

E DREJTA E STREHIMIT & SIGURIA E STREHËS



Dhjetor 2015

Studim mbi efektivitetin e legjislacionit shqiptar për strehimin dhe mbrojtjen e sigurisë së banesës nga dëbimet me forcë

Ky publikim është përgatitur me mbështetjen e Civil Rights Defenders.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e Qendrës Res Publica dhe në asnjë mënyrë nuk reflekton opinionin e Civil Rights Defenders.

Grupi i punës për hartimin e këtij raporti përbëhet nga:

Dorian Matlija
Irena Dule
Theodoros Alexandridis
Arbesa Kurti

Botues: Qendra “Res Publica”
Redaktor: Dorian Matlija
Tirazhi: 200 kopje
Layout & Print: Expo Vision Albania

E DREJTA E STREHIMIT & SIGURIA E STREHËS

Studim mbi efektivitetin e legjislacionit shqiptar për strehimin
dhe mbrojtjen e sigurisë së banesës nga dëbimet me forcë

PËRMBAJTJA

5 Hyrje

7 Sfondi

9 E drejta e strehimit në të drejtën ndërkombëtare

9 E drejta për strehim, apo e drejta për të zotëruar një banesë?

10 Standardet e strehimit në të drejtën ndërkombëtare

16 Standardet për mbrojtjen nga dëbimet me forcë

19 Jurisprudenca e organeve ndërkombëtare për dëbimet: një theks në rritje i parandalimit

19 Çështje dëbimesh kundër Shqipërisë që po shqyrtohen nga trupa gjyqësore dhe quasi gjyqësore ndërkombëtare

20 Njohja nga shteti shqiptar i mungesës së mbrojtjes së të drejtës së strehimit në rendin e brendshëm juridik

21 Nga njohja te veprimi: disa masa pozitive...

25 E drejta e strehimit në të drejtën vendase

25 E drejtë strehimi apo objektiv social strehimi?

26 Legjislacioni shqiptar me efekt në të drejtën e strehimit

36 Mungesa e akteve ligjore me lidhur me dëbimet

42 Zbatimi në praktikë i programeve sociale të strehimit nga njësitë e qeverisjes vendore

47 Raste studimi

47 Çështja e ish qiramarrësve që jetonin në shtëpitë e kthyerë pronarëve

48 Raste të dëbimit të komunitet rom

50 Gjykimi abstrakt i kushtetutshmërisë së nenit 17 të ligjit nr. 183/2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9780 “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar

51 Viktimat e dhunës në familje. Rasti M.K.

53 Konkluzione & Rekomandime

53 Konkluzioe

55 Rekomandime

1. HYRJJE

Ky studim është përgatitur nga qendra Res Publica, me mbështetjen e Civil Rights Defenders, në kuadër të projektit “Promovimi i të drejtës së strehimit për shtresat në nevojë”. Projekti implementohet në një moment të rëndësishëm, kur diskutohet publikisht mbi draft reformën për strategjinë e strehimit. Res Publica është pjesëmarrëse aktive në konsultimin publik të këtij drafti.

Studimi ka për qëllim vlerësimin e legjislacionit shqiptar lidhur me garancitë për të drejtën e strehimit dhe sigurisë së banesës, në raport me standardet ndërkombëtare në këtë fushë. Studimi synon të promovojë përfshirjen e këtyre standardeve që nuk janë adresuar në legjislacionin shqiptar përmes diskutimeve në kuadër të konsultimit publik të Draft Strategjisë për Strehimin 2015 – 2025. Gjithashtu studimi ka për qëllim ndërgjegjësimin e praktikienëve dhe advokimin përmes litigimit për implementimin e këtyre standardeve, në rendin e brendshëm juridik.

Ky studim është i ndarë në 4 pjesë kryesore:

- Në pjesën e parë analizohen parimet dhe standartet e të drejtës ndërkombëtare përfshirë praktikën e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) dhe Komitetit për të Drejtat e Njeriut të Kombeve të Bashkuara (KDNJKB).
- Në pjesën e dytë analizohet legjislacioni vendas lidhur me programet sociale të strehimit dhe e ligjeve të tjerë që ndikojnë në mënyrë të tërthortë në çështjen e strehimit, si dhe jepet një informacion lidhur me zbatimin në praktikë të programeve sociale të strehimit nga ana e pushtetit vendor.
- Në pjesën e tretë trajtohen 4 raste studimi që i përkasin ish qiramarrësve që jetonin në shtëpitë e kthyer pronareshë, komunitetit rom/egjiptian, viktimave të dhunës në familje dhe mungesën e mbrojtjes gjyqësore efektive në rastet e shembjes së banesës nga autoritetet që inspektojnë ndërtimet, apo për shkak të përjashtimit nga legalizimi.
- Në pjesën e fundit jepen përfundimet dhe rekomandimet, veçanërisht të lidhura me ndryshimin e mozaikut legjislativ vendas që ndikon në realizimin e të drejtës për strehim dhe siguri të banesës.

Grupi i punës që realizoi studimin përbëhet nga:

- Av. Dorian Matlija
- Av. Irena Dule
- Av. Theodoros Alexandridis
- Av. Arbesa Kurti

2. SFONDI

E drejta për strehim sanksionohet si një e Drejtë Themelore e Njeriut në një numër të madh aktesh ndërkombëtare të ratifikuara nga Shqipëria, ndër të cilat përmendim Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, e cila është me efekte të menjëhershme mbi legjislacionin tone (siç parashikohet në Kushtetutën e Shqipërisë). Gjithashtu, mbrojtja e kësaj të drejte përforcohet edhe më tej nga praktika e konsoliduar e Gjykatës Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe Komitetit të të Drejtave të Njeriut pranë OKB.

Qasja në strehimin e përshtatshëm është një parakusht për ushtrimin e të drejtave të tjera themelore dhe për pjesëmarrjen e plotë në shoqëri. Megjithatë, e drejta e strehimit në legjislacion shqiptar nuk gjen mbrojtje të përshtatshme dhe konform akteve ndërkombëtare, në këtë fushë.

Mungesa e një kuadri të përshtatshëm ligjor për të drejtën për strehim, e kombinuar me mungesën e ekzistencës së një politike efektive të strehimit social, ka pasoja në çështjet si dëbime të dhunshme, akomodim të papërshtatshëm ose mungesës së strehimit në grupet shoqërore si komuniteti rom, familjet më të ardhura të ulëta, të pastrehët që kanë rezultuar mes kategorisë së ish qeramarrësve të banesave shtetërore, ish pronë private, apo edhe për viktimat e dhunës në familje.

Disa nga këto grupe vulnerabël, siç janë komuniteti rom apo ish qiramarrësit në banesa ish pronë private, jetojnë në kushte të pasigurta të banimit. Avokatë të këtyre grupeve kanë theksuar në mënyrë të përsëritur nevojën për një mbrojtje më të mirë të së drejtës për strehim.

Gjetjet e monitorimit të bërë nga qendra Res Publica në kuadër të këtij studimi sjellin një pamje reale të situatës. Siç parashtrohet edhe në vijim të këtij studimi, është bërë një monitorim i organeve të pushtetit vendor, për mënyrën se si ata zbatojnë në praktikë programet sociale të strehimit, dhe se sa mbështetje marrin ata nga organet e pushtetit qendror. Gjithcka më sipër është bërë me qëllim evidentimin e problemeve në legjislacion dhe në praktikë, për të krijuar një bazë të shëndoshë argumentuese në ndihmë të shtytjes përpara të procesit ligjvënës me qëllim riparinimin e ligjeve, orientimin e strategjive, dhe ndërgjegjesimin e zyrtarëve dhe përfaqësuesve të komuniteteve.

3. E DREJTA E STREHIMIT NË TË DREJTËN NDËRKOMBËTARE

3.1. E drejta për strehim, apo e drejta për të zotëruar një banesë?

Një perceptim që haset shpesh në shoqëri të ndryshme, përfshirë edhe atë shqiptare, është se e drejta për strehim është efektivisht e barazvlershme me të drejtën për të zotëruar një shtëpi. Me fjalë të tjera, strehim është parë kryesisht si një zotërim (pronësi), ndërkohë që format e tjera të strehimit (të tilla si strehim me qira apo strehimin social), ku elementi “pronësi” mungon, nuk konsiderohen të kënaqshme. Si rezultat, në shumë vende politikat e strehimit drejtohen në një masë të madhe nga dhënia e kredive për të blerë shtëpi.

Shtetet nuk kanë asnjë detyrim për të siguruar që të gjithë të zotërojnë një shtëpi në cilësinë e pronarit. Nga ana tjetër, është e gabuar që strehimi të shihet si një çështje tregu, pasi kjo mund të sjellë shkelje të rënda të së drejtës për strehim. Kështu, Raportuesi Special i OKB-së për strehimin e përshtatshëm, si një komponent i së drejtës për standarde të përshtatshme të jetesës, ka kritikuar mënyrën se si shtetet mbështeten vetëm te kreditë, duke i trajtuar ato si komponent kryesor të programeve të strehimit. Kjo vjen për shkak se kreditë janë subjekt i peripecive vendase dhe, gjithnjë e më shumë në rritje, të tregut financiar botëror. Kështu, mbështetja mbi kreditë mund të shtyjë kredimarrësit më tej në borxh. Sipas Raportuesit Special të OKB-së:

“64. Duke shqyrtuar ndikimin e këtyre politikave [përkatësisht politikave kombëtare të strehimit që promovojnë pronësinë mbi shtëpitë me anë të dhënies së kredive] në rajone të ndryshme të botës, Raportuesi Special është i mendimit që këto politika kanë dështuar për të promovuar mundësitë për strehim për të varfërit. Evidencat tregojnë se politikat e strehimit të bazuara ekskluzivisht në lehtësimin e kredive për pronësinë mbi banesat, janë të papajtueshme me realizimin e plotë të së drejtës për strehim të përshtatshëm të atyre që jetojnë në varfëri, duke dështuar në sigurimin e një banese të përshtatshme, të përballueshme dhe të mirëpozicionuar si zgjidhje të strehimit për të varfërit.”¹

¹ Raport i Raportuesit Special të Kombeve të Bashkuara për strehimin e përshtatshëm si një komponent i të drejtës për standarde të përshtatshme jetese. UN General Assembly doc. A/67/286, datë 10 Gusht 2012, gjendet në: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-67-286.pdf>

Raportuesi Special i OKB-së advokoi një ndryshim të skemës së shteteve për strehimin dhe u kërkoi atyre të miratojnë programe të integruara dhe të veçanta për grupe të caktuar, për të ofruar strehim social dhe forma të tjera të ndihmës sociale (të tilla si miratimi i skemave të qirave të kontrolluara), si komponentë kryesore të së drejtës së strehimit².

Në mënyrë të ngjashme, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka mbajtur qendrimin që imponimi i kufizimeve të përdorimit të pronës (p.sh. përmes zyrtarizimit të skemave të qirave të kontrolluara, duke mbuluar pagimin e qirasë nën nivele edhe nën çmimet e zbatueshme të tregut) përbën: “... një qëllim legjitim të politikës sociale, rregullimi i së cilës nuk mund të libet tërësisht në dorë të forcave të tregut.”³

3.2. Standardet e Strehimit në të Drejtën Ndërkombëtare

Standartet e Kombeve të Bashkuara

E drejta e strehimit përfshihet në një numër të madh instrumentesh ndërkombëtare që nga viti 1948, kur kjo e drejtë u përmend në Deklaratën Universale të të Drejtave të Njeriut⁴. E drejta e strehimit që nga kjo kohë është riafirmuar më pas në Konventën Ndërkombëtare për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore (KNDESK)⁵ e cila detyron shtetet anëtare të marrin të gjitha masat e nevojshme për të realizuar të drejtën e një strehimi të përshtatshëm. Traktate të tjera si Konventa për Eliminimin e të gjitha Formave të Diskriminimit kundër Grave (KEFDG)⁶, Konventa për të Drejtat e Fëmijëve (KDF)⁷ dhe Konventa lidhur me Statusin e Refugjatëve⁸ gjithashtu përmbajnë parashikime për të drejtën e strehimit.

Në Komentin e Përgjithshëm nr. 4 për të drejtën e strehimit të përshtatshëm⁹, organi i OKB-së, Komiteti për të Drejtat Ekonomike, Sociale, Kulturore (KDESK) të Kombeve të Bashkuara, i ngarkuar me monitorimin e implementimin e KNDESK, vendosi një standart lidhur me të drejtën për strehim. Sipas KDESK, e drejta për strehim nuk duhet të barazohet me pasjen e një çatie mbi kokë por duhet parë si e drejta për të jetuar diku në mënyrë të sigurt, në paqe dhe me dinjitet. KDESK gjithashtu thekson se e drejta e strehimit duhet të sigurohet për të gjithë njerëzit pavarësisht të ardhurave të tyre, dhe të implementohet në një mënyrë që përputhet me burimet e tyre. Kjo mund të kërkojë për shembull që jo vetëm qiraja, por edhe shpenzimet e strehimit (si energjia elektrike apo uji) të caktohen në një nivel të tillë, që pjesa e mbetur e të ardhurave të personit të jenë të mjaftueshme për të përballuar nevojat e tjera

2 Po aty, faqet 22-23.

3 Spath Holme Ltd k. The United Kingdom (dec), nr. 78031/01, 14 Maj 2002, faqe 6.

4 Neni 25.1, ‘Cdokush ka të drejtë të jetojë në kushte jetese të përshtatshme për shëndet dhe mirëqenie të vetes dhe familjes së tij, ku përfshihen ushqimi, veshje, strehë [...]’ Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara (1948), gjendet në:

<http://www.un.org/en/documents/udhr/>

5 Asambleja e Kombeve të Bashkuara (1966), neni 11(1),

<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>

6 Asambleja e Kombeve të Bashkuara (1981), neni 14.2 (h):

<http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm>

7 Asambleja e Kombeve të Bashkuara (1990), neni 27.3:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/>

8 Asambleja e Kombeve të Bashkuara (1951), neni 21:

<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

9 KDESK (1990) Komenti i Përgjithshëm nr 4, E drejta e strehimit të përshtatshëm:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>

bazë. Gjithmonë sipas KDESK, e drejta e strehimit është një e drejtë shumëdimensionale, që konsiston në përmbushjen e 7 kritereve në vijim, të cilat duhet të jenë kumulative që e drejta të konsiderohet tërësisht e realizuar:

a. Siguria ligjore e banesës

Komenti i Përgjithshëm nr. 4

(a) Banesa shprehet në forma të ndryshme, duke përfshirë qiranë (publike e private), strehimin kooperativ, strehimin pronësues, strehimin emergjent dhe vendqëndrimet jo-formale, duke përfshirë okupimin e tokës apo të pronës. Pavarësisht nga lloji i banimit, të gjithë njerëzit duhet të kenë një lloj shkalle sigurie të posedimit, që u garanton mbrojtje ligjore kundrejt dëbimit me forcë, ngacmimeve dhe kërcënimeve të tjera. Rrjedhimisht, Shtetet palë duhet të ndërmarrin masa të menjëhershme që synojnë dhënien e sigurisë ligjore të banesës për ata persona dhe familje të cilave u mungon një gjë e tillë, duke u konsultuar me personat dhe grupet që ndikohen nga ky fenomen;

b. Disponueshmëria e shërbimeve, materialeve, mjediseve dhe infrastrukturës

Komenti i Përgjithshëm nr. 4

(b) Një shtëpi e përshtatshme duhet të përmbajë mjedise të caktuara për shëndetin, sigurinë, rehatinë dhe ushqimin. Të gjithë personat përfitues të së drejtës së strehimit të përshtatshëm, duhet të kenë akses të përshtatshëm në burime natyrore dhe të zakonshme, ujë të pijshëm të sigurt, energji për gatim, ngrohje dhe ndriçim, instalime hidro-sanitare dhe ato të larjes, mjete për ruajtjen e ushqimit, heqjen e mbeturinave, sistemin e drenazhimit dhe shërbimet emergjente;

c. Përballueshmëria

Komenti i Përgjithshëm nr. 4

(c) Kostoja personale apo ajo e familjes e lidhur me strehimin duhet të jetë në një nivel të tillë që plotësimi dhe gëzimi i nevojave të tjera bazë të mos kërcënohen apo kompromentohen. Shtetet palë duhet të ndërmarrin hapa për të siguruar që përqindja e kostove të lidhura me familjen, në përgjithësi, të jetë në proporcion me nivelin e të ardhurave. Shtetet palë duhet të sigurojnë subvencionime për shtëpitë për ata persona që nuk kanë mundësi ta përballojnë strehimin, si edhe të sigurojnë forma financiare për shtëpitë të cilat të reflektojnë në mënyrë të përshtatshme nevojat për strehim. Në përputhje me parimin e përballueshmërisë, qiramarrësit duhet të mbrohen me mjetet e duhura kundrejt niveleve të paarsyeshme të qirave apo rritjes së qirave. Në shoqëritë ku materialet natyrore përbëjnë edhe burimet kryesore të materialeve të ndërtimit për shtëpitë, Shtetet palë duhet të ndërmarrin hapa në mënyrë që të sigurojnë disponueshmërinë e materialeve të tilla;

d. Banueshmëria*Komenti i Përgjithshëm nr. 4*

(d) Strehimi i përshtatshëm kërkon që streha të jetë e banueshme, duke i siguruar banorëve hapësirë të përshtatshme dhe t'i mbrojë ata nga i ftohti, lagështira, nxehtësia, shiu, era apo kërcënimet e tjera ndaj shëndetit, rreziqet strukturore dhe agjentët transmetues të sëmundjeve. Po ashtu, duhet të garantohet edhe siguria fizike e banorëve. Komiteti i inkurajon Shtetet palë që të aplikojnë në mënyrë të kuptueshme Parimet e Shëndetit për Strehimin, të përgatitura nga OBSH-ja, e cila e sheh strehimin si një faktor mjedisor që në më të shumtën e herëve lidhet me kushtet që favorizojnë sëmundjet në analizat epidemiologjike; p.sh. strehimi dhe kushtet e jetesës jo të përshtatshme dhe të mangëta janë të lidhura rregullisht me nivelet e larta të vdekshmërisë dhe sëmundshmërisë;

e. Akses*Komenti i Përgjithshëm nr. 4*

(e) Strehimi i përshtatshëm duhet të sigurojë akses për të gjithë ata që banojnë aty. Grupet e pafavorizuara duhet të kenë qasje të plotë e të qëndrueshme në burimet e përshtatshme të strehimit. Prandaj, këtyre grupeve të pavaforizuara, të tillë si: të moshuarit, fëmijët, personat me aftësi të kufizuar, personat me sëmundje të pashërueshme, individët me AIDS, personat me probleme të vazhdueshme mjekësore, të sëmurët mendorë, viktimat e fatkeqësive natyrore, personat që jetojnë në zonat e prekshme nga fatkeqësitë dhe grupet e tjera, duhet t'u jepet një lloj shkalle përparësie në sferën e strehimit. Si ligji, ashtu edhe politikat e strehimit, duhet të marrin tërësisht parasysh nevojat e veçanta të strehimit të këtyre grupeve. Në shumë Shtete palë, rritja e aksesit në tokë për segmentet shoqërore pa tokë apo të varfra të shoqërisë, duhet të përbëjë një qëllim politik qendror. Detyrimet e qarta të qeverisë duhet të zhvillohen në mënyrë të tillë që të synojnë konfirmimin e së drejtës së të gjithëve për të siguruar një vend të sigurt ku të jetojnë në paqe e dinjitet, përfshirë këtu edhe aksesin në tokë, si një e drejtë;

f. Vendndodhja*Komenti i Përgjithshëm nr. 4*

(f) Strehimi i përshtatshëm kërkon që banesa të jetë në një vend që lejon aksesin në mundësitë e punësimit, shërbime shëndetësore, shkolla, qendra të kujdesit për fëmijët dhe mjedise të tjera sociale. Kjo është e vërtetë, si për qytetet e mëdha, ashtu edhe për zonat rurale, ku kostot e përkohshme dhe financiare të të shkuarit në punë mund të vendosin një barrë edhe më të madhe në buxhetin e familjeve të varfra. Në mënyrë të ngjashme, strehimi nuk duhet të ndërtohet në zona të ndotura dhe as në afërsi të madhe me burime të ndotura që do të kërcënonin të drejtën e shëndetit të banorëve;

g. Përshtatshmëria kulturore

Komenti i Përgjithshëm nr. 4

(g) Mënyra se si ndërtohen shtëpitë, materialet e ndërtimit të përdorura dhe politikat që i mbështesin këto duhet që në mënyrë të përshtatshme të mundësojnë shprehjen e identitetit kulturor dhe diversitetin e strehimit. Veprimtaritë që synojnë zhvillimin apo modernizimin e sferës së strehimit duhet të sigurojnë që dimensionin kulturor të strehimit të mos sakrifikohet, dhe kjo, inter alia, duke siguruar mjediset teknologjike moderne aty ku është e mundur;

Duke pasur parasysh që realizimi i plotë i kësaj të drejte kërkon burime intensive dhe shumë kohë, Komiteti u shpreh se detyrimet për shtetet anëtare dyfishohen. Së pari, shtetet duhet të angazhohen, në masën maksimale të burimeve të tyre, që të sigurojnë gradualisht realizimin e plotë të të drejtave të parashikuara në KNDESK, duke përfshirë edhe të drejtën për strehim. Që të përmbushin këtë detyrim, shtetet duhet të marrin të gjitha masat e nevojshme legjislative, administrative, financiare, arsimore dhe sociale për realizimin e plotë të së drejtës për strehim. Së dyti, detyrimet e caktuara janë detyrë e menjëhershme e shteteve, pavarësisht nivelit të tyre të prosperitetit; këtu përfshihet sigurimi i masave ligjore korrigjuese kundër diskriminimit¹⁰, hartimi i strategjive dhe monitorimi i shkallës së realizimit të së drejtës për strehim.

Me fjalë të tjera, mungesa e fondeve publike nuk mund të përdoret si justifikim për të mos ndërmarrë asnjë hap në drejtim të realizimit të së drejtës për strehim. Edhe vendet që përballen me vështirësi të mëdha financiare duhet të miratojnë programe të përshtatshme dhe me kosto sa më efektive për personat më vulnerabël të shoqërisë. Përveç kësaj, në disa raste, masat që duhet të merren nga shtetet thjesht do të kërkonin që shtetet të heqin dorë nga praktikatat e caktuara dhe të angazhohen në krijim e lehtësirave për grupet e prekura - për shembull, duke toleruar ndërtimin e banesave informale.

Komiteti gjithashtu shprehet se KNDESK vendos një detyrim minimal për të siguruar strehë/banesë. Nëse një numër i konsiderueshëm individësh në një shtet janë të privuar nga strehimi, atëherë shteti në fjalë ka dështuar në përmbushjen e detyrimit të tij sipas KNDESK. Së fundi, miratimi i ndonjë mase regresive mund të bëhet vetëm nëse është plotësisht e justifikuar¹¹. Kështu, privimi i personave nga një strehim me standart të mirë apo një strehim të paktën të barabartë konsiderohet masë regresive.

10 CESCR (2009) General Comment No. 20, Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights, gjendet në:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>

11 CESCR (1990) General Comment 3, The nature of States Parties obligations, gjendet në:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>.

Për çështjen e “realizimit progresiv” të të drejtave ekonomike, sociale dhe kulturore, shih gjithashtu Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2-6 Qershor 1986, i cili gjendet në:

<http://www.uu.nl/faculty/leg/NL/organisatie/departementen/departementrechtsgeleerdheid/organisatie/onderdelen/studieeninformatiecentrummenserenrechten/publicaties/simspecials/20/Documents/20-10.pdf>

si dhe the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Maastricht, 22-26 Janar 1997, i cili gjendet në:

http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html

Komenti i Përgjithshëm nr. 4

10. Pavarësisht nga niveli i zhvillimit të vendit, ekzistojnë hapa të caktuar që duhet të ndërmerren në mënyrë të menjëhershme. Ashtu siç njihet edhe në Strategjinë Globale të Strehimit dhe në analizat e tjera ndërkombëtare, shumë nga masat që kërkohen në promovimin e së drejtës së strehimit do të kërkonin vetëm abstenimin nga ana e qeverisë lidhur me praktika të caktuara dhe një angazhim në lehtësimin e “vetë-ndihmës” nga ana e grupeve të ndikuara. Deri në masën që hapa të tillë konsiderohen se shkojnë përtej burimeve maksimale në dispozicion të një Shteti palë, nevojitet që të kërkohet sa më shpejt që të jetë e mundur bashkëpunim ndërkombëtar, në përputhje me Nenet 11 (1), 22 dhe 23 të Konventës, dhe që rrjedhimisht për këtë gjë të informohet edhe Komiteti.

