, shkronja “e” të Kodit të Procedurës Civile (KPC) dhe Enti Kombëtar i Banesave, brenda 1 (një) dite pune, regjistron kërkesën për lëshimin e urdhrit të ekzekutimit, në gjykatën ku ndodhet pasuria e paluajtshme, në favor të kreditorit. Pronari i pronës ose një përfaqësues i ngarkuar prej tij, ka të drejtë t’i drejtohet shërbimit përmbartimor gjyqësor, pas lëshimit të urdhrit të ekzekutimit nga gjykata, që të bëjë lirim të banesës. Gjykatat e shkallës së parë nuk mund të vendosin pezullimin e këtij urdhri ekzekutimi.

4. Sipas aktit normativ, qiramarrësit, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara, që nuk lirojnë banesat, ndonëse janë në listat e dërguara nga Enti Kombëtar i Banesave në Bankën Kombëtare Tregtare për kreditim, pas ekzekutimit të titullit ekzekutiv, trajtohen me strehim në banesa sociale nga këshillat bashkiakë, duke pasur përparësi në programet e banesave sociale për qira. Për kategoritë e personave të moshuar, të paaftë të kujdesen dhe pa persona të tjerë në ngarkim, kur deklarojnë me shkrim se nuk dëshirojnë sistemim me qira ose sipas verifikimit të kryer, janë të paaftë të kujdesen për vete, bëhet sistemimi i tyre në qendrat e përkujdesjes për moshat e treta.

5. Kërkuesi, Shoqata e Qiramarrësve në shtëpitë shtetërore ish-pronë private, (Shoqata), i është drejtuar Gjykatës Kushtetuese me kërkesë për shfuqizimin e aktit normativ nr. 03, datë 1.8.2012 “Për lirim të banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara” dhe të ligjit nr. 82/2012 që ka miratuar këtë akt, duke parashtruar, në mënyrë të përmbledhur, se:

5.1 Akti normativ cenon parimin e sigurisë juridike, parimin e mosdiskriminimit dhe parimin e proporcionalitetit, pasi parashikon zgjidhje të reja, haptazi të pafavorshme, të ndryshme nga praktikat e mëparshme, që përkeqësojnë pozitën juridike, sociale dhe ekonomike të kësaj kategorie. Po ashtu, parashikimet dhe urdhërimet ligjore të aktit normativ bien në kundërshtim me nenin 132/1 të Kushtetutës, që parashikon se: “Vendimet e Gjykatës Kushtetuese kanë fuqi detyruese të përgjithshme dhe janë përfundimtare”. Sipas kërkuetit, përmbajtja e aktit objekt kundërshtimi është e ngjashme me rregullimet e nenit 9, pika 1 të ligjit nr. 9235, datë 29.7.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës” dhe të nenit 9 të ligjit nr. 9583, datë 17.7.2006 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, dispozita këto që janë konsideruar jokushtetuese dhe janë shfuqizuar nga Gjykata Kushtetuese.

5.2 Rregullimi i këtij problemi social me akt normativ dhe jo me ligj vjen në kundërshtim me nenin 116 të Kushtetutës që përcakton hierarkinë e burimeve të së drejtës, si një nga elementet e shtetit të së drejtës.

5.3 Akti normativ cenon parimin e ndarjes dhe të balancimit të pushteteve, sepse Këshilli i Ministrave ka ushtruar kompetenca legjislative, duke hartuar dhe miratuar aktin normativ në mungesë të kushteve të nevojës dhe të urgjencës, të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës si dhe duke parashikuar kategori të reja të titujve ekzekutivë me akt normativ dhe jo me ligj. Po ashtu, akti normativ, duke urdhëruar gjykatat e shkallëve të para të mos pezullojnë titujt ekzekutivë, cenon pavarësinë e pushtetit gjyqësor.

5.4 Parashikimi në nenin 3 të aktit se “gjykatat e shkallës së parë nuk mund të kryejnë pezullimin e urdhrit të ekzekutimit” cenon të drejtën themelore për një proces të rregullt ligjor, sanksionuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNJ-së, sepse e drejta e pezullimit në një shqyrtim gjyqësor civil është e lidhur pazgjidhshmërisht me këtë të drejtë themelore. Ndalimi i së drejtës për të kërkuar pezullimin, si një prerogativë e natyrshme e organeve gjyqësore në ushtrimin e pushtetit të tyre të dhënies së drejtësisë, bie në kundërshtim jo vetëm me dispozitat e KPC-së, por cenon realizimin e së drejtës së ankimit, në parametrat që kërkon dispozita e mësipërme kushtetuese dhe neni 13 i KEDNJ-së.

6. Subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, nëpërmjet përfaqësuesit të tij, duke kërkuar rrëzimin e kërkesës, parashtrroi këto prapësime:

6.1 Në lidhje me legjitimitimin

6.1.1 Kërkuesi nuk legjitimohet *ratione personae* për të vënë në lëvizje gjykimin kushtetues, sepse çështja objekt kundërshtimi nuk lidhet drejtpërdrejt me interesat e tij, por me ato të personave fizikë, anëtarë të tij, të cilët, veçmas, mund t’i drejtohen juridiksionit kushtetues bazuar në nenin 134, pika “g” të Kushtetutës. Legjitimimi i kërkuetit, pa pasur një vendimarrje dhe pa u konsultuar me të gjithë anëtarët, bie ndesh me parimet e përgjithshme të rendit juridik.

6.1.2 Po ashtu, kërkuesi nuk legjitimohet *ratione materiae*, pasi e drejta për strehim është e drejtë me natyrë ligjore dhe jokushtetuese. Për rrjedhojë, plotësimi i saj përfshihet në vlerësimin e ligjvënësimit dhe nuk përbën objekt të kontrollit kushtetues.

6.2 Në lidhje me themelin

6.2.1 Akti objekt kundërshtimi nuk cenon parimin e sigurisë juridike, sepse nxjerrja e tij është diktuar

drejtpërdrejt nga nevoja dhe interesi publik për të garantuar të drejtën themelore të pronës, që përbën, njëkohësisht, një nga objektivat e ligjshëm të shpallur si prioritet i procesit të integritetit. Prej të paktën katër vitesh qiramarrësve u është ofruar mundësia të aplikojnë për kredi për strehim me 0 (zero) për qind interes, me kohëzgjatje 30 vjet dhe të kërkojnë strehim të përshtatshëm për ta. Megjithatë, rezultoi se rreth 710 prej tyre nuk e kanë tërhequr kredinë dhe rreth 2000 të tjerë nuk paraqiten për aplikim për kredi.

6.2.2 Qëllimi i nxjerrjes së aktit është përmbushja, në mënyrë të përshtatshme, si e detyrimeve për respektimin e së drejtës themelore të pronës, ashtu edhe e objektivit social të shtetit për të siguruar, brenda mjeteve që disponon, plotësimin e nevojave për strehim të qytetarëve të pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara, në kuptim të nenit 59 të Kushtetutës. Ky objektiv social, duke u kushtëzuar nga mjetet që disponon shteti, hyn plotësisht në tagrin e vlerësimit të ligjvënës. Për pasojë, pretendimi i kërkuesit nuk mund të përbëjë objekt shqyrtimi kushtetues, pasi del jashtë juridiksionit të Gjykatës Kushtetuese.

