

RAPORTI I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT

EMËRTIMI I PROPOZIMIT TË POLITIKËS	Ligji Nr.8328, datë 16.4.1998 “Për të Drejtat dhe Trajtimin e të Dënuarve me Burgim dhe Paraburgosurve”.
MINISTRIA UDHËHEQËSE	Ministria e Drejtësisë
FAZA E POLITIKËS/VLERËSIMIT TË NDIKIMIT	Finale
BURIMI I PROPOZIMIT TË POLITIKËS	I brendshëm
DIREKTIVË/RREGULLORE E BE-së	Rekomandimi 2006/2 i Këshillit të Ministrave të shteteve anëtare, “Mbi Rregullat Evropiane të Burgjeve”.
PUBLIKIMET DHE STRATEGJITË E LIDHURA	Strategjia Ndërsektoriale e Drejtësisë
DATA E KONSULTIMIT PUBLIK	11.03.2019
DATA E VLERËSIMIT TË NDIKIMIT	11.04.2019
A E KA SHQYRTUAR KRYEMINISTRIA VLERËSIMIN E NDIKIMIT? NËSE PO, JEPNI DATËN E SHQYRTIMIT	6.6.2019
NUMRI I VLERËSIMIT TË NDIKIMIT	2019 – MD – Nr.4
TE DHËNA KONTAKTI (EMRI, E-MAIL, NUMRI I TELEFONIT TË PERSONIT TË KONTAKTIT)	Erion Semani, Drejtor i Çështjeve Ligjore Erion.Semani@dpbsh.gov.al 069 632 2428 Artens Lazaj, Specialist në sektorin e Vlerësimit të Akteve Nënligjore dhe Marrëveshjeve, Drejtoria e Vlerësimit të Legjislacionit, Drejtoria e Përgjithshme e Kodifikimit dhe Harmonizimit të Legjislacionit, Ministria e Drejtësisë. Artens.Lazaj@drejtesia.gov.al 0698284283

PJESA 1: PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Reformimi i sistemit të burgjeve është një nga prioritetet kyçe të Ministrisë së Drejtësisë në drejtim të konsolidimit të shtetit të së drejtës dhe garantimit të drejtave të njeriut.

Bazuar në Vendimin nr. 37, datë 24.1.2018 të Këshillit të Ministrave “Për miratimin e programit të përgjithshëm analitik, të projekt-akteve, që do të paraqiten për shqyrtim pranë Këshillit të Ministrave, gjatë vitit 2018” po shqyrtohet mundësia e rregullimit të situatës juridike lidhur me trajtimin e të drejtave të të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve. Propozimet duhet të jenë në përputhje me programin politik qeverisë 2017/2021, objektivat nr. 16 dhe 18 (c) të këtij programi, si dhe Strategjinë Ndërsektoriale të Drejtësisë, objektivat 6 dhe 7.

Kjo nismë ndërmerret edhe në zbatim të rekomandimeve të ekspertëve të huaj të projektit të binjakëzimit “Për reformën në sistemin e burgjeve dhe shërbimin e provës”, mbështetur nga Bashkimi Evropian (IPA 2013) me një fond prej 1,000,000 euro, ku një ndër komponentët kryesor të projektit ishte përmirësimi i akteve ligjore dhe nënligjore të sistemit të burgjeve sipas standardeve evropiane.

Qëllimi kryesor i kësaj nisme është :

a) përmirësimi i kushteve për trajtimin e personave të dënuar me burgim për të garantuar respektimin e të drejtave dhe lirive të tyre themelore, në përputhje me aktet e Bashkimit Evropian, si Rregullat Evropiane të Burgjeve;

b) përforcimi i sigurisë në burgjet e sigurisë së lartë, përmes krijimit të seksioneve të sigurisë shumë të lartë, për subjekte me shkallën më të lartë të rrezikshmërisë, anëtarë të organizatave terroriste, bandave kriminale, ose krimit të organizuar që kanë rrezik të arratisen, të cenojnë sigurinë kombëtare

ose rendin publik.

c) krijimi i një regjimi të institucioneve të ekzekutimit të vendimeve penale me regjim të hapur, një sistem multidisiplinar që synon rehabilitimin social për riintegrimin e të dënuarve në jetën familjare, sociale dhe ekonomike, përmes përfshirjes në legjislacionin shqiptar të burgjeve me regjim të hapur. Kështu, kalimi i të dënuarve që përmbushin kriteret ligjore në këto institucione, do të shërbejë si një fazë parapërgatitore për çastin e lirit të tyre. Përgatitja për riintegrim në burgjet me regjim të hapur lehtëson më pas jetën në liri.

