VENDIM
Nr. 2, datë 18.2.2013

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	“	“
Vitore Tusha	anëtare e	“	“
Sokol Berberi	anëtar i	“	“
Fatmir Hoxha	anëtar i	“	“
Admir Thanza	anëtar i	“	“
Xhezair Zaganjori	anëtar i	“	“

me sekretare Edmira Babaj, në datë 29.5.2012, mori në shqyrtim në seancë gjyqësore me dyer të hapura çështjen nr. 16/2 Akti që i përket:

KËRKUES: Shoqata e Xheniereve të Shqipërisë, përfaqësuar nga Kadri Muka, me deklarim.

SUBJEKTE TË INTERESUARA: Kuvendi i Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Arjeta Cefa me autorizim.

Këshilli i Ministrave të Republikës së Shqipërisë, përfaqësuar nga Marsida Xhaferllari, me autorizim.

Ministria e Financave, përfaqësuar nga Gentian Opre, me autorizim.

Instituti i Sigurimeve Shoqërore, përfaqësuar nga Ali Emini dhe Merita Selita, me autorizim.

OBJEKTI: 1. Shfuqizimi si antikushtetues i ligjit nr. 10367, datë 23.12.2010 “Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5, datë 10.11.2010 të Këshillit të Ministrave “Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 10 142, datë 15.5.2009” “Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të Policisë së Shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të Shpëtimit e të Punonjësve të Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm në Republikën e Shqipërisë”;

2. Shfuqizimi si antikushtetues i kreut II, fjala “neto” germat “c” dhe “e”; kreu V pika 2 fjala “neto” të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 793, datë 24.9.2010 “Për zbatimin e ligjit nr. 10 142, datë 15.5.2009 “Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura, të punonjësve të Policisë së Shtetit, të Gardës së Republikës, të Shërbimit Informativ të Shtetit, të Policisë së Burgjeve, të Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të Shpëtimit e të punonjësve të Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm në Republikën e Shqipërisë””, të ndryshuar me vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 252, datë 9.2.2011.

BAZA LIGJORE: Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë nenet 1/1, 3, 4 pika 1 e 2, 15/1, 18/2, 124/1, 131, shkronja “a” dhe 134/1, shkronja “f”.

GJYKATA KUSHTETUESE,

pasi dëgjoi relatorin e çështjes, Xhezair Zaganjori, përfaqësuesin e palës kërkuese që kërkoi pranimin e kërkesës, përfaqësuesit e subjekteve të interesuara që kërkuan rrëzimin e kërkesës dhe pasi shqyrtoi çështjen në tërësi,

VËREN:

I

1. Kuvendi i Republikës së Shqipërisë (Kuvendi), në datën 15.5.2009, miratoi ligjin nr. 10 142, i

cili bënte disa ndryshime në masën dhe mënyrën e përllogaritjes së pensionit suplementar të ushtarakëve të liruar. Këto ndryshime u kundërshtuan nga Shoqata e Ushtarakëve të Shqipërisë para Gjykatës Kushtetuese.

2. Gjykata Kushtetuese (Gjykata), me vendimin nr. 33, datë 24.6.2010, shfuqizoi si antikushtetues nenin 14/2 dhe nenin 27 të këtij ligji.

3. Pas hyrjes në fuqi të vendimit të Gjykatës, u miratua vendimi i Këshillit të Ministrave (VKM) nr. 793, datë 24.9.2010 "Për zbatimin e ligjit nr. 10 142, datë 15.5.2009 Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve...", me anë të të cilit u parashikua se "*deri në reflektimin ligjor të vendimit nr. 33, datë 24.6.2010 të Gjykatës Kushtetuese, përfitimet dhe efektet financiare që rrjedhin prej tyre llogariten dhe zbatohen sipas ligjit nr. 10 142, datë 15.5.2009 pa ndryshime"*.

4. Më pas, Këshilli i Ministrave miratoi aktin normativ me fuqinë e ligjit nr. 5, datë 10.11.2010 "Për disa shtesa dhe ndryshime në ligjin nr. 10 142, datë 15.5.2009 Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve"".

5. Kuvendi, në datë 23.12.2010, miratoi ligjin nr. 10 367, datë 23.12.2010 "Për miratimin e aktit normativ me fuqinë e ligjit nr. 5, datë 10.11.2010...".