11. Shtetet palë duhet t'i japin përparësinë e duhur atyre grupeve sociale që jetojnë në kushte të pafavorshme, duke iu kushtuar atyre vemendje të veçantë. Politikat dhe legjislacioni duhet që në mënyrë korresponduese të mos hartohen për përfitimin e grupeve tashmë të favorizuara të njerëzve në kurriz të të tjerëve. Komiteti është në dijeni që faktorë të jashtëm mund të ndikojnë në të drejtën e vazhdueshme të përmirësimit të kushteve të jetesës, dhe se në shumë Shtete palë kushtet e përgjithshme të jetesës kanë pësuar rënie gjatë viteve 1980. Megjithatë, siç është vënë re edhe nga Komiteti në Komentin e tij të Përgjithshëm Nr. 2 (1990) (E/1990/23, shtojca III), pavarësisht nga problemet e jashtme të shkaktuara, detyrimet në bazë të Konventës vazhdojnë të aplikohen dhe janë ndoshta edhe më të rëndësishme gjatë kohëve të turrjeve ekonomike. Prandaj Komiteti vëren se rënia e përgjithshme e kushteve të jetesës dhe strehimit, e cila në mënyrë të drejtëpërdrejtë i atribuohet politikave dhe vendimmarrjeve legjislative të Shteteve Palë, në mungesë të masave shoqëruese kompensuese, do të jetë e papajtueshme me detyrimet sipas Konventës.

Një tjetër çështje që ka të bëjë me të drejtën e strehimit lidhet me të drejtën për ta mbrojtur atë gjyqësisht. KNDESK ka theksuar se një mënyrë për të promovuar të drejtat ekonomike, sociale dhe kulturore është siguri i mjeteve të duhura ligjore për rivendosjen e tyre në vend¹². Në këtë aspekt është e rëndësishme të theksohet se më 10 Dhjetor 2008, Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara adoptoi Protokollin Sugjerues të KNDESK, i cili i jep kompetencë Komitetit të marrë dhe të shqyrtojë kërkesa që lidhen me ankesat që kanë individët për shkelje të të drejtave të parashikuara në KDNEK, duke përfshirë edhe të drejtën e strehimit¹³. Në shtator 2015, Komiteti dha vendimin e tij të parë në një rast kundër Spanjës. Në vendimin e tij, Komiteti vuri re se Spanja kishte shkelur të drejtën e personit për strehim duke kufizuar aksesin e tij në gjykatë me qëllim kundërshtimin e dëbimit të ndodhur, si pasojë e procedurave të një regjimi të veçantë të kredisë hipotekore, pas dështimit të personit për të paguar këstin e rradhës¹⁴.

12 CECR (1990) General Comment 3, The nature of States Parties obligations, gjendet në: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CECSR/Pages/CECSRIndex.aspx>

13 Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara (2008),: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/A-RES-63-117.pdf>
Protokolli hyri në fuqi në 5 Maj 2013.

14 Një përshkrim i çështjes jepet në deklaratën për shtyp të OKB, 18 Shtator 2015, gjendet në: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16457&LangID=E>

Standardet e Këshillit të Evropës

Konsiderata të njëjta, në mos identike, mund të gjenden në materialet (vlerësimet e raporteve të shteteve dhe vendimet e tij në lidhje me ankesa kolektive të sjella kundër shteteve anëtare) të Komitetit Evropian për të Drejtat Sociale (KEDS) të Këshillit të Evropës, organ ky i ngarkuar me mbikëqyrjen e zbatimit të Kartës Sociale Evropiane të Rishikuar. E drejta për strehim është e mbrojtur nga dy nene të këtij instrumenti (nenet 16 dhe 31 të Kartës Sociale Evropiane të Rishikuar)¹⁵, të cilët në lidhje me strehimin sjellin detyrime për shtetet anëtare. Ndërkohë që Shqipëria nuk ka rënë dakord për të respektuar asnjë nga nenet dhe as nuk ka aderuar në mekanizmin e ankesave kolektive¹⁶, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut është referuar në mënyrë të përsëritur në punën e KEDS, duke u udhëzuar dhe frymëzuar se si duhen interpretuar dispozitat përkatëse të Konventës Evropiane, duke përfshirë edhe ato dispozita që nuk janë miratuar nga shteti palë i paditur¹⁷. Në çdo rast, duhet theksuar se të gjitha parimet e përcaktuara nga ana e KEDS janë reflektuar edhe në Rekomandimi Rec (2005) 4 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, për përmirësimin e kushteve të banimit të romëve dhe udhëtarëve në Evropë¹⁸.

KEDS ka adresuar gjerësisht të drejtën e strehimit mes të tjerash përgjatë një serie ankimesh kolektive. Kështu sipas vendimit të tij sa i takon Ankimit Kolektiv nr. 27/2004, Europen Roma Rights k. Italisë, KEDS e interpretoi nenin 31, paragrafin 1, si më poshtë:

“Neni 31§1 garanton aksesin në strehim të përshtatshëm, që nënkupton banesë strukturalisht të sigurt; si nga pikëpamja e higjenës, ashtu edhe shëndetit, që do të thotë që ka të gjitha pajisjet bazë si ujë, ngrohje, lehtësi sanitare; mbledhje e ujrave të zeza; elektricitet; jo shumë e zhurmshme dhe me siguri ligjore të posedimit të banesës (shih Konkluzionet 2003, neni 31§1, Francë, fq. 221, Itali fq. 342, slloveni, fq. 554 dhe Suedi, fq. 650) Ofrimi i strehës së përkohshme nuk mund të konsiderohet si e përshtatshme dhe individët duhet të pajisen me një strehim alternativ për një periudhë të arsyeshme...”¹⁹

Në raste të tjerë, KEDS ka nënvizuar nevojën për strehim të përballueshëm. Kjo do të thotë se strehimi dhe shpenzimet e lidhura me të (depozitë, qira paraprake, me qira dhe/ose shpenzimet e tjera për shërbime, mirëmbajtje) duhet të jenë në një nivel të tillë që një

15 Karta Sociale Evropiane dhe Karta Sociale Evropiane e Rishikuar, Neni 16 “E drejta e familjes për mbrojtje ekonomike, ligjore dhe sociale. Me synim që të sigurohen kushtet e nevojshme për zhvillimin e plotë të familjes, që është një njësi themelore e shoqërisë, Palët angazhohen të nxisin mbrojtjen ekonomike, ligjore dhe sociale të jetës së familjes me mjete të tilla si përfitime familjare dhe sociale, rregullime fiskale, dhënia e shtëpive për familje, përfitime për të martuarit rishtas dhe mjete të tjera të përshtatshme.” Neni 31 i Kartës Sociale Evropiane të Rishikuar shprehet: “E drejta për strehim. Me synimin për të siguruar ushtrimin efektiv të së drejtës për strehim, Palët angazhohen të marrin masa që synojnë:

- të nxisin aksesin në strehim të një standarti të mjaftueshëm;
- të parandalojnë dhe ulin numrin e të pastrehëve me synim të eliminimit të tij gradual;
- të bëjnë çmimin e strehimit të arritshëm nga ata pa burime të mjaftueshme.”

16 Sipas Kartës, shtetet anëtarë janë të lejuar të zgjedhin nenet që dëshirojnë të zbatojnë: Shqipëria, nuk ka rënë dakord që të zbatojë asnjë prej neneve 16 dhe 31. Shih ECSR, Factsheet on Albania, Qershor 2014, i cili gjendet në:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/CountryFactsheets/Albania_en.pdf

17 Shih e.g. Demir and Baykara v. Turkey, apl. nr. 34503/97, vendim datë 12 Nëntor 2008, ku Gjykata i referohet parashikimeve të Kartës Sociale Evropiane të Rishikuar (që Turqia nuk e ka ratifikuar) për të drejtën për të organizuar shoqata kolektive.

18 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=825545>

19 Vendimi mbi meritat, adoptuar në 7 Dhjetor 2005:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC27Merits_en.pdf, parag. 35.

familje të jetë në gjendje për ti përmbushur këto shpenzime në mënyrë afatgjatë dhe ti mbetet mundësia të mbajë edhe një standard minimal të jetesës, siç përcaktohet në shoqërinë ku ndodhet vendbanimi²⁰. Kur sigurimi i strehimit të përkohshëm është i pashmangshëm, shtetet duhet të sigurojnë që strehimi i përshtatshëm të jepet menjëherë.

3.3. Standardet për mbrojtjen nga dëbimet me forcë

Standartet e Kombeve të Bashkuara

Një nga komponentët e të drejtës së strehimit të përshtatshëm, konkretisht siguria e banesës, kërkon sigurimin e mbrojtjes gjyqësore të të gjithë personave kundër dëbimit, një detyrim i shteteve anëtarëve që duhet ta plotësojnë menjëherë dhe në mënyrë të pavarur nga situata e tyre financiare. Sipas KDESK në Komentin e Përgjithshëm nr. 4:

“Pavarësisht nga lloji i banesës, të gjithë personat duhet të kenë një shkallë sigurie të banesës që garanton mbrojtje ligjore kundër dëbimit me forcë dhe kërcënimeve të tjera.”

Me Komentin e Përgjithshëm nr. 7 mbi të drejtën e strehimit të përshtatshëm: dëbimi i detyrueshëm, KDESK parashikon udhëzime gjithëpërfshirëse mbi dy çështje të ndërlidhura me sigurinë ligjore të banesës dhe dëbimet me forcë. KDESK përkufizoi dëbimin e detyruar si:

“Largimi i përbërshëm apo i përkohshëm kundër vullnetit të individëve, familjeve dhe/ose komunitetit nga shtëpitë dhe/ose vendi që ata zënë, pa sigurimin e, dhe akses në, format e dubura të ligjshme apo të mbrojtjeve të tjera”²¹.

Ndërsa duke vënë në dukje se dëbime janë në përgjithësi të papajtueshme me KDESK, njihet gjithashtu se këto masa në momente të caktuara mund të jenë të justifikuara (p.sh. në rastet e mospagesës së qirasë, kur konstatohet se personi në fjalë ka mjete të mjaftueshme në dispozicion të tij/saj për të mbuluar shpenzimet e qirasë), me kusht që të plotësohen një sërë kushtesh (të tilla si konsultime paraprake me personat e dëbuar, sigurimi i njoftimit të përshtatshëm dhe të arsyeshëm se kur do të kryhet dëbimi dhe disponueshmërinë e mjeteve gjyqësore për të parandaluar dëbimin apo për të siguruar kompensimin). Këto kërkesa zbatohen në mënyrë të barabartë në rastet e dëbimeve nga autoritetet shtetërore dhe individët privatë. Dëbimet nuk duhet ti shndërrojnë personat në të pastrehë ose ti bëjnë ata më të cenueshëm nga shkelje të tjera të të drejtave të njeriut.

Gjithashtu dëbimet nuk duhet të ndodhin në mot të keq ose gjatë natës. KDESK gjithashtu ka shprehur shqetësimin e tij se dëbimet me forcë shoqërohen shpesh me akte dhune (dëbimet nganjëherë ndodhin gjatë incidenteve të dhunës ndëretnike) dhe se gratë, fëmijët dhe pakicat janë veçanërisht të pambrojtur²².

20 ECSR (KEDS), Konkluzionet 2003, Suedi, faqe 655.

21 CESCR (KDESK) (1997) Komenti i Përgjithshëm Nr. 7, E drejta e strehimit të përshtatshëm: dëbimet me forcë, gjendet në:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/CESCRIndex.aspx>

22 Ibid.

Komenti i Përgjithshëm nr.7:

Mbrojtja e duhur procedurale dhe procesi ligjor i drejtë janë elemente qenësorë të të gjitha të drejtave të njeriut, por ato janë veçanërisht të vlefshme lidhur me çështje të tilla si ajo e dëbimeve me forcë, të cilat në mënyrë të drejtëpërdrejtë prekin një numër të madh të drejtash të njohura nga të dyja Konventat Ndërkombëtare të të Drejtave të Njeriut. Komiteti konsideron se mbrojtjet procedurale që duhet të aplikohen lidhur me dëbimet me forcë duhet të përfshijnë: (a) një mundësi për një konsultim të hapur me personat që ndikohen nga dëbimi; (b) njoftim të përshtatshëm e të arsyeshëm për të gjithë personat që ndikohen nga dëbimi përpara datës së caktuar kur do të ndodhë dëbimi; (c) informacione mbi dëbimet e propozuara, dhe aty ku është e mundur, që qëllimi alternativ për të cilën do të përdoret toka apo shtëpitë, t'u bëhet e ditur në kohë të arsyeshme të gjithë personave që ndikohen nga ky fenomen; (d) veçanërisht aty ku përfshihen grupe njerëzish, zyrtarët e qeverisë apo përfaqësuesit e tyre duhet të jenë të pranishëm gjatë dëbimit; (e) të gjithë personat që po kryejnë dëbimin duhet të jenë saktësisht të identifikueshëm; (f) dëbimet të mos kryhen kur ka kohë veçanërisht të keqe apo natën, përveç se kur personat që preken nga dëbimi kanë rënë dakord me këtë gjë; (g) dispozita lidhur me mjetet ligjore; dhe (h) dispozita, aty ku është e mundur, për dhënien e ndihmës ligjore për personat që janë në nevojë e që kërkojnë zgjidhje nga gjykatat.

Duke përpunuar më tej tekstin e mësipërm, detyrimet e shteteve në rastet e dëbimit me forcë të komuniteteve dhe sipas Komentit të Përgjithshëm nr.7 të Komitetit, Raportuesi Special i OKB-së për Strehimin ka publikuar një sërë udhëzimesh të hollësishme duke u theksuar shteteve detyrimet e përgjithshme në lidhje me të drejtën për strehim si edhe detyrimet që bien mbi ta para, gjatë dhe pas dëbimeve, të njohura si Parimet Themelore dhe Udhëzimet për Dëbimet e bazuara në Zhvillimin, të OKB-së (që këtu e më poshtë Parimet Themelore të OKB-së)²³.

Ky udhërrëfyes ka për qëllim të udhëzojë në mënyrë gjithëpërfshirëse zyrtarët dhe politik-bërësit për masat (legjislative, operationale) që duhen të ndërmerren që dëbimi të bëhet sipas të drejtës ndërkombëtare. Ndërsa udhërrëfyesi ka një qëllim të gjerë (prandaj ata gjithashtu i referohen nevojës për të përshtatur politika strehimi me gamë të gjerë që do të mund të minimizonin nevojën për dëbim dhe zhvendosje të komunitetit) për qëllim të këtij studimi theksi do të jetë te masat konkrete që autoritetet duhet të ndërmarrin me qëllim që të sigurohen se dëbimi nuk do të bjerë ndesh me ligjin ndërkombëtar. Duhet thënë se për faza të ndryshme të dëbimit, personat që kërcënohen më dëbim ose që përjetojnë dëbimin **në çdo fazë dhe në çdo kohë**, duhet të kenë në dispozicion mjete juridike të përshtatshme²⁴.

Standartet e Këshillit të Evropës

Përfundimet e KEDS që i takojnë dëbimit janë të ngjashme, megjithatë mbahet qëndrimi se ndërsa zënia e paligjshme e banesës mund të justifikojë dëbimin e zaptuesit, kriteri i asaj çfarë përbën zaptim të paligjshëm nuk do të jetë padrejtësisht i gjerë, ndërsa korniza ligjore për sa

23 Gjendet në: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_en.pdf
24 Id, parag. 17, 22.

i takon dëbimit do të duhet të përmbajë masa të mjaftueshme procedurale për të mbrojtur individët që dëbohen²⁵. Kjo do të thotë për shembull se autoritetet duhet të konsultohen me ata që preken përpara nisjes së procedurave të dëbimit, si dhe t'u mundësoje atyre ndihmë ligjore falas në mënyrë të posaçme, si dhe t'u ofrojë vendbanim alternativ (në rast të nomadëve romë) ose strehim alternativ²⁶.

Edhe pse Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut nuk përmban asnjë nen që mbron të drejtën për strehim, Gjykata Evropiane ka interpretuar Nenin 8 (e drejta për të respektuar banesën, jetën private dhe familjare) si nen që përfshin një seri masash mbrojtëse procedurale, ndër të cilat kryeson e drejta për të kundërshtuar ligjshmërinë dhe proporcionalitetin e çdo dëbimi përpara një gjykate. Kështu, në çështjen Yordanova dhe të Tjerë kundër Bullgarisë²⁷, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut vendosi se dëbimi i një komuniteti rom pa i ofruar atij strehim alternativ më parë, binte në kundërshtim me nenin 8 të Konventës. Në vendimin e saj, Gjykata vuri theks të veçantë jo vetëm te shpërfillja e autoriteteve shtetërore ndaj mosmarrjes parasysh të dështimit shumëvjeçar për të adresuar situatën e pasigurtë të strehimit të romëve, por edhe te mungesa e mjeteve juridike të disponueshme që do të lejonte aplikantët që ata të kundërshtonin dëbimin e tyre para gjykatës. Është e rëndësishme të theksohet se Gjykata nuk mori parasysh faktin që romët nuk posedonin tokën në të cilën ata kishin ndërtuar shtëpitë e tyre apo se ata nuk kishin marrë leje për shtëpitë që kishin ndërtuar. Me fjalë të tjera, fakti që romët kishin ndërtuar shtëpitë e tyre në shkelje të legjislacionit nuk mund t'i privojë ata nga mbrojtja e ofruar nga Neni 8. Është gjithashtu e rëndësishme të theksohet se për të marrë vendimin, Gjykata mori parasysh edhe vendimin e Komitetit Evropian për të Drejtat Sociale (KEDS), organ i Kartës Evropiane për të Drejtat Sociale, në lidhje me një ankesë kolektive të paraqitur kundër Bullgarisë, në lidhje me situatën e strehimit të romëve në atë vend. Sipas KEDS, autoritetet bullgare kishin toleruar vendbanimet e paligjshme romë për një periudhë të gjatë dhe kështu ishin të detyruar, në përputhje me rrethanat të balanconin me kujdes rregullat urbanistike kundrejt të drejtës për strehim dhe si rrjedhojë të mos shndërronin individët në të pastrehë. Komiteti konsideroi se, duke mos marrë në konsideratë specifikat e kushteve të jetesës së romëve dhe duke zbatuar në mënyrë rigoroze rregullat për legalizimin e ndërtesave të tyre, Bullgaria kishte diskriminuar tërthorazi familjet romë, pasi situata e tyre ndryshonte nga ajo e bullgarëve etnikë në një masë të madhe pikërisht për shkak të dështimit të shtetit për të zbatuar politika efektive të strehimit për romët. Përkatesisht, ka pasur diskriminim për shkak të dështimit të autoriteteve për të marrë parasysh se familjet romë ishin në rrezik më të lartë dëbimi, dhe dështimit sistematik të autoriteteve për të gjetur strehim alternativ për familjet e dëbuara. Sa më sipër janë të zbatueshme në mënyrë të qartë edhe në kontekstin shqiptar, ku familjet romë / egjiptiane përballen me një kërcënim veçanërisht akut të dëbimit për shkak të dështimit të vazhdueshëm të autoriteteve shqiptare që të respektojnë, promovojnë dhe mbrojnë në mënyrë të përshtatshme dhe efektive të drejtën e tyre për strehim.

25 Ankim kolektiv nr. 15/2003, Qendra për të Drejtat e Romëve kundër. Greqi, Vendim mbi meritat, adoptuar ne 7 Dhjetor 2005, gjendet në:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC15Merits_en.pdf, parag. 51.

26 Ankim Kolektiv nr. 49/2008, Qendra Ndërkombëtare për Mbrojtje Ligjore në të Drejtat e Njeriut (INTERIGHTS) kundër. Greqisë, Vendimi për meritat, adoptuar 11 Dhjetor 2009, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC49Merits_en.pdf, parag. 69 dhe 73.

27 Aplikimi nr. 25446/06, vendim i datës 24 Prill 2012.

3.4. Jurisprudenca e organeve ndërkombëtare për dëbimet, po thekson gjithnjë e më shumë nevojën e parandalimit

Pas një periudhe të gjatë, të karakterizuar nga ngurrimi për nxjerrjen e urdhërave të pezullimit të dëbimeve të personave gjatë kohës që çështjet e tyre kanë qenë në shqyrtim para këtyre organeve, tribunalet ndërkombëtare kohët e fundit kanë qenë më të gatshëm për të kërkuar nga qeveritë që të mos vazhdojnë me dëbimet e planifikuara të komuniteteve apo individëve²⁸. Kështu në dy ratet e dëbimit të romëve kundër Bullgarisë, *Yordanova dhe të Tjerët kundër Bullgarisë*²⁹ dhe *Liliana Assenova Naidenova et al kundër Bullgarisë*³⁰, të sjella para GjEDNJ dhe KDNJKB respektivisht, këto organe arritën në përfundime efektive identike. Të dyja rastet kanë thyer praktikën pasi ato përfaqësojnë rastet e para kur trupa ndërkombëtare nxjerrin vendime të ndërmjetme duke kërkuar nga autoritetet që të mos vazhdojnë me dëbimin e komuniteteve rome, në pritje të shqyrtimit të ankesave përkatëse. Në fakt, Komiteti i të Drejtave të Njeriut ka nxjerrë një vendim të dytë të përkohshëm, duke kërkuar nga autoritetet rivendosjen e furnizimit me ujë të vendbanimit, të cilin supozohet se autoritetet e kishin ndërprerë me qëllim të detyronin romët të linin vendbanimet e tyre. Vendime të tilla lëshohen vetëm në raste shumë të veçanta dhe vetëm kur dëmi i personave është konsideruar i pariparueshëm. Me fjalë të tjera, të dy organet konsideruan se dëbimet lejoheshin, vetëm nëse qëndrimi do të kishte pasoja të rënda dhe të dëmshme për jetën e aplikantëve. Masa të ngjashme të përkohshme janë dhënë nga Komiteti i të Drejtave të Njeriut të OKB-së edhe ndaj qeverisë greke në çështjen e *Shoqatës Kulturore të Ciganëve Grekë me origjinë nga Halkida dhe rrethinat "I Elpida" dhe Z. Stylianos Kalamiotis*³¹, si dhe në dy çështje kundër Shqipërisë (shih më tej, në kapitullin 5).

3.5. Çështje dëbimesh kundër Shqipërisë që po shqyrtohen nga trupa gjyqësorë dhe quasi gjyqësorë ndërkombëtarë

Në dijeni të autorëve të këtij studimi, aktualisht janë tre çështje dëbimesh të dhunshme kundër Shqipërisë që janë në pritje të shqyrtimit para gjykatave ndërkombëtare.

Në prill të vitit 2013, Res Publica ka paraqitur një kërkesë në Gjykatën Evropiane të të Drejtave të Njeriut mbi dëbimin e qiramarrësve të strehuar nga shteti në pronat e kthyer ish-pronarëve, pas miratimit të Aktit Normativ nr.3 në vitin 2012 (*Baku dhe të tjerët k. Shqipërisë*³²). Pas komunikimit të çështjes Qeverisë Shqiptare dhe shkëmbimit të parashtrimeve, çështja aktualisht është në pritje për t'u shqyrtuar nga Gjykata Evropiane dhe rezultati i saj nuk është i sigurt. Megjithatë, është e rëndësishme të theksohet se pyetjet e paraqitura nga Gjykata Evropiane në adresë të Qeverisë Shqiptare lidhen kryesisht me ekzistencën dhe efektivitetin e mjeteve juridike gjyqësore që do të kishin lejuar aplikantët për të kundërshtuar në gjykatë dëbimin e tyre sipas dispozitave të Aktit Normativ, si dhe ofrimin e akomodimit alternativ nga shteti.

28 Shih e.g. *Raji and Others v. Spain* (dec), nr. 3537/13, 16 Dhjetor 2014, dhe *A.M.B. c. Espagne* (dec), nr. 778412, 28 Janar 2014 – në të dyja çështjet, Gjykata pranoi kërkesat e bëra në bazë të nenit 39 (për masa të përkohshme) pas ezaurimit të procedurave gjyqësore vendase për masën e sigurisë, ndërkohë që çështjet janë ende në shqyrtim përpara gjykatave vendase.