ç) ngritja e Komisionit të Vlerësimit të Rrezikshmërisë në Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve me qëllim analizën e vlerësimit të riskut të dënuarve dhe paraburgosurve për arratisje, riskun e recidivizmit dhe forcimin e masave për ndjekjen e procedurave gjatë dhënies së lejeve shpërblyese.

d) përmirësimi i të drejtave të miturve në burgje dhe zbatimin e parimeve sipas ligjit Nr. 37/2017 Kodi i Drejtësisë për të Mitur.

PËRKUFIZIMI I PROBLEMIT

Cili është problemi në shqyrtim dhe cilat janë shkaqet e tij? Pse është e nevojshme ndërhyrja qeverisë?

Përmes kësaj nisme, synohet t'i jepet zgjidhje ligjore disa problemeve ligjore me të cilin është ndeshur në praktikë Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve dhe gjithë organet ligjzbatuese. Problemi lidhet thelbësisht me kategorizimin e vendosjen e të dënuarve me burgim në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale, respektimin e të drejtave të njeriut në këto institucione dhe garantimin e vijueshmërisë, përmirësimin strukturor dhe organizativ të Sistemit të Burgjeve dhe krijimin e një sistemi për menaxhimin e monitorimit të të burgosurve me rrezik të lartë.

Risku është një çështje shumë-dimensionale. Ai përfshin riskun e recidivizmit, riskun e arratisjes, riskun për të shkaktuar dëm brenda institucionit dhe risku i dëmit ndaj shoqërisë nëse do të arratiset. Rregullat Evropiane të Burgjeve parashikojnë që vetëm masa e dënimit nuk mund të përcaktojë rrezikshmërinë. Në nismën që kërkohet të ndërmerret, koncepti qendror është menaxhimi i riskut, bazuar mbi një proces të vlerësimit të rrezikshmërisë faktike, mbështetur në tregues dinamik që ndryshojnë në kohë. Ky proces do të realizohet me anë të formatit të vlerësimit të rrezikshmërisë, i cili do të hartohet dhe miratohet nga Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve. Ky format përdor të dhënat nga vlerësimi i rrezikshmërisë bazuar në tregues të njohur kriminogjenë, për të arritur në një rezultat objektiv, faktik dhe të njëkohshëm të vlerësimit të rrezikshmërisë. Më pas, ky informacion shqyrtohet nga Komisioni i Vlerësimit të Rrezikshmërisë i ngritur në DPB, i cili përcakton rrezikshmërinë dhe si rrjedhojë i propozon Drejtorit të Përgjithshëm nivelin e sigurisë në të cilin do të mbahet një i dënuar, udhëzon/orienton institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për hartimin e planeve individuale për menaxhimin e riskut që paraqet i dënuari, si dhe masa të veçanta për sigurinë e institucionit. Rikategorizimi i burgjeve dhe klasifikimi i të dënuarve mbështetur në vlerësimin e rrezikshmërisë i përgjigjet një sërë problematikave aktuale që kanë të bëjnë me implementimin e një regjimi për të dënuarit, proporcional me shkallën e rrezikshmërisë që ata paraqesin dhe sigurinë në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale. Problemet thelbësore lidhen me:

1. Trajtimin e duhur të të miturve dhe grave në sistemin e burgjeve.
2. Zbatimin e rregullave të përgjithshme në sistemin penitenciar.
3. Aplikimin e masave disiplinore për personat që vuajnë një dënim penal.
4. Trajtimin e diferencuar të të dënuarve me burgim.
5. Rregullimi i hapësirave juridike që krijojnë vakum ligjor në zbatimin korrekt të ligjit.