6. Në zbatim të këtij akti, u miratua vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 252, datë 9.2.2011 "Për disa shtesa dhe ndryshime në vendimin e Këshillit të Ministrave nr. 793, datë 24.9.2010 "Për zbatimin e ligjit nr. 10 142, datë 15.5.2009 Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve..."", me anë të të cilit u vendos si pagë referuese mujore me qëllim llogaritjen e pensionit suplementar paga mujore *neto*. Sipas kërkuesit, referimi te paga *neto* sjell ulje të masës së pensionit. Për këtë arsye, kërkuesi iu drejtua me kërkesë Gjykatës, e cila me vendimin nr. 31, datë 5.3.2012 të Kolegjit, vendosi t'ia kthejë kërkesën për plotësim duke i kërkuar paraqitjen e përllogaritjes në shifra konkrete të masës së pensionit sipas akteve të reja, me qëllim vërtetimin e pretendimit të kërkuesit se aktet e reja kanë sjellë cenim të një të drejte të fituar më parë.

7. Në datën 26.3.2012, kërkuesi e paraqiti përsëri kërkesën të shoqëruar me përllogaritjet konkrete.

8. *Kërkuesi* pretendon se aktet objekt kërkese janë antikushtetuese dhe duhet të shfuqizohen, pasi:

8.1 Nuk është zbatuar në thelb vendimi i Gjykatës nr. 33/2010. Aktet kanë dalë disa muaj me vonesë nga hyrja në fuqi e vendimit të Gjykatës. Gjithashtu, aktet që kundërshtohen, kanë ndryshuar pjesë të dispozitave ligjore që nuk janë gjetur antikushtetuese nga kjo Gjykatë, prandaj ato nuk duhej të ishin prekur nga ligjvënësi. Aktet objekt kërkese nuk garantuan qëndrueshmërinë dhe vijimësinë që synonte vendimi i Gjykatës Kushtetuese.

8.2 Është cenuar parimi i sigurisë juridike, pasi aktet që kundërshtohen, parashikojnë një masë pensioni më të ulët se më parë. Shkak për këtë është vendosja e termit pagë referuese mujore *neto*, e cila jep si rezultat një masë pensioni më të ulët se ajo që përfitonin më parë. Këto rregullime bien ndesh edhe me praktikën e Gjykatës Kushtetuese. Sipas akteve objekt kërkese, masa e pensionit të parakohshëm për vjetërsi shërbimi nga 50% e pagës mesatare referuese bruto për 15 vite vjetërsi, u ul në masën 22.5% të pagës mesatare referuese neto për vit shërbimi.

9. *Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Kuvendi,* duke kërkuar rrëzimin e kërkesës, parashtroi këto prapësime:

9.1 Kërkuesi nuk legjitimohet t'i drejtohet kësaj Gjykate, pasi ai nuk mund të kërkojë shfuqizimin e një akti normativ, i cili nuk ka për objekt vetëm rregullimin e skemës së pensioneve për anëtarët e shoqatës që ai përfaqëson, por edhe të subjekteve të tjera, të cilat përmbushin kushtet për të përfituar pensionin, sipas akteve që kundërshtohen para kësaj Gjykate.

9.2 Ndërhyrja për përllogaritjen e pensionit suplementar është bërë me qëllim normalizimin e situatës së pensioneve, pasi, pas hyrjes në fuqi të vendimit nr. 33/2010 të Gjykatës, skema e pensioneve për kategoritë përkatëse të ligjit pësoi një diskordancë të madhe dhe shkaktoi anomali për të gjithë skemën e përfitimeve në përgjithësi. Kjo ndodhi si shkak i heqjes së tavanit të përfitimeve suplementare duke i hapur rrugën krijimit të diferencave të mëdha dhe jo të arsyeshme midis masës së pensionit të parakohshëm dhe pagës mesatare neto nga puna. Shifra që duhet të mbulohet nga shteti bëhet e papërballueshme dhe rrezikon seriozisht realizimin e së drejtës së të gjithë përfituesve të tjerë nga kjo

skemë. Akti objekt kërkese parashikon që përfitimi nga pensioni të përllogaritet si pjesë e përfitimit faktik mujor nga puna dhe nuk mund të jetë më i madh se paga neto që një ushtarak merr gjatë kohës që është në marrëdhënie pune.

9.3 Masa e pensionit e përllogaritur sipas formulës së re mbështetet në mundësinë reale buxhetore, ajo siguron respektimin e parimeve të funksionimit të skemave suplementare, si dhe ruajtjen e raporteve më të arsyeshme midis pensionit suplementar të ushtarakëve, atij të pleqërisë dhe pagës neto nga puna.