6.2.3 Edhe pretendimi për cenimin e parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit është i pabazuar, pasi akti normativ nuk synon të japë statusin e personit që ka nevojë për strehim, por merr përsipër të trajtojë një pjesë të kategorisë sociale të qiramarrësve me një masë financiare të përshtatshme për plotësimin e nevojave për strehim, nën objektivin themelor të garantimit të së drejtës kushtetuese të pronësisë të një grupi tjetër individësh.

6.2.4 Pretendimi i kërkuesit se parashikimet e aktit të kundërshtuar bien ndesh me parashikimet e KPC-së mbi pezullimin, jo vetëm është i paargumentuar, por nuk ka as natyrë kushtetuese, pasi analiza e përputhshmërisë së dy ligjeve me njëri-tjetrin, siç është pranuar edhe nga Gjykata Kushtetuese, nuk përfshihet në juridiksionin kushtetues. Ndryshe nga sa pretendon kërkuesi, akti normativ nuk pengon ngritjen e padisë me objekt pavlefshmëri titulli apo pasaktësi detyrimi, mjete juridike të parashikuara nga legjislacioni civil.

7. Subjekti i interesuar, Kuvendi nëpërmjet përfaqësuesit të tij, kërkoi, gjithashtu, rrëzimin e kërkesës, duke parashtruar këto prapësime:

7.1 Akti normativ, i miratuar nga Kuvendi, plotëson kushtet e nevojës dhe të urgjencës, të parashikuara nga neni 101 i Kushtetutës. Elementi i nevojës është i dukshëm dhe i prekshëm dhe konsiston në arsyen e qenësishme të ndërhyrjes rregulluese për shkak të domosdoshmërisë për të garantuar të drejtën themelore të pronës. Kurse, elementi i urgjencës është diktuar nga rrethanat faktike të dështimit të programit katërvjeçar të strehimit nëpërmjet financimit të kredisë me interes zero për 30 vjet, i cili ka qenë në dispozicion të qiramarrësve që në vitin 2008. Rreziku i dështimit ka ardhur si pasojë e neglizhencës së rëndë të individëve të kësaj kategorie, të cilët edhe pse përfitojnë nga kjo skemë lehtësuese, vazhdojnë të mos aplikojnë e të mos pranojnë që t'u lirojnë banesat pronarëve të ligjshëm. Situata emergjente e krijuar cenon drejtpërdrejt jo vetëm interesin dhe politikën shtetërore në këtë drejtim, por edhe garantimin e detyrimit kushtetues të shtetit për të respektuar të drejtën themelore të pronës të pronarëve të ligjshëm, pronat e të cilëve janë në rrënim të vazhdueshëm si pasojë e amortizimit dhe e mungesës absolute të kujdesit nga ana e qytetarëve të pastrehë që jetojnë në to.

7.2 Akti normativ nuk bie ndesh me parimin e sigurisë juridike dhe të shtetit social, pasi qëllimi i tij është zgjidhja përfundimtare e problemeve me garantimin e së drejtës themelore të pronës në favor të pronarëve të ligjshëm dhe siguri i strehimit të qiramarrësve. Urdhërimi për lirin e banesave pronarëve të ligjshëm, në këtë akt, lidhet domosdoshmërisht me sigurinë e strehimit për qiramarrësit, sepse, përveç mundësisë së marrjes së një kredie preferenciale, në akt janë parashikuar edhe masa të tjera, si: trajtimi i individëve të kësaj kategorie me strehim në banesa sociale nga këshillat bashkiakë, duke pasur përparësi në programet e banesave sociale për qira, apo edhe sistemimi në qendrat e përkujdesjes për moshat e treta, për personat e moshuar, të paaftë të kujdesen dhe pa persona të tjerë në ngarkim, kur ata nuk dëshirojnë sistemim me qira.

7.3 I pabazuar është edhe pretendimi i kërkuesit për mosrespektimin e parimit të barazisë përpara ligjit dhe mosdiskriminimit, pasi kategorisë së qiramarrësve u sigurohet trajtim i favorshëm duke u dhënë strehim të përhershëm dhe duke i lehtësuar financiarisht.

7.4 Po ashtu, nuk qëndron as pretendimi se zgjidhja e këtij problemi social duhet të bëhet me ligj dhe jo me akt të Këshillit të Ministrave. Ky i fundit, nëse vlerëson kushtet e nevojës dhe urgjencës, ka diskrecion të hartojë dhe të miratojë aktin normativ, i cili është miratuar brenda 45 ditëve nga Kuvendi, duke respektuar kërkesat procedurale kushtetuese.

II

Vlerësimi i Gjykatës Kushtetuese

A. Në lidhje me legjitimitimin e kërkuarit

8. Gjykata Kushtetuese (Gjykata) konstaton se subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka pretenduar moslegjitimitimin e kërkuarit për të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues, pasi interesi për të vepruar i shoqatës, si subjekt i kushtëzuar, duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak dhe jo një interes i anëtarëve të saj, i cili mund të pretendohet, veçmas, prej secilit anëtar.

9. Nisur nga përcaktimi i jurisprudencës kushtetuese se legjitimitimi i kërkuarit (*locus standi*) përbën një kusht procedural për të vënë në lëvizje juridiksionin kushtetues, Gjykata vlerëson, paraprakisht, të shprehet për këtë pretendim.

10. Bazuar në nenin 134, pika 1, shkronja “f” të Kushtetutës, organizatat bëjnë pjesë në grupin e dytë të subjekteve që ushtrojnë në mënyrë të kufizuar të drejtën për t’iu drejtuar Gjykatës Kushtetuese, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre. Për të treguar që ka legjitimitet, subjekti iniciues ka detyrimin për të provuar lidhjen e domosdoshme që duhet të ekzistojë ndërmjet interesit ligjor që ai ka dhe çështjes kushtetuese të ngritur.

11. Në kuptimin kushtetues dhe ligjor, shoqatat paraqiten si bashkime vullnetare të shtetasve mbi bazën e ideve, bindjeve, pikëpamjeve e interesave të përbashkët. Shoqatat duhet të provojnë lidhjen e drejtpërdrejtë midis misionit për të cilin janë krijuar apo veprimtarisë që ato kryejnë dhe pasojave që rrjedhin nga dispozitat që kërkojnë të shpallen si të papajtueshme me Kushtetutën (*shih vendimin nr. 5, datë 16.2.2012 të Gjykatës Kushtetuese*). Vlerësimi nëse një organizatë ka ose jo mjaftueshëm interes, bëhet rast pas rasti, në varësi të rrethanave të çdo çështjeje të veçantë. Organizata që vë në lëvizje Gjykatën duhet të provojë se në çfarë mënyre ajo mund të preket në një aspekt të situatës së saj, pra duhet të provojë lidhjen e drejtpërdrejtë dhe të individualizuar që ekziston midis situatës së saj dhe normës që kundërshton. Interesi për të vepruar duhet të jetë i sigurt, i drejtpërdrejtë dhe vetjak. Ky interes konsiston tek e drejta e shkelur, te dëmi real ose potencial dhe jo te premiset teorike mbi antikushtetutshmërinë e normës që ka sjellë këtë cenim të interesit (*shih vendimet nr. 5, datë 16.2.2012; nr. 43, datë 6.10.2011; nr. 16, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

12. Gjykata, bazuar në statutin, aktin e themelimit dhe natyrën e veprimtarisë së shoqatës si dhe në objektin e aktit të kundërshtuar, që është lirimi dhe dorëzimi, brenda datës 1 nëntor 2012, i banesës nga qiramarrësit, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar, sipas kushteve dhe kriterëve të parashikuara në të, vlerëson se ekziston edhe lidhja e domosdoshme ndërmjet qëllimit për të cilin është krijuar kjo shoqatë dhe çështjes kushtetuese të ngritur prej tyre. Në këto kushte, Gjykata vlerëson se Shoqata e Qiramarrësve legjitimohet *ratione personae*, sepse përfshihet në rrethin e subjekteve të përcaktuara në nenin 134, pika 1, shkronja “f” të Kushtetutës, pasi është krijuar si shoqatë dhe gëzon personalitet juridik në përputhje me kërkesat e ligjit.