Në kuadër të sferës së trajtimit të përgjithshëm të të dënuarve apo të paraburgosurve, janë vënë re disa problematika në mbarëvajtjen e përditshme. Problemi në shqyrtim lidhet me çështjet e pazgjidhura që ka hasur Drejtoria e Përgjithshme të Burgjeve në trajtimin e të dënuarve, pamundësia për zbatimin rigoroz të ligjit aktual, për shkak të problematikave që shfaqen në praktikë dhe mungesa e rregullimeve ligjore të caktuara, të cilat janë vënë re vetëm gjatë zbatimit të ligjit ekzistues. Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve është organi që preket më tepër në përditshmërinë e administrimit të institucioneve të ekzekutimit të vendimeve penale. Preken gjithashtu edhe të paraburgosurit dhe dënuarit, në rastet e kufizimit të të drejtave të tyre apo pamundësisë, në raste të caktuara, që të ushtrojnë një e drejtë të përcaktuar nga ligji.

Këto janë arsyt kryesore përse besohet se është e nevojshme ndërhyrja e Këshillit të Ministrave, për zgjidhjen e kësaj situate dhe gjetjen e rrugëve ligjore për problemet që janë hasur.

OBJEKTIVAT

Cilat janë objektivat dhe efektet e synuara të propozimit?

Zgjidhja që kërkohet të arrihet do të parashikojë dispozita specifike për trajtimin e të miturve në sistemin e burgjeve në zbatim të rekomandimeve të Këshillit të Evropës për Burgjet për respektimin e interesit më të lartë të fëmijës, si dhe të ligjit Nr. 37/2017 “Kodi i Drejtësisë për të Mitur”. Kjo zgjidhje do të hartohet edhe në zbatim të masave të parashikuara për Ministrinë e Drejtësisë, sipas vendimit nr. 246, datë 09.05.2018, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian 2018-2020”. Në këtë plan është parashikuar që Ministria e Drejtësisë dhe Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve të vazhdojnë reformimin e sistemit të burgjeve bazuar në këto objektiva të përgjithshëm:

- a) forcimin e rendit dhe sigurisë në burgjet e sigurisë së lartë, dhe
- b) sundimin e ligjit dhe respektimin e të drejtave të njeriut në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale.

Objektivat e përgjithshëm janë:

1. Përafrimi i legjislacionit shqiptar me të drejtën ndërkombëtare dhe legjislacionin e Bashkimit European.
2. Përmirësimi i kuadrit ligjor shqiptar për trajtimin e të paraburgosurve dhe personave të tjerë të dënuar me burgim.
3. Përmirësimi i zbatimit të të drejtave të njeriut në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale.
4. Forcimi dhe disiplinimi i sistemit penitenciar.
5. Qartësia e veprimtarisë së institucioneve të ekzekutimit të vendimeve penale dhe zbatueshmëria e ligjit.

Objektivat specifikë që synohen të arrihen janë:

1. Riorganizimi i institucioneve të ekzekutimit të dënimeve penale mbi bazën e kategorisë që akomodojnë në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për të dënuarit e rritur, në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për të dënuarit e mitur, në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për gratë dhe në institucionet e paraburgimit;
2. Trajtimi i të paraburgosurit dhe të dënuarve duhet të bëhet sipas kriterit të individualizimit në përputhje me gjendjen dhe karakteristikat individuale të secilit të dënuar. Individualizimi i trajtimit bëhet duke vlerësuar nevojat individuale psikologjike, shoqërore, të moshës, gjinore, gjendjen shëndetësore, orientimin seksual ose identitetin gjinor, situatën kulturore dhe ekonomike, mjedisin ku ka jetuar i paraburgosuri ose i dënuari, faktorët e riskut dhe motivimin për t’u përfshirë në veprimtaritë që organizohen në institucion.
3. Përmirësimi i kushteve infrastrukturore duke siguruar kubatura jo më pak se 9 m³ dhe sipërfaqja e banimit jo më pak se 4 m² për çdo të paraburgosur apo të dënuar, dritare që mundësojnë ajrim të mjaftueshëm dhe ndriçim natyral normal për të lexuar e punuar.
4. Hartimi i planit të riintegrit për çdo të paraburgosur dhe të dënuar, ndërsa për kategoritë e veçanta të të paraburgosurve dhe të dënuarve hartohet programi individual i trajtimit duke mbajtur parasysh edhe nevojat specifike të tyre.
5. Trajtimi i diferencuar i të dënuarve, në varësi të sigurisë së institucionit të vuajtjes së dënimit, dhe që është i nevojshëm me qëllim realizimin e funksionit riedukues të dënimit, si edhe rrezikshmërisë që paraqet i dënuari nuk konsiderohen diskriminim, dhe as trajtim çnjerëzor apo degradues.