10. *Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Këshilli i Ministrave,* kërkoi rrëzimin e kërkesës me këto argumente:

10.1 Kërkuesi nuk legjitimohet në kërkimet e tij, pasi nuk arrin të provojë interesin dhe dëmin real që i vjen nga zbatimi i akteve që kundërshton. Ai nuk jep argumente bindëse që të vërtetojnë pasojat negative që vijnë nga referimi te paga neto e pensionit suplementar. Gjithashtu, kërkuesi nuk përfaqëson të gjithë kategoritë e ushtarakëve që përfshihen në rregullimet e akteve konkrete.

10.2 Nuk cenohet parimi i sigurisë juridike, pasi ndryshimet në ligj janë bërë të diktuara nga interesi publik. E drejta për pension nuk është e drejtë kushtetuese, por objektiv social dhe si i tillë nuk mund të kërkohet gjyqësisht.

10.3 Nuk cenohet parimi i barazisë para ligjit, pasi ligji rregullon ndryshe kategori të ndryshme subjektesh, sipas viteve të punës dhe kontributit të tyre.

11. *Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Ministra e Financave*, duke kërkuar rrëzimin e kërkesës, parashtroi këto prapësime:

11.1 Ligji i kundërshtuar nuk cenon parimet kushtetuese. Ai ka për qëllim të rregullojë balancat e përcaktuara për mbrojtjen sociale nga sigurimi shoqëror në Shqipëri dhe t'i përshtatë këto përfitime me mundësitë financiare për përballimin e tyre nga buxheti i shtetit. Duke qenë se përfitimi për kategori të caktuara krijonte shpenzime të konsiderueshme dhe të papërballueshme për buxhetin e shtetit, skema duhej të rishikohej.

11.2 Në bazë të përllogaritjeve të kryera në zbatim të dispozitave të nenit 14 të ndryshuar, koordinuar me rregullat e përcaktuara në nenin 29 të ligjit, efektet financiare vjetore shtesë mbi ato të llogaritura sipas dispozitave fillestare të ligjit, për përfituesit aktualë dhe ata që presin llogaritjen e përfitimeve përllogariten në 1.164 milionë lekë. Këto efekte financiare shtesë i përfitojnë rreth 7400 persona nga 11.312 persona që trajtohen me pensione të parakohshme për vjetërsi shërbimi. Përfitimi mujor për personat që kanë dalë në reformë nga viti 2004 e në vazhdim, përllogaritet nga 41.000 lekë e lart, ndërkohë mbi këto të ardhura nuk aplikohet tatimi mbi të ardhurat personale dhe ndërkohë që pensioni maksimal i pleqërisë për 35 vite shërbim është i kufizuar me dyfishin e pensionit bazë ose 21.380 lekë në muaj. Veç kësaj, për këta persona nga buxheti i shtetit paguhet edhe kontributi i sigurimit shoqëror të detyrueshëm, ndërkohë që të gjithë të punësuarit kontributin prej 11.2% të pagës e përballojnë nga të ardhurat e tyre mujore.

11.3 Parashikimi i përllogaritjes së pensionit të parakohshëm për vjetërsi shërbimi bëhet mbi pagën mesatare referuese neto të momentit kur një përfitues përfiton pension. Në këtë mënyrë, përfitimi nga pensioni përllogaritet si pjesë e përfitimit faktik mujor nga puna dhe teorikisht nuk mund të jetë më i madh se paga neto që një ushtarak apo punonjës policie merrte gjatë kohës që ishte në punë. Ligji gjithashtu, harmonizon përfitimet dhe i bën të krahasueshme me ato që përfitohen nga skemat e tjera, ndërkohë vendos të drejtën e zgjedhjeve më të favorshme në rastet kur mundësitë e përfitimeve janë nga disa skema suplementare të financuara nga shteti.

12. *Përfaqësuesi i subjektit të interesuar, Instituti i Sigurimeve Shoqërore,* u shpreh kundër pranimit të kërkesës duke parashtruar se ligji i ri merr përsipër të sigurojë një raport të drejtë mes kontributit dhe përfitimit duke iu përgjigjur edhe vjetërsisë në punë. Skema e mëparshme shkaktonte probleme të pariparueshme për buxhetin e shtetit për shkak të masës së madhe të përfitimit që rezultonte nga përllogaritjet. Kështu p.sh. një ushtarak me gradë major me 30 vite pune nëse do të trajtohej me ligjin e pandryshuar, do të merrte një pension që do të ishte afërsisht 2210 lekë, kurse me ligjin e ndryshuar do të ishte 3391 lekë. Në rastet kur një ushtarak ka pasur vetëm 15 vite punë, pagesa do të jetë më e ulët pra në proporcion me vitet e kontributit, gjë që mundësohet tashmë me skemën e re të pensionit suplementar.