29 Apl. nr. 25446/06, vendimi datë 24 Prill 2012.

30 Komunikimi nr 2073/2011, Opinioni i adoptuar më 30 Tetor 2012.

31 UN HRC Komunikimi nr. 2241/2013. Çështja është aktualisht në pritje të shqyrtimit nga Komiteti për të Drejtat e Njeriut në OKB.

32 Apl. nr. 43928/13.

Në Korrik dhe Gusht 2014, Res Publica paraqiti dy komunikime Komitetit të OKB-së të Drejtave të Njeriut gjatë debimeve që priteshin për 10 familjeve romë në Elbasan (Komunikimet nr. 2438/2014 *Adriatik Kosturi et al kundër Shqipërisë* dhe 2444/14 *Agim Shabani et al kundër Shqipërisë*). Dëbimi i tyre u konsiderua i nevojshëm për të rikonstruktuar zonën përreth stadiumit kryesor të qytetit, si dhe për të zgjeruar një nga rrugët kryesore të qytetit. Përveç dy komunikimeve, Res Publica kërkoi marrjen e masave të përkohshme në lidhje me të dyja rastet, të cilat u pranuan dhe më pas u revokuan pas anulimit të dëbimit në çështjen e parë dhe ofrimin e akomodimit alternativ (dhënien e bonuseve të qirasë) në çështjen e dytë. Ndërsa dy çështjet janë aktualisht në pritje për shqyrtim dhe për këtë arsye rezultati i tyre nuk mund të parashikohet, Komiteti për të Drejtat e Njeriut i dha dy masat e përkohshme për këto dy arsye kryesore:

Së pari, ashtu siç ankuesit theksuan në komunikimet e tyre, nuk u zhvillua asnjë konsultim publik me qëllim arritjen e një zgjidhje me mirëkuptim për zhvendosjen e tyre. Përkundrazi, ankuesve u është dhënë një njoftim me vetëm 5 ditë përpara, periudhë në të cilën ata duhet të hiqnin sendet e tyre dhe të përpiqeshin për të gjetur vetë akomodimin alternativ. Para dhënies së dy vendimeve të përkohshme, autoritetet vendore nuk ndërmorën hapa për të vlerësuar nevojat e familjeve ose për të siguruar mundësinë e akomodimit alternativ, ndërkohë që të prekurit nuk mund të kompensoheshin pasi shtëpitë e tyre nuk ishin legalizuar dhe për rrjedhojë ata nuk kishin të drejtë të përfitonin shpërblimin e dëmit.

Së dyti, në parashikimet e tyre ankuesit përmendën gjerësisht gjetjet e shumta të organeve të Kombeve të Bashkuara dhe Këshillit të Evropës, duke dëshmuar mungesën e një të drejte që mund të mbrohet gjyqësisht për strehim në rendin juridik shqiptar, si dhe marginalizimin dhe diskriminimin e përjetuar nga romët dhe egjiptianët në Shqipëri. Është interesante të theksohet se në një studim të kohëve të fundit të UNDP-së mbi situatën e strehimit të romëve në Shqipëri, autorët arritën në përfundimin se nuk ka rregulla se si duhet të ndodhin “lirimet” (në të vërtetë, sipas studimit, nuk ishte e qartë se si mund të përkthehej në shqip termi “forced eviction”), dhe rekomandoi se kuadri ligjor vendas duhet ndryshuar në mënyrë që të vijë në përputhje me standardet e Komitetit të Përgjithshëm Nr. 4³³.

3.6. Njohja nga shteti shqiptar e mungesës së mbrojtjes së të drejtës së strehimit në rendin e brendshëm juridik

Qeveria shqiptare ka pranuar në mënyrë të përsëritur se e drejta për strehim dhe ajo e mbrojtjes nga dëbimi me forcë të romëve dhe egjiptianëve, si dhe jo-romëve, nuk janë të mbrojtura nga e drejta e brendshme.

Kështu, në konkluzionet përfundimtare të Seminarit të Shqipërisë dhe BE për Politikën e Dialogut për Përfshirjen e Komunitetit Rom dhe Egjiptian, 20-21 Shkurt 2014³⁴, qeveria shqiptare pranoi se ka një nevojë për të “*rishikuar legjislacionin ekzistues dhe ndryshuar atë për të siguruar respektimin e sundimi i ligjit (përfshirë strehimin alternativ dhe ndihmën sociale) në rastet e zhvendosjes së romëve dhe egjiptianëve në përputhje me udhëzimet ndërkombëtare mbi dëbimet me forcë*”.

33 UNDP Albania, Housing Policies and Practice for Roma in Albania – Background Study, Shtator 2013, gjendet në:

<http://www.al.undp.org/content/dam/albania/docs/misc/Housing%20Policies%20and%20Practice%20for%20Roma%20in%20Albania.pdf> faqet 21 dhe 33.

34 Gjendet në anglisht në:

http://eeas.europa.eu/delegations/albania/press_corner/all_news/news/2015/20150310_en.htm

... Hartimi i një akti ligjor për dëbimet me forcë nga Ministria e Drejtësisë, duke përfshirë edhe aktorë të ministrive të tjera të linjës ... Sigurimi i zgjidhjeve ligjore për komunitetin Rom dhe Egjiptian që aktualisht jeton në vendbanime informale, të cilët nuk kanë të drejtë të përfitojnë nga legalizimi. Ligji i ri për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje duhet të rishikohet për të marrë parasysh të gjithë njerëzit e pambrojtur.”³⁵

Në mënyrë të ngjashme, në përgjigjen e saj ndaj pyetësorit drejtuar nga Raportuesi Special i Kombeve të Bashkuara mbi të Drejtën për Strehim të Përshtatshëm, të datës 11 Nëntor 2014, Qeveria Shqiptare ka pranuar se as aktet ndërkombëtare për të drejtave të njeriut, Kushtetuta, e as ndonjë pjesë e legjislacionit nuk mund të interpretohet se krijon ndonjë detyrim ndaj autoriteteve lokale në fushën e strehimit. Më konkretisht, qeveria deklaroi se: “E drejta për strehim të përshtatshëm, në bazë të Kushtetutës së Shqipërisë, nuk është konsideruar si një e drejtë themelore dhe përmbushja e saj nuk mund të kërkohej nëpërmjet gjykatës. Shkeljet e tjera të të drejtave të njeriut të lidhura me strehimin, si diskriminimi, mund të adresohen nëpërmjet gjykatës, Komisionerit për Mbrotjen nga Diskriminimi (KMD), Avokatit të Popullit”. Qeveria pastaj shtoi se: “Për shkak të faktit se strehimi nuk konsiderohet si një e drejtë e njeriut, nuk ka standarde të vendosura për të përmbushur këtë të drejtë”. Me tej Qeveria vijoi duke përcaktuar se cilët janë hapat e nevojshëm që duhet të ndiqen në mënyrë që të respektohet e drejta për strehim. Së pari, sipas Qeverisë, “Legjislacioni duhet të zhvillohet për të pranuar të drejtën për strehim të përshtatshëm dhe për vendosjen e standardeve për arritjen e saj”. Pas miratimit të këtyre standardeve, Qeveria konsideroi se hapi i dytë duhet të përbëhet nga: “Shpjegimi i të kuptuarit të së drejtës për strehim të përshtatshëm, jo domosdoshmërisht si një detyrim i shtetit për të siguruar strehim, por si një kompleks i masave dhe politikave, përfshirë strehimin [...], rregullimi dhe legalizimi i vendbanimeve informale, duke siguruar sigurinë e banesës, shërbimeve publike dhe infrastrukturës, etj ...”. Qeveria gjithashtu konsideroi më rëndësi mbajtjen e sesioneve për: “Ndërgjegjësimin në rritje dhe trajnimin e pushtetit lokal për mjetet që duhen përdorur për zbatimin e të drejtës për strehim të përshtatshëm”³⁶.

Së fundi, në Maj 2015, Qeveria Shqiptare ka publikuar një dokument të titulluar Raport Vjetor i Progresit 2015 - Kontributit Shqiptar - Input I, Shtator 2014 - Maj 2015³⁷. Dokumenti përmban një pasqyrë të nismave të ndryshme të miratuara ose që janë duke u zhvilluar në fusha të ndryshme, ku përfshihet edhe ajo e të drejtave të njeriut. Sa i përket strehimit, qeveria shqiptare njohu nevojën për të përmirësuar kornizën ligjore përkatëse, duke vënë në dukje, siç cituam më lart, se duhet rishikuar legjislacioni ekzistues për të siguruar respektimin e sundimit të ligjit në rastet e dëbimit të romëve dhe egjiptianëve, në përputhje me standardet ndërkombëtare për dëbimet me forcë³⁸. Si shembull, Qeveria iu referua masave alternative të banimit të miratuara në lidhje me komunitetin rom të Selitës, Tiranë, të cilët u dëbuan në mënyrë që të ndërtohej Unaza e Madhe e Tiranës³⁹.

3.7. Nga njohja te veprimi: disa masa pozitive...

Përkundër pranimit të sinqertë nga ana e Qeverisë Shqiptare të nevojës për marrjen e masave legjislative dhe operative në fushën e strehimit, këto kanë ende nevojë për t'u ndjekur nga

35 Po aty, faqe 5.

36 Përgjigja e qeverisë shqiptare, gjendet në anglisht në:
<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/sub-nationalgovernments/Albania.pdf>

37 Dokumenti është në gjuhën angleze dhe gjendet në:
http://www.integrimi.gov.al/files/documents_files/Progres_Report_2015_-_1-st_Input.docx

38 Po aty, faqe 74.

39 Po aty, faqe 74.

nisma konkrete legislative. Në një notë disi më pozitive, një sërë masash pozitive janë miratuar, edhe pse efikasiteti i tyre dhe pajtueshmëria e plotë me standardet relevante ndërkombëtare është e diskutueshme.

Urdhëri nr. 34, datë 23 Dhjetor 2013, i Ministrit të Zhvillimit Urban dhe Turizmit përbën masën më të mirë të këtij karakteri. Sipas dispozitave të Urdhërit, i cili i referohet në mënyrë eksplicite Komentit të Përgjithshëm nr. 7 të Komitetit të Drejtave të Njeriut të OKB për dëbimet me forcë dhe të drejtën për strehim të përshtatshëm, qiramarrësit e strehuar në shtëpitë e kthyer pronarëve (një formë e së drejtës quasi-pronësore krijuar gjatë regjimit komunist) nuk duhet të dëbohen përpara se autoritetet të jenë në gjendje t'i ofrojnë atyre strehim alternativ. Urdhëri gjithashtu parashikon, ndër të tjera, se dëbimet nuk duhet të kryhen gjatë motit me shi, gjatë dimrit, ose gjatë natës, ndërsa zyrtarët e shtetit duhet të jenë të pranishëm gjatë dëbimit, në mënyrë që të sigurohet se dëbimi është kryer në mënyrë të rregullt. Urdhëri, duket si e vetmja pjesë e legjislacionit (dytësor) në lidhje me mbrojtjen nga dëbimet me forcë që në masë të madhe i përmbush standardet e përcaktuara në Komentin e Përgjithshëm Nr. 7. Megjithatë, për shkak të natyrës së tij juridike si akt nëbligjor, ai nuk zgjidh çështjen e disponueshmërisë dhe efektivitetit të mjeteve juridike kundër dëbimeve me forcë në përgjithësi. Urdhëri ka fushëveprim të kufizuar dhe dispozita të tilla nuk janë miratuar lidhur me popullsinë në përgjithësi dhe në lidhje me pakicat Rome dhe Egjiptiane në veçanti, pavarësisht nga problemet veçanërisht akute të strehimit të këtyre dy grupeve të popullsisë, apo shtytjes së përsëritur nga ana e organeve të OKB-së ndaj qeverisë shqiptare për këtë qëllim.

Një masë tjetër pozitive është miratimi i një marrëveshjeje midis Bashkisë së Elbasanit dhe shtatë familjeve rome, shtëpitë e të cilëve u planifikuan për t'u prishur për shkak të zbatimit të një projekti infrastrukturor në Elbasan. Nënshkrimi i kësaj marrëveshje (që parashikon dhënien e bonusesve të qirasë në pritje të ofrimit të strehimit të përhershëm), është padyshim një zhvillim pozitiv. Marrëveshja është një nga të paktat, në mos e vetmja nga marrëveshjet e arritura midis autoriteteve lokale dhe romëve në rastet e dëbimeve. Megjithatë, ajo erdhi pas dështimit të Bashkisë për t'u angazhuar në konsultime të mirëfillta me familjet e prekura dhe pas imponimit për ta nënshkruar marrëveshjen mes dyshimit dhe frikës, nënshkrimi i cili u arrit vetëm pasi Komiteti për të Drejtat e Njeriut në OKB i kërkoi Shqipërisë ndalimin e dëbimit të familjeve rome⁴⁰. Nga këto rrethana lind dyshimi se, po të mos lëshohej urdhri nga Komiteti për të Drejtat e Njeriut në OKB-ndaj Qeverisë Shqiptare, Bashkia nuk do të kishte ofruar strehim alternativ për familjet rome.

Marrëveshja e arritur mes romëve dhe Bashkisë së Elbasanit qendron në kontrast me qasjen e Qeverisë në dy rastet e fundit të dëbimeve masive në Shqipëri (dëbimi i familjeve etnike shqiptare në Vlorë dhe dëbimi i komunitetit rom në Selitë, Tiranë), ku administrata qendrore, u ofroi personave të prekur bonuse qiraje relativisht bujare për një periudhë prej dy vjetësh, në mënyrë që të vijonte me dëbimin e tyre⁴¹. Ndërsa çdo masë që ofron lehtësim për individët që përballen me dëbimet është për t'u përshëndetur, qasja e qeverisë në këto dy raste është mjerisht larg standardeve përkatëse ndërkombëtare në lidhje me mbajtjen e konsultimeve me personat e prekur, ekzistencën e mjeteve juridike në dispozicionin e tyre, e kështu me radhë.

40 Agim Shabani dhe të Tjerët k. Shqipërisë, nr. 2444/2014. Në momentin e publikimit të këtij raporti, çështja është duke u shqyrtuar nga Komiteti i të Drejtave të Njeriut i OKB.

41 Vendim i Këshillit të Ministrave nr. 58, datë 21 Janar 2015 për pajisjen me bonus qiraje të familjeve të prekura nga projekti i lidhjs së rrugës Trans Ballkanike me autostratën Fier – Vlorë, dhe Vendimi i Këshillit të Ministrave nr. 230, datë 13 Mars 2015 për pajisjen me bonus qiraje të familjeve që preken nga projekti Segmenti Unaza e madhe e Tiranës – Komuna e Parisit.

... por mungesë e përgjithshme progresi

Më 9 Qershor 2015, Komisioni Evropian kundër Racizmit dhe Intolerancës i Këshillit të Evropës (ECRI) publikoi raportin e tij të pestë për Shqipërinë⁴². Në raportin e tij, ECRI përsëriti thirrjen ndaj Qeverisë Shqiptare për të përafruar kuadrin ligjor, në përputhje me një seri traktatesh ndërkombëtare, në mënyrë që të sigurohet që si romët, ashtu edhe jo-romët që kërcënohen me dëbim me forcë, mund të përfitojnë nga ndihma juridike dhe t'u mundësohet strehim alternativ⁴³. Është interesante të theksohet se Qeveria, në përgjigjen e saj bashkangjitur raportit të ECRI-t, nuk komentoi mbi këto gjetje nga ECRI në lidhje me sistemin joefektiv të ndihmës juridike dhe mungesën e mbrojtjes nga dëbimet me forcë, duke nënkuptuar se qeveria u pajtua me to⁴⁴.

Për më tepër, në dy rekomandimet e përkohshme në fund të raportit, ECRI veçon dy çështje që kërkojnë të konsiderohen me përparësi nga autoritetet shqiptare. Këto janë: ngritja e një skeme efektive të ndihmës juridike falas për viktimat e diskriminimit dhe përafrimi i kuadrit ligjor të brendshëm të dëbimit me forcë, në përputhje me standardet ndërkombëtare. Të dyja çështjet u bazuan gjerësisht në ankesat e paraqitura. Në lidhje me këto dy çështje, ECRI do të vlerësojë progresin e Shqipërisë në trajtimin e tyre në mënyrë të përshtatshme, brenda një periudhe jo më të gjatë se dy vjet nga publikimi i raportit⁴⁵.

Kohët e fundit, në Raportin Vjetor të Progresit për vitin 2015, Komisioni Evropian vëren se: *“Zbatimi i politikave për përfshirjen e romëve mbetet i pamjaftueshëm në përgjithësi, ashtu si edhe zbatimi i konkluzioneve të seminareve për romët në vitet 2011 dhe 2014. Plani kombëtar i veprimit 2015-2020 për integrimin e romëve dhe egjiptianëve ende mbetet për t'u miratuar”*⁴⁶.

Duhet gjithashtu të theksohet se Komisioni Evropian ka qenë kritik për zgjidhjen e akomodimit alternativ të miratuar në lidhje me komunitetin rom të Selitës. Duke e pranuar si një masë pozitive dhënien e qirasë për dy vjet, Komisioni shprehu shqetësimin për dështimin e autoriteteve për t'u siguruar atyre ndihmë për gjetjen e strehimi në përshtatje me nevojat e tyre specifike⁴⁷.

42 Raporti gjendet në:
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Albania/ALB-CbC-V-2015-18-ALB.pdf>

43 Po aty, par. 75.

44 Po aty, faqet 51 – 53. Në të vërtetë, Qeveria përmend vetëm në faqen 53 që: “Nga ana tjetër, autoritetet shqiptare janë të ndërgjegjshme mbi ekzistencën e disa çështjeve shqetësuese siç janë: zbatimi i kuadrit ligjor për diskriminimin; numri i vogël i rasteve të denoncuar, në lidhje me gjuhën e urrejtjes; problematika të minoritetit rom kryesisht në fushën e punësimit dhe strehimit etj.”

45 Po aty, faqe 37.

46 Commission Staff Working Document, Albania: 2015 Report, SWD (2015) 213 final, Bruksel, 10 Nëntor 2015, gjendet në anglisht në:
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_albania.pdf
at page 60.

47 Po aty, faqe 61.

4. E DREJTA E STREHIMIT NË TË DREJTËN VENDASE

4.1. E drejtë strehimi apo strehimi si objektiv social?

Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë është një instrument ligjor, që ndonëse ka parashikuar një paketë të mirë mbrojtëse lidhur me të Drejtat e Njeriut në përgjithësi, ka mbetur mbrapa në raport me të drejtën ndërkombëtare, sa i takon të drejtës për strehim në veçanti. Megjithatë, Kushtetuta aktuale ka lënë hapësirë të mjaftueshme për të aplikuar drejtpërdrejt Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut, duke kufizuar aplikimin e dispozitave të normave kushtetuese, që praktikisht bien ndesh me parimet e sanksionuara në të.

Në praktikë, autoritetet administrative dhe ato gjyqësore nuk kanë treguar asnjëherë shenja kurajoje për të zbatuar drejtpërdrejt konventat dhe, për sa kohë Kushtetuta, apo ligjet e tjerë, nuk e njohin shprehimisht të drejtën e strehimit si pjesë e paketës së të drejtave të njeriut, e drejta e strehimit do të vijojë të mbetet thjesht një objektiv social.

Vlen të theksohet se në ndryshimet kushtetuese që po diskutohen në kuadër të reformës në drejtësi, amendamenti prek edhe përmbajtjen e nenit 122, për sa i takon mundësisë së aplikimit të drejtpërdrejt të akteve ndërkombëtare, kryesisht të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, duke e hequr këtë parashikim (neni 122/3), me arsyetimin se po shtohet një pikë tjetër, që e drejta e Bashkimit Evropian prevalon. Qendra Res Publica e vlerëson si regres një gjë të tillë, pasi e drejta e Bashkimit Evropian nuk zëvendëson instrumentat e tjerë siç është Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Res Publica e ka ngritur këtë shqetësim edhe në takimet e zhvilluara për konsultimin publik në kuadër të reformës Kushtetuese dhe të asaj për drejtësi, me qëllim që të adresojë këtë shqetësim që cënon përveç shumë të tjerash edhe të drejtën për strehim të përshtatshëm.

Pavarësisht se e drejta e strehimit nuk është një detyrim i shtetit sipas normave kushtetuese, por thjesht një objektiv social (neni 59 i Kushtetutës), disa aspekte të lidhur me të mbrohen, siç është rasti i mbrojtjes ndaj çdo forme diskriminimi, apo e drejta për një jetë private dhe familjare.

Kështu në nenin 18 të Kushtetutës parashikohet e drejta për mbrojtje nga diskriminimi¹, ku përfshihet edhe aspekti i të drejtës për strehim. Kjo mbrojtje është riafirmuar nga ligji nr. 10221, dt. 04.02.2010, “Për mbrojtjen nga diskriminimi”, i cili në nenin 20/d shprehet:

“Personi juridik a fizik që ofron të mira apo shërbime për publikun, me pagesë ose jo, ndalohet të diskriminojë një person tjetër, i cili kërkon ti arrijë ose ti përdorë ato:

a) duke refuzuar t’i japë një personi apo grupi personash të mira apo shërbime për shkaqet e përmendura në nenin 1 të këtij ligji²;

b) duke refuzuar t’i ofrojë një personi të mira apo shërbime në mënyrë të ngjashme, ose me cilësi të ngjashme, ose në kushte të ngjashme me ato në të cilat këto të mira apo shërbime i ofrohen publikut në përgjithësi”

Kjo dispozitë është produkt i një mendimi juridik të evoluar, i cili ka përfshirë në mënyrë më konkrete të drejtën e strehimit, tek të drejtat të cilat janë objekt i mundshëm i diskriminimit.

Për më tepër e drejta për një strehim të përshtatshëm rregullohet nëpërmjet legjislacionit për programet sociale të strehimit që analizohet në vijim gjerësisht. Vetë ligji i posacëm në fushën e strehimit, në frymën e mangët të Kushtetutës, flet për programe sociale dhe jo detyrim të shtetit, për të garantuar të drejtën e strehimit.

4.2. Legjislacioni shqiptar me efekte në të drejtën e strehimit

Strehimi është kompetencë dhe detyrë e pushtetit vendor dhe i takon bashkive, të cilat nëpërmjet strukturave të tyre të ngarkuara me mbulimin e çështjeve të strehimit, duhet të parashikojnë zgjidhjen e problemit të strehimit³.

Strehimi ofrohet në raste të tjera edhe nga njësi të qeverisjes qendrore si Enti Kombëtar i Banesave dhe Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizmit, por gjithnjë në bashkëpunim me pushtetin vendor.

Kërkesat për t’u trajtuar me strehim bëhen në përputhje me programet sociale të strehimit, të parashikuara në ligjin nr. 9232/2004 dhe aktet nënligjore të dala në zbatim të tij. Nëpërmjet këtyre programeve synohet t’u shërbehet familjeve dhe individëve që nuk janë në gjendje ekonomike dhe sociale të përballojnë ofertën e tregut të lirë të banesave ose kredive bankare.

4.2.1. Kushtet e përfitimit

Nga programet e mësipërme mund të përfitojnë familjet dhe individët mbi 18 vjeç, të regjistruar në zyrat e gjendjes civile në njësinë e qeverisjes vendore përkatëse. Për të përfituar nga programet sociale, individët dhe familjet duhet të plotësojnë kushtet e mëposhtme:

1 Diskriminimi i drejtpërdrejtë, i cili ndodh kur një person merr, në çdo aspekt në lidhje me strehimin, trajtim që është i ndryshëm nga ai i marrë nga një person tjetër në një situatë analoge, me kusht që ky ndryshim në trajtim nuk ka qëllim legjitim që objektivist dhe në mënyrë të arsyeshme ta justifikojë atë, dhe mjetet e përdorura për të arritur të tillë qëllim janë adekuate dhe të nevojshme. Diskriminimi i tërthortë, i cili ndodh kur një akt ligjor, kontratë, marrëveshje individuale, vendim i njëanshëm, kriter apo praktikë, në dukje i paanshëm, shkakton që një person të vihet në pozita të disfavorshme në raport me të tjerët në realizimin e të drejtave të banimit të atij personi. Diskriminimi i tërthortë nuk ekziston kur veprimi ka qëllim legjitim që justifikon atë në mënyrë objektive dhe të arsyeshme, si dhe kur mjetet e përdorura për të arritur qëllimin janë të përshtatshme dhe të nevojshme.