6. Krijimi i kushteve të punës duhet të jetë si në shoqërinë e lirë, me qëllim që të dënuarit të përfitojnë aftësi profesionale për të lehtësuar riintegrimin e tyre në shoqëri. Të paraburgosurit dhe të dënuarit që tregojnë aftësi për veprimtari shkencore, kulturore, artistike ose të artizanatit, mund të lejohen që të ushtrojnë me shpenzimet dhe për llogari të tyre këto veprimtari.

7. Të nxitet kryerja dhe të favorizohet ndjekja e studimeve profesionale, duke përdorur kurset me korrespondencë. Arsimimi dhe formimi kulturor e profesional bëhet me anë të organizimit të shkollës, e detyrueshme për të miturit, si dhe të kurseve profesionale, sipas sistemeve në fuqi.

Nëpërmjet kësaj nisme synohet të përmirësohet efektiviteti në trajtimin e personave të dënuar dhe të paraburgosurve dhe të detajohet edhe më tej, mënyra e veprimit të Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve dhe personelit të shërbimit në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale.

OPSIONET E POLITIKAVE

Cilat janë opsionet kryesore të politikave, duke përfshirë mënyrat ndaj rregullimit? Duhet të bëni krahasimin e avantazheve/përfitimeve kryesore dhe të dizavantazheve/kostove të opsioneve të mundshme. Duhet të përcaktoni detajet në lidhje me opsionin e preferuar.

Përvoja legjislativë shqiptare, ka treguar se për të ndryshuar një situatë juridike, në kushtet kur ekziston një ligj apo akt nënligjor (si rasti në fjalë), përgjithësisht janë bërë shtesa dhe ndryshime mbi tekstin e të njëjtit ligj. Ligji i mëparshëm është shfuqizuar plotësisht vetëm kur është miratuar një ligj i ri që e ndryshon thelbësisht përmbajtjen e të parit, ose kur ligji i mëparshëm ka qenë i vjetër dhe nuk përputhet me objektivin e përafrimit të legjislacionit të Shqipërisë me komunitetin evropian.

Përsa i përket draftimit të ligjeve të Bashkimit Evropian, Parlamenti Evropian dhe Këshilli i Evropës rishikojnë propozimet e Komisionit të Europës dhe propozojnë amendamente. Nëse Këshilli dhe Parlamenti nuk bien dakord për ndryshimet, bëhet një rishikim. Parlamenti ka fuqinë për të bllokuar projektaktin e propozuar, nëse nuk pajtohet me Këshillin. Nëse të dy institucionet bien dakord për ndryshimet, legjislacioni i propozuar mund të miratohet. Nëse ata nuk mund të pajtohen, një komitet pajtimi përpiqet të gjejë një zgjidhje. Si Këshilli dhe Parlamenti mund të bllokojnë propozimin legjislativ në rishikimin përfundimtar. Në jurisprudencën dhe përvojën ligjore evropiane, procesi i kodifikimit përfshin procedurën për shfuqizimin e akteve të kodifikuara dhe zëvendësimin e tyre me një akt të vetëm. Versioni i konsoliduar përfshin të gjitha ndryshimet që nga hyrja në fuqi e aktit. Ai nuk përmban asnjë modifikim të përmbajtjes së aktit. Kodifikimi ndihmon në sqarimin e legjislacionit të Bashkimit Evropian, që ka pësuar ndryshime të shpeshta. Grupi i punës përgjegjës për çështjet ligjore në Parlament, shqyrton propozimin e Komisionit për kodifikimin e aktit. Nëse nuk ka modifikim të substancës, zbatohet procedura e thjeshtëzuar për miratimin e një raporti dhe parlamenti merr vendim me votim të vetëm, pa amendime apo debat.