Qëllimi i ligjvënësit është që të rrisë pensionet suplementare për ata ushtarakë që kanë mbushur moshën 65 vjeç, pra janë në prag të pensionit dhe jo për të gjithë ushtarakët megjithëse mund të kenë më pak vite punë.

II

1. Mbi legjitimimin e kërkuesit

13. Subjekti i interesuar, Kuvendi, pretendon se kërkuesi nuk legjitimohet në kërkimet e tij, pasi nuk arrin të justifikojë interesin e drejtpërdrejt në çështjen konkrete. Gjykata në lidhje me këtë pretendim vëren se, bazuar në dispozitat kushtetuese dhe ligjore që rregullojnë veprimtarinë e saj, legjitimiteti i kërkuesit përbën një nga parakushtet procedurale për ta vënë atë në lëvizje. Bazuar në aktet e krijimit të kërkuesit, Gjykata çmon se kërkuesi përfshihet në rrethin e subjekteve "*organizata të tjera*" të parashikuara në nenin 134, pika 1, shkronja "f" të Kushtetutës, të cilat kanë legjitimitet për t'iu drejtuar asaj.

14. Referuar nenit 134/2 të Kushtetutës, shoqatat dhe organizata të tjera janë subjekte që ushtrojnë në mënyrë të kushtëzuar të drejtën për të iniciuar gjykime të kontrollit të kushtetutshmërisë së normës, duke pasur legjitimitet kushtetues vetëm për çështjet që lidhen me interesat e tyre. Në këtë kuptim, ato 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 vendimet nr. 31/2010; nr. 4/2011 të Gjykatës Kushtetuese).*

15. Kërkuesi është regjistruar si subjekt juridik me vendimin nr. 2434, datë 4.12.2008 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, me objekt veprimtarie, midis të tjerave *"mbrojtjen e interesave të ushtarakëve xhenierë dhe ushtarakëve në përgjithësi, aktivë, rezervë dhe në lirim, në pension dhe veteranë, si dhe të familjeve të tyre kudo që ndodhen"*. Ai arrin të justifikojë interesin e tij për shkak se aktet që kundërshtohen prekin drejtpërdrejt të drejtën e tij për të përfituar sigurimin shoqëror suplementar. Në këtë vështrim, Gjykata vlerëson se kërkuesi legjitimohet për ta vënë atë në lëvizje, sepse objekti i akteve që kundërshtohen si antikushtetuese është përcaktimi i përfituesve, masës, kritereve dhe procedurës së përfitimit të sigurimeve shoqërore suplementare të ushtarakëve të liruar, anëtarë të kësaj organizate.

2. Mbi pretendimin për cenimin e parimit të sigurisë juridike

16. Kërkuesi pretendon se nëpërmjet akteve që kundërshton është ulur përfitimi nga sigurimi shoqëror suplementar, pasi ligji ka ndryshuar mënyrën e përllogaritjes së tij. Kërkuesi pretendon se rregullimi i ri i bërë nga Këshilli i Ministrave, miratuar me ligj të Kuvendit, pas daljes së vendimit nr. 33/2010 të Gjykatës, e ka ulur masën e përfitimit të pensionit suplementar. Sipas tij, shkak për këtë është bërë vendosja e pagës referuese mujore *neto*, gjë që, sipas përllogaritjeve, ka çuar në zvogëlimin e masës së pensionit suplementar që i takon të përfitojë.

17. Gjykata vëren se, referuar kreut II shkronja A të vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 793, datë 24.9.2010 *"paga mujore referuese është paga bazë mujore për gradë dhe shtesat mbi pagë me karakter të përhershëm ose paga mujore bazë për funksion dhe shtesat, e cila zbatohet për të njëjtën gradë a funksion në datën kur personave përfitues u lind e drejta për përfitim"*. Kjo dispozitë ka ndryshuar sipas nenit 2 shkronja E e vendimit të Këshillit të Ministrave nr. 252, datë 9.2.2011 që parashikon se *"paga mesatare referuese, e përcaktuar dhe e llogaritur sipas shkronjave "a" deri në "dh" të këtij kreu, kthehet në pagë mesatare referuese neto, pas zbritjes së shumës së kontributit të detyrueshëm të sigurimit shoqëror; kontributit të detyrueshëm të sigurimit shëndetësor; tatimit mbi të ardhurat personale dhe kontributit të sigurimit suplementar që mbahen nga paga, sipas përcaktimeve të bëra nga legjislacioni në fuqi në kohën kur personit i ka lindur e drejta për përfitim. Paga mesatare referuese neto evidentohet sipas formularit bashkëlidhur."*