2 Pika 1 e këtij neni zbatohet për: [...] d. sistemimin në një vend ku ofrohet strehim [...]

3 Shih për më tepër ligjin nr. 8652/2000 “Për organizimin dhe funksionimin e qeverisjes vendore”

A. Kushtet e përgjithshme

- Nuk kanë në pronësi një banesë;
- Zotërojnë sipërfaqe banimi nën normat e strehimit ose jetojnë jashtë standarteve të jetesës;
- Kanë mbetur të pastrehë si rezultat i fatkeqësive natyrore;
- Nuk kanë të ardhura të mjaftueshme. Niveli i të ardhurave përcakton se në cilin prej programeve mund të klasifikohet një individ ose familje.

B. Kushte të posaçme, që trajtohen me prioritet

a. Kushtet e strehimit

- Nuk disponojnë banesë në pronësi;
- Banojnë në banesa që paraqesin rrezik shembjeje
- Banojnë në banesa të mbipopulluara, sipas përcaktimeve dhe normave në fuqi;
- Kanë mbetur ose rrezikojnë të mbeten të pastrehë, si rezultat i fatkeqësive natyrore ose zbatimit të një vendimi gjyqësor.

b. Kushtet familjare

- Familjet njëprindërore, që kanë në ngarkim fëmijë;
- Të moshuarit, që kanë mbushur moshën e pensionit dhe që nuk për zgjidhen për t'u strehuar në institucionet publike të përkujdesjes shoqërore;
- Familjet me më shumë se katër fëmijë;
- Çiftet e reja me moshë totale deri në 60 vjeç.

c. Kushtet sociale

- Personat me aftësi të kufizuara;
- Personat me statusin e jetimit, që nga çasti i daljes nga qendrat e përkujdesjes shoqërore e deri në moshën 30 vjeç;
- Emigrant i rikthyer, punëtor emigrant;
- Familjet e policëve të rënë në detyrë;
- Viktimat e dhunës në familje.

d. Kushtet ekonomike

- Të ardhura nën 80% të të ardhurave mesatare
- Të ardhura deri në 80% - 100% të të ardhurave mesatare
- Të ardhura 100 - 120% të të ardhurave mesatare

4.2.2. Si kryhet aplikimi dhe cilat dokumente paraqiten

Aplikimi kryhet nëpërmjet plotësimit dhe dorëzimit të një formulari që tërhiqet pranë organit të pushtetit vendor, ku qytetari figuron i regjistruar. Ky formular plotësohet me vërtetësi, më pas noterizohet dhe i bashkangjitet dokumentacioni i mëposhtëm:

- Certifikata e lindjes së aplikantit dhe certifikata e gjendjes familjare;
- Vërtetim për vendbanimin në bashkinë ku kërkohet strehimi ose lejen e banimit, për familjet që kanë lëvizur nga zona të tjera të vendit;

- Vërtetim i të ardhurave neto të familjes;
- Dokumentacioni përkatës nga punëdhënësi për detyrën dhe të ardhurat e aplikantit e të personave të tjerë të familjes, që janë në marrëdhënie pune;
- Dokument nga organet tatimore dhe ato të sigurimeve shoqërore për derdhjen e kontributeve, për të gjithë anëtarët e vetëpunësuar të familjes;
- Vërtetim nga zyra e ndihmës dhe përkujdesjes pranë njësive të qeverisjes vendore për anëtarët e familjes, të përfshirë në programin e ndihmës ekonomike dhe të pagesës për personat me aftësi të kufizuara;
- Vërtetim nga zyra e punësimit e njësive vendore përkatëse për personat e përfshirë në programin e pagesës së papunësisë;
- Vërtetim nga organet e sigurimeve shoqërore për personat në pension;
- Vërtetim nga zyra e regjistrimit të pasurive të paluajtshme se familja apo ndonjë anëtar i saj nuk disponojnë në pronësi banesë a ndonjë mjedis, që mund të përdoret si i tillë;
- Vërtetim nga zyra e regjistrimit të pasurive të paluajtshme për sipërfaqen e pronës, që zotëron familja apo ndonjë anëtar i saj, kur banesa është me sipërfaqe nën normat në fuqi të strehimit;
- Vërtetim nga zyra e regjistrimit të pasurive të paluajtshme të vendit të origjinës se në emër të aplikantit nuk figuron e regjistruar asnjë pronë, e cila mund të përdoret edhe për strehim, për familjet, që kanë ndryshuar vendbanim për efekt punësimi;
- Dokument zyrtar të celebrimit dhe certifikatat personale, për efekt të llogaritjes së moshës, për çiftet e reja;
- Vendim gjykatë, që i lë në ngarkim fëmijën ose fëmijët për çiftet e divorcuara;
- Vërtetim përkatës nga institucioni ku ka qenë i strehuar dhe librezën e jetimit, dhënë nga institucioni shtetëror i autorizuar, për individët me statusin e jetimit;
- Vërtetim i komisionit mjekësor të përcaktimit të aftësisë së kufizuar, për individët me aftësi të kufizuara;
- Dokument i lëshuar nga institucionet përkatëse shtetërore për personat që kanë statusin “emigrant”, “punëtor emigrant” dhe “azilkërkues”;
- Dokument i lëshuar nga institucionet përkatëse shtetërore për familjet e punonjësve të rënë në detyrë, që u përkasin Policisë së Shtetit, Gardës së Republikës, Shërbimit të Kontrollit të Brendshëm, Policisë së Mbrojtjes nga Zjarri dhe të Shpëtimit, Forcave të Armatosura, Shërbimit Informativ Shtetëror dhe Policisë së Burgjeve;
- Dokument i lëshuar nga institucionet përkatëse për viktimat e dhunës në familje.

4.2.3. Kush shqyrton kërkesat dhe ankesat

Komisioni i strehimit, sa herë që në njësinë vendore zbatohet një projekt strehimi, shqyrton kërkesat dhe dokumentacionin brenda 10 (dhjetë) ditëve nga data e marrjes në dorëzim të tij nga zyra përkatëse e njësive të qeverisjes vendore dhe vendos pikët për secilin aplikues dhe harton listën me përfituesit.

Familjet, që nuk kanë përfituar, brenda 30 (tridhjetë) ditëve kalendarike nga data e njoftimit, kanë të drejtën e ankimit pranë organeve të qeverisjes vendore.

Familjet mund ta refuzojnë formën e strehimit dhe të mbeten përsëri në listën e pritjes, vetëm kur nuk u janë plotësuar kushtet e strehimit, sipas normave në fuqi. Në rast të kundërt, u hiqet e drejta për aplikim dhe u fshihet emri nga lista e pritjes.

Kryetari i njësive të qeverisjes vendore ose personi i autorizuar prej tij, brenda 10 (dhjetë) ditëve nga përfundimi i afatit 30-ditor për ankimim, trajton ankesat e paraqitura dhe komisioni i strehimit harton listën përfundimtare të familjeve përfituese, të cilën ia paraqet zyrës së strehimit.

4.2.4. Përfituesit prioritarë

Sistemi i pikëzimit për përfitimin nga programet sociale të strehimit dhe caktimi i përparësive bëhen nga strukturat përkatëse të organeve të qeverisjes vendore, që do të thotë se ndryshojnë nga një njësi vendore te tjetra. Ligji nr. 9232/2004 “Për programet sociale të strehimit” ka përcaktuar cilat janë kategoritë që kanë përparësi. Sipas tij kanë përparësi individët dhe familjet që klasifikohen për t’u trajtuar me programet sociale dhe që plotësojnë një nga kërkesat më poshtë:

- Familjet, ku kryefamiljari është grua e ve ose e divorcuar
- Familjet njëprindërore që kanë në ngarkim fëmijë
- Të moshuarit që kanë mbushur moshën e pensionit dhe që nuk për zgjidhen për t’u strehuar në institucionet publike të përkujdesit shoqëror
- Individët me aftësi të kufizuar, të cilët gëzojnë statusin e të verbrit të grupit të parë, të invalidit paraplegjik dhe tetraplegjik, të invalidit të punës dhe të invalidit të Luftës Nacionalçlirimtare
- Familjet me shumë fëmijë
- Çiftet e reja me moshë totale deri në 55 vjeç
- Familjet që kanë ndryshuar vendbanim për efekt punësimi
- Individët me statusin e jetimit që nga çasti i daljes nga jetimore, ose nga qendrat e përkujdesit e deri në moshën 30 vjeç
- Familjet e policëve të rënë në detyrë
- Emigrantët e rikthyer
- Familjet e komunitetit rom
- Punonjësit e Policisë së Shtetit

Në listën e mësipërme vihet re se **mungon kategoria e ish qiramarrësve në banesat e kthyer pronarëve**, për të cilin do të flasim më gjerësisht në vazhdim.

Gjithashtu **nuk përfshihen në këtë listë viktimat e dhunës në familje**. Dhuna në familje shkakton një dhunim të pashembullt të të drejtave të strehimit⁵¹. Legjislacioni shqiptar nuk parashikon zgjidhje për strehimin e individëve të cilët janë subjekte të ligjit për mbrojtjen nga dhuna në familje. Kështu shumë gra e fëmijë, të cilët merren në mbrojtje nga shteti nëse largohen nga shtëpitë e tyre, për shkak të dhunës, nuk kanë ku të strehohen përkohësisht e më pas në mënyrë të përhershme. Dhuna në familje shkel të drejtën e qenësishme të sigurisë, paqes dhe dinjitetit në shtëpi, duke shkaktuar rrjedhimisht ndalimin ndaj dëbimit të pavullnetshëm.

Gjithashtu, kjo listë **nuk përfshin individët/familjet që preken nga dëbimet me forcë**. Ndërsa për sa i takon komunitetit rom edhe pse legjislacioni aktual tenton të favorizojë kategori të caktuara si familjet rome, por nuk ka përshtatur aktet nënligjore me qëllim realizimin në praktikë të ligjit.

Por duke qenë se nuk ka një parashikim ligjor që të përcaktojë dokumentacionin e nevojshëm për të provuar këtë fakt, kjo pikë e vendimit mbetet pa efekte. Konkretisht familjet Rome janë kategori prioritare sipas VKM nr. 53/2005, por në këtë Vendim **nuk është specifikuar lloji i dokumentacionit që duhet të paraqitet nga familjet rome** (dhe të ngjashëm me situatën e tyre) në mënyrë që ata të përfitojnë pikët e parashikuara nga sistemi i pikëzimit. Në

51 Shih Paglione, G. “Dhuna në Familje dhe të Drejtat e Strehimit: Një Riinterpretim i të Drejtave të Strehimit”, HRQ 28, 1 (2006) 120-147.

formularët e aplikimit nuk merret realisht informacioni nëse aplikanti i përket komunitetit rom, duke e bërë të pazbatueshëm favorizimin ligjor. Në një informacion të marrë nga bashkitë, lidhur me pyetjet nëse ka përfituar ky komunitet nga zbatimi i programeve sociale të strehimit, ato shprehen se e kanë të vështirë të individualizojnë nëse familjet përfituese kanë qenë apo jo familje rome apo egjiptiane për shkak të mungesës së këtij dokumentacioni.

4.2.5. Llojet e programeve sociale të strehimit

Llojet e programeve të strehimit të parashikuara nga ligji 9232/2004 “Për programet sociale të strehimit”, i ndryshuar, janë 3 programe kryesore dhe 5 të tjera ndihmëse:

Programet kryesore:

- Banesat me kosto të ulët
- Banesat sociale me qira
- Pajisja me truall me infrastrukturë

Programet ndihmëse:

- Subvencionet për banesa
- Subvencionimi i qirasë nëpërmjet bonuseve të strehimit
- Kreditë me subvencion
- Grante të vogla
- Grante të menjëhershme për blerje banese me kosto të ulët.

A. Programi i banesave me kosto të ulët

Banesat me kosto të ulët janë banesa të destinuara për t’iu dhënë në pronësi blerësit të ardhshëm, përkundërt një kredie me kushte lehtësuese. Banesat me kosto të ulët sigurohen:

- Nëpërmjet ndërtimit nga Entit Kombëtar i Banesave;
- Blerjes nga tregu me fondet e buxhetit të shtetit ose me fondet e njësisë së qeverisjes vendore, në ato qytete ku kostoja mesatare e blerjes në tregun e lirë është më e ulët se ajo e ndërtimit;
- Nëpërmjet donacioneve private dhe nëpërmjet nxitjes së nismës private.

Banesat me kosto të ulët kombinojnë dy faktorë:

- Atë të çmimit të shitjes së kontrolluar me mundësinë e kredisë së lehtësuar nga shteti (qendror e vendor) ku vlera e kredisë financohet nga Qeveria;
- Subvencionimi i interesit të kredisë:
 - 0 % interes, për qiramarresit në ish pronë private;
 - 3% interes përfituesit nëpërmjet njësisë së qeverisjes vendore

B. Programi i banesave sociale me qira

Këto banesa sigurohen nga njësitë e qeverisjes vendore si:

- Banesat, që ndërtohen, apo blihen nga tregu i lirë nga bashkitë, ose nga OJF, të cilat jepen me kontratë qiraje;
- Banesat ekzistuese, në pronësi të personave fizikë, ose juridikë, të cilat janë klasifikuar nga organet e qeverisjes vendore, apo nga organizatat jofitimprurëse si banesa sociale, që mund të jepen me qira për familjet që përfitojnë bonus strehimi;
- Objektet e dala jashtë funksionit, si rezultat i mbylljes së një veprimtarie, të cilat kanë kaluar në pronësi të bashkive dhe janë miratuar për t'u kaluar në fond banesash sociale me qira, në përputhje me planin rregullues urbanistik.

Çdo njësi e qeverisjes vendore parashikon në territorin nën juridiksionin e vet sipërfaqen e truallit për ndërtimin e një numri të mjaftueshëm banesash sociale me qira, bazuar në numrin e popullsisë dhe në përbërjen, sipas grupeve sociale përfituese.

Kur qiraja e banesës sociale zë më shumë se 25% të të ardhurave neto të familjes, kjo e fundit përfiton subvencionim të qirasë. Shuma e subvencionimit llogaritet e barabartë me diferencën ndërmjet qirasë së synuar dhe asaj të përballueshme.

C. Programi i paisjes së truallit me infrastrukturë

Pajisja e truallit me infrastrukturë, në varësi të vendndodhjes, çmimit dhe pronësisë së tij, bëhet për qëllime sociale ose për t'u shitur në treg.

Në rastin kur ato i shiten sektorit privat për qëllime tregu, të ardhurat e krijuara përdoren nga njësitë e qeverisjes vendore për programet sociale të strehimit.

Trualli i pajisur me infrastrukturë, së bashku me lejen e ndërtimit mund t'i shitet familjes, e cila me të ardhurat që ka nuk e përballon blerjen e banesës me kosto të ulët, për të ndërtuar vetë banesën, sipas përcaktimeve të bëra në studimin urbanistik të zones.

Ky program realizohet në toka pronë publike, që nënkuptohet se prona është e regjistruar në emër të bashkisë:

- si rezultat i transferimit të saj nga pushteti qendror;
- si rezultat i blerjes nga subjekte private, apo;
- si rezultat i shpronësimit për interes publik.

Programi i pajisjes së truallit me infrastrukturë zbatohet nga ministria, që mbulon fushën e strehimit, në bashkëpunim me bashkinë ku ndodhet trualli, në rastin kur trualli, pronë e shtetit, nuk është transferuar në pronësi të saj.

Familjet që përfitojnë truall të pajisur me infrastrukturë, për të ndërtuar vetë banesën, ndihmohen me asistencë teknike nga punonjës të specializuar, që paguhën nga njësitë e qeverisjes vendore.

Shitja e truallit, të pajisur me infrastrukturë, bëhet me ankand. Njoftimi për shpalljen e ankandit bëhet në të paktën dy gazeta me shpërndarje në të gjithë territorin e Republikës së Shqipërisë dhe me tirazh më të lartë, apo me mjete të tjera të informimit publik dhe shpallet në një vend të dukshëm, pranë bashkisë ose ministrisë, në varësi të subjektit shtetëror që zbaton programin.

D. *Subvencionimi i qirasë*

Familjet që përfitojnë banesë me kosto të ulët kanë të drejtën e marrjes së një kredie hipotekore, me kushte lehtësuese, nga një institucion financiar që ka lidhur kontratë me Ministrinë e Financave për menaxhimin e kredive. Kushtet e dhënies nga bankat, të kredisë për familjet, përcaktohen me marrëveshje të përbashkët ndërmjet Ministrit të Financave, ministrisë që mbulon fushën e strehimit dhe institucionit që jep dhe menaxhon kredinë.

Ndihma e shtetit jepet në formën e subvencionimit të interesave të kredisë për ato familje që nuk plotësojnë kushtin e përcaktuar, sipas shkronjës “b” të pikës 2 të nenit 19 të ligjit nr. 9232/2004 (pagesa e kësteve mujore të kredisë nuk duhet t’i kalojë 35% të të ardhurave të familjes). Masa e subvencionimit të interesave të kredisë jepet sipas aftësisë paguese të familjes dhe përcaktohet nga Ministri i Financave, në bashkëpunim me ministrin që mbulon fushën e strehimit (sipas Udhëzimit nr. 6257/2008).

Masa e subvencionit, që rezulton në fund të periudhës së maturimit të kredisë, nuk duhet të kalojë më shumë se 100% të vlerës së banesës. Në rast se nga llogaritjet rezulton një subvencion më i madh për përballimin e kësteve të kredisë, familja përzgjidhet për t’u trajtuar me banesë sociale me qira ose me truall të pajisur me infrastrukturë.

E. *Programi i bonusit të strehimit*

“Bonus strehimi” është dokumenti që përcakton një shumë të hollash, si ndihmë nga shteti, për të mbuluar pjesërisht pagesën e qirasë. Kërkuesi i bonusit paraqet kërkesën pranë bashkisë, së bashku me informacionin e nevojshëm mbi vendndodhjen e banesës, ku ai kërkon të strehohet ose ku është i strehuar, masën e qirasë për të cilën ka nënshkruar ose do të nënshkruajë kontratë me pronarin e banesës, si dhe të ardhurat mujore familjare.

Bonusi i strehimit jepet kur:

- Ndërtimi ose blerja e banesave nga tregu është më e kushtueshme;
- Nuk ka fonde për investime të reja ose blerje banesash në treg;
- Familja që kërkon të strehohet në banesa sociale me qira banon në një banesë me qira, e cila ndodhet pranë vendit të punës, shkollës së fëmijëve, qendrave shëndetësore ose pranë shërbimeve të tjera;
- Banesa sociale me qira është siguruar me financim nga persona juridikë privatë.
- Kur familja ka ngelur e pastrehë, si rezultat i një fatkeqësie natyrore ose për shkak të ekzekutimit të vendimit të përmbarrimit apo kthimit të detyruar të shtetasit shqiptar që ka qenë me qëndrim të parregullt në një vend të huaj ose azilkërkues.

Pas miratimit nga Këshilli Bashkiak, përfituesit i lihen tre muaj kohë për të gjetur banesën në treg. Kontrata e qiradhënies lidhet mes pronarit të banesës dhe përfituesit të bonusit. Afati i lidhjes së kontratës së qirasë nuk mund të jetë më i shkurtër se 1 vit, përveç rasteve kur kjo është përcaktuar që më parë nga palët.

Për llogaritjen e masës së bonusit, zyra përkatëse në bashki i referohet nivelit të të ardhurave mujore të familjes dhe qirasë për të cilën është lidhur kontrata. Vlera e bonusit të strehimit nuk mund të jetë më shumë se 50% e qirasë minimale të banesave në tregun e lirë. Pagesa, që duhet të bëjë familja për diferencën ndërmjet qirasë së tregut dhe vlerës së bonusit, nuk duhet t’i kalojë 30% të të ardhurave të familjes. Bonusi rinovohet çdo vit, sipas kontratës së qirasë dhe të ardhurave të deklaruara të familjes.

F. Programi i kredisë së subvencionuar

Kredi me kushte lehtësuese jepet për banesat që janë në tregun e lirë dhe zbatohen nga bankat e nivelit të dytë.

Shuma e kredisë që përfiton çdo familje varet nga disa faktorë dhe ajo ndryshon nga qyteti në qytet. Faktorët që ndikojnë në shumën e kredisë janë:

- Vlerat e banesave në tregun e lirë në atë qytet;
- Struktura familjare;
- Normat e strehimit;
- Aftësia paguese e familjes (përfitojnë familjet me të ardhura mesatare).

Masa e subvencionit, që rezulton në fund të periudhës së maturimit të kredisë, nuk duhet të kalojë më shumë se 100% të vlerës së banesës. Në rast se nga llogaritjet rezulton një subvencion më i madh për përballimin e kësteve të kredisë, familja përzgjidhet për t'u trajtuar me banesë sociale me qira ose me truall të pajisur me infrastrukturë, ku familja mund të ndërtojë vetë banesën.

Ministria, që mbulon fushën e strehimit, subvencionon interesin e kredisë, nëpërmjet fondeve të planifikuara në projektbuxhetin afatmesëm. Masa e subvencionit të interesave të kredisë (subvencioni), për familjet që përfitojnë kredi të lehtësuara nga shteti është e barabartë me diferencën që rezulton midis interesit vjetor të kredisë në tregun e lirë me interesin prej 3% dhe 0% në vit që paguan familja mbi principalin e kredisë.

Njësitë e qeverisjes vendore pranojnë dhe vlerësojnë kërkesat e aplikantëve dhe i miratojnë ato në Këshillat e tyre Bashkiakë, duke mos pasur asnjë detyrim financiar. Përzgjedhja e përfituesve bëhet në bazë të dokumentacionit të dorëzuar dhe kriterëve të përgjithshme për t'u strehuar, sipas njërit prej programeve sociale të strehimit dhe të afateve e të procedurave të miratimit nga organet e qeverisjes vendore.

Familjet përfituese duhet të plotësojnë këto dy kushte:

- Të mos disponojnë banesë në pronësi;
- Të kenë të ardhura mujore brenda kufijve të miratuar nga ministria e linjës në bashkëpunim me bankën .

Në përgjithësi, të gjithë qytetarët/familjet që kanë nivelin e të ardhurave në kufijtë nga 31.618 lekë në 109.875 lekë, si dhe që nuk kanë banesë në pronësi, pra janë të regjistruar si të pastrehë për t'u trajtuar në programin e banesave me kosto të ulët, mund të aplikojnë për të përfituar nga subvencionimi i kredisë .

G. Programi i grantit të vogël

Grantet e vogla përfitohen nga bashkitë nëpërmjet aplikimit në Ministrinë e Zhvillimit Urban dhe Turizmit dhe destinohen vetëm për familjet e komunitetit Rom dhe Egjiptian.

Edhe pse ky grant është përdorur në pak raste për ndërtimin e banesave të reja, tendeca e strukturave të bashkisë është të mos e orientojnë atë për këtë qëllim për shkak se ligji le

vend për interpretim nëse ky grant mund të përdoret për një ndërtim të ri. Në praktikë ka raste kur programi i granteve të vogla është përdorur edhe për ndërtimin nga fillimi të një banese, si psh. rasti i Savrës në Bashkinë e Lushnjes, por këto janë raste të izoluara dhe mbeten në varësi të vullnetit pozitiv të autoriteteve dhe mund të jenë objekt debati me organet e auditit (Kontrolli i Lartë i Shtetit), duke e vënë kështu në pozicion të pasigurt dhe të keqinterpretueshëm vendimmarrjen përkatëse të autoriteteve, duke e konsideruar atë si shkelje të ligjit.

H. *Programi i grantit të menjëhershëm*

Grantet e menjëhershme përfitohen nga Bashkitë, nëpërmjet aplikimit në Ministrinë e Zhvillimit Urban dhe Turizmit dhe destinohet për familjet që kanë në përbërje familjare:

- Një person me aftësi të kufizuara, në përputhje me përcaktimet e bëra me vendim të Këshillit të Ministrave për këto kategori;
- Një person me statusin e jetimit, i cili në momentin e aplikimit nuk ka mbushur moshën 30 vjeç.

Shuma e grantit të menjëhershëm nuk mund të jetë më e madhe se 10% e vlerës së banesës që përfiton personi.