Opsioni 0 – Ruajtja e *status quo*-së dhe mosbërja e ndryshimeve ligjore, duke pritur që situata të vetërregullohet, pa ndërhyrjen e pushtetit legjislativ. Kjo situatë nuk ka kosto financiare dhe nuk kërkon burime njerëzore, përveç fazës së monitorimit, por nga ana tjetër, kërkon akoma shumë kohë dhe nuk jep zgjidhje të menjëhershme të problemit. Të gjitha ato situata juridike që kërkojnë ndërhyrje nëpërmjet ndryshimeve ligjore, ngelen të parregulluara dhe të patrajuara sipas nevojave të sotme praktike.

Opsioni 1 (rregullator): – Ndryshimi i ligjit Nr.8328, datë 16.04.1998 “Për drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, të ndryshuar. Ky opsion ka avantazhin e rregullimit të situatës juridike duke respektuar elementet e teknikës legjislativë në ndryshimet në tekstin e ligjit. Ndryshimet ligjore në ligjin aktual, i përgjigjen nevojave urgjente që ka Drejtoria e Përgjithshme të Burgjeve dhe personeli i shërbimit në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale. Kostoja e këtij opsioni qëndron në aspektin financiar të krijimit të organeve të reja ligjore. Kosto shfaqet edhe në pamundësinë e ndërhyrjes në çdo pjesë të ligjit aktual, që konsiderohet problematike, apo nuk plotëson standardet e domosdoshme sot.

Opsioni 2 – Miratimi i një ligji të ri, i cili do të rregullonte të njëjtën fushë veprimi, por në mënyrë më të plotë se ligji aktual dhe shfuqizimi i ligjit Nr.8328, datë 16.04.1998 “Për drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, të ndryshuar. Së pari, avantazhi i këtij opsioni është se ndihmon në pjesën më të madhe në përafrimin e legjislacionit shqiptar me rekomandimin 2006/2 e Këshillit të Ministrave të shteteve anëtare, “Mbi Rregullat Evropiane të Burgjeve”. Së dyti, krijon një terren më të përshtatshëm për zbatim ligjor efektiv. Së treti, miratimi i një ligji të ri do iu vinte në

ndihmë të gjitha organeve që preken nga fusha e veprimit të ligjit aktual për të përmirësuar kuadrin e zbatimit të detyrave të tyre funksionale. Kostoja e këtij opsioni konsiston në angazhimin e burimeve njerëzore dhe ndërmarrjen e një procesi të ri legjislativ. Gjithsesi, duke bërë vlerësimet në total, ky është opsioni i preferuar sepse hartimi i një ligji të ri do t'i përgjigjej plotësisht nevojave të realitetit të sotëm dhe do të rregullonte institute ligjore. Avantazhet janë më të larta sesa kostot dhe gjithashtu, duke parë se qëllimet që kërkohen të arrihen, përfshijnë një pjesë të mirë të fushës së zbatimit të ligjit, është më e drejtë, hartimi i një ligji të ri sesa ndërhyrja duke amenduar ligjin aktual. Edhe DPB mbështet opsionin 2, duke synuar që akti në fjalë të hartohet në logjikën e një përputhje të plotë me Rekomandimin (2006) 2 të Këshillit të Ministrave të Këshillit të Evropës për “Shtetet Anëtare mbi Rregullat Evropiane të Burgjeve”.

ANALIZA E NDIKIMEVE

Cilat janë ndikimet e opsionit të preferuar? Kjo duhet të përfshijë ndikimet me vlerë monetare të përcaktuara dhe ndikimet pa vlerë monetare të përcaktuara mbi buxhetin dhe bizneset.

Kosto në buxhetin e shtetit: Kjo nismë, pra hartimi i një ligji të ri, nuk parashikon të sjellë ndikime shtesë në vlerë monetare, përtej planifikimeve për sistemin e burgjeve, parashikuar në PBA 2019-2021. Krijimi i Komisionit të Vlerësimit të Rrezikshmërisë së të Dënuarve mund të ketë kosto për buxhetin e shtetit. Krijimi i grupeve të punës për të mbikëqyrur fazat e monitorimit, trajtimi i diferencuar i të dënuarve me burgim, rregullimi i aspekteve që lidhen me infrastrukturën dhe çështjet që kanë të bëjnë me rregullimin në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për gratë dhe të miturit, llogariten të kenë po ashtu kosto financiare.