13. Për sa i përket legjitimitimit *ratione temporis*, Gjykata vëren se kërkuari legjitimohet në ngritjen e pretendimeve, pasi e ka paraqitur kërkesën brenda afatit 3-vjeçar (trevjeçar), të parashikuar nga neni 50 i ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000, “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë”. Po ashtu, Gjykata vlerëson se kërkuari legjitimohet edhe *ratione materiae*, pasi çështja e pajtueshmërisë së aktit normativ me fuqinë e ligjit me Kushtetutën, bazuar në nenin 131, shkronjat “a” të Kushtetutës, substancialisht dhe formalisht përfshihet në njërin prej kategorive të çështjeve, për të cilat ka të drejtë të vendosë Gjykata Kushtetuese.

14. Në përfundim, Gjykata vlerëson se pretendimi i përfaqësuesit të subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, në lidhje me moslegjitimitimin e kërkuarit, është i pabazuar.

B. Në lidhje me pretendimin për nxjerrjen e aktit normativ në kundërshtim me nenin 101 të Kushtetutës

15. Gjykata konstaton se pretendimi i kërkuarit ka të bëjë me mosrespektimin e kërkesave të nenit 101 të Kushtetutës, pasi, sipas tij, Këshilli i Ministrave ka nxjerrë aktin normativ në mungesë të kushteve të nevojës dhe të urgjencës, të parashikuara shprehimisht nga norma kushtetuese.

16. Në jurisprudencën e saj, Gjykata është shprehur se Kushtetuta, nëpërmjet nenit 101 të saj, i ka njohur të drejtën Këshillit të Ministrave të nxjerrë akte normative që kanë fuqinë e ligjit vetëm kur rasti shfaqet si i jashtëzakonshëm dhe *nevoja e urgjenca* bëjnë të pamundur ushtrimin e kompetencës ligjvënëse nga

Kuvendi. *Nevoja* dhe *urgjenca* janë elemente me rëndësi të veçantë në përmbajtjen e nenit 101 të Kushtetutës dhe, si të tilla, janë përcaktuese për të drejtën që sanksionon kjo dispozitë. Kuptimi i tyre është autonom, i lidhur me tërësinë e përmbajtjes së dispozitës dhe me parimet bazë që përshkojnë Kushtetutën. *Nevoja* dhe *urgjenca* janë rrethana dhe situata fakti që vlerësohen rast pas rasti. Ato mund të shkaktohen nga faktorë të ndryshëm jetësorë, natyrorë e shoqërorë, si fatkeqësitë natyrore, boshllëku legjislativ i shkaktuar nga shfuqizimi i akteve, nevoja për efekte të menjëhershme në fusha me ndjeshmëri të madhe publike, parandalimi i menjëhershëm i spekulimeve. Ajo që i bashkon të gjitha këto situata është fakti se përfaqësojnë një gjendje jo të zakonshme në jetën e vendit, ku evidentohet dukshëm rreziku i ardhjes së pasojave të dëmshme për interesat publikë ose për të drejtat themelore të shtetasve. Ky rrezik dikton nevojën e masave të menjëhershme, por që legjislacioni ekzistues nuk i mundëson dot (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

17. *Nevoja* dhe *urgjenca* duhen kuptuar si parakushte të domosdoshme, mosqenia e të cilave do të kishte si pasojë pavlefshmërinë e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Duke qenë kushte paraprake, *nevoja* dhe *urgjenca* duhet të jenë vërtetuar se ekzistojnë përpara momentit të marrjes të iniciativës nga qeveria për nxjerrjen e aktit normativ me fuqinë e ligjit. Këto dy kushte duhet të jenë gjithashtu të pranishme, të lidhura e të ndërvarura dhe në momentin kur nxirret akti normativ me fuqinë e ligjit. Vetëm kur situata e krijuar vlerësohet e pamundur të presë aq kohë sa nevojitet për nxjerrjen e ligjit të nevojshëm nga organi ligjvënës, qoftë edhe nëpërmjet procedurave të përshpejtuara, iniciativa ligjvënëse mund t'i kalojë qeverisë. Nëse nuk do të vlerësohej ky aspekt, qeveria do të merrte, pa të drejtë, funksionet ligjvënëse të Kuvendit (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

18. Gjykata rithekson se elementi *urgjencë* nuk mund të ekzistojë në vetvete pa *nevojën*, sepse *urgjenca* tregon vetëm një situatë që nuk mund të presë, ndërsa *nevoja* tregon substancën e saj, përcakton situatën që kërkon zgjidhje, tregon marrëdhënien shoqërore që kërkon rregullim ligjor. Kuptimin e tyre të vërtetë termat *nevojë* dhe *urgjencë* e manifestojnë në kuadër të situatës së rastit konkret, duke i vlerësuar në kohën kur është vërtetuar prania e tyre. Nga kuptimi i përmbajtjes së nenit 101 të Kushtetutës, rezulton se vlerësimin e parë faktik dhe substancial të këtyre elementeve, i përket ta bëjë qeveria. Ajo nuk mund të ndërmarrë një nismë për nxjerrjen e një akti normativ me fuqinë e ligjit, pa vlerësuar më parë rrethanat e krijuara që kanë shkaktuar *nevojë* dhe *urgjencë*. Natyra e vlerësimit që bën ky organ është faktik dhe juridik (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

19. Nga ana tjetër, Kuvendi është organi që bën vlerësimin dhe kontrollin e nevojës dhe *urgjencës*, sepse Kushtetuta e ka ngarkuar në mënyrë të drejtpërdrejtë për këtë qëllim. Duke përdorur termin “miraton”, dokumenti themelor i shtetit ka parasysh vlerësimin në formë dhe përmbajtje të normës dhe elementeve përbërëse të saj, si dhe shprehjen e mendimit përfundimtar nga organi vlerësues lidhur me aktin që shqyrton. Natyra e këtij vlerësimi është politike, por edhe juridike. Për sa i takon natyrës së shqyrtimit nga Kuvendi të aktit normativ me fuqinë e ligjit, Gjykata vlerëson se ai është edhe i karakterit substancial. Përpara miratimit ose mosmiratimit të normës së nxjerrë nga Këshilli i Ministrave, Kuvendi e shqyrton atë për ta vlerësuar si në formë, ashtu dhe në përmbajtje. Ai shqyrton praninë e të gjitha elementeve të përcaktuara shprehimisht për aktin normativ me fuqinë e ligjit në Kushtetutë, si dhe pajtueshmërinë e përmbajtjes së tij me Kushtetutën dhe ligjet e tjera në fuqi (*shih vendimin nr. 24, datë 10.11.2006 të Gjykatës Kushtetuese*).