4.2.6. *Probleme të konstatuara*

Siç vlerësohet nga ky legjislacion, pjesa më e madhe e programeve sociale të parashikuara kërkojnë që **përfituesi të ketë një kufi të caktuar të ardhurash**. Të vetmet programe ku mund të përfitojnë familjet pa të ardhura janë:

- Grantet e vogla. Këto grante jepen me qëllim përmirësimin e kushteve të banesave ekzistuese dhe jo ndërtimin e një banese, sic e thamë më lart;
- Grantet e menjëhershme.

Nga statistikën, lidhur me aplikimin e këtij ligji, vihet re se përqindja më e madhe e përfituesve nga programet sociale të strehimit janë çiftet e reja⁵², çka na sugjeron të mendojmë se **pjesa më vulnerabël dhe e varfër e shoqërisë nuk përfiton nga këto programe**. Një gjë e tillë rezulton e adresuar edhe në Projekt-Strategjinë e Strehimit 2015-2025.

Një pengesë për të përfituar nga këto programe vjen edhe për shkak të **një numri të madh dokumentash** që duhet të plotësohen nga familjet përfituese, të cilat kërkojnë kosto monetare dhe kohore, si dhe mirëinformim, të cilat këto familje shpesh nuk i kanë për shkak të statusit të tyre.

Gjithashtu kategoritë me përparësi, edhe pse teorikisht përfitojnë nga sistemi i pikëzimit, **kriteret ligjore nuk përshtaten me kushtet specifike të tyre**, siç është rasti i familjeve rome që hasin vështirësi në regjistrimin në gjendjen civile për shkak se atyre u kërkohej

kontrata e qirasë, madje e noterizuar⁵³, ose viktimat e dhunës në familje që paraqesin urgjencë në zgjidhjen e strehimit pasi nuk mund të pritët nga to të kenë kohën e mjaftueshme të plotësojnë dokumentat, të aplikojnë e në rastin më të mirë të presin pafundësisht përgjigjen pozitive për zgjidhjen e strehimit.

4.2.7. *Dispozita që krijojnë efekte anësore*

Realizimi i të drejtës së strehimit, në mënyrë që të jetë më efektiv, kërkon rishikime edhe të aspekteve të tjera ligjore të lidhur në mënyrë të tërthortë me gëzimin e kësaj të drejte. Më poshtë po japim një pasqyrë të shkurtër e të përmbledhur të disa ligjeve, që krijojnë efekte anësore të ndjeshme:

- Në praktikë është konstatuar se komuniteti rom shpesh pengohet në regjistrimin në gjendjen civile për shkak të kriterëve ligjore që duhet të plotësohen, si gjetja e një adrese për të deklaruar apo edhe dorëzimi i kontratave dhe dokumente të tjera, noterizimi i të cilave ka edhe një kosto financiare, të konsiderueshme për nivelin e të ardhurave të këtij komuniteti. Në këtë kontekst do të ishte me vend reflektimi i këtij shqetësimi në ligjin nr. 10129/2009, “Për gjendjen civile,” të ndryshuar;
- Aktualisht në legjislacionin për zhvillimin urban nuk identifikohen instrumente efektivë për të orientuar planet lokale drejt zhvillimit të zonave me funksion strehimit, duke parashikuar ekzistencën e vendbanimeve me struktura të përshtatura për banim, të ndryshme nga banesat, pronë e paluajtshme, të cilat mund të popullohen nga familje rome dhe familje të tjera të ngjashëm me ta.
- Komuniteti rom dhe të tjerë në kushte të ngjashme, të cilët përballen me probleme strehimi për shkak të dëbimit nga vendbanimet e tyre, duhet të ketë mundësinë e asistencës juridike falas. Ligji nr. 10039 dt. 22.12.2008 “Për ndihmën juridike”, vërtet krijon mundësi për dhënien e ndihmës juridike falas për personat që janë në pamundësi financiare, por ligji nuk parashikon dhënien e ndihmës juridike për këtë situatë specifike.
- Pronat publike privatizohen me anë të ankandëve publike. Në legjislacionin përkatës nuk identifikohen instrumente efektivë që të sigurojnë që një pjesë e inventarit të pronave publike, të cilat janë bërë pjesë e fondit për privatizime, të kalojë në pronësi të njërive vendore, me qëllim përdorimin në funksion të strehimit së të pastrehëve. Shembull për këtë mund të jetë inventari i Ministrisë së Mbrojtjes, i cili pas reformave të shumta që kanë ulur ndjeshëm nevojën për përdorimin e lehtësirave ushtarake, i kanë shndërruar këto të fundit në pasuri të paluajtshme që kanë humbur funksionin publik. Këto pasuri janë të bollshme dhe relativisht të përshtatshme për t’u përdorur për qëllime të strehimit afatshkurtër ose afatgjatë, sipas vendndodhjes së tyre, duke siguruar njëkohësisht që këto asete të shfrytëzohen në një mënyrë të tillë që të shmangin maksimalisht veçimin e romëve (pra të vendoset popullatë e përzier), sikurse duhet të sigurohet edhe prania e shërbimeve publike bazë.

Në kuadrin e diskutimeve për Draft-Strategjinë e Strehimit 2015-2025 do të ishte një rast i mirë përfshirja e këtyre shqetësimeve.

4.3. Mungesa e akteve ligjore lidhur me dëbimet

Siguria e banesës është pjesë përbërëse themelore për të realizuar të drejtën për strehim, megjithatë ajo neglizhohet në aktet dhe legjislacionin vendas. Nga një studim i bërë të gjithë legjislacionit shqiptar që prek sigurinë e banesës dhe realizimit të strehimit për shtresat në nevojë kemi vënë re mungesën e adresimit të këtij problem kaq madhor. (për më tepër shih Analizën e Legjislacionit Shqiptar me qëllim Trajtimin e Problemit të Strehimit të Shtresave të Margjinalizuara të Popullsisë, të cilët Rrezikojnë Dëbimin me Forcë nga Vendbanimet e Tyre)⁵⁴

Neglizhimi i kësaj të drejte thelbësore vihet re edhe në Draft Strategjinë për Strehimin 2015-2025, në proces diskutimesh e konsultimesh publike. Një pjesë e këtij shqetësimi është ngritur edhe nga Qendra Res Publica në mbledhjen për konsultimin publik të zhvilluar nga Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizmit, të mbajtur në datën 13 Nëntor 2015. Ministri përkatës, Znj. Englantina Gjermani, u shpreh se prante që ky problem nuk ka gjetur një zgjidhje në draft-strategjinë e paraqitur.

Rastet më të zakonshme kur është evidentuar pasiguria e banesës janë ato që rezultojnë për shkak të zbatimit të legjislacionit në fushat si vijon:

- Legjislacioni mbi shpronësimet për interes publik;
- Legjislacioni për inspektimin e ndërtimeve dhe legalizimin e ndërtimeve me leje;
- Legjislacioni i largimit të ish qiramarrësve nga banesat e kthyer pronarëve.

4.3.1. Lidhur me çështjen e parë, për sa i takon shpronësimeve për interes publik, ligji bazë për këtë procedurë është ligji nr. 8561 dt. 22.12.1999 “Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik”

Objekti i këtij ligji është shpronësimi dhe dëmshpërblimi i pronarëve, të cilët rezultojnë të tillë nga regjistrat e Zyrës së Regjistrimit të Pasurive të Paluajtshme (ZRPP). Me VKM nr. 138/2000, objekti i ligjit është zgjeruar edhe me pronat që janë në proces legalizimi.

Të përjashtuar nga objekti i këtij ligji janë poseduesit fizikë të pronës, të cilët nuk përfitojnë asnjë dëmshpërblim, pavarësisht nëse posedimi i tyre është i ligjshëm apo jo⁵⁵. Psh, në rast se një qiramarrës pëson dëme për shkak të humbjes së posedimit të tij, ligji nuk merr parasysh dëmshpërblimin e dëmeve eventuale. Gjithashtu banesat e kësaj kategorie qytetarësh nuk mbrohen as nga ligje të tjera, duke i ekspozuar banorët e tyre ndaj dëbimit. Ndërkohë legjislacioni i vendeve të zhvilluara njeh dhe kompenson edhe dëmet që shkaktohen, të ndryshme nga humbja e pronës, për më tepër kur këto dëme prekin të drejta të njeriut si e drejta për strehë.

Gjithashtu ligji aktual për shpronësimin nuk njeh si shkak për shpronësim rastin e nevojës për strehim, duke bërë që autoritetet shtetërore të mos legjitimohen që të bëjnë shpronësime për

54 Studimi është bërë nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, me autorë Dorian Matlija, Irene Dule, Theodoros Alexandridis, i cili gjendet në:
http://www.osfa.al/sites/default/files/analize_e_legjislacionit_per_problemet_e_strehimit.pdf

55 Posedimi është pushteti faktik mbi sendin, ndryshe nga pronësia që është shprehje e pushtetit juridik. Ky institut gjen mbrojtje si e drejtë më vete, në të drejtën tonë civile, që do të thotë se poseduesi ka të drejtë të mbrojë zotërimin e vet dhe të padisë prej kujtdo që e cënon atë para Gjykatës dhe kundër atij që prezantohet si pronari jo posedues (ky i fundit nuk mund të cënojë këtë posedim pa një gjykim të drejtë).

interes publik në rast të përmbushjes së këtij objekti. Strehimi aktualisht nuk konsiderohet si interes publik, por në disa raste Gjykata Kushtetuese⁵⁶ ka theksuar se edhe strehimi (sidomos në rastin e kategorive emergjente) mund të konsiderohet si interes publik, i cili prevalon mbi të drejtën e pronës). Nisur nga sa më lart duke u fokusuar tek efektet që prodhon një procedurë shpronësimi tek e drejta për strehë, në pjesën e rekomandimeve sugjerojmë një listë ndryshimesh.

4.3.2. Lidhur me çështjen e dytë, atë të legjislacionit për inspektimin e ndërtimeve, i cili në masën më të madhe cenon sigurinë e banesës për ato ndërtime pa leje të cilat nuk kualifikohen për t'u legalizuar.

Së pari, në ligjin nr. 9780 dt. 16.07.2007 “Për inspektimin e ndërtimeve”, i ndryshuar, në nenin 14 të këtij ligji përcaktohet se:

“Kundër Vendimit të Inspektoriatit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore lejohet ankimi i drejtpërdrejt në gjykatë brenda 10 ditëve, duke filluar nga data e njoftimit të vendimit.”
Ankimi gjyqësor kundër vendimit të Inspektoriatit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit dhe atij të njësisë vendore nuk pezullon ekzekutimin e tij. Në rast se, në bazë të vendimit të formës së prerë të gjykatës, vendoset pranimi i padisë, i dëmtuari ka të drejtë të kërkojë nga inspektoriat që ka dhënë vendimin, dëmshtëpërblimin për dëmin e shkaktuar.”

Nga analiza e këtij neni shihet qartë se ligji nuk parashikon asnjë mundësi të pezullimit të vendimit të prishjes së ndërtimit, me dorëzimin e ankimit kundër vendimeve të IKMT. Në këtë mënyrë, nëpërmjet heqjes së të drejtës për të pezulluar ekzekutimin e vendimit të prishjes, administratës dhe/ose Gjykatës, cenon veç të tjerash të drejtën themelore të njeriut, atë të strehimit. Duke hequr këtë të drejtë, të prekurit nga një vendim i paligjshëm për prishjen e banesës nuk kanë asnjë mundësi ligjore që të pezullojnë procesin që shpejt do t'i shndërrojë ata në të pastrehë, edhe kur ky proces është i paligjshëm.

Nga ana tjetër Kodi i Procedurave Administrative, parashikon se masat policore (ku përfshihen aktet e ish Inspektoriatit Kombëtar të Mbrojtjes së Territorit IKMT) nuk pezullohen me anë të ankimit administrativ. Një gjë e tillë, do ta pozicionojë Republikën e Shqipërisë në shkelje të të drejtës themelore për strehim, përpara Komitetit për të Drejtat e Njeriut pranë OKB, i cili deri tani ka dhënë dy herë masa pezullimi për veprat publike (Stadiumi Elbasan Arena në Elbasan më 04.07.2014, dhe Rruga Qemal Stafa në Elbasan më 21.07.2014), për të cilat do të flasim më gjerësisht në vazhdim. Theksi i vërejtjeve të këtij komiteti ka qenë domosdoshmëria e parashikimit në ligj të mundësisë së pezullimit të një dëbimi deri në përfundim të shqyrtimit nga autoritetet administrative e gjyqësore vendase.

Nga ana tjetër, objektet që mund të legalizohen parashikohen nga ligji nr 9482, dt. 03.04.2006, “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje”. Edhe këtu përjashtohen banesat konvencionale. Në kushtet kur këto banesa nuk gëzojnë mbrojtje dhe status ligjor një gjë e tillë rezulton problematike në kuadër të respektimit të së drejtës së strehës së banorëve të këtyre banesave dhe ata bëhen subjekt i mundshëm i dëbimeve në rastet e ndërtimeve të veprave publike, por jo vetëm.

Një nga qëllimet e hartimit të këtij legjislacioni, veç urbanizimit, ishte edhe legalizimi i ndërtimeve që shërbenin për strehë të asaj pjese të shoqërisë që e kishin zgjidhur vetë

56 Shih vendimet nr. 12/2000 dhe nr. 11/2007 të Gjykatës Kushtetuese.

problemin e strehimit dhe pa autorizim ligjor. Në këto kushte nuk ka asnjë arsye objektive që të përjashtohen nga procesi i legalizimit ata që nuk arritën të ndërtojnë një strukturë të përhershme dhe të paluajtshme, por që si banesë të tyre zgjodhën një mënyrë alternative si çadër, barake etj. Përjashtimi i kësaj pjese të shoqërisë nga procesi i legalizimit i vë ata në rrethana qartazi diskriminuese në raport me pjesën tjetër të popullsisë, aplikues për legalizimin e ndërtimeve pa leje. Megjithatë përfshirja e tyre në proces legalizimi do të zgjidhte një pjesë të strehimit të tyre, pasi do të linte jashtë zgjidhjes ata që për shkaqe të tjera të arsyeshme përjashtohen nga e drejta për legalizim dhe nuk mund të legalizojnë banesat e tyre. Gjithashtu, futja e këtyre strukturave në proces legalizimi, për efekt të këtij ligji, do të sillte edhe një efekt tjetër pozitiv në drejtim të strehimit të komunitetit rom. Kështu ata do të përfitonin edhe nga zbatimi i nenit 35, i cili parashikon mundësinë e përfitimit të një banese nga familjet që janë posedues të një sipërfaqeje, e cila për shkak të kufizimeve nga ligji nuk mund të legalizohen dhe kur trualli është pronë private.

Një zgjidhje e strehimit të banorëve të banesave konvencionale do të ishte hartimi i një ligji të posaçëm i orientuar drejt ligjërimit të këtyre banesave, ose duke amenduar ligjin për legalizimet⁵⁷.

Një kategori tjetër që diskriminohet gjatë procedurave të legalizimit të ndërtimit pa leje janë ata që, edhe pse objektet (banesat) e tyre kualifikohen për t'u legalizuar, ata nuk kanë mjete monetare për të bërë legalizimin, sipas VKM nr. 488 dt. 22.07.2014 "Për përcaktimin e çmimit favorizues të shitjes së parcelës ndërtimore për ndërtimet pa leje me funksion banimi dhe të përzier, të subjekteve që përfitojnë falje të pagesës si dhe të mënyrës së afateve të pagesës". Në këtë vendim, në pikën II. 5 parashikohet se:

"Poseduesit e ndërtimeve pa leje, që janë subjekte të ndihmës ekonomike, në kuptim të ligjit nr. 9355, datë 9.3.2005, "Për ndihmën dhe shërbimet shoqërore", të ndryshuar, përfitojnë zbritje në masën 30% nga vlera e parcelës e llogaritur në bazë të kreut I, të këtij vendimi".

Në bazë të ligjit për legalizimet, nëse nuk bëhet pagesa e përcaktuar në këtë vendim, bëhet regjistrimi i "hipotekës ligjore" mbi ndërtimin e legalizuar (neni 30, pika 2/1 e ligjit). Këtu mund të evidentojmë dy probleme kryesore:

- Së pari, nëse dihet që një person trajtohet me ndihmë ekonomike, është e qartë që ky person nuk ka asnjë mundësi financiare të paguajë tarifën, qoftë kjo edhe e reduktuar në masën 30%. Në këtë kuptim ky vendim mbetet pa efekte ligjore, në këtë pjesë të tij.
- Së dyti, në pamundësi financiare mund të mos jenë vetëm ata që zyrtarisht trajtohen me ndihmë ekonomike. Pamundësia mund të shtrihet edhe tek persona të tjerë, të cilët për shkak të ardhurave të ulëta, papunësisë, ose numrit të personave që kanë në ngarkim, nuk mund të paguajnë objektivisht shumën përkatëse.

4.3.3. Legjislacioni që prek ish qiramarrësit në pronë private të përfituar nga ligji për kthimin dhe kompensimin e pronave

Gjatë viteve të regjimit komunist, shumë qytetarë shqiptarë nuk kishin në pronësi banesën në të cilën jetonin. Këto pasuri ishin në pronësi ekskluzive të shtetit dhe banuesit e tyre ishin

⁵⁷ Për të siguruar statusin ligjor të vendbanimeve informale dhe jo konvencionale të romëve, të drejtën e aksesit në fitimin e pronësisë sipas mundësive praktike të komunitetit, si dhe për të siguruar mbrojtjen ligjore nga dëbimet e ligjshme apo të paligjshme, duhet të referohemi në tekstin e Rekomandimit Rec (2005) 4 të Komitetit të Ministrave të shteteve anëtarë të Këshillit të Evropës "Për përmirësimin e strehimit të Romëve dhe popullsisë në lëvizje në Evropë", në mënyrë të veçantë pikat 24, 25 dhe 26.

në marrëdhënie qiraje me shtetin, që në atë kohë përfaqësohej nga Ndërmarrja Komunale Banesave. Me ndërrimin e sistemeve, ndryshimet ligjore i hapën rrugën privatizimit të këtyre banesave nga qiramarrësit sipas procedurave të ligjit përkatës, miratuar në fund të vitit 1992⁵⁸. Nga ky ligj përfituan privatizimin e banesës rreth 230.000 familje qiramarrëse. Disa muaj pas hyrjes në fuqi të ligjit në fjalë për privatizimin e banesave shtetërore Kuvendi miratoi ligjin për kthimin dhe kompensimin e pronave, i cili nuk lejonte privatizimin e banesave që tashmë do u ktheheshin ish pronarëve⁵⁹.

Në fondin e banesave që jepeshin me qira nga shteti ishin edhe një numër objektesh që ishin sekuestruar nga shteti prej individëve privatë që ishin shpallur armiq, kulakë, apo edhe nuk kishin paguar detyrimin e taksës së jashtëzakonshme të luftës. Në këto objekte jetonin rreth 5500 qiramarrës. Si fillim mund të përmendim se, sipas ligjit për kthimin dhe kompensimin e pronave, një pjesë të ish-pronarëve iu kthye prona, e cila në një pjesë të rasteve ishte banesë shtetërore e dhënë me qira. Si rezultat, individët që i kishin me qira këto banesa u kategorizuan si qiramarrës në banesa shtetërore, ish-pronë private. Në lidhje me këtë kategori dhe për të shmangur konfliktet që mund të lindnin si rezultat i të drejtave të dhëna nga ligje të mëparshme, ligji për kthimin dhe kompensimin e pronave parashikonte që kontratat e shitblerjes, të lidhura deri në atë moment me qiramarrësit si rezultat i ligjit të privatizimit të banesave shtetërore do të anuloheshin. Blerësit, në këtë rast qiramarrësit e banesave shtetërore, ish pronë private, që prekeshin nga anulimi i kontratave të shit-blerjes do të përfitonin një shpërblim, me anë të së cilit do të mund të blinin një banesë të re, ndërsa ish pronarëve do t'u kthehej banesa, ish pronë e tyre.

Lidhur me situatën e krijuar si rezultat i veprimit të njëkohshëm të këtyre dy ligjeve, çështja u dërgua në Gjykatën Kushtetuese, sipas të cilës:

*“...ligjvënësi me këtë parashikim ligjor shpreh edhe një herë frymën e legjislacionit për kthimin e pronave duke u dhënë përparësi ish pronarëve, por në të njëjtën kohë duke dëmshpërblyer blerësit e banesave shtetërore...”*⁶⁰

Ndërkohë, pjesa tjetër e banesave që nuk ishin privatizuar si rezultat i veprimit të ligjit për privatizimin e banesave shtetërore, dhe që u ktheheshin ish-pronarëve si rezultat i veprimit të ligjit për kthimin dhe kompensimin e pronave, do të përdorehin nga qiramarrësit, deri sa shteti në respekt të detyrimit të marrë përsipër, të siguronte strehim tjetër për ta, me të njëjtat kushte si qytetarët që kishin përfituar nga privatizimi i banesave shtetërore, të cilat nuk ishin ish-pronë private. Në funksion të këtij qëllimi, në vitin 1995, Kuvendi miratoi ligjin nr. 8030 “Për kontributin e shtetit për familjet e pastreha”, sipas të cilit të gjithë qiramarrësit do të trajtoheshin nga shteti si të pastrehë, deri sa ky i fundit të realizonte detyrën e marrë përsipër, për të strehuar veç të tjerësh, së pari këtë kategori të pastrehësh. Trajtimi i kësaj kategorie individësh do ti hapte rrugën përfitimit të ish pronarëve të ligjshëm nëpërmjet kthimit të ish-pronës së tyre.

Qiramarrësit vazhduan të kishin këtë pozitë deri në daljen e ligjit nr. 9232, datë 13.05.2004, “Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave urbane”, i ndryshuar. Ky ligj, i cili shfuqizoi ligjin “Për kontributin e shtetit për familjet e pastreha” parashikoi që kjo kategori e qytetarëve të trajtohet nga shteti nëpërmjet subvencionimit të kredisë ose nëpërmjet programeve të tjera

58 Ligji nr. 7652, datë 23.12. 1992, “Për privatizimin e banesave shtetërore”, i ndryshuar.

59 Ligji nr. 7698, datë 15.04.1993, “Për kthimin dhe kompensimin e ish pronarëve”, i ndryshuar.

60 Vendimi nr. 12, datë 21.03.2000 i Gjykatës Kushtetuese

sociale të strehimit. Çfarë ky ligj ndryshoi në thelb është fakti se shteti nuk merrte më përsipër detyrimin për strehimin e qiramarrësve, me të njëjtat kritere që përfitoi pjesa tjetër e popullsisë, sipas ligjit nr. 7652, datë 23.12.1992, “Për privatizimin e banesave”. Gjykata Kushtetuese në një vendim tjetër të saj në vitin 2007, lidhur me këtë situatë shprehet se:

“...një pjesë e qiramarrësve të banesave ish pronë private kanë përfutur banesë në kushtet e nenit 1 të ligjit nr. 8030, datë 15.11.1995 “Për kontributin e shtetit për familjet e pastreha”, të ndryshuar. Për pasojë, një trajtim më i pafavorshëm i pjesës tjetër të qiramarrësve, të cilët janë në të njëjtat kushte me të parët, përbën një diskriminim jo kushtetues...”⁶¹

Gjithsesi, qëndrimi i Gjykatës Kushtetuese nuk ka qenë përherë në koherencë në lidhje me trajtimin e kategorisë së qiramarrësve dhe ish pronarëve. Në Vendimin e parë të Gjykatës Kushtetuese, lidhur me çështjen e qiramarrësve, të vitit 1993 arsyetohet se:

“...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 ju kthehen ish-pronarëve. Të gjithë janë të barabartë në ligj dhe para ligjit dhe askush nuk mund të diskriminohet....., por barazia në ligj dhe para ligjit nuk do të thotë që të ketë zgjidhje të njëjllota për individë ose kategori personash që janë në kushte objektivisht të ndryshme. Barazia në ligj dhe para ligjit pre supozon barazinë e individëve që janë në kushte të barabarta.”⁶²

Nga ana tjetër në lidhje me banesat shtetërore ish-pronë private, të kthyerat ish pronarëve, por ku jetonin ende qiramarrës, ligji i ri i vitit 2004 “Për kthimin dhe kompensimin e pronave”, i ndryshuar, në krahasim me ligjin e mëparshëm të vitit 1993, solli si risi nga njëra anë detyrimin e qeramarrësve të lironin banesat brenda 3 vjetëve nga hyrja në fuqi e tij, dhe nga ana tjetër detyrimin e shtetit që t’u siguronte këtyre qiramarrësve strehim nëpërmjet programeve të strehimit. Ky detyrim ligjor gjithsesi nuk gjeti zbatim pasi u shfuqizua nga Gjykata Kushtetuese me Vendimin nr. 26, datë 02.11.2005, e cila përmbledhtazi arsyeton se kjo dispozitë shkel parimin e sigurisë juridike dhe të drejtën e strehimit⁶³. Gjykata u shpreh:

“Doktrina e së drejtës kushtetuese ka pranuar se siguria juridike është ndër elementët thelbësorë të shtetit të së drejtës. Kjo siguri pre-supozon veç të tjerave besueshmërinë e qytetarëve tek shteti dhe pandryshueshmërinë e ligjit për marrëdhëniet e rregulluara. Nuk do të kishim të bënim me një rast të garantimit të besueshmërisë në sistemin e normave juridike, nëse siguria lidhur me një situatë të caktuar juridike nuk mund të justifikohet dhe nuk mund të mbrohet materialisht. Është e vërtetë që dispozita e ndryshuar favorizon pronarët e banesave, por nga ana tjetër ajo diskriminon një grup tjetër (dhe pse të vogël në numër), duke ia cenuar të drejtën minimale për të jetuar, atë të pasjes të një strehe. T’u mohosh të drejtën shtresës së qiramarrësve për t’u bërë pronarë, t’u ndërpresësh kontratën e qirasë pa garantuar strehë tjetër, janë veprime që nuk mund të përligjen me interesin publik. Me raportet e vendosura me dispozitat e mëparshme, shteti kishte obligimin e zgjidhjes së strehimit të kësaj shtrese duke i bërë pronarë (ashtu si pjesën më të madhe të shtetasve të tjerë), me dispozitën e re të kontestuar, ai (shteti), i tkurr tej mase këto obligime, duke marrë përsipër kryesisht, vetëm sigurimin e strehimit.”