Nga ana tjetër, rregullimi i aspekteve ligjore që lidhen me rikonceptimin e masave disiplinore për personat që vuajnë një dënim penal, rirregullimin e lejeve shpërblyese për të dënuarit me burgim, riklasifikimin e institucioneve të ekzekutimit të vendimeve penale, mundësimin e formave të motivimit nxitës për të miturin e dënuar, përcaktimin e modaliteteve për kontrollin në mjediset e banimit, brenda institucionit të ekzekutimit të vendimeve penale apo përcaktimin e rregullave të detajuara për institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për gratë dhe të miturit janë ndikime pa vlera monetare në buxhetin e shtetit.

Ndikimet sociale:

- Rritje e standardeve të respektimit të të drejtave të njeriut në sistemin e burgjeve;
- Ulje e risqeve të sigurisë brenda IEVP-ve, risqeve për arratisje dhe recidivizëm të të dënuarve;
- Rehabilitimi dhe riintegrimi i personave në shoqëri;
- Rritja e ndërgjegjësimit të shoqërisë për rolin e këtij institucioni.

ARSYETIMI I OPSIONIT TË PREFERUAR

Shpjegoni arsyet për zgjedhjen e opsionit të preferuar. Ju lutemi jepni nëse është e mundur koston dhe përfitimin me vlerë të përcaktuara monetare.

Opsioni i rekomanduar/i preferuar është:

Opsioni 2. Miratimi i një ligji të ri me të njëjtën fushë veprimi, duke shfuqizuar ligjin aktual, do të sjellë rritje të standardeve lidhur me mbikëqyrjen e personave me rrezikshmëri të lartë në sistemin e burgjeve, fuqizimin e kompetencave të këtij institucioni dhe masa më të përshtatshme për rehabilitimin dhe riintegrimin në shoqëri të të dënuarve. Ky opsion do të mundësojë arritjen e objektivave të përcaktuara. Miratimi i një ligji të ri, siguron gjithashtu një organizim më të mirë të sistemit të burgjeve për sa i përket klasifikimit të kategorive të të dënuarve, duke sjellë mundësi më të mira për rialokim adekuat të buxhetit dhe burimeve njerëzore.

Opsioni i miratimit të një ligji të ri paraqet disa avantazhe në krahasim me opsionet e tjera. Në këtë rast rregullohet në mënyrë të menjëhershme situata juridike, pasi ndërhyrja legjislative është e drejtpërdrejtë në fushën e veprimit ligjin aktual. Një dobi e rëndësishme është përafrimi i legjislacionit shqiptar me rekomandimin 2006/2 të Këshillit të Ministrave të shteteve anëtare, “Mbi Rregullat Evropiane të Burgjeve”. Gjithashtu, kjo ndërhyrje i përgjigjet nevojave urgjente që ka Drejtoria e Përgjithshme të Burgjeve dhe personeli i shërbimit në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale.

Kostoja e këtij opsioni qëndron vetëm në aspektin financiar të krijimit të Komisionit të Vlerësimit të Rrezikshmërisë së të Dënuarve, kosto të cilat shmangen me opsionin 0.

Në total, ky opsion sjell dobinë më të lartë krahasimisht me të tjerët sepse duke bërë krahasimin e përfitimeve me kostot, ofron bilancin më pozitiv të mundshëm, në përputhje edhe me kushtet që paraqet realiteti ligjor i sotëm.

Kostoja e përlogaritur në total e opsionit të preferuar mbi buxhetin e shtetit gjatë periudhës 3-vjeçare menjëherë pas miratimit të ligjit (kostoja në total në lek, çmimet aktuale, në terma nominalë):

Viti 2019	Viti 2020	Viti 2021
11,871 mln lekë	12,410 mln lekë	12,414 mln lekë

KONSULTIMI

Jepni një përmbledhje të çdo konsultimi të kryer (me kë dhe si jeni konsultuar?), çfarë pikëpamjesh janë shprehur, si janë trajtuar ato, domethënë çfarë ndryshimesh janë pranuar dhe çfarë janë refuzuar dhe arsyet pse?)