20. Në rastin konkret, Gjykata, duke u mbështetur në provat e administruara gjatë seancës plenare, si dhe në shpjegimet e palëve pjesëmarrëse, çmon se në momentin e nxjerrjes së aktit normativ nr. 3, datë 1.8.2012 nga Këshilli i Ministrave, shteti shqiptar gjendej në një situatë ku nevoja për t'i dhënë një zgjidhje përfundimtare ballafaqimit të vazhdueshëm midis interesit publik, pra garantimit të së drejtës së pronës dhe interesit të grupimit social të qiramarrësve në banesat e ish-pronarëve për strehim, përbën një domosdoshmëri. Edhe pse interesi i qiramarrësve për një strehim përfundimtar është i një rëndësie të veçantë, në kushtet kur baraspesha midis këtyre interesave vazhdon të jetë e përmbysur, tej çdo afati të arsyeshëm, pasi pronarët mbajnë një peshë individuale tej masës ose shkallës së duhur prej gati 20 vitesh, gjendja e krijuar kërkonte ndërhyrje të shtetit për marrjen e masave urgjente.

21. Garantimi i së drejtës së pronësisë përbën prioritet të shtetit shqiptar, veçanërisht, bazuar në orientimin e vendimmarrjes më të fundit të GJEDNJ-së në çështjen “*Manushaqe Puto dhe të tjerë kundër Shqipërisë*”, lidhur me moszbatimin e vendimeve të formës së prerë, të cilat u njohin pronarëve të drejtën e pronësisë. Po ashtu, kërkesat e vazhdueshme të organizmave ndërkombëtarë për progres konkret të autoriteteve shqiptare, me qëllim krijimin e një liste të vendimeve të formës së prerë, për të finalizuar hartën e vlerës së tokës, për të llogaritur koston e ekzekutimit të vendimeve që të mundësohej përcaktimi i burimeve të

nevojshme, për përdorimin e mekanizimit të ekzekutimit përfundimtar, për mosshytyrje të shpeshta të afateve, siç ka ndodhur deri tani, pasi nuk kontribuojnë në një zgjidhje të shpejtë të problemeve të identifikuara dhe dëmtojnë më tej besimin e publikut, janë arsye për t'i dhënë një zgjidhje më të shpejtë dhe më efektive situatës jofunksionale që cenon mbrojtjen e së drejtës së pronës.

22. Si përfundim, Gjykata vlerëson se akti normativ është nxjerrë në kushtet e nevojës dhe të urgjencës.

C. Në lidhje me pretendimin për cenimin e parimit të sigurisë juridike

23. Kërkuesi pretendon, gjithashtu, se përmbajtja e aktit normativ, e vlerësuar nën dritën e jurisprudencës së mëparshme të kësaj Gjykate, lidhur me të drejtat e qiramarrësve, cenon parime të cilat qëndrojnë në themel të shtetit të së drejtës, veçanërisht, parimin e sigurisë juridike. Akti normativ, sipas kërkuesit, imponon zgjidhje të reja, haptazi të pafavorshme, diskriminuese, aspak proporcionale, të ndryshme nga praktikatat e mëparshme, të cilat përkeqësojnë pozitën juridike, sociale dhe ekonomike të qiramarrësve në shtëpitë e ish-pronarëve.

24. Gjykata, bazuar në jurisprudencën kushtetuese tashmë të konsoliduar, rithekson se parimi i sigurisë juridike përbën një nga elementet më esenciale të parimit të shtetit të së drejtës, që përfshin, krahas qartësisë, kuptueshmërisë dhe qëndrueshmërisë së sistemit normativ, edhe besimin te sistemi juridik, pa marrë përsipër garantimin e çdo pritshmërie për mosndryshim të një situate të favorshme ligjore (*shih vendimin nr. 33/2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Në dritën e këtij parimi, rregullimet ligjore që kanë të bëjnë me të drejtat e shtetasve, duhet të kenë qëndrueshmëri të mjaftueshme që siguron vijimësinë e tyre. 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 nr. 31, datë 18.6.2010; nr. 9, datë 26.2.2007; nr. 34, datë 20.12.2005 të Gjykatës Kushtetuese*). 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*).

25. Gjykata rithekson se ky parim nuk mund të prevalojë në çdo rast. Kjo do të thotë se nëse paraqitet rasti që një rregullim ligjor ndryshe i një marrëdhënieje ndikohet drejtpërdrejt nga një interes publik, me të gjitha elementet e tij thelbësore, ky interes, natyrshëm, do të ketë përparësi ndaj parimit të sigurisë juridike (*shih vendimin nr. 26, datë 2.11.2005 të Gjykatës Kushtetuese*).

26. Duke riafirmuar qëndrimin e mësipërm të jurisprudencës kushtetuese lidhur me kuptimin dhe zbatimin e parimit të sigurisë juridike, Gjykata rithekson vlerën që merr ky element i shtetit të së drejtës në sigurimin e drejtësisë në një shoqëri që ndryshon me shpejtësi dhe, për rrjedhojë, ndikimin pozitiv që ai ka në hartimin dhe miratimin e ligjeve të reja apo ndryshimin e atyre ekzistuese për t'i përshatur me dinamikën e këtyre ndryshimeve. Nisur nga këto konstatime, Gjykata e sheh me vend të paraqesë, në mënyrë të përmbledhur, zhvillimin historik të legjislacionit për çështjen në fjalë.

27. Kuvendi i Shqipërisë, pas ndryshimeve demokratike, miratoi një tërësi ligjesh, me synimin e riparimit të padrejtësive të trashëguara nga regjimi i mëparshëm, lidhur me garantimin e të drejtave dhe lirive themelore, veçanërisht, të së drejtës për pronë private. Fillesat e kuadrit ligjor janë ligjet nr. 7652, datë 23.12.1992 “Për privatizimin e banesave shtetërore” dhe nr. 7698, datë 15.4.1993 “Për rikthimin dhe kompensimin e pronave ish-pronarëve”. Qiramarrësit, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar, pretendonin se rregullimet ligjore ishin diskriminuese. Megjithatë, pas kontrollit të pajtueshmërisë së këtyre ligjeve me Kushtetutën, Gjykata arriti në përfundimin se rregullimet ligjore nuk i diskriminonin qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar, në raport me pjesën tjetër të popullsisë që e realizoi nevojën për strehim në bazë të ligjit nr. 7652, datë 23.12.1992 “Për privatizimin e banesave shtetërore” (i ndryshuar), pasi zgjidhja e ndryshme e problemeve të strehimit që kanë këto kategori qiramarrësish nuk vjen për shkak të ndonjë diskriminimi që bëhet ndërmjet tyre, por për shkak të pozitave të ndryshme që kanë ata në fakt, të parët si qiramarrës të banesave të ndërtuara nga shteti, të dytët si qiramarrës të banesave që u kthehen ish-pronarëve (*shih vendimin nr. 11, datë 27.8.1993 të Gjykatës Kushtetuese*).