61 Vendimi nr. 11, datë 04.04.2007 i Gjykatës Kushtetuese

62 Vendimi nr. 11, datë 27.08.1993 i Gjykatës Kushtetuese

63 Ligji nr. 9235, datë 29.07.2004, “Për kthimin dhe kompensimin e pronës”, i ndryshuar, neni 9 cit.; “...Banesat pronë e subjekteve të shpronësuar, lirohen nga qiramarrësit brenda një afati 3-vjeçar. Qiramarrësit vazhdojnë të paguajnë qira të përcaktuar nga Këshilli i Ministrave deri në dy vjet pas hyrjes në fuqi të këtij ligji. Këshilli i Ministrave ngarkohet të sigurojë strehimin qiramarrësve, që kanë statusin e të pastrehëve, nëpërmjet banesave me qira të ulët, kredive me interes të ulët ose banesave me qira të kompensuar nga shteti.”

Në po të njëjtin Vendim, Gjykata Kushtetuese i rekomandon Këshillit të Ministrave të plotësojë boshllëkun ligjor të krijuar me shfuqizimin e dispozitës së mësipërme.

Pas shfuqizimit të mësipërm dhe në vijim të rekomandimit të Gjykatës Kushtetuese, Kuvendi ndryshoi dispozitën përkatëse⁶⁴, ndryshim të cilin Gjykata Kushtetuese e shfuqizoi sërish, pasi e vlerësoi diskriminues dhe në kundërshtim me Kushtetutën⁶⁵. Duke e konsideruar në parim çështjen e kthimit të pronave të ish pronarëve si mjaft të rëndësishme për korrigjimin e padrejtësive historike të bëra ndaj tyre, Gjykata Kushtetuese rekomandon zgjidhje për situatën e ish pronarëve.

Qeveria shqiptare iu përgjigj kësaj situate me miratimin e Aktit Normativ me fuqinë e ligjit, nr. 3, dt 01.08.2012, sipas të cilit urdhërohej lirimi i banesës nga qiramarrësit brenda 3 muajve nga hyrja në fuqi e aktit dhe se kategoria e qiramarrësve do të përfitonte kredi me interes %, banesa sociale me qira, ose sistemin në azilet e pleqve për moshat e treta të cilët nuk mund të përfitojnë nga programet e tjera.

Akti Normativ nr. 3/2012 u godit për antikushtetutshmëri nga Shoqata e ish Qiramarrësve në Banesë Shtetërore Ish Pronë Private, me asistencën e Qendrës Res Publica, por Gjykata Kushtetuese, ndryshe nga vendimmarrja e mëparshme e saj e rrëzoi kërkesën me vendimin nr.1 datë 06.02.2013, duke arsyetuar se koha e gjatë e pamundësisë së pronarëve legjitim që të gëzonin pronat e tyre, që deri në atë kohë posedoheshin nga ish qiramarrësit e ndryshoi kahun e peshores, e cila këtë herë anoi nga mbrojtja e të drejtës së pronës.

Pas shpalljes së këtij vendimi, nisi një valë e shpejtë dhe masive dëbimesh, pa marrë parasysh asnjë nga standardet ndërkombëtare të të drejtës së strehimit, ku ndërmjet të tjerave mund të përmendim mungesën e konsultimit, mungesën e mbrojtjes gjyqësore, mungesën e akomodimit alternativ për ato familje që nuk mund të përfitonin kredi, apo banesë sociale, si dhe kryerjen e dëbimeve në mot të papërshtatshëm.

Pas ekzekutimit pothuaj të plotë të Aktit Normativ, një përpjekje e mirë për të përmirësuar situatën e këtyre qytetarëve ishte miratimi i Urdhrit nr. 34, datë 23 dhjetor 2013 i Ministrisë së Zhvillimit Urban dhe Turizmit. Ky Urdhër ndaloi ekzekutimet e nxjerrjes jashtë të banorëve në kushtet kur familja nuk kishte të siguruar një strehim alternativ, nëse në familje kishte persona mbi 70 vjeç, ose fëmijë deri në moshën 15 vjeç, gra shtatzanë ose pjestarë të sëmurë. Enti Kombëtar i Banesave duhej të bashkëpunonte me njësitë e qeverisjes vendore për të krijuar mudnësi strehimi mes programeve të strehimit të përshtatshme me kushtet e tyre. Gjithashtu ky urdhër kufizonte kërkimin e lëshimit të urdhërave të ekzekutimit për lirim banese për periudhën e dimrit dhe zhvendosja nuk duhej të bëhej gjatë natës dhe pa prezencën e zyrtarëve publikë.

64 Ligji nr. 9583, datë 17.7.2006, "Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9235, datë 29.07.2004 "Për kthimin dhe kompensimin e pronës" neni 9, cit: "*Banesat, pronë e subjekteve të shpronësuar, të cilat u janë dhënë me qira qiramarrësve nga shteti para hyrjes në fuqi të ligjit nr. 7652, datë 23.12.1992 "Për privatizimin e banesave shtetërore" dhe që shfrytëzohen për nevoja strehimi, kalojnë në posedim të subjekteve të shpronësuar, kur vërtetohet një nga rastet e mëposhtme: a) qiramarrësit kanë plotësuar nevojat e tyre për strehim në çfarëdo mënyrë tjetër të ligjshme; b) subjektet e shpronësuar u ofrojnë qiramarrësve strehim në sipërfaqe jo më të vogël dhe me kushte të përafërta me strehimin që kanë në përdorim, brenda së njëjtës njësi të qeverisjes vendore, derisa qiramarrësit të plotësojnë nevojat e tyre për strehim në njërin nga mënyrat e tjera të parashikuara në këtë nen; c) qiramarrësit nënshkruajnë kontratën e kredisë me institucionin financiar, sipas pikave 1 dhe 2 të nenit 25 të ligjit nr. 9232, datë 13.05.2004 "Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave urbane";ç) qiramarrësit përfitojnë strehim ose truall, sipas pikës 3 të nenit 25 të ligjit nr. 9232, dt. 13.05.2004 "Për programet sociale për strehimin e banorëve të zonave urbane".*

65 Vendimi nr. 11, dt. 04.04.2007 i Gjykatës Kushtetuese.

Urdhëri paraqitet të jetë i vetmi akt nënligjor që adreson çështje të dëbimit me forcë, që përputhet me disa prej standardeve të vendosura nga Komenti nr. 7 i Kombeve të Bashkuara, megjithëse për nga objekti dhe natyra e vet dytësore legjislative, ai mbetet i pazbatueshëm në rastet e tjera të dëbime me forcë.

4.3.4. Konkluzion për dëbimet me forcë

Në përmbledhje të sa më sipër, legjislacioni shqiptar nuk parashikon asnjë dispozitë që siguron strehim alternativ e të menjëhershëm përpara dëbimit me forcë, në parim dhe për të gjitha kategoritë. Kjo situatë është në kundërshtim me standardet ndërkombëtare të trajtuara në pjesën më sipër, të cilat kërkojnë që asnjë dëbim të mos kryhet deri në momentin kur akomodimi alternativ të jetë siguruar në mënyrë efektive dhe brenda standardeve cilësore të pranueshme. Përpara, gjatë dhe pas dëbimit, duhet të ndiqen të gjitha hapat që parashikohen nga standardet ndërkombëtare, të cilat janë pjesë e rekomandimeve të bëra në fund të këtij materiali.

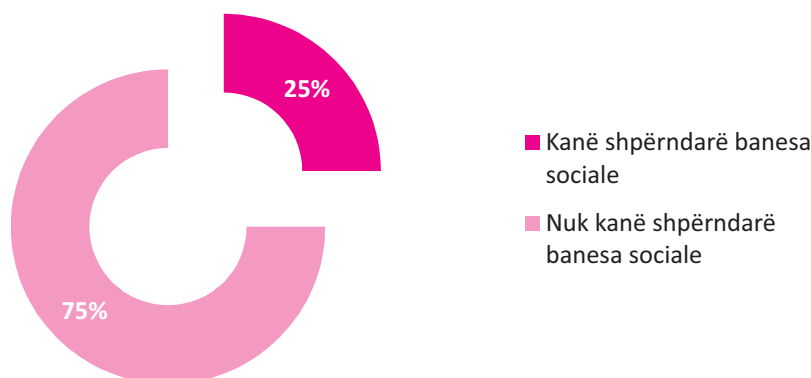
4.4. Zbatimi në praktikë i programeve të strehimit nga njësitë e qeverisjes vendore

Siç trajtuam më sipër, programet e strehimit janë përgjegjësi dhe funksion parësor i pushtetit vendor, në këtë kuptim forcimi e trajnimi i strukturave të tyre dhe sidomos buxheteve të tyre do të ndikonte drejtpërdrejt në zbatimin më efektiv të ligjit.

Përvec parashikimeve ligjore që mungojnë në legjislacion shqiptar, vlen të theksohet se e drejta e strehimit nuk sigurohet nga autoritete vendore, në funksion të të cilëve është respektimi i kësaj të drejte në një masë të mjaftueshme. Kjo pasi në buxhetet e pjesës dërrmuese të bashkive nuk parashikohet asnjë qindarkë fond lidhur me respektimin e kësaj të drejte. Në këtë kuptim Qendra Res Publica, iu drejtua më kërkesë për informacion 62 autoriteteve vendore, duke i kërkuar atyre informacion lidhur me aplikimin e programeve sociale të strehimit, përfituesit dhe buxhetet e parashikuara nga ato për vitet 2014, 2015 dhe parashikimin për vitin 2016. Nga përgjigjet e marra dolën këto rezultate:

a. Banesat Sociale

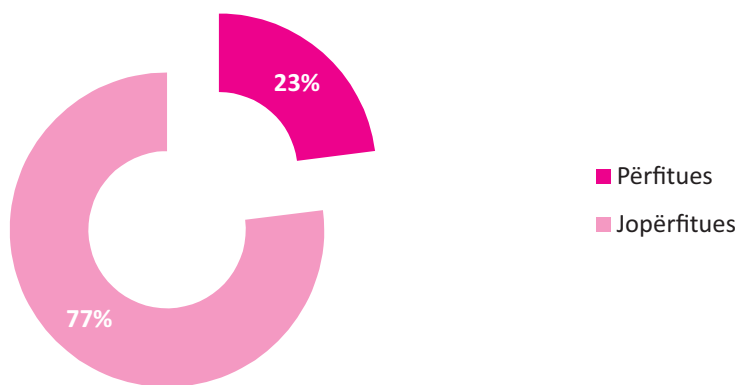
Për këtë çështje, nga pyetësorët arritëm të marrim informacion nga 55 bashki, të cilat raportojnë se gjatë 5 viteve të fundit kanë shpërndarë 971 banesa sociale. Megjithatë bie në sy fakti që këto banesa janë shpërndarë vetëm nga 25% e bashkive. Pjesa tjetër, 75%, nuk kanë shpërndarë asnjë banesë sociale, duke treguar se ky instrument aplikohet vetëm në një numër të vogël bashkish, të cilat duhet thënë se janë disa prej bashkive më të mëdha në vend.



b. Aplikuesit në raport me përfituesit

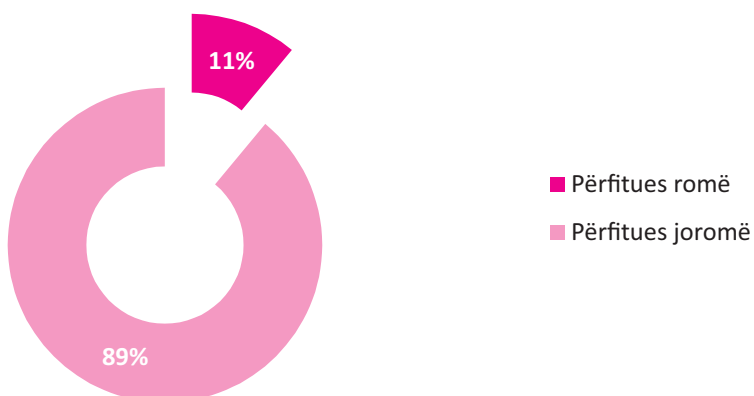
Për këtë çështje, nga pyetësit arritëm të marrim informacion nga 51 bashki, të cilat raportojnë se vetëm gjatë vitit 2014 kanë marrë 3144 aplikime, ndërkohë që 40% e bashkive raportojnë se nuk kanë pasur aplikantë. Mosaplikimi në këto bashki mund të lidhet me mungesën e besimit të qytetarëve të pastrehë te sistemi, pasi supozohet që familjet e pastreha janë të shpërndara në të gjitha bashkitë dhe jo vetëm në 60% të tyre. Sipas informacionit që kemi marrë nga 51 bashki, numri i përfituesve për vitin 2014 është gjithsej 737 familje, ose e thënë ndryshe, ky numër është në masën 23% në raport me aplikantët. Bie në sy fakti se në 35% të bashkive nuk ka pasur përfitues megjithëse ka pasur aplikues, çka sugjeron që të paktën 1/3 e bashkive nuk kanë qenë të afta të përmbushin qoftë edhe minimalisht programet sociale të strehimit.

Njëkohësisht interesant është fakti se programi më i aplikuar nga të gjitha bashkitë e marra së bashku ishte programi për subvencionimin e kredive. Një analizë se për se ky program nuk duhet të jetë prioritar dhe nuk mund të zëjë pjesën më të madhe të buxhetit të destinuar për strehimin e kemi trajtuar më lart, në pjesën që flitet për standardet ndërkombëtare dhe kur analizuam sistemin ligjor vendas.



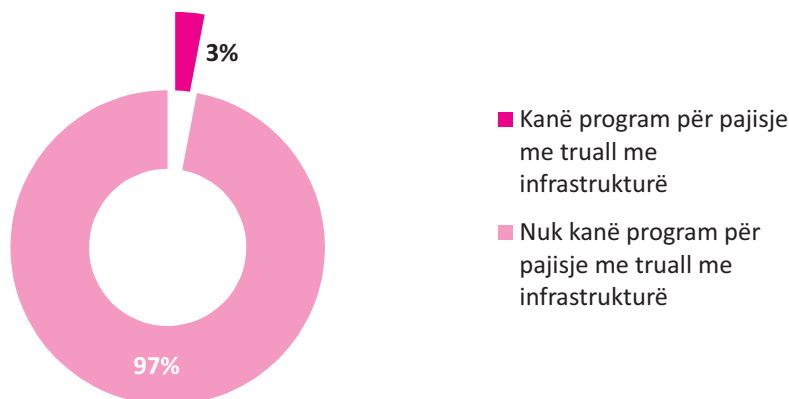
c. Përfituesit nga komuniteti rom në raport me numrin total të përfituesve

Për këtë çështje, nga pyetësit arritëm të marrim informacion nga 51 bashki, të cilat raportojnë se numri i përfituesve të komunitetit rom për vitin 2014 është gjithsej 80 aplikantë. Në raport me numrin e përgjithshëm të përfituesve, 737 aplikantë, komuniteti rom ka përfituar në masën 11%. Në dukje, vihet re se komuniteti rom nuk është anashkaluar, pasi ka një përqindje të konsiderueshme përfituesish, por duke u nisur nga specifikat e këtij komuniteti, supozohet që numri prej 80 përfituesish për vitin 2014 është shumë i vogël. Komuniteti rom dhe egjiptian është nga komunitetet më vulnerabel dhe me probleme më të mprehta strehimi.



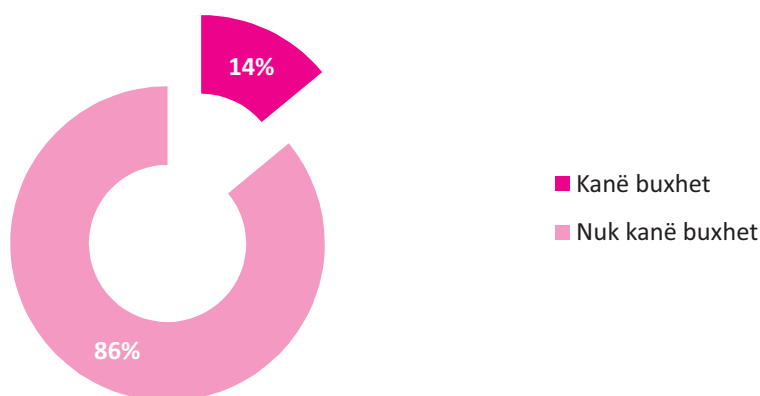
d. Zbatimi i programit të pajisjes së truallit me infrastrukturë

Për këtë problem, nga pyetëtorët morën informacion nga 34 bashki. Rezultati është se vetëm në një bashki (Bashkia Elbasan) është në proces një program për pajisje me truall me infrastrukturë, ose vetëm në 3% të bashkive. Në të shumtën e rasteve bashkitë justifikohen për mos ofrimin e këtij programi social sepse trualli nën juridiksionin e tyre ende nuk ishte transferuar nga organet e qeverisjes qendrore, duke anashkaluar faktin se ligji respektiv lejonte aplikimin e këtij programi në bashkëpunim me ministrinë përkatëse kur toka nuk kishte kaluar në pronësi të bashkisë.



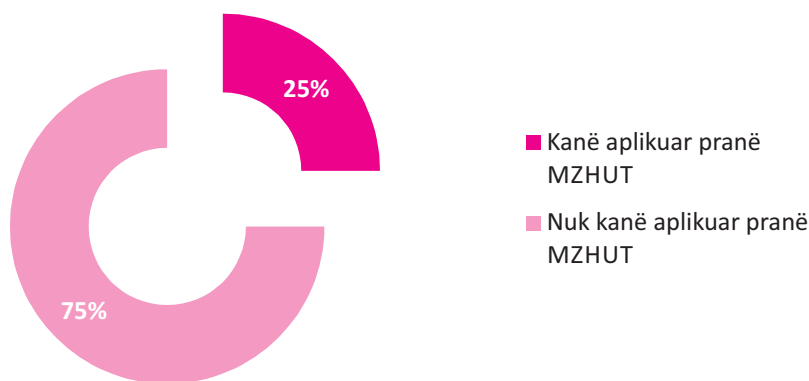
e. Buxheti

Lidhur me buxhetin, morën informacion nga 51 bashki. Rezultati është shqetësues pasi 86% e tyre nuk kanë pasur buxhet për këtë çështje të strehimit. Pjesa tjetër ka pasur buxhet që varion nga 400 mijë lekë deri në 10 milion lekë. Lidhur me buxhetin e vitit 2016, vetëm 2 bashki raportojnë se kanë nisur të parashikojnë buxhet për vitin e ardhshëm.



f. Aplikimi pranë MZHUT për grantet e vogla dhe grantet e menjëhershme

Lidhur me aplikimin pranë MZHUT për grantet e vogla dhe ato të menjëhershme, situata është gjithashtu shqetësuese. Nga informacionet e marra nga 48 bashki, 75% e tyre shprehen se nuk kanë aplikuar asnjëherë pranë MZHUT. Shembull i mirë paraqitet ai i Bashkisë Elbasan, e cila raporton se ka siguruar një fond prej 24.643.409 lekë.



Konkluzione nga pyetësorët

Në konkluzion, shihet qartë se kemi të bëjmë me një neglizhencë të bashkive, shoqëruar me mungesën e kujdesit nga pushteti qendror përsa i përket fondeve të alokuara dhe kontrollit. Pjesa më e madhe e bashkive nuk ka banesa sociale, ka humbje besimi nga aplikantët, kanë lista të gjata pritjeje, nuk e njohin programin e pajisjes me truall me infrastrukturë, nuk njohin mundësinë e aplikimit për grante, nuk trajtojnë aplikimet, nuk kanë informacion të saktë për familjet rome dhe egjiptiane, si dhe numri i tyre është i vogël në krahasim me nevojat.

Gjithashtu shqetësues është fakti që bashkitë nuk raportojnë se sa kuota i kanë lënë të lira ish-qiramarrësve të dëbuar nga banesat e kthyer pronarëve, të cilët sipas Aktit Normativ nr. 3/2012 duhet t'u vihej në dispozicion gjysma e kuotave për strehimit, të miratuara nga Këshillat Bashkiakë.

Sa më sipër, tregon që zbatimi në praktikë i ligjit, sikur të mos mjaftonte që vetë ligji lë shumë për të dëshiruar, është tepër i mangët, duke treguar që situata e strehimit social në Shqipëri është në një pikë tepër të keqe. Zbatimi është sporadik dhe ndikohet nga disa faktorë të rëndësishëm:

- Mungesa e mjeteve financiare dhe aseteve;
- Mungesa e njohurive dhe neglizhenca e zyrtarëve vendorë për të bërë përpjekje;
- Mungesa e instrumentave ligjore për të detyruar pushtetin vendor të zgjidhë situatën në kushtet kur zgjidhja vullnetare nga këto autoritete ka dështuar;
- Mungesa e presionit nga pushteti qendror, i cili ndodhet më afër në komunikimet me organizmat ndërkombëtarë, duke i njohur më mirë standardet e kërkuara, dhe duke amortizuar pozitën e llogaridhënies së pushtetit vendor para këtyre organizmave.

5. RASTE STUDIIMI

5.1. Çështja e ish qeramarrësve, banues në shtëpitë e kthyer pronarëve

Në pikën 4.3.3. më lart, kemi referuar se si u krijua kjo kategori qytetarësh të pastrehë gjatë periudhës pas rënies së regjimit komunist.

Me hyrjen në fuqi të Aktit Normativ me fuqinë e ligjit nr. 3, dt. 01.08.2012, u ngarkua Enti Kombëtar i Banesave për ndjekjen e procedurave për nxjerrjen e titujve ekzekutivë për lirimin e banesave. Pas lëshimit të urdhërave të ekzekutimit nga gjykata, banesat nisën të lroheshin nëpërmjet përmbauesve gjyqësorë. Një pjesë e madhe e familjeve të prekura ishin pa mundësi strehimi alternativ të përkohshëm, apo të përhershëm. Për pasojë pati raste të nxjerrjes së tyre në rrugë dhe qëndrimit aty me ditë të tëra (rasti i familjeve pranë shkollës Petro Nini Luarasi, rasti i të moshuarës e cila humbi jetën në sheshin përballë bashkisë së Durrësit, etj.)

Në këtë rast nuk u vlerësuan kushtet për strehimin e tyre, munguan parashikimet ligjore lidhur me planin e zhvendosjes së kësaj kategorie, nuk u vlerësua mundësia praktike për marrjen e kredive. Ky proces u kthye në një dëbim masiv me forcë të qytetarëve, në shkelje të plotë të akteve ndërkombëtare.