18. Po kështu, duke iu referuar nenit 8 të ligjit nr. 9418, datë 20.5.2005 "Për sigurimin shoqëror suplementar të ushtarakëve të Forcave të Armatosura të Republikës së Shqipërisë", paga referuese përkufizohet si *"paga bazë mujore për gradë, sipas viteve të shërbimit, së bashku me shtesat që përfiton ushtaraku i së njëjtës gradë në çastin e lindjes së të drejtës së përfitimit."*

19. Nga sa më sipër, Gjykata vlerëson se ajo që ka ndryshuar është referimi i përllogaritjes te vlera neto e pagës. Nga studimi i akteve që kundërshtohen, si dhe deklarimet e palëve gjatë seancës

gjyqësore, rezulton qartë se shtimi i fjalës *neto* ka çuar në ulje të masës së përfitimit të pensionit suplementar të ushtarakëve të liruar. Për këtë arsye, Gjykata vlerëson se pretendimi i kërkuesit për uljen e masës së pensionit suplementar dhe cenimin e sigurisë juridike është i bazuar.

20. Gjykata rikonfirmon se parimi i sigurisë juridike garanton parashikueshmërinë e sistemit normativ. Nxjerrja e normave juridike nuk i shërben vetëm zgjidhjes së një konflikti të mundshëm apo rregullimit të një situate të parregulluar më parë. Ky proces duhet të krijojë përshtypjen te subjektet e së drejtës se përmbajtja e normave juridike garanton siguri dhe qëndrueshmëri për të ardhmen. Siguria juridike trajtohet edhe si kusht për vlefshmërinë materiale të një akti, duke garantuar pandryshueshmërinë në parim të akteve normative, ku i kushtohet vëmendje rregullimit të situatave pa ndryshime substanciale në vazhdimësi, pasi në të kundërt do t'i vendosnim subjektet e së drejtës në pozicione të papëlqyeshme dhe të pafavorshme për ta. Përmbledhtazi, ligjvënësi duhej të mbajë parasysh se një situatë të rregulluar më parë, parimisht, mund ta ndryshojë vetëm nëse kjo sjell pasoja pozitive - konkretisht, trajtim më të mirë (financiar ose jo) – për subjektet përfituese dhe jo kur ndryshimi i akteve ligjore e përkeqëson situatën pra, kur i heq subjekteve përfituese një të drejtë të fituar më parë. Megjithatë, kjo Gjykatë ka theksuar se parimi i sigurisë juridike nuk mund të prevalojë në çdo rast. Kjo do të thotë se nëse paraqitet rasti që një rregullim ligjor i ndryshëm 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 vendimet nr. 26/2005; nr. 10/2008; nr. 33/2010 të Gjykatës Kushtetuese*).

21. Kushtetuta nuk ndalon çdo ndryshim të një situate të favorshme ligjore. Kështu, në këtë drejtim, duhet parë në çdo rast se në çfarë mase dhe deri ku, besimi që ka qytetari në situatën e favorshme ligjore paraqitet i rëndësishëm për t'u mbrojtur nga normat dhe parimet kushtetuese, si dhe cilat janë arsyet për një mbrojtje të tillë. Ligjvënësi ka detyrimin të rregullojë në mënyrë më të hollësishme të drejtat e parashikuara në Kushtetutë. Në kuadrin e këtij rregullimi ai nuk mund të prekë ato të drejta, kufijtë e të cilave në Kushtetutë janë parashikuar shprehimisht si të pacenueshme. Të drejtat e tjera kushtetuese ai mund t'i kufizojë vetëm në kushtet e nenit 17 të Kushtetutës, pra për një interes publik, për të mbrojtur të drejtat e të tjerëve me mënyra dhe forma që të jenë në përpjesëtim me gjendjen që e ka diktuar ndryshimin dhe pa prekur thelbin e së drejtës. Rastet e kufizimit të të drejtave themelore nga ligjvënësi, gjatë marrjes së masave të ndryshme legjislative me qëllim mbrojtjen e një interesi publik, mund të çojnë në cenim të parimit të sigurisë juridike, i cili nuk mund të prevalojë ndaj të parit. Për këtë arsye, Gjykata, në rastin konkret, duhet të analizojë nëse ndërhyrja e ligjvënësit ka qenë e nevojshme, pra e diktuar nga një interes publik, e arsyeshme dhe në përpjesëtim me gjendjen që ka diktuar ndërhyrjen, si dhe nëse ka prekur thelbin e së drejtës.