28. Në vitin 1995, Kuvendi miratoi ligjin nr. 8030, datë 15.11.1995 “Për kontributin e shtetit për

familjet e pastreha”, i cili parashikonte se çdo familje e pastrehë, pa dallim, në të cilën përfshiheshin padyshim edhe qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara, do ta realizonte nevojën për strehim edhe nëpërmjet mjeteve financiare të ofruara nga shteti në formën e një shume parash falas. Qiraja vjetore në banesat ish-pronë private për qytetarët e pastrehë do të ishte në vlerë sa 5 (pesë) për qind e kostos aktuale të ndërtimit, e llogaritur për metër katror (m²) dhe e miratuar nga Këshilli i Ministrave. Deri në zgjidhjen e problemit të strehimit të qytetarëve që banonin në banesa ish-pronë private, shteti do të paguante diferencën e qirasë të llogaritur mbi bazën e qerasë së banesave shtetërore mbi sipërfaqen që ata kishin, por jo më shumë se normat aktuale në fuqi.

29. Gjykata konstaton se edhe ky ligj i është nënshtruar kontrollit të kushtetutshmërisë në një gjykim kushtetues, i vënë në lëvizje nga kërkuesi “Shoqata e qiramarrësve në shtëpitë shtetërore ish-pronë private”. Në përfundim të këtij gjykimi, Gjykata vendosi shfuqizimin e nenit 11 të këtij ligji me arsyetimin, midis të tjerash, se ligji nuk ka zgjidhur drejt raportin e masës së qirasë që do të përballohet nga qiramarrësit dhe nga shteti, pasi pjesa e qirasë në ngarkim të qiramarrësit rezulton të jetë në vlerë afërsisht e barabartë sa një pension mesatar pleqërie dhe, për shkak se një pjesë e qiramarrësve të banesave ish-pronë private janë pensionistë ose në ndihmë ekonomike, pagimi i qirasë derisa të sistemohen në banesa të tjera, do të zgjasë me vite të tëra, çka do t’i detyrojë ata të shpenzojnë shumën e përfituar duke humbur kështu qëllimi përse u jepet kjo shumë dhe duke u bërë i pamundur strehimi i tyre i mëvonshëm. Rrjedhimisht, për shumicën e qiramarrësve të banesave ish-pronë private, ligji do të ishte i pazbatueshëm, duke dëmtuar kështu si interesat e qiramarrësve të kësaj kategorie, ashtu edhe interesat e pronarëve të banesave (*shih vendimin nr. 5, datë 27.2.1997 të Gjykatës Kushtetuese*).

30. Me ligjin nr. 8647, datë 24.7.2000 “Për disa ndryshime në ligjin nr. 8030, datë 15.11.1995 “Për kontributin e shtetit për familjet e pastreha””, u parashikua trajtimi nga shteti i familjeve të pastreha, që banonin në banesa shtetërore ish-pronë private, si kategori emergjente dhe shteti u siguronte atyre banesë nëpërmjet Entit Kombëtar të Banesave, me sipërfaqe banimi aq sa u takonte sipas normave të strehimit dhe përbërjes familjare para datës 1.12.1992, por jo më tepër sesa dispononin. Privatizimi i këtyre banesave do të kryhej sipas kriterëve të ligjit nr. 7652, datë 23.12.1992 “Për privatizimin e banesave shtetërore” dhe të akteve nënligjore në zbatim të tij, duke i shtuar tarifës indeksin e korrigjimit të çmimeve. Qiramarrësit në banesa ish-pronë private, që kërkonin të siguronin banesë nëpërmjet tregut të lirë, përfitonin falas nga shteti diferencën e vlerës, sipas kostos aktuale të ndërtimit të Entit Kombëtar të Banesave, me tarifën e indeksuar.

31. Ligji nr. 9235, datë 29.7.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës” parashikoi rregullime të tjera ligjore lidhur me kategorinë e qytetarëve të pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar. Këto rregullime ligjore, konkretisht, pika 1 e nenit 9 të ligjit, u shfuqizuan nga Gjykata Kushtetuese si antikushtetuese me arsyetimin se kërkuesve jo vetëm u ishin cenuar të drejtat e fituara me ligjin nr. 8647, datë 24.7.2000, por edhe ishin diskriminuar në raport me pjesën tjetër të këtij grupi social që kishte përfituar në bazë të këtij ligji (*shih vendimin nr. 26, datë 2.11.2005 të Gjykatës Kushtetuese*). Pas shfuqizimit të këtij neni, Kuvendi miratoi ligjin nr. 9583, datë 17.7.2006, “Për disa ndryshime e shtesa në ligjin nr. 9235, datë 29.7.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës””, megjithatë edhe neni 9 i ligjit të ri u bë objekt i gjykimit kushtetues të iniciuar nga kërkuesi, dhe Gjykata Kushtetuese vendosi shfuqizimin e normës si të papajtueshme me Kushtetutën duke arsyetuar se, në esencë, parashikimet ligjore të kësaj dispozite janë të ngjashme me ato të pikës 1 të nenit 9 të ligjit nr. 9235, datë 29.7.2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, të shfuqizuara më parë. Meqenëse, me shfuqizimin e dispozitës, krijohet boshllëk ligjor lidhur me trajtimin e qiramarrësve të shtëpive ish-pronë private, Gjykata i rekomandoi Këshillit të Ministrave dhe Kuvendit të Shqipërisë të marrë masa për të bërë plotësimet e nevojshme në ligj (*shih vendimin nr. 11/2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

32. Në vitin 2012, Kuvendi miratoi, me fuqinë e ligjit, aktin normativ nr. 3, datë 1.8.2012 të Këshillit të Ministrave “Për lirimin e banesave pronarëve të ligjshëm nga qytetarët e pastrehë, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar”, i cili është objekt i kontrollit kushtetues.

33. Gjykata vëren se hartimi dhe miratimi i legjislationit që ka për qëllim rregullimin e problemeve ekonomike dhe sociale, në veçanti, të atyre që lidhen me kthimin dhe kompensimin e pronës, janë fenomene të lidhura ngushtë me ndryshimet thelbësore në sistemin e qeverisjes së një shteti, siç është kalimi nga regjimi totalitar në atë demokratik dhe reforma në strukturën politike, ligjore dhe ekonomike (*shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen “Maria Atanasiu dhe të tjerë kundër Rumanisë”, i datës 12.1.2011, § 149*). Për më tepër, natyra e ligjeve që parashikojnë njohjen, rikthimin dhe kompensimin e pronës të konfiskuar nën regjimin e mëparshëm komunist, në vetvete gjeneron një të drejtë të re pronësie në favor të personave që përmbushin

kushtet e titullaritetit të së drejtës, e drejtë kjo që mbrohet nga neni 1 i Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, që parashikon se: “*çdo person fizik ose juridik ka të drejtën e gëzimit paqësor të pronave të tij. Askush nuk privohet nga pronat e tij, përveçse në rastet e interesit publik dhe në bazë të kushteve të parashikuara në ligj dhe nga parimet e përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare*”.