Shoqata e Qiramarrësve kërkoi shfuqizimin e Aktit Normativ nr. 3/2012, në Gjykatën Kushtetuese, e cila e rrëzoi atë me Vendimin nr. 1, datë 06.02.2013.

Me qëllim përmirësimin e situatës dramatike të krijuar, Ministria e Zhvillimit Urban dhe Turizmit nxori Urdhërin nr. 34/2013, që siç e shprehëm më lart në kapitullin 4, ndalonte dëbimin pa u kujdesur më parë për kushtet e strehimit të secilës familje. Pasojat pozitive të këtij Urdhëri u vunë re menjëherë. Enti Kombëtar i Banesave, i ngarkuar me ekzekutimin e lirimit të banesave nga ish qiramarrësit, në vazhdim nuk ka lëshuar tituj ekzekutivë për lirimin e banesave, pa studiuar më parë situatën ekonomike të familjes ish qiramarrëse.

Në një përgjigje dërguar qendrës Res Publica, Enti Kombëtar i Banesave pranon se nga hyrja në fuqi e aktit normativ (nëntor 2012 - gusht 2015) janë ekzekutuar 976 urdhra ekzekutimi për lirim banese, ndërsa pas zbatjes së zbatimit të këtij akti normativ me Urdhërin nr. 34/2013,

asnjë nga 22 njoftim-konfirmimet nuk janë dërguar për fillim të procedurave të ekzekutimit. Numri total i familjeve të prekura nga procedurat e aktit normativ janë 1495 familje. Nga këto familje kanë aplikuar për kredi pranë BKT vetëm 744 familje, deri në 09.07.2015.

Pavarësisht përpjekjeve pozitive, të shprehura në urdhërin e sipërcituar, në respekt të standardeve ndërkombëtare, zgjidhjet e dhëna për strehimin e ish qeramarrësve në përgjithësi mbeten jashtë këtyre standardeve, por lidhur me ta u shkelën edhe parime të tjera të shtetit të së drejtës, si siguria juridike, barazia para ligjit etj.

Në vazhdim të përpjekjes për gjetjen e një zgjidhjeje më të përshtatshme, qendra Res Publica e dërgoi çështjen në Gjykatën Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Deri në momentet e përgatitjes së këtij studimi, vetëm një prej çështjeve ka avancuar në GJEDNJ, e cila është *Baku dhe të Tjerët kundër Shqipërisë*.

GJEDNJ ia ka komunikuar çështjen qeverisë shqiptare në vitin 2015, e cila ka dorëzuar prapësimet e saj, duke u shprehur se Akti Normativ nuk shkel të drejtën e mbrojtur nga neni 8 i Konventës, por Qeveria nuk arrin të japë arsye bindëse për funksionimin e skemës së kredive, apo për disponueshmërinë e banesave sociale në numër të nevojshëm. Qendra Res Publica ka dërguar pranë GJEDNJ observacionet për prapësimet e qeverisë shqiptare dhe në momentet e përgatitjes së këtij studimi çështja ka hyrë në fazën finale të saj, atë të gjyqimit nga Gjykata.

Synimi i qendrës Res Publica nuk është vetëm konstatimi i shkeljes nga GJEDNJ dhe akordimi i një dëmshpërblimi për aplikantët, por rekomandimi drejtuar qeverisë që të riparojë gjendjen e papranueshme të krijuar për këtë kategori emergjente, duke synuar ndërhyrje në legjislacion për të dhënë një zgjidhje finale dhe të qendrueshme.

5.2. Raste të dëbimit të komunitetit Rom

Vlerësime të përgjithshme

Një pjesë e madhe e komunitetit Rom, tradicionalisht jeton në informalitet, si për sa i takon punësimin, regjistrimit në zyrat e gjendjes civile, etj. Familje të shumta të kësaj kategorie, brez pas brezi ka krijuar traditën e jetesës në struktura të përkohshme, në të shumtën e rasteve, për pamundësi financiare. Të gjendur në pamundësi reale për të zgjidhur çështjen e strehimit, ata drejtohen te zgjidhjet alternative duke u “vetë-sistemuar”, në informalitet, shpesh të inkurajuar edhe nga mungesa e reagimit të autoriteteve.

Kjo situatë, e kombinuar me një kuadër ligjor të papërshtatshëm për akomodimin e kësaj pjese të shoqërisë, passjell diskriminim të kësaj kategorie. Edhe më problematike bëhet situata, kur për shkak të ndërtimit të veprave publike, apo zhvillimit të pronës nga pronari i tokës ose banesës, kërkohet largimi (dëbimi) i kësaj kategorie nga vendbanimet e tyre.

Në kapitujt më sipër folëm për mungesën e parashikimeve ligjore të përshtatshme për zgjidhjen e strehimit e sidomos të atyre që preken nga dëbimet. Në mënyrë të përmblodhur dhe me fokus të veçantë komunitetin rom, disa shqetësime të këtij komuniteti që nuk janë adresuar në legjislacionin shqiptar, janë:

- Së pari, në legjislacionin shqiptar nuk ekziston statusi ligjor i vendbanimeve të komunitetit rom dhe të ngjashëm me ta, e për pasojë nuk njihet koncepti i banesave të përkohshme, të tilla si baraka, tenda, etj.
- Së treti, në legjislacionin tonë mungojnë parashikime ligjore që ndalojnë dëbimin me forcë jo vetëm për shkaqe të paligjshme por edhe për shkaqe të ligjshme, kur nuk është siguruar më parë strehimi alternativ.
- Zgjidhjet e dhëna deri tani në rastet e largimit me forcë të popullsisë për arsye të ligjshme kanë qenë sporadike dhe për më tepër ato nuk kanë marrë parasysh mënyrën dhe burimet e jetesës, si dhe pamundësinë ekonomike të këtij komuniteti.

Nga ana tjetër, rastet e dëbimit të këtij komuniteti janë të shumta. Vetëm në vitet e fundit dhe në vëmendje mediatike dhe të shoqërisë civile kanë ndodhur disa dëbime masive që vlen të përmenden, si: (1) dëbimi i familjeve romë nga Stacioni i Trenit në Tiranë në vitin 2012; (2) dëbimi i të njëjtit komunitet nga zona e njohur si Pallati me Shigjeta në vitin 2013; (3) dëbimi i komunitetit rom në Elbasan, të cilët jetonin pranë Stadiumit Elbasan Arena, në vitin 2014; (4) dëbimi i komunitetit rom në Selitë, Tiranë, në vitin 2015; (5) dëbimi i komunitetit rom që jetonin në zonën e njohur si Liqeni i Thatë, në vitin 2015, i pasuar me një valë të dytë dëbimesh pak ditë më vonë të personave që u rikthyen në zonën e Liqenit të Thatë, në Nëntor 2015.

Adriatik Kosturi et al kundër Shqipërisë dhe Agim Shabani et al. Kundër Shqipërisë

Rasti studimor që paraqet rëndësi për interesat e këtij studimi është ai i ndodhur në Elbasan, në muajt Korrik – Gusht 2014. Në këtë kohë, qendra Res Publica depozitoi dy komunikime në Komitetin e të Drejtave të Njeriut të Kombeve të Bashkuara lidhur me dëbimin, i cili u pezullua më pas, me protagonistë 10 familjeve romë në Elbasan (komunikimet nr. 2438/2014 Adriatik Kosturi et al kundër Shqipërisë dhe 2444/14; Agim Shabani et al. Kundër Shqipërisë). Largimi i tyre u konsiderua i nevojshëm, për rinovimin e zonës përreth stadiumit të qytetit si edhe për zgjerimin e njëres prej rrugëve kryesore të qytetit. Përveç dy komunikimeve, Res Publica kërkoi dhe iu dha një vendim i ndërmjetëm në lidhje me të dyja çështjet. Ndërsa të dyja çështjet janë pezull dhe për pasojë përfundimi i tyre nuk mund të parashikohet, Komiteti i të Drejtave të Njeriut ka dhënë dy vendime të ndërmjetme pezullimi të dëbimit, për dy arsyet e mëposhtme:

- Së pari, siç theksuan aplikantët në komunikimin e tyre, ata nuk kishin pasur asnjë konsultim për të arritur një zgjidhje me pajtim për zhvendosjen e tyre. Përkundrazi, aplikantëve iu ishte dhënë njoftimi vetëm pesë ditë më parë, kohë në të cilën ato duhet të lëviznin sendet e tyre dhe të gjenin vetë strehim alternativ. Përpara se të jepeshin të dy vendimet e ndërmjetme, autoritetet nuk kishin marrë asnjë masë me qëllim që të vlerësonin nevojat e familjeve, ndërkohë që atyre nuk iu ofrua kompensim i asnjë lloji pasi shtëpitë e tyre nuk ishin të legalizuara dhe se poseduesit e tyre nuk kishin të drejtën e kompensimit;
- Së dyti, në parashtrimin e tyre, aplikantët iu referuan gjerësisht përfundimeve të një numri organesh ndërkombëtare, si: Kombet e Bashkuara, Këshillit të Evropës, të cilat konfirmonin mungesën e të drejtës së strehimit në sistemin ligjor shqiptar si edhe marginalizimin dhe diskriminimin e Romëve dhe Egjiptianëve në Shqipëri. Për sa i përket të parëve, interesant është fakti se në një studim të fundit të UNDP për strehimin e romëve në Shqipëri autoritetet konkluduan se nuk ka asnjë rregull sesi mund të kryhet largimi (në të vërtetë, sipas studimit, nuk ka një përkthim të qartë të termit “largim me forcë”) dhe rekomanduan se legjislacioni i brendshëm duhet ndryshuar që të përputhet me standardet e Komitetit të Përgjithshëm nr. 4.

Dëbimi i komunitetit Rom që jetonte pranë Liqenit të Thatë. Komunikimi i çështjes në Komitetin e të Drejtave të Njeriut pranë OKB të aplikantëve B.Z, H.Z, K.Z.

Në kushte edhe më të rënda paraqitet rasti i familjeve rome të dëbuara nga vendbanimi i tyre në zonën e Liqenit të Thatë, në Tiranë. Një numër prej rreth 140 personash jetonin prej disa kohësh në këtë zonë, pasi ishin dëbuar më parë nga Stacioni i Trenit në Tiranë dhe më pas nga zona e njohur si Pallati me Shigjeta.

Më 2 Tetor 2015, Bashkia Tiranë njofton në faqen e saj të internetit se komuniteti rom në atë zonë do të zhvendosej, nisur nga shqetësimet e vazhdueshme të banorëve të zonës pranë Liqenit Artificial të Tiranës, por edhe nga qytetarë të ndryshëm, të cilët i ishin drejtuar bashkisë për zgjidhjen e problemit të ndotjes, sigurisë dhe zënies së hapësirës publike.

Banorët shfaqën rezistencë, pasi ata ishin të gjithë të regjistruar në qytetet Elbasan dhe Berat dhe në këto qytete ata nuk kishin as mundësi banimi dhe punësimi. Bashkia vijoi me marrjen e masave dhe deri më 15 Tetor arriti të dëbonte të gjithë banorët, duke e boshatisur zonën. Asnjëherë Bashkia Tiranë nuk bëri publik planin që pretendonte se kishte hartuar.

Pas pyetjeve zyrtare nga Res Publica, Bashkia Elbasan u shpreh se kishte pasur vetëm një komunikim me email me Bashkinë Tiranë, ndërsa Bashkia Berat nuk kishte pasur asnjë komunikim dhe nuk ishte në dijeni të operacionit. Familjet rezultonin kryesisht pa banesa në këto qytete, ndërsa pak prej tyre kishin banesa në kushte të pabanueshme. Madje disa prej tyre, për shkak se banesa ishte tërësisht e pabanueshme jetonin në çadra në këto qytete. Disa familje nuk kishin jetuar kurrë në këto qytete, por rezultonin të regjistruar formalisht në gjendjen civile të këtyre bashkive. Bashkitë Elbasan dhe Berat nuk kishin mundësitë për të adresuar menjëherë problemin e strehimit dhe ishin mjaftuar vetëm me regjistrimin e këtyre familjeve si të pastreha.

Në kushtet kur nuk kishin asnjë zgjidhje, më 17 Tetor, një grup prej rreth 25 personash u kthyen në zonën e Liqenit të Thatë, duke shfrytëzuar një godinë të papërfunduar. Menjëherë pasi u sinjalizuan autoritetet, Policia Bashkiake e Tiranës mbështetur nga Policia e Qarkut Tiranë, shkuan pranë objektit dhe detyruan familjet rome të dilnin prej tij. Res Publica verifikoi që nuk ishte bërë asnjë konsultim me banorët, por për më keq ata ishin kanosur. Nuk ishte dhënë asnjë njoftim me shkrim, si dhe nuk ishte gjendur akomodim alternativ në përputhje me standardet për të gjithë. Madje, mënyra e veprimit të forcave policore ishte përtej kufijve të ushtrimit të rregullt të detyrës.

Për këto arsye, disa familje, me ndihmën e qendrës Res Publica nisën një komunikim pranë Komitetit të të Drejtave të Njeriut pranë OKB-së. Çështja paraqitet e një natyre të ngjashme me dy çështjet e mësipërme, por me nota shumë më negative. Në momentet e përgatitjes së këtij studimi, çështja është ende në fazat e para të komunikimit.

5.3. Gjykimi abstrakt i kushtetutshmërisë së nenit 17 të ligjit nr. 183/2014 “Për disa ndryshime dhe shtesa në ligjin nr. 9780, datë 16.7.2007, “Për inspektimin e ndërtimit”, të ndryshuar”

Kjo çështje është dërguar në Gjykatën Kushtetuese nga Avokati i Popullit. Qendra Res Publica ka ndihmuar me hartimin e kërkesës. Disa nga argumentet e paraqitura janë si më poshtë:

- Prishja e banesës sjell doemos dëbimin e sigurtë të individëve nga banesa, pa i dhënë mundësinë gjykatave që të marrin në konsideratë faktin që paditësit rrezikojnë të mbeten të pastrehë dhe për këtë arsye ta konsiderojë këtë rrezik iminent, të rëndë dhe të pariparueshëm, duke pezulluar prishjen e objekteve gjatë shqyrtimit të çështjes.
- Masa është qëllimisht regressive, pasi dispozita e re heq një të drejtë të fituar (pezullimi për shkak të një ankimi administrative dhe gjyqësor), duke mos u shoqëruar me asnjë justifikim, dhe pa bërë asnjë analizë të burimeve në dispozicion të shtetit.
- Në Komentin e Përgjithshëm Nr. 4, Komiteti konsideron se shumë komponentë të së drejtës së strehimit të përshtatshëm duhet të jenë të paktën në përputhje me mjetet ligjore të brendshme. Në varësi të sistemit ligjor, duhet që ankimet në gjykatë të mund të parandalojnë dëbimet e planifikuara apo prishjen e ndërtesave.
- Komiteti i bëri thirrje Shqipërisë të implementojë: “Masa urgjente për të ndihmuar komunitetin egjiptian dhe rom të prekur, në të gjitha fazat e dëbimit, për ti siguruar një proces të drejtë, kompensim, si dhe strehim të përshtatshëm alternativ, duke marrë parasysh Komentet e Përgjithshëm nr. 4 dhe Nr. 7. Shteti palë duhet të parashikojë në legjislacionin e brendshëm ndalimin e dëbimit me forcë.
- Komiteti i të Drejtave të Njeriut në OKB në çështjet *Adriatik Kosturi et al v. Albania* dhe *Agim Shabani et al. v. Albania* dha vendimet e ndërmjetëm, sepse ndaj vendimeve të inspektoriatit nuk mund të jepej një masë sigurimi nga gjykatat vendase.
- Mungesa e një mjeti juridik që të sigurojë pezullimin e një vendimi dëbimi, me qëllim parandalimin e shkeljes së nenit 8 të Konventës, është në vetvete një shkelje e të drejtës për proces të rregullt ligjor, e aspektit procedural të të drejtave që garanton neni 8 i Konventës.
- Në Vendimi nr. 32/2003 Gjykata Kushtetuese ka vënë theksin te ndarja dhe balancimi ndërmjet pushteteve, duke konstatuar se kontrolli gjyqësor ndaj akteve me karakter administrativ është shprehje e parimit të kontrollit dhe balancimit të pushteteve, i cili qendron në themel të pavarësisë së organeve.

Në datën 29 Tetor 2015 Gjykata Kushtetuese, përmes një deklaratë për shtyp ka shpallur se ka rrëzuar këtë kërkesë. Vendimi nuk është publikuar ende i arsyetuar. Megjithëse kemi të bëjmë me një rrëzim kërkesë, çështja nuk mund të konsiderohet si një debat juridik i humbur. Gjykata Kushtetuese edhe më parë ka operuar në mënyra të ndryshme të dhënies së të drejtës. Një mënyrë është edhe rrëzimi i kërkesës për shkak se dispozita e kontestuar nuk bie në kundërshtim me Kushtetutën, **për sa kohë ajo mund të anashkalohet**. Pra, në vend të shfuqizimit, Gjykata Kushtetuese ka preferuar të përdorë anashkalimin, i cili teknikisht sjell të njëjtat efekte në praktikë, njëllë si në rastin e shfuqizimit. Shembuj të tillë janë vënë re në rastin e vendimit nr. 32/2003 të Gjykatës Kushtetuese, me arsyetimin se gjyqtarët kishin të gjithë hapësirën e duhur ta anashkalonin dispozitën e kontestuar, ose rasti i Vendimit nr. 27/2013, kur Gjykata Kushtetuese u shpreh se gjyqtarët e zakonshëm i kishin të gjitha hapësirat ligjore për të përjashtuar nga tarifat gjyqësore individët në nevojë, duke anashkaluar dispozitën e kontestuar.

5.4. Viktimat e dhunës në familje. Rasti M.K.

M.K., për shkak të keqtrajtimit nga bashkëshorti i saj, në muajin Mars 2014 mori një Urdhër Mbrotjeje nga Gjykata e Rrethit Tiranë. M.K. kërkoi të marrë në kujdestarinë e përkohshme dy fëmijët e mitur, por gjykata nuk e pranoi kërkesën, pasi ajo nuk dispononte një banesë dhe se nuk kishte të ardhura të mjaftueshme për të siguruar një të tillë. Si pasojë, gjykata vendosi që fëmijët e mitur të jetonin me babain, ndërsa M.K. do të kishte mundësinë t'i shihte ata sipas një grafiku të përcaktuar nga gjykata.

Në kohën e dhënies së vendimit kërkuesja M.K. nuk përfitoi nga asnjë program social për strehimin, pasi pritja duhej të ishte e gjatë, ajo ishte shtetase e huaj dhe përgatitja e dokumenteve bëhej tepër e vështirë, ajo nuk kishte të ardhura, dhe kishte vështirësi komunikimi me autoritetet.

Më pas, kërkuesja M.K. siguroi punë dhe me të ardhurat e saj siguroi një apartament me qira. Në këto kushte kërkoi nga gjykata të ndryshonte kushtet e urdhërit të mbrojtjes, duke marrë kujdestarinë e përkohshme të fëmijëve të mitur. Gjykata e pranoi kërkesën në Dhjetor 2014, vendim që u la në fuqi nga Gjykata e Apelit në Janar 2015. Pas një rekursi të palës tjetër, Gjykata e Lartë e pezulloi ekzekutimin e vendimit. Që prej muaji Prill 2015 e deri në momentin e publikimit të këtij studimi, M.K. nuk ka pasur mundësinë që të takohet me fëmijët e saj të mitur, pasi ata tashmë kanë krijuar distancë nga nëna.

Siç vihet re, në këtë rast kërkuesja ishte viktimë e dhunës në familje dhe për shkak të mosfunksionimit të programeve sociale të strehimit ajo humbi mundësinë të jetojë me fëmijët e saj të mitur, duke prishur edhe urat e komunikimit me ta.

Sipas statistikave të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë, nga Janari deri në Nëntor 2015 janë përfunduar 566 çështje me objekt lëshimin e urdhërit të mbrojtjes. Në shumicën e tyre kërkuese janë femra dhe një pjesë e tyre janë nëna me fëmijë të mitur. Res Publica gjykon që shteti shqiptar nuk ka mundësi të mjaftueshme që të sigurojë strehimin e këtyre grave dhe fëmijëve të mitur në streha të posaçme, ku të sigurohet jetesa normale, sidomos e fëmijëve. Aktualisht raportohen raste kur OJF të ndryshme kanë ngritur streha, por kapacitetet e tyre janë mjaft të vogla në raport me nevojat.

Në rastin kur viktima të dhunës në familje janë gratë me fëmijë të mitur, nuk mund të konsiderohet si zgjidhje lënia e tyre në kujdestarinë e prindit dhunues, apo lënia e tyre në një institucion shtetëror. Për këtë zgjidhje të dytë, ka pasur kritika nga të dy tribunalet e rëndësishëm ndërkombëtarë.

Në çështjen *Wallová dhe Walla k. Republikës së Çekisë*, GJEDNJ ka qenë kritike ndaj vendimit të autoriteteve për të marrë kujdestarinë e fëmijëve të ankuesve dhe vendosje e tyre në një institucion me motivin e vetëm se gjendja e strehimit e familjes nuk ishte e kënaqshme. Gjykata u shpreh se shërbimet sociale duhet të ndihmonin aplikantët për të kapërcyer problemin e strehimit me të cilin ata ballafaqoheshin, në vend që të përdornin një masë të tillë drastike.

Në vendimin e tij nr. 20/2008 *V.K. v. Bullgarisë*, Komiteti i OKB-së për Eliminimin e Diskriminimit ndaj Grave (CEDAW), konstatoi se mungesa e një numri të përshtatshëm të strehave për viktimat e dhunës në familje dhe fëmijët e tyre ishte në shkelje të Konventës për Eliminimin e Diskriminimit kundër Grave. Komiteti i rekomandoi Bullgarisë që:

“Të sigurojë që një numër i mjaftueshëm i strehëve të financuara nga shteti të jenë në dispozicion për viktimat e dhunës në familje dhe fëmijët e tyre dhe të sigurojë mbështetje për organizatat joqeveritare që ofrojnë strehim dhe forma të tjera të mbështetjes për viktimat e dhunës në familje.”

Konkluzioni i çështjes së mësipërme është i vlefshëm edhe në rastin e Shqipërisë, pasi situata paraqitet e njëjtë si në rastin e Bullgarisë. Shteti shqiptar duhet të sigurojë kapacitet të mjaftueshëm strehimi në dispozicion të viktimave të dhunës në familje.

6. KONKLUZIONI DHE REKOMANDIME

6.1. Konkluzione

Nga analiza e legjislacionit ndërkombëtar, atij vendas, monitorimit të situatës në vend, si dhe nga rastet studimore, mund të arrijmë në konkluzionet e mëposhtme:

- E drejta e strehimit nuk gëzon mbrojtje gjyqësore, pasi sipas nenit 59 të Kushtetutës, ajo është një objektiv social.
- Shqipëria nuk ka nënshkruar nenet 16 dhe 31 të Kartës Sociale Evropiane, të cilat mbrojnë të drejtën e strehimit.
- Shqipëria nuk ka nënshkruar Protokollin Opsional të Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Sociale, Ekonomike dhe Kulturore, i cili lejon mekanizmin e ankesave kolektive për të drejtat që njeh konventa, përfshirë të drejtën për strehim të përshtatshëm.
- Në Draft-Strategjinë e Strehimit mungon theksi te dëbimet dhe siguria e banesës. Kjo mungesë vlerësohet si anashkalim i një aspekti të rëndësishëm të së drejtës për strehim dhe adresimi i saj është urgjent. Shteti nuk njeh detyrimin e menjëhershëm dhe të vazhdueshëm për të siguruar që të gjithë personat të kenë siguri në zotërimin e banesës, pavarësisht disponimit ose jo të titullit të pronësisë, siç buron nga e drejta ndërkombëtare. Shteti nuk garanton mbrojtje ligjore kundër dëbimeve me forcë, ngacmimeve dhe kërcënimeve të tjera. Aktualisht dëbimet ndodhin pa bërë studime paraprake, pa bërë konsultime me banorët e rrezikuar, nuk ekzistojnë mjete juridike efektive për mbrojtjen e të prekurve, nuk sigurohet strehim alternativ i përshtatshëm, dhe për më keq, dëbime ndodhin në çdo moment, sado i papërshtatshëm mund të jetë ai, si dimër, gjatë natës, në fundjavë, etj.
- Programet sociale të strehimit janë të kufizuara dhe përjashtojnë mundësinë e përfitimit nga familjet pa të ardhura dhe ato me të ardhura të paqendrueshme, duke mos njohur kufizimet specifike dhe rreziqet e grupeve të caktuara si ish qeramarrësit dhe komuniteti rom, si dhe viktimat e dhunës në familje, lidhur me të drejtën për strehim të përshtatshëm.
- Familjet pa të ardhura, ose me të ardhura të paqendrueshme mund të përfshihen vetëm në programin për banesa sociale me qira dhe atë të granteve të vogla, ku ky i fundit financon vetëm përmirësimin e kushteve të banimit dhe jo strehim të familjeve rome/egjiptiane.
- Pjesa dërrmuese e bashkive nuk kanë aplikuar për programin e granteve, duke treguar neglizhencë në këtë drejtim.