22. Si kriter i parë i kufizimeve, pas ekzistencës së ligjit në kuptimin formal, gjë e cila në çështjen konkrete rezulton të jetë respektuar nga ligjvënësi, vjen interesi publik. Koncepti kushtetues i interesit publik, ashtu siç është trajtuar në praktikë të vazhdueshme nga Gjykata, 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 çështjet që përbëjnë interes publik ose të arsyes publike që mund të justifikojnë ndërhyrjen në një të drejtë themelore. Ato mund të renditen vetëm negativisht, pra në aspektin e kufizimit të çdo rasti konkret. Në këtë mënyrë, pajtueshmëria e masës kufizuese të marrë nga ligjvënësi me praninë ose jo të nevojës së kufizimit duhet të verifikohet në aspektin e kushteve të vendosura nga neni 17/1 i Kushtetutës dhe konkretisht të ekzistencës së interesit publik.

23. Në çështjen në shqyrtim para kësaj Gjykate, përfaqësuesja e subjektit të interesuar, Këshillit të Ministrave, theksoi se arsyet përse u bë ndërhyrja në përllogaritjen e pensioneve suplementare të grupit të përfaqësuar nga kërkuesi ishin: a) efekti i papërballueshëm për buxhetin e shtetit; b) reduktimi i borxhit publik; c) presioni negativ i krizës globale financiare; ç) konsolidimi fiskal i qeverisë; d) funksionimi normal i skemës së sigurimeve shoqërore; dh) natyra e sigurimit shoqëror suplementar. Këto argumente, të cilat u vlerësuan në dritën e interesit publik dhe nevojës për ndërhyrje të ligjvënësit dhe ekzekutivit në të drejta të fituara më parë, Gjykata i konsideron si shkaqe të arsyeshme dhe proporcionale, në kuptim të nenit 17 të Kushtetutës.

24. 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. 10/2008; nr. 16/2008; nr. 12/2010; nr. 18/2010; nr. 4/2011 të Gjykatës Kushtetuese). Në çështjen konkrete, Gjykata vlerëson se interesi publik, së pari, është i lidhur drejtpërdrejt me mirëfunksionimin e buxhetit të shtetit dhe mbajtjen në kontroll të borxhit publik nga qeveria. Kjo e fundit është përgjegjëse për stabilitetin ekonomiko-financiar të vendit dhe për këtë arsye ka detyrimin të ndërhyjë në çdo rast kur një gjë e tillë rrezikon të përkeqësohet. Qëndrueshmëria e buxhetit të shtetit është e rëndësishme të garantohet në çdo kohë, por ajo merr një rëndësi të veçantë gjatë periudhave të vështira që diktohen nga kriza ekonomike globale, prej së cilës nuk mund të përjashtohet sistemi ekonomiko-financiar shqiptar. Parë në këtë këndvështrim, është në interesin e të gjithë shtetasve marrja e çdo mase të nevojshme ekonomiko-financiare me qëllim shmangien e rreziqeve potenciale të mosfunksionimit të skemës së buxhetit shtetëror. Gjykata rithekson se mbajtja në kontroll e borxhit publik dhe në këtë mënyrë dhe e pasojave të krizës financiare globale, e cila nuk mund të mos ndikojë edhe buxhetin e shtetit shqiptar, është arsye legjitime dhe proporcionale për të ndërhyrë në skemën e sigurimeve suplementare.

25. Së dyti, në funksion të qëndrueshmërisë së buxhetit të shtetit dhe borxhit publik, Gjykata thekson se sistemi i sigurimeve shoqërore konsiderohet "i hapur", që nënkupton se ndryshimet janë jo vetëm të pranueshme, por edhe të pashmangshme. Sistemi i sigurimeve shoqërore, për shkak të karakterit të tij të gjerë dhe të hapur dhe mënyrës së funksionimit, nuk i jep mundësi individit të kërkojë modifikimin e këtij sistemi, edhe në rastet kur për shkak të këtij sistemi individit mund t'i vijnë pasoja jo të favorshme. Duke qenë e lidhur drejtpërdrejt me buxhetin e shtetit, përgjegjësia për mirëfunksionimin e skemës së sigurimeve shoqërore është kompetencë ekskluzive e ligjvënësit në bashkëpunim me ekzekutivin. Natyrisht, është e pritshme që ndërhyrja e ligjvënësit në çdo rast të bëhet duke iu përmbajtur kufijve të Kushtetutës. Iniciativa e ligjvënësit në këtë fushë mbetet veçanërisht e gjerë. Faktorët që nxisin ndryshimet në sistemin e sigurimeve shoqërore mund të jenë çështje me interes të gjerë publik, si: përpjekja për ta bërë sa më të drejtë sistemin për të dyja palët (përfitues dhe kontribues), situata financiare e buxhetit, si dhe faktorë të tjerë socialë. Ndërhyrjet që mund t'i bëhen sistemit të pensioneve duhet t'i shërbejnë konsolidimit të tij dhe stabilitetit ekonomiko-financiar me qëllim funksionimin e skemës së pensioneve sipas parimit që gjithkush ka të drejtën e përfitimit të një sigurimi sa më të mirë e të përshtatshëm me mënyrën e jetesës *(shih vendimet BVerfGE 11, 221; BverfGE 76, 220 të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane.)*