Nisma është hartuar në bashkëpunim me ekspertë të Projektit Twinning për sistemin e burgjeve dhe shërbimin e provës, financuar nga Delegacioni i BE-së në Tiranë, me të cilët ka pasur dakordësi sa i takon pikëpamjeve, të cilat në thelb synojnë përafrimin e legjislacionit të sistemit të burgjeve me standardet dhe *acqui* e KE.

Në zbatim të ligjit Nr. 146/2014 “Për Njoftimin dhe Konsultimin Publik”, projektligji është hedhur në website-in për konsultim publik në datën 11.03.2019, me qëllim marrjen e mendimeve apo sugjerime nga ana e institucioneve apo grupet e interesit.

Pas kalimit të afatit ligjor 20 (njëzet) ditë nga publikimi i tyre të përcaktuar në ligj, nuk u përcoll asnjë koment mbi përmbajtjen apo fushën e veprimit të projektligjit dhe relacionit shoqërues nga ana e institucioneve apo grupet e interesit.

Njëkohësisht u organizua dhe tryeza e përbashkët e konsultimit në datë 11.04.2019 me grupet e interesit me përfaqësues nga institucionet e pavarura, organizmat ndërkombëtarë dhe OJF të ndryshme. Komentet e përcjella pasi u vlerësuan u reflektuan në draft.

ZBATIMI DHE MONITORIMI

Si do të organizohen zbatimi dhe monitorimi?

Monitorimi në nivel makro do të realizohet nga struktura përkatëse përgjegjëse në Ministrinë e Drejtësisë, për monitorimin e institucioneve të varësisë. Gjithashtu, Institucioni i Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve do të realizojë monitorimin e zbatimit të ligjit dhe aktet nënligjore që do të miratohen në zbatim të tij.

Kjo njësi përgjegjëse për monitorimin dhe vlerësimin e zbatimit të politikës do të duhet të vlerësojë pas disa vitesh, nëse kjo politikë e ndërhyrjes legjislative e propozuar sot, po jep efektet e synuara. Kriteret për matjen e arritjes së qëllimeve apo progresin drejt tyre, nuk janë fikse. Megjithatë për këtë qëllim do të shikohet ecuria e Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve, mënyra sesi ajo do të përshtasë zbatimin e ligjit dhe vërejtjet që ajo mund të ngrejë në të ardhmen.

Kriter tjetër do të jetë numri i ankesave të personave që po vuajnë një dënim penal. Po ashtu raportet e organizatave të shoqërisë civile ose organizatave jofitimprurëse lidhur me situatën në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale do të shërbejnë për të parë ecurinë e zbatimit të ligjit në tërësi. Drejtoria e Përgjithshme të Burgjeve, do të monitorojë në të ardhmen edhe Komisionin e Vlerësimit të Rrezikshmërisë së të Dënuarve.