- Në kategoritë e përfituesve prioritarë nuk përfshihen ish qiramarrësit që jetonin në banesat e kthyer ish pronarëve të banesave shtetërore; viktimat e dhunës në familje, individët që preken nga dëbimet me forcë.
- Programi i bonuseve të strehimit cilësohet si një program emergjence – një program që i lejon drejtuesit e njërive vendore t’u përgjigjen anëtarëve të komunitetit, të cilët ata mendojnë se janë në varfëri ekstreme, por vlerësimi nuk mbështetet në komunikime reciproke.
- Bonuset e strehimit nuk shfrytëzohen gjithmonë pasi pronarët e apartamenteve kanë qëndrime diskriminuese ndaj grupeve vulnerabël. Një problem tjetër është që pronarët nuk lidhin kontratë qiraje me terma të mira mbrojtjeje. Si rezultat, qiramarrësit nuk janë të sigurt dhe shpesh dëbohen pa u njoftuar. Zakonisht, pronarët që lidhin kontratë qiraje ofrojnë banesa me cilësi më të mirë.
- Programi më i përdorshëm rezulton subvencionimi i kredisë, sipas të cilit përfitojnë familje me të ardhura të qëndrueshme dhe mesatare dhe që i kushton më së shumti buxhetit të shtetit. Kjo shkon ndesh me qëllimin e vet ligjit që është dhënia e mundësive grupeve në nevojë të strehohen dhe jo dhënia e certifikatës së pronësisë.
- Legjislacioni nuk parashikon mbrojtje ligjore për banesat konvencionale (jo në formë karabinaje të ndërtuar me materiale interte, si për shembull barakat), të cilat më së shumti banohen nga komuniteti rom.
- Akti Normativ nr. 3/2012 për lirimin e banesave nga ish qiramarrësit, cenon një sërë të drejtash të prashikuara në aktet ndërkombëtare. Për më tepër, edhe sa parashikohet në këtë akt, rezulton se nga njësitë e pushtetit vendor nuk është vënë në dispozicion të të prekurve nga akti normativ gjysma e kuotave që disponojnë këto njësi.
- Ligji për inspektimin e ndërtimeve nuk parashikon mundësinë e pezullimit të vendimit të prishjes së banesës dhe dëbimit eventual të individëve/familjeve, në rast të ankimeve administrative dhe gjyqësore ndaj aktit në fjalë. Ky aspekt cenon një prej standardeve të përmendura në Komentin e Përgjithshëm nr. 7 të KDSKE, të OKB.
- Aktualisht në legjislacionin për zhvillimin urban nuk identifikohen instrumente efektive për të orientuar planet lokale drejt zhvillimit të zonave me funksion strehimit, me qëllim parashikimin e hapësirave për vendosjen e strukturave të përshtatura për banim, të ndryshme nga banesat pronë e paluajtshme, të cilat mund të popullohen, të paktën përkohësisht, nga familje të komuniteteve vulnerabël.
- Legjislacioni për shpronësimin publik nuk konsideron si mundësi shpronësimin për strehimit e të pastrehëve, pasi strehimi nuk konsiderohet se përbën interes publik.
- Autoritetet lokale janë përgjegjëse për vendosjen e pikëve sipas prioriteteve të tyre dhe grupeve kryesore në nevojë. Megjithatë qeveria ka njohur nevojën për masa pozitive në favor të romëve, ata nuk identifikon posaçërisht midis grupeve sociale me prioritet dhe, si rrjedhim, ata nuk përfitojnë pikë shtesë në praktikë, me gjithë statusin e tyre si kategori e cënueshme. Mungon specifikimi për llojin e dokumentacionit që duhet të paraqesë një familjet rome, me qëllim që të përfitojë pikët e parashikuara nga sistemi i pikëzimit.
- Procesi i rinovimit të dokumenteve është mjaft i kushtueshëm në kohë dhe në mjete monetare. Procedura pa afate dhe burokracia në plotësimin e dokumentacionit nuk merr parasysh kushtet specifike dhe e bën të pamundur përfitimin nga programet sociale të strehimit për viktimat e dhunës në familje, komunitetin rom dhe ata që dëbohen me forcë, të cilët kanë nevoja emergjente strehimi.
- Mungojnë strehat e përshtatshme për viktimat e dhunës në familjes, kur ato janë nëna me fëmijë të mitur.
- Në praktikë është konstatuar se komuniteti rom shpesh pengohet në regjistrimin në gjendjen civile për shkak të kriterëve ligjore që duhet të plotësohen, si gjetja e një adrese për të deklaruar apo edhe dorëzimi i kontratave dhe dokumente të tjera, noterizimi i të cilave ka edhe një kosto financiare, të konsiderueshme për nivelin e të ardhurave të këtij komuniteti.

- Ulja e çmimit me 30%, në rast të legalizimit të banesës, nuk është efektive në rastin e familjeve me ndihmë ekonomike, pasi vlera prej 70 % e mbetur për t'u paguar është përsëri e papërballueshme nga kjo kategori.
- Komuniteti rom dhe të tjerë në kushte të ngjashme, të cilët përballen me probleme strehimi për shkak të dëbimit nga vendbanimet e tyre, nuk arrijnë të përfitojnë ndihmën juridike falas.
- Në legjislacionin për privatizimin e pronës publike nuk identifikohen instrumente efektive që të sigurojnë që një pjesë e inventarit të pronave publike, të cilat janë bërë pjesë e fondit për privatizime, të kalojë në pronësi të njësive vendore, me qëllim përdorimin në funksion të strehimit së të pastrehëve.
- Në praktikë situata e zbatimit të programeve sociale nga ana e njësive të qeverisjes vendore paraqitet tepër shqetësuese. Vetëm 25 % e bashkive kanë shpërndarë banesa sociale dhe numri i tyre është tepër i vogël për të përmbushur nevojat për strehim. Vetëm 23% e aplikuesve arrijnë të përfitojnë nga programet sociale të strehimit. Vetëm 80 familje rome kanë përfituar në vitin 2014, çka përbën një numër shumë të vogël në raport me kërkesat reale që ka ky komunitet. Vetëm 1 bashki raporton se ka në process një program për pajisjen e truallit me infrastrukturë. Vetëm 14 % e bashkive kanë buxhet për strehimin dhe vlerat e tyre janë të ulta si dhe vetëm 25 % e bashkive kanë aplikura pranë MZHUT për përfitimin nga programet e grantit të vogël dhe të grantit të menjëhershëm dhe një pjesë e madhe e atyre bashkive që kanë aplikuar nuk e kanë përfituar atë.

6.2. Rekomandime

Rekomandime për masa legjislative

1. Të ndryshojë neni 59 i Kushtetutës me qëllim për të bërë të drejtën për strehim plotësisht të kërkueshme në rrugë gjyqësore.
2. Të nënshkruhem pa vonesë nenet 16 dhe 31 të Kartës Sociale Evropiane të Rishikuar, të cilat mbrojnë të drejtën për strehim.
3. Të nënshkruhet pa vonesë Protokollin Opsional i Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Ekonomike, Sociale dhe Kulturore që krijon një mekanizëm të ankesave të individëve për shkeljet e pretenduara të Konventës.
4. Të bëhen pjesë e Strategjisë për Strehimin rekomandimet e bëra nga vetë qeveria, të përfshira në përgjigjen e saj në Nëntor 2014 drejtuar Raportuesit Special të OKB-së mbi të Drejtën për Strehim të Përshtatshëm.
5. Të bëhen pjesë e Strategjisë për Strehimin konkluzionet finale të seminarit BE – Shqipëri 2011 dhe 2014, për përfshirjen e komuniteteve rome dhe egjiptiane.
6. Në Draft Strategji duhet të përfshihet nevoja për legalizimin dhe garantimin e banesave konvencioanle, si tenda e baraka, në të cilat jeton më së shumti komuniteti rom. Sugjerohet hartimi i një ligji të posaçëm lidhur me ligjshmërinë e këtyre banesave dhe truallit ku ato vendosen, në mënyrë që banorët të mund të mbrohen dhe dëmshpërblehen në rastet e shpronësimeve për interes publik dhe në raste të tjerë dëbimesh. Kjo mund të kombinohet me një program të posaçëm që ndihmon këto familje për të ndërtuar banesë me kosto të ulët në truallin që përfitohet nga legalizimi i mundshëm.
7. Të miratohet një ligj i posaçëm që mbron sigurinë e banesës nga dëbimet me forcë, pa u siguruar studimi i situatës familjare, shëndetësore, sociale dhe ekonomike të familjeve, pa u bërë konsultim paraprak, pa siguruar mbrojtje gjyqësore dhe ndihmë juridike, pa siguruar më parë akomodim alternativ të përshtatshëm, si dhe të ndalohen dëbimet në rrethana të caktuara si psh. gjatë fundjavave, dimrit ose natës.

8. Ligji nr. 9232, dt. 13.05.2004 “Për programet sociale të strehimit”, duhet të orientohet drejt përfituesve pa të ardhura ose me të ardhura të paqëndrueshme, (që aktualisht ky ligj i përjashton), duke shtuar njëkohësisht llojet e programeve. Rekomandohet ndërhyrja në pikat e mëposhtme:
 - Së pari, në nenin 4, pika 1, pas gërmës c) të shtohet një pikë tjetër me përmbajtje: “kanë mbetur të pastrehë si rezultat i prishjes së banesës së pakualifikuar, ose të përjashtuar nga procesi i legalizimit, ose si pasojë e zbatimit të investimeve publike.”
 - Së dyti, në programin e strehimit për grante të vogla, të bëhen ndryshimet ligjore në mënyrë që të qartësohet fakti se ky program mund të mbulojë jo vetëm përmirësimin e banesës dhe kushteve të jetesës, por edhe ngritjen e strukturave të përkohshme të banimit.
 - Së treti, në nenet 5, 13 dhe 27 të përfshihen në rastet me përparësi për strehim edhe familjet që rrezikojnë të mbeten të pastrehë për shkak të dëbimit nga vendbanimet e tyre; vikimat e dhunës në familje; ish qiramarrësit e banesave të kthyer.
 - Së katërti, programi për bonuset e strehimit që financohet dhe administrohet vetëm nga njësitë vendore, të financohet edhe nga aktorë të tjerë si qeveria qendrore, grantet, etj, sidomos kur nevoja për strehim krijohet nga zbatimi i një akti të pushtetit publik. (për shembull në rastin e ndërtimit të veprave publike).
 - Së pesti, të shtohet një dispozitë e re që përcakton masën maksimale të ndihmës nga shteti në subvencionimin e kredive, në raport me buxhetin për strehimin.
 - Së nënti, komuniteti rom (dhe të tjerë të ngjashëm me të) të mbështetet edhe nga programi social i shitjes së truallit me infrastrukturë duke bërë ndryshimet ligjore përkatëse (në nenin 22 dhe nenin 23).
 - Së gjashti, si alternativë dhe konform praktikës evropiane, e cila njeh dhe zhvillon edhe programe të tjera strehimi si kooperativat, strehim i bërë vetë (do it yourself housing), tenda, streha publike (public housing), e të tjera forma inovative strehimi, të bëhet e mundur përshtatja e legjislacionit tonë edhe me këto praktika.
 - Së shtati, të shihet opsioni i lehtësimit fiskal për ndërtuesit, nëse ata venë në dispozicion apartamente për familjet e pastreha. Ulja e barrës fiskale të përcaktohet në bazë të sipërfaqes së apartamentit që do të vihet në dispozicion, i cili mund të bëhet pjesë e fondit të banesave sociale. Një kusht i tillë mund të përcaktohet që në dhënien e lejes së ndërtimit.
9. Në ligjin nr. 9482, dt. 03.04. 2006, “Për legalizimin, urbanizimin dhe integrimin e ndërtimeve pa leje” nevojitet të parashikohet kualifikimi edhe i banesave konvencionale që nuk janë ndërtuar me materiale interte, si për shembull barakat. Gjithashtu, familjet pa të ardhura dhe nivel arsimor të mjaftueshëm duhet të asistohen në hartimin dokumentacionit për legalizim. Ky aspekt mund të rregullohet edhe me akt nënligjor;
10. Akti Normativ nr. 3/2012 duhet shfuqizuar. Në rast të kundërt ai duhet përshtatur me standartet e strehimit dhe të mbrojtjes nga dëbimi me forcë të ish qiramarrësve.
11. Kategoria e prekur nga Akti Normativ nr. 3/2012, duhet të kthehet në situatën e favorshme që gëzonin nga ligji nr. 8030/1995, i ndryshuar.
12. Në ligjin nr. 9780, dt. 16.07.2007 “Për inspektimin e ndërtimit,” nevojiten të bëhen ndërhyrjet e mëposhtme:
 - Së pari, të ndryshohet neni 14 i ligjit, për të parashikuar mundësinë e pezullimit të ekzekutimit të një vendimi prishjeje, për shkak të ankimit administrativ ose gjyqësor.
 - Së dyti, duhet të parashikohet se asnjë vendim për prishje të objektit, qoftë ky ndërtim me leje, pa leje, konstruksion me interte, apo barake, nuk mund të kryhet, nëse nuk është siguruar më parë akomodimi alternativ për personat që preken, në mënyrë efektive dhe brenda standardeve minimale cilësore të jetesës. Kjo zgjidhje mund të jepet edhe në ligjin e posaçëm për mbrojtjen nga dëbimet me forcë.

- Së katërti, nevojitet të parashikohet se vendimi për prishjen e një objekti të merret vetëm nëse është realizuar plotësisht Plani i Zhvendosjes, siç përcakton VKM Nr. 481, date 22.6.2011 “Për miratimin e rregullores uniforme të instrumenteve të planifikimit”, neni 20 dhe Shtojca 2.
 - Së pesti, si alternativë të pikës së katërt, në mbështetje të nenit 16, të ligjit për inspektimet, mund të miratohet një akt nënligjor që të parashikojë mënyrën e zhvendosjes së subjekteve që preken nga prishja e ndërtimit pa leje, akomodimin alternativ të përkohshëm deri te akomodimi i përhershëm tyre, procedura të tjera të nevojshme, ngritjen e një grupi ad hoc për të ndjekur procedurat, etj.
13. Legjislacioni për zhvillimin urban mund të përmirësohet dhe të orientojë planet lokale drejt zhvillimit të zonave me funksion strehimit, si dhe të parashikojë ekzistencën e vendbanimeve me struktura të përshtatura për banim, të ndryshme nga banesat, pronë e paluajtshme, të cilat mund të popullohen nga komunitete vulnerabël.
14. Në ligjin nr. 8561 dt. 22.12.1999 “Për shpronësimet dhe marrjen në përdorim të përkohshëm të pasurisë pronë private për interes publik”, mund të bëhen ndërhyrjet e mëposhtme:
- Së pari, ligji duhet të parashikojë opsionin e shpronësimit, ose të marrjes në përdorim të përkohshëm të pronës, për interes publik, edhe në rastet kur objekti i shpronësuar do të përdoret me destinacion strehimit e personave të pastrehë.
 - Së dyti, në ligjin për shpronësimet mund të përfshihet shpërblimi për dëmet që i shkaktohen të tretëve posedues të pasurive pronë private, pavarësisht nëse posedimi është ligjor ose jo, me kushtin që ai të jetë për arsye strehimi (ky sugjerim është si alternativë e propozimeve të tjera me funksion mos nxjerrjen në rrugë pa alternativë strehimi të individëve që preken).
 - Së treti, në rast të ndërtimit të veprave publike, strehimi i poseduesve të objekteve që cenohen (pavarësisht titullit apo ligjshmërisë së posedimit), të sigurohet nga agjencia që bën shpronësimin dhe kostoja t’i ngarkohet buxhetit të veprës që ndërtohet. Gjithashtu evakuimi dhe strehimi i përkohshëm i tyre të bëhet nga një grup i posaçëm që mund të krijohet me akt nënligjor. Këtu kërkohet një bashkëpunim edhe me Entin Kombëtar të Banesave, i cili mund të përbëjë mekanizmin për sigurimin e këtyre banesave. Gjithashtu vetë ky komunitet mund të përfshihet në ndërtimin e veprës publike ose në ndërtimin e objektit ku ata do strehohen duke u krijuar njëherazi edhe mundësi punësimi të përkohshme.
15. Në VKM nr. 138, dt. 23.03.2000, “Kriteret teknike të vlerësimit dhe të përlogaritjes së masës së shpërblimit të pasurive pronë private që shpronësohen, të pasurive që zhvlerësohen dhe të të drejtave të personave të tretë, për interes publik”, në nenin 7/1 mund të shtohet fraza: “edhe ata posedues që janë të pastrehë dhe rrezikojnë dëbimin me forcë nga vendbanimi aktual”.
16. Në VKM nr. 53, dt. 28.01.2005, “Mbi dokumentacionin e nevojshëm dhe procedurat për të përfituar nga programet sociale të strehimit,” duhet të specifikohet lloji i dokumentacionit që duhet të paraqitet nga aplikantët romë dhe egjiptianë, në mënyrë që ata të përfitojnë pikët e parashikuara nga sistemi i pikëzimit, duke e përditësuar këtë vendim pas ndryshimeve të ligjit për programet sociale (2012) dhe përfshirjes së romëve si kategori e veçantë që përfiton nga strehimi. Zgjidhja është teknikisht e lehtë, duke përfshirë në formularin e aplikimit edhe alternativën “*përkatesia etno-kulturore*”, siç u veprua me censusin në vitin 2011, me vetëdeklarim dhe opsionale. Gjithashtu të ngarkohet një strukturë e posacme (ndoshta e natyrës ad hoc) për të asistuar dokumentimin, në rastet kur subjekti për shkak të nivelit të ulët arsimor nuk mund të realizojë vetë këtë gjë.

17. Me një akt nënligjor të veçantë mund të parashikohet marrja e dokumentave nga vetë zyrat shtetërore. Për të shmangur vështirësitë, kostot monetare dhe humbjen e kohës, mund të krijohet një sistem *“one stop shop”*, sidomos për viktimat e dhunës në familje, komunitetin rom dhe për ata që dëbohen me forcë.
18. Lidhur me ligjin nr. 10129/2009, “Për gjendjen civile” nevojiten të hiqen kriteret penguese për regjistrimin e familjeve të komunitetit rom (dhe të tjerë grupe vulnerabël) të tilla si kontrata, e dokumente të tjera, noterizimi i të cilave ka një kosto financiare. Dokumenta të tilla mund të sigurohen edhe nëpërmjet vetë zyrës përkatëse shtetërore, duke ofruar kështu ndihmë shtetërore për këtë kategori. Si alternativë, kushdo që vendoset dhe jeton në një vend për jo më pak se 6 muaj mund ta raportojë atë si adresë permanente për efekt të regjistrimit në gjendjen civile. Ata që nuk plotësojnë këtë afat mund të regjistrohen nën një adresë alternative për kontakt. Kjo adresë kontakti mund të sigurohet nga një agjenci shtetërore, e cila luan rolin e entitetit ligjor për popullsinë në lëvizje dhe pa adresa permanente.
19. Komuniteti rom dhe të tjerë në kushte të ngjashme, të cilët përballen me probleme strehimi, ose të cenimit të sigurisë së banesës, duhet të ketë mundësinë e përfitimit të ndihmës ligjore falas në mënyrë të posaçme. Kjo kërkon ndërhyrje në ligjin nr. 10039 dt. 22.12.2008 “Për ndihmën juridike”.
20. Lidhur me legjislacionin për privatizimin e pronës publike, sugjerojmë që të ndryshohet, në mënyrë që të sigurojë që një pjesë e inventarit të pronave publike të cilat janë bërë pjesë e fondit për privatizime, të kalojë në pronësi të njësive vendore, me qëllim përdorimin në funksion të strehimit së të pastrehëve.

Rekomandime për marrje masash operationale

1. Deri në miratimin e amendamenteve që përmirësojnë legjislacionin e strehimit, autoritetet duhet të përpiqen të rrisin ndërgjegjësimin e zyrtarëve të administratës shtetërore dhe gjyqtarëve në lidhje me parimet e së drejtës ndërkombëtare dhe t'i inkurajojnë ata që të zbatojnë drejtpërdrejt parimet e mirëpërcaktuara të strehimit që rrjedhin nga jurisprudenca e gjykatave ndërkombëtare dhe organet quasi-gjyqësorë.
2. Të udhëzohen dhe / ose nxiten organet e qeverisjes vendore dhe autoritetet përkatëse shtetërore që të miratojnë dhe të respektojnë moratoriume ndaj dëbimeve. Duhet theksuar se edhe moratoriumet me kohëzgjatje të shkurtër, sipas të cilës autoritetet nuk mbështesin dëbimin e banorëve nga një banesë private, në mënyrë që të parandalohet shndërrimi i tyre në të pastrehë, konsiderohen në përputhje me të drejtën ndërkombëtare. Moratoriume të tilla duhet të jenë normë kur personat e prekur jetojnë në tokë/objekte shtetërore.
3. Nëse një dëbim konsiderohet si i domosdoshëm dhe i pashmangshëm, atëherë ky dëbim duhet të paktën të jetë në përputhje të plotë me frymën e Urdhërit nr. 34, datë 23.12.2013 të Ministrit të Zhvillimit Urban dhe Turizmit, i cili aktualisht është i zbatueshëm vetëm në rastin e dëbimit të ish qiramarrësve që banojnë në shtëpitë e kthyerë pronarëve. Në mënyrë ideale, çdo dëbim duhet të jetë në përputhje me Parimet Themelore të OKB-së dhe Udhëzimet për Dëbimet dhe Zhvendosjet për Shkak të Zhvillimit, shumica e të cilave janë rekomandime të thjeshtë dhe pragmatikë që mund të shoqërohen me kosto minimale.
4. Veçanërisht në rastet e dëbimit të komunitetit rom, zhvendosja e tyre mund të përbëjë një mundësi për të adresuar një numër të lidhur çështjesh. Autoritetet duhet të kryejnë një studim për problemet sociale që hasin komunitetet rom (dhe komunitetet e tjerë përgjithësisht të marginalizuar, sic është komuniteti egjiptian), probleme që lidhen me mos regjistrimin e fëmijëve, tarifat e papërshtatshme të shkollimit të kështu me rradhë, dhe të marrë përsipër që t'i adresojë ato gjatë zhvendosjes apo ristrehimit. Kështu për

shembull duhen hartuar plane që të sigurojnë që fëmijët Romë të përfshihen në shkollat e zakonshme me qëllim që të mos sigurojnë shkolla vetëm për lagjet e romëve, duke eliminuar segregimin e fëmijëve Romë.

5. Shteti duhet të sigurojë kapacitet të mjaftueshëm strehimi në dispozicion të viktimave të dhunës në familje.
6. Njësitë vendore duhet të pajisen me buxhet më të madh për programet sociale të strehimit, si dhe duhet të pajisen me asete të mjaftueshme që mund të shërbejnë për troje dhe banesa për qëllime të programeve sociale të strehimit.
7. Njësitë vendore duhet të trajnohen për të zbatuar programet e pasqisjes së truallit me infrastrukturë dhe të granteve të vogla e të menjëhershme.
8. Organet e kontrollit të pushtetit vendor duhet të vendosin në fokus edhe kontrollin e zbatimit të programeve sociale të strehimit, në përputhje me nevojat e identifikuara nga vetë njësitë vendore, apo organizma joqeveritarë.

* * *

Res Publica, Tiranë, Dhjetor 2015

Qendra “Res Publica”
“E drejta e strehimit dhe siguria e banesës”
Mbështetur nga:
Civil Rights Defenders
Tiranë, Dhjetor 2015
60 faqe
Format: 21 x 29.7 cm
Tirazhi 200 kopje



www.respublica.org.al