34. Nën dritën e jurisprudencës më të fundit të GJEDNJ-së, Gjykata çmon se për të vlerësuar respektimin e nenit 1 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, është i nevojshëm një vlerësim i përgjithshëm i interesave të ndryshëm të përfshira, duke pasur parasysh që Konventa ka synim të ruajë të drejtat, të cilat janë praktike dhe efektive. Kur një çështje në interesin e përgjithshëm rrezikohet, i takon autoriteteve publike të veprojnë në kohën e përshtatshme, në mënyrë të duhur dhe të pranueshme (*shih vendimin pilot të GJEDNJ-së në çështjen “Manushaqe Puto dhe të tjerë kundër Shqipërisë”, i datës 31.7.2012, §168*). Kushti i baraspeshës përmbysset kur persona të veçantë ose grupe sociale të veçanta mbajnë një peshë individuale tej masës ose shkallës së duhur, sado i rëndësishëm të jetë interesi i grupeve të tjera ose i komunitetit në përgjithësi (*shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen “Radovici dhe Stanesku kundër Rumanisë”, i datës 2.2.2007*).

35. Legjislacioni i rikthimit të pronës, veçanërisht, nëse shoqërohet me zbatimin e reformave sociale dhe ekonomike, ka pak të ngjarë që të realizojë një drejtësi të plotë në kushtet e ndryshme të një numri të madh individësh të ndryshëm të përfshirë. Për këtë arsye, është në radhë të parë detyrë e autoriteteve përgjegjëse dhe, veçanërisht, e pushtetit ligjvënës të vlerësojë avantazhet dhe dizavantazhet e alternativave legjislative në dispozicion, duke pasur parasysh që ky është një vendim politik. Balancimi i të drejtave në fjalë, si dhe i përfitimeve apo i humbjeve të individëve të ndryshëm të prekur nga procesi i transformimit të sistemit ekonomik dhe ligjor të shtetit në fjalë, është një ushtrim jashtëzakonisht i vështirë (*shih vendimet e GJEDNJ-së në çështjet “Olaru dhe të tjerë kundër Moldavisë”, i datës 28.7.2009, § 55 dhe “Maria Attanasu dhe të tjerë kundër Rumanisë”, § 170-171*).

36. Një reformë radikale e sistemit ekonomik, politik të një vendi ose gjendja e financave të shtetit mundet të justifikojnë kufizime të forta të të drejtave themelore të individit, megjithatë rrethana të tilla nuk mundet të mbështeten në dëm të parimeve themelore që përshkruajnë Konventën (*shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen “Strain dhe të tjerë kundër Rumanisë”, i datës 30.11.2005*). Megjithatë, hapësira e vlerësimit që i është dhënë shtetit, sado e konsiderueshme qoftë, nuk mund të jetë e pakufizuar. Ushtrimi i diskrecionit të shtetit, madje edhe në kontekstin e reformave më komplekse, nuk mundet të sjellë rrjedhoja në kundërshtim me standardet e Konventës (*shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen “Maria Atanasu dhe të tjerë kundër Rumanisë”, i datës 12.1.2011*).

37. Çdo ndërhyrje në gëzimin e një të drejte ose lirie të njohur nga Konventa duhet të ndjekë një qëllim të ligjshëm. Parimi i “balancës së drejtë”, i mishëruar në nenin 1 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së, presupozon në vetvete ekzistencën e një interesi të përgjithshëm të komunitetit. Për shkak të njohurisë së tyre të drejtpërdrejtë mbi shoqërinë dhe nevojat e tyre, autoritetet kombëtare, në parim, janë më të mirëpozicionuara sesa gjykatësi ndërkombëtar për të vlerësuar se çfarë është në “interesin publik”, nocion i cili është detyrimisht i zgjeruar. Në veçanti, vendimi për të miratuar ligje që shpronësojnë pronën ose japin kompensim të financiar publikisht për pronat e shpronësuara do të përfshijë zakonisht shqyrtimin e çështjeve politike, ekonomike dhe sociale. Duke e konsideruar të natyrshme se shkalla e vlerësimit, e disponueshme nga ligjvënësi për zbatimin e politikave sociale dhe ekonomike, duhet të jetë e gjerë, GJEDNJ-ja ka shpallur se ajo duhet të respektojë vendimin e ligjvënësit se çfarë është në “interesin publik”, nëse ai vendim nuk është haptazi i pabazuar (*shih vendimin pilot të GJEDNJ-së në çështjen “Manushaqe Puto dhe të tjerë kundër Shqipërisë”, i datës 31.7.2012, §166*).

38. Koncepti kushtetues i interesit publik, siç është trajtuar tashmë nga jurisprudenca kushtetuese, është mjaft i gjerë dhe duhet parë në këndvështrimin e dispozitës konkrete që paraqitet për kontroll para saj. Është e vështirë të radhiten në mënyrë shteruese rastet e interesit publik ose të arsyes publike që të çojnë në kufizimin e një të drejte themelore. Ato mund të renditen vetëm negativisht, pra në aspektin e kufizimit konkret. Në praktikën kushtetuese është pranuar tashmë se ligjvënësi, parimisht, është i lirë të veprojë brenda hapësirës së tij normuese, duke përcaktuar qartë dhe rast pas rasti qëllimet që kërkon të arrijë (*shih vendimet nr. 4, datë 23.2.2011 dhe nr. 10, datë 12.3.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

39. Gjykata vëren se, në rastin konkret, ballafaqohen interesat e qiramarrësve në banesat e ish-pronarëve për strehim dhe interesat e pronarëve për të gëzuar të qetë pronën e tyre. Për të vlerësuar nëse këtë rast kushti i baraspeshës është përmbysur, pra nëse persona të veçantë ose grupe sociale të veçanta mbajnë një peshë individuale tej masës ose shkallës së duhur, sado i rëndësishëm të jetë interesi i grupeve të tjera, ose i

komunitetit në përgjithësi, Gjykata çmon të nevojshme të vlerësojë respektimin ose jo të parimit të proporcionalitetit nga “strategjia e ndërhyrjes” e Këshillit të Ministrave. Në funksion të përmbushjes së qëllimit dhe synimit të aktit normativ në përputhje me nenin 17 të Kushtetutës, Gjykata e sheh me vend të vlerësojë së pari, gjendjen e krijuar dhe së dyti, mbrojtjen dhe cenimin e së drejtave të përfshira, konkretisht, mbrojtjen dhe cenimin e të drejtës për strehim të qiramarrësve, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar, si dhe mbrojtjen dhe cenimin e së drejtës së pronës së pronarëve të ligjshëm.

40. Proporcionaliteti i një kufizimi vlerësohet rast pas rasti, duke pasur parasysh disa aspekte si balancën mes të drejtës së kufizuar dhe interesit publik ose mbrojtjes së të drejtave të të tjerëve, mjetin e përdorur në raport me gjendjen që e ka diktuar atë, të drejtën e cenuar dhe synimin që kërkon të arrijë legjislatori. Këto aspekte nuk duhet të analizohen veç e veç, por të gërshetuara me njëra-tjetrën (*shih vendimin nr. 12, datë 14.4.2010 të Gjykatës Kushtetuese*). Balanca mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik, nuk është gjë tjetër veçse gjetja nga legjislatori e pikës së ekuilibrit midis së drejtës së shtetit për të siguruar rendin publik e shoqëror nga njëra anë dhe mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të individit nga ana tjetër (*shih vendimin nr. 47, datë 26.7.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

41. Kjo e detyron ligjvënësin të zbatojë mjete të tilla ligjore, të cilat duhet të jenë efektive, d.m.th. të zgjedhura në mënyrë të tillë që të jenë të përshtatshme për realizimin e synimeve që ndiqen. Përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, gjë që do të thotë se synimi nuk mund të arrihet me mjete të tjera. Domosdoshmëria ka të bëjë gjithashtu edhe me përdorimin e mjeteve më pak të dëmshme për subjektet që u cenohen të drejtat dhe liritë. Kushti i përpjesëtimit të kufizimit me gjendjen që e ka diktuar, konkretizohet në kërkesën e domosdoshmërisë, dobishmërisë dhe proporcionalitetit, në kuptimin strikt të kufizimeve të imponuara. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin me ato të drejta që si rezultat i tij i nënshtrohen kufizimit, si dhe duke vlerësuar edhe mënyrën e kufizimit (*shih vendimet nr. 52, datë 5.12.2012 dhe nr. 16, datë 25.7.2008 të Gjykatës Kushtetuese*).