26. Së treti, Gjykata vlerëson se natyra e sigurimit shoqëror suplementar është e ndryshme nga sigurimi shoqëror bazë. Qëllimi i të parit është shmangia e pasojave negative në ushtrimin e funksionit të një kategorie të caktuar të punonjësve, si dhe garantimi e ruajtja e të ardhurave për sigurimin e nevojave jetike të tyre. Ndërsa sigurimi shoqëror bazë është një e drejtë kushtetuese ekonomiko-sociale dhe si e tillë lidhet me detyrimin e shtetit për të qenë aktiv e për t'u garantuar shtetasve sigurimin e mjeteve të përshtatshme për nevoja jetësore në rastet e fatkeqësive, sëmundjeve, invaliditetit, pleqërisë dhe papunësisë së padëshiruar *(shih vendimet nr. 33/2010 dhe 9/2007 të Gjykatës Kushtetuese).* Për këtë arsye, ndryshimi i skemës së përfitimeve suplementare mbetet në diskrecion të politikave dhe mundësive të ekzekutivit, kurse prekja e skemës së sigurimeve shoqërore bazë nuk duhet kurrsesi të pësojë ndryshime të tilla që të përkeqësojë ndjeshëm jetën e shtetasve që përfitojnë këtë sigurim. Nisur nga sa më lart, Gjykata vlerëson se gjendet para interesit publik që e justifikon ndërhyrjen e ligjvënësit në skemën e sigurimeve suplementare.

27. Gjykata rithekson, gjithashtu, se një kusht tjetër që duhet të respektojë ligjvënësi gjatë ndërhyrjes në një situatë të rregulluar më parë është edhe respektimi i raportit të drejtë midis ndërhyrjes dhe gjendjes/situatës që e ka diktuar atë. Ky kusht e imponon ligjvënësin të evidentojë nevojën reale të ndërhyrjes në të drejtat individuale në një situatë konkrete. Baraspeshimi i ndërhyrjes me gjendjen që e ka diktuar atë imponon 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 kërkohet të arrihen. Gjithashtu, Gjykata, në jurisprudencë të vazhdueshme, ka mbajtur qëndrimin se parimi i proporcionalitetit nënkupton që ndërhyrja e ligjvënësit për kufizimin e një të drejte ose lirie të caktuar të bëhet me mjete të përshtatshme që i përgjigjen drejt qëllimit që synohet të arrihet *(shih vendimet nr. 10/2008; nr. 4/2011 të Gjykatës Kushtetuese).* Përveç kësaj, përdorimi i këtyre mjeteve duhet të jetë i domosdoshëm, çka 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, të dobishmërisë dhe të proporcionalitetit. Respektimi i këtyre kushteve kërkon një analizë të kujdesshme në çdo rast konkret, duke ballafaquar interesin publik që dikton kufizimin me të drejtat që kufizohen. Në këtë drejtim, Gjykata thekson se respektimi i përmbushjes së kushteve të mësipërme të kufizimit kërkon një trajtim të diferencuar, në varësi të të drejtave dhe lirive individuale që i nënshtrohen kufizimit *(vendimi nr. 16/2008 i Gjykatës Kushtetuese).*