42. Në thelb të parimit të proporcionalitetit qëndron “ekuilibrimi i drejtë i interesave”, vlerësimi i rëndësishëm dhe objektiv i tyre, si dhe shmangia e konfliktit nëpërmjet përzgjedhjes së mjeteve të duhura për realizimin e tyre. Një kufizim do të konsiderohej në përputhje me standardet e parimit të proporcionalitetit, nëse: i) objektivi i ligjvënësit është mjaftueshëm i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës; ii) masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin - e thënë ndryshe ato nuk mund të jenë arbitrare, të padrejta, ose të bazuara mbi vlerësime alogjike; iii) mjetet e përdorura nuk janë më të ashpra sesa për të arritur objektivin e kërkuar - sa më të mëdha efektet e dëmshme të masës së përzgjedhur, aq më tepër objektivi për t’u arritur duhet të jetë i rëndësishëm, në mënyrë që masa të justifikohet si e nevojshme (*shih vendimin nr. 52, datë 5.12.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

43. Në kuadrin e përpjekjeve për të përmbushur objektivat sociale, 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 26.2.2007 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 Europiane, që janë barazia, drejtësia sociale, respekti për të drejtat e njeriut dhe ndalimi i diskriminimit, parime që gjenden të mishëruara edhe në Kushtetutë. Po ashtu, në vështrim të nenit 59 të Kushtetutës, mbrojtja sociale realizohet edhe përmes përmbushjes së objektivave sociale që shteti synon të realizojë, brenda kompetencave kushtetuese dhe mjeteve që disponon, si dhe në plotësim të nismës dhe të përgjegjësisë private. Kushtet dhe masa në të cilat mund të kërkohet realizmi i objektivave sociale i përket rezervës ligjore absolute, pra rregullimit me ligj të miratuar nga ligjvënësi. Të drejtat sociale dallojnë nga objektivat sociale, 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 (*shih vendimin nr. 34, datë 28.5.2012 të Gjykatës Kushtetuese*).

44. Gjykata konstaton se mbrojtja sociale e qiramarrësve, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuar, ka evoluar në përputhje me dinamikën e ndryshimeve të shoqërisë, si rezultat i përmbushjes së objektivave sociale të shtetit dhe, po ashtu, si rrjedhojë e kontrollit kushtetues të ligjeve që pasqyrojnë politikën dhe strategjinë sociale konkrete, që rregullonin nevojën dhe pritshmëritë të realiteteve sociale, të cilat ndryshojnë nga realiteti i sotëm social. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se konteksti në të cilin është trajtuar më parë e

drejta për strehim e qiramarrësve, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara, është i ndryshëm nga konteksti i rastit objekt shqyrtimi, ku e drejta për strehim ballafaqohet me të drejtën legjitime të pronarëve për të gëzuar të qetë dhe pa asnjë kufizim pronën e tyre.

45. Ndonëse çdo detyrim pozitiv i shtetit për të strehuar të pastrehët duhet të jetë i kufizuar (*shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen "O'Rourke kundër Mbretërisë së Bashkuar"*), Gjykata konstaton se në rastin konkret detyrimi pozitiv për të plotësuar nevojat për strehim të qiramarrësve konsiston në dhënien e kredisë me afat deri 30 vjet, me 0 (zero) % interes vjetor, sipas programit social të trajtimit me kredi të lehtësuar nga shteti, i cili ka marrë përsipër subvencionimin plotësisht të interesave të kredisë, subvencion, që në masë monetare e tejkalon vlerën e kredisë që do të duhet të paguhet nga individët e kësaj kategorie. Po ashtu, Gjykata konstaton se përveç mundësisë së marrjes së një kredie preferenciale, akti normativ parashikon edhe detyrime të tjera pozitive të shtetit, si trajtimi i individëve të kësaj kategorie me strehim në banesa sociale nga këshillat bashkiakë, duke pasur përparësi në programet e banesave sociale për qira, apo edhe sistemimi në qendrat e përkujdesjes për moshat e treta, për atë pjesë të kësaj kategorie sociale që është e paaftë të kujdeset për veten dhe pa persona të tjerë në ngarkim. Në vlerësimin e Gjykatës, kjo masë e fundit jo vetëm që synon në vetvete të garantojë parimin e shtetit social të sanksionuar në Preambulën e Kushtetutës, por ajo është edhe në pajtim të plotë me standardet e vendosura nga GJEDNJ-ja, për t'i siguruar strehim në raste të jashtëzakonshme, veçanërisht, individëve vulnerabël të shoqërisë.

46. Referuar parashikimeve ligjore të aktit në shqyrtim, Gjykata vlerëson se plotësimi i nevojave për strehim të kësaj kategorie sociale nuk do të përballohet plotësisht dhe kryesisht prej individëve të kësaj kategorie, por, përkundrazi, plotësimi i këtij detyrimi është parashikuar të ndahet midis shtetit dhe këtyre individëve.

47. Për sa i përket garantimit dhe respektimit të së drejtës së pronës së pronarëve të ligjshëm, GJEDNJ-ja konstaton dështimin e vazhdueshëm të autoriteteve kompetente shqiptare për të marrë masat e duhura ligjore, administrative, buxhetore, për të hequr të gjitha pengesat për dhënien e kompensimit për pronat e shtetëzuara ose të shpronësuara, për të parashikuar rregullat procedurale dhe për t'i zbatuar ato në praktikë, për të zbatuar vendimet gjyqësore dhe ato administrative, në funksion të njohjes së të drejtave të pronësisë. Ajo ka vlerësuar se këto mangësi vazhdojnë të çojnë në ndërhyrje të pajustificuara në të drejtën e gëzimit paqësor të pasurisë, në kuptim të nenit 1 të Protokollit nr. 1 të KEDNJ-së. Dështimi, po ashtu i vazhdueshëm, në përcaktimin e afateve të qarta kohore për kthimin e pronës *bona fide* krijojnë gjendje pasigurie në lidhje me realizimin e të drejtave të pronësisë, duke i ngarkuar pronarët e ligjshëm me një peshë jopërpjestimore dhe të tepërt (*shih vendimet e GJEDNJ-së në çështjet "Beshiri dhe të tjerë kundër Shqipërisë"*, i datës 12.2.2007; *"Driza kundër Shqipërisë"*, i datës 2.6.2008; *"Ramadhi kundër Shqipërisë"*, i datës 2.6.2008). Ndërsa Konventa nuk parashikon detyrimin e Shteteve për të kthyer pronat, kur vetë Shteti merr një vendim të tillë, ky i fundit duhet të zbatohet me qartësi dhe koherencë të arsyeshme, në mënyrë që të shmanget pasiguria dhe paqartësia për personat që kanë lidhje me çështjen (*shih vendimin e GJEDNJ-së në çështjen "Tudor Tudor kundër Rumanisë"*, i datës 24.6.2009).

48. Nën dritën e vendimeve të GJEDNJ-së, të cilat mundësojnë një zgjidhje më të shpejtë dhe më efektive të situatës jofunksionale që cenon në vazhdimësi, për një periudhë gati 20-vjeçare, të drejtën e pronës, të të metave rregullatore dhe/ose sjelljeve administrative të autoriteteve përgjegjëse shqiptare për zbatimin e vendimeve gjyqësore të formës së prerë, Gjykata i vlerëson si të nevojshme dhe proporcionale masat e përgjithshme, prioritare, të marra nga shteti shqiptar. Në këtë kuptim, Gjykata vlerëson se parashikimet ligjore të aktit në shqyrtim synojnë jo vetëm të vendosin një baraspeshë të drejtë në realizimin e interesit social të grupimit shoqëror, atij të qiramarrësve, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara, por mbi të gjitha, këto masa kanë efekt të drejtpërdrejtë në garantimin e së drejtës kushtetuese të pronës. Zgjidhja përfundimtare e këtij problemi, si çështje jo vetëm me interes publik, por, para së gjithash, me natyrë kushtetuese, përbën prioritet, pasi e drejta e pronës përbën një nga shtyllat kryesore ku mbështetet sistemi ekonomik dhe zhvillimi i vendit.

49. Në vështirim të sa më sipër, Gjykata vlerëson se kriteret dhe masat e parashikuara nga akti, objekt kundërshtimi janë proporcionale dhe të arsyeshme për të rivendosur një balancë të drejtë midis kërkesave të interesit të përgjithshëm të komunitetit dhe kërkesave të mbrojtjes të së drejtës themelore të pronës së pronarëve të ligjshëm, të cilët për shkak të kufizimit të përdorimit të pronës së tyre për një kohë të gjatë, po mbajnë një peshë individuale tej masës ose shkallës së pranueshme, çka, potencialisht, përbën shkak për cenimin e thelbit të së drejtës së tyre themelore të pronës.

50. Gjykata çmon, gjithashtu, se akti normativ me fuqinë e ligjit, përbën mekanizmin ligjor të përshtatshëm për të siguruar rendin publik e shoqëror, nga njëra anë dhe, mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të individit, nga ana tjetër. Duke pasur parasysh kërkesën se kur ballafaqohen interesa të ndryshëm, siç janë në rastin konkret, e drejta për strehim dhe e drejta e pronës, duhet të sigurohet baraspeshë midis tyre, Gjykata vlerëson se miratimi i aktit normativ apo ligjit justifikohet nga gjendja dhe nevojat që e diktuan këtë iniciativë. Për sa kohë aspektet e mësipërme duhet të analizohen të gërshetuara me njëra-tjetrën, Gjykata arrin në përfundimin se objektivi i ligjvënës, pikërisht garantimi i së drejtës së pronës, është mjaftueshëm i rëndësishëm për të justifikuar kufizimin e së drejtës për strehim. Masat e marra janë të lidhura në mënyrë të arsyeshme me objektivin e mësipërm, nuk janë arbitrare, as të padrejta ose të bazuara mbi vlerësime alogjike, nuk janë më të ashpra sesa ato të mëparshme, por përkundrazi janë më të favorshme. Detyrimi i qiramarrësve, banues në banesat ish-pronë e subjekteve të shpronësuara, për të liruar shtëpitë ish-pronë private, justifikohet si i nevojshëm në rastin konkret dhe ndërhyrja e parashikuar në aktin normativ, objekt kundërshtimi, siguron baraspeshën e kërkuar mes së drejtës së kufizuar dhe interesit publik.

51. Për rrjedhojë, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuar për cenimin e parimit të sigurisë juridike, të të drejtave të fituara, të parimit të mosdiskriminimit, është i pabazuar.

D. Në lidhje me pretendimet e tjera

52. Kërkuar ka pretenduar, gjithashtu, se akti objekt kundërshtimi cenon parimin e ndarjes dhe balancimit midis pushteteve. Këshilli i Ministrave ka ushtruar kompetenca ligjvënëse, duke nxjerrë aktin normativ, si dhe duke parashikuar kategori të reja të titujve ekzekutivë, përtej atyre që parashikon KPC-ja. Nga ana tjetër, parashikimi i detyrimit të gjykatave të shkallëve të para për mospezullimin e titujve ekzekutivë cenon pavarësinë e pushtetit gjyqësor dhe të drejtën themelore për një proces të rregullt ligjor, sanksionuar nga neni 42 i Kushtetutës dhe neni 6 i KEDNJ-së.

53. Referuar natyrës së pretendimeve të kërkuar, Gjykata rithekson qëndrimet e mbajtura në vendimmarrjet e saj të mëparshme se nuk është detyrë e saj shqyrtimi i përplasjeve dhe papajtueshmërive mes dy ligjeve të ndryshme apo ligjeve dhe kodeve. Në juridiksionin kushtetues hyjnë papajtueshmëria e ligjeve apo kodeve me Kushtetutën, kurse mënyra e të kuptuarit, e të zbatuarit të ligjit dhe harmonizimit ndërmjet dispozitave të tij me ligje të tjera, nuk janë çështje që i përkasin kontrollit kushtetues dhe, për rrjedhojë, nuk janë objekt shqyrtimi nga Gjykata Kushtetuese (*shih vendimin nr. 35, datë 10.10.2007 të Gjykatës Kushtetuese*).

54. Në vështrim të sa më sipër, Gjykata çmon se, përderisa nuk vëren cenim të parimeve kushtetuese, si: siguria juridike, parimi i mosdiskriminimit dhe parimi i proporcionalitetit, siç pretendon kërkuar, ky i fundit nuk legjitimohet për të kërkuar kontrollin e kushtetutshmërisë së aktit (ligjit) në vështrim të neneve 7 dhe 116 të Kushtetutës (*shih vendimin nr. 4, datë 23.2.2011 të Gjykatës Kushtetuese*).

55. Në përfundim, Gjykata, bazuar në analizën në tërësi të pretendimeve të kërkuar, vlerëson se akti normativ (ligji) nuk bie në kundërshtim me kërkesat e neneve 15, 17, 18, 101 të Kushtetutës; të neneve 6 dhe 8 të KEDNJ-së dhe të nenit 1 të Protokollit shtesë të KEDNJ-së; të neneve 2 dhe 11 të Paktit Ndërkombëtar për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore. Për këto arsye, kërkesa e kërkuar për shfuqizimin e aktit (ligjit) objekt shqyrtimi, si të papajtueshëm me Kushtetutën dhe KEDNJ-në, është e pabazuar dhe, për rrjedhojë duhet rrëzuar.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në mbështetje të nenit 131/a të Kushtetutës dhe nenit 72 të ligjit nr. 8577, datë 10.2.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë” njëzëri,

VENDOSI:

- Rrëzimin e kërkesës.

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

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