28. Në këndvështrim të këtyre kritereve kushtetuese, Gjykata vlerëson se në çështjen në shqyrtim është evidente se masa e përfitimit të sigurimit suplementar është zvogëluar si pasojë e vendosjes si pagë referuese pagën mujore neto. Kjo u pranua edhe nga subjektet e interesuara, Kuvendi, Këshilli i Ministrave dhe Ministria e Financave, gjatë seancës plenare të zhvilluar para kësaj Gjykate. Sipas tyre, kjo ulje ishte bërë si rezultat i mosfunksionimit sipas parimeve bazë të skemës së pensioneve duke sjellë si pasojë që vlera financiare e fondit të pensionit për këtë kategori përfituesish të ishte jo vetëm e papërballueshme për buxhetin e shtetit, por edhe joreale, pasi personat që dilnin në pension të parakohshëm merrnin një pension të përafërt me pagën reale që përfitonin duke qenë në marrëdhënie pune. Për këtë arsye, ishte e domosdoshme që, me iniciativën e Këshillit të Ministrave, të përllogaritej masa e pensionit suplementar duke mbajtur parasysh raportet e drejta shërbim/pagë dhe shërbim/pension. Sipas subjekteve të interesuara, në rast se pensionet e ushtarakëve të liruar do të vazhdonin të përllogariteshin me skemën para hyrjes në fuqi të akteve objekt shqyrtimi, kjo do të sillte një efekt të papërballueshëm për buxhetin e shtetit dhe cenimin e parimit të barazisë midis subjekteve të ndryshme që përfitonin pension të parakohshëm.

29. Gjykata çmon se aktet objekt shqyrtimi respektojnë raportin e drejtë midis interesit publik dhe garantimit të mirëfunksionimit të buxhetit publik, i cili do të pësonte një goditje të konsiderueshme nëse nuk bëhej ndërhyrja në skemën e pensioneve. Aktet që kundërshtohen nuk mohojnë të drejtën për përfitimin e sigurimit suplementar, ato vetëm bëjnë një përllogaritje, e cila është reale dhe e arsyeshme në raport me të gjithë kategoritë e subjekteve përfituese, duke respektuar në këtë mënyrë edhe parimin e barazisë mes përfituesve. Gjykata vlerëson se, megjithëse skema e re e llogaritjes së masës së sigurimit suplementar ka sjellë uljen e të ardhurave për përfituesit, kjo ndërhyrje është në përpjesëtim të drejtë me qëllimin që e ka diktuar atë. Siç u tha më lart, qëllimi që kërkon të arrijë ekzekutivi/ligjvënësi me anë të rregullimit të ri është mbajtja e skemës së sigurimeve brenda parimeve bazë të saj, pra të raporteve të drejta dhe të arsyeshme midis masës së sigurimit të parakohshëm dhe pagës mesatare neto nga puna. Diferencimet që ekzistonin para kësaj ndërhyrjeje cenonin parimet dhe rregullat në fushën e pagave dhe të tatimit mbi të ardhurat personale, si dhe shkaktonin një detyrim të papërballueshëm për buxhetin e shtetit duke e rrezikuar atë seriozisht. Gjykata konstaton se masa e pensionit e përllogaritur sipas formulës së re mbështetet në mundësitë reale buxhetore, ajo siguron respektimin e parimeve të funksionimit të skemave suplementare, si dhe ruajtjen e raporteve të arsyeshme midis pensionit suplementar të ushtarakëve, atij të pleqërisë dhe pagës neto nga puna. Në këtë këndvështrim, edhe pretendimi i kërkuesit se vendimi nr. 33/2010 i Gjykatës Kushtetuese nuk është zbatuar, është i pabazuar, pasi në çështjen në shqyrtim, shkaqet për të cilat subjekti i interesuar, Këshilli i Ministrave, ka vendosur ndryshimin e formulës përllogaritëse të pensionit suplementar janë të ndryshme nga ato të paraqitura në çështjen e gjykuar në vitin 2010. Këto shkaqe u analizuan më sipër nga Gjykata.

30. Nisur nga sa më lart, Gjykata çmon se, megjithëse parimi i sigurisë juridike është prekur nga rregullimi i ri, kjo ndërhyrje është bërë duke respektuar kriteret kushtetuese për këtë qëllim të parashikuara nga neni 17/1 i Kushtetutës, konkretisht mbrojtjen e interesit publik, vendosjen e një raporti të drejtë midis së drejtës së cenuar dhe qëllimit që synohet të arrihet nëpërmjet ndërhyrjes legjislative, si dhe ruajtjen e thelbit të së drejtës për sigurim shoqëror.

PËR KËTO ARSYE,

Gjykata Kushtetuese e Republikës së Shqipërisë, në bazë të neneve 131/a, 134/1/f të Kushtetutës dhe neneve 49/2 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), Vitore Tusha, Vladimir Kristo, Admir Thanza, Sokol Berberi, Xhezair Zaganjori, Fatmir Hoxha