PJESA 2: BAZA KRYESORE E ANALIZËS DHE E PROVAVE

Historik

- Jepni kontekstin e politikës

Propozimi i kësaj nisme vjen si nevojë e përmbushjes së detyrimeve që vijnë nga një sërë aktesh ndërkombëtare si Rregullat Evropiane të Burgjeve miratuar nga Komiteti i Ministrave të Jashtëm të vendeve anëtare të Këshillit të Evropës më 12 shkurt 1987 në mbledhjen e 404 të Zëvendësministrave. Këto rekomandime kërkojnë rritjen e garancive ligjore për forcimin e masave të sigurisë dhe identifikimin e nevojave të burgosurve nëpërmjet vlerësimit të riskut, duke vënë theksin në përmirësimin e kushteve të trajtimit për personat e dënuar. Nisma hartohet në zbatim të Strategjisë Ndërsektoriale të Drejtësisë, miratuar me Vendimin Nr. 773, datë 2.11.2016 “Për miratimin e Strategjisë Ndërsektoriale të Drejtësisë 2017–2020 dhe të Planit të saj të Veprimit, konkretisht objektivat nr. 6 dhe 7. Kjo strategji u parashikua për t’iu ardhur në ndihmë autoriteteve shtetërore dhe për t’iu dhënë rrugëzgjdhje problemeve që iu kishin dalë institucioneve lidhur me zbatimin e ligjit aktual. Konkretisht, kjo strategji u parashikua me qëllim: përmirësimin e kushteve për trajtimin e personave të dënuar, përforcimin e sigurisë në burgjet e sigurisë së lartë, krijimin e një regjimi të institucioneve të ekzekutimit të vendimeve penale me regjim të hapur, ngritjen e Komisionit të Vlerësimit të Rrezikshmërisë në Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve dhe përmirësimin e të drejtave të miturve në burgje dhe zbatimin e parimeve sipas ligjit nr. 37/2017, Kodi i Drejtësisë për të Mitur. Nisma ka ardhur në zbatim të rekomandimeve të ekspertëve të huaj të projektit të binjakëzimit “Për reformën në sistemin e burgjeve dhe shërbimin e provës”, mbështetur nga Bashkimi Evropian (IPA 2013) me një fond prej 1,000,000 euro, ku një ndër komponentët kryesor të projektit ishte përmirësimi i akteve ligjore dhe nënligjore të sistemit të burgjeve sipas standardeve evropiane. Arsyeja se përse kjo çështje është parashikuar në vendimin nr.246, datë 09.05.2018, të Këshillit të Ministrave, “Për miratimin e Planit Kombëtar për Integrimin Evropian 2018-2020”, është se kërkohet zbatimi i prioritetëve kyçe të Shqipërisë në Bashkimin Evropian, ndër të cilat përafrimi i legjislacionit është një fazë tepër e rëndësishme. Së dyti, një arsye tjetër e rëndësishme, lidhet me nevojat dhe reformat vetiake ligjore. Përse i përket ndryshimeve të ligjit aktual të bëra në kohë, përmend:

- Ndryshimet me ligjin nr.8758, datë 26.3.2001.
- Ndryshimet me ligjin nr.9071, datë 22.5.2003.
- Ndryshimet me ligjin nr.9888, datë 10.3.2008
- Ndryshimet me ligjin nr.10 087, datë 26.2.2009.

Siç vërehet, ky është një ligj i vjetër, të cilit i janë bërë shpesh ndryshime, si pasojë e nevojave të kohës për rregullimin dhe mbulimin e situatave të caktuara juridike në lidhje me trajtimin e të dënuarve me burgim dhe paraburgosurve. Për këtë arsye, dalim në konkluzionin që ky ligj nuk i përgjigjet më nevojave të kohës dhe lind nevoja e hartimit të një ligji të ri.

Problemi në shqyrtim

- *Përshkruani natyrën e problemit.*
- *Identifikoni shkaqet e problemit.*
- *Përshkruani shtrirjen e problemit.*
- *Identifikoni grupet e prekura nga ky problem - qeveria / biznesi / shoqëria civile / qytetarët.*
- *Vlerësoni nëse problemi mund të trajtohet ose jo përmes një ndryshimi të politikave.*

Përmes kësaj nisme, synohet t’i jepet zgjidhje ligjore një problemi me të cilin është ndeshur në praktikë Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve. Dispozitat aktuale të ligjit nr. 8328/1998, parashikojnë se vendosja e të dënuarit në burgun e sigurisë së lartë kur nuk është shprehur gjykata me vendim, bëhet me kërkesë të prokurorit tek ajo gjykatë. Sipas të dhënave të vitit 2017, në fakt rezulton se për rreth 60 të dënuar me dënime mbi 15 vjet burgim, gjykata nuk është shprehur, çka ka vështirësuar punën e Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve për vendosjen e tyre nëpër institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale. Në këtë drejtim, kjo nismë synon përcaktimin e kriterëve dhe të procedurave të qarta për shpërndarjen e subjekteve të dënuar me burgim nëpër institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale, nëpërmjet vlerësimit të rrezikshmërisë dhe vendosjes në institucione në përputhje me rrezikshmërinë dhe nivelin e sigurisë. Shkaqet e këtij problemi lidhen me vakumin ligjor të krijuar deri tani. Situatat e reja që dalin në praktikë dhe janë të parregulluara nga ligji nr.8328/1998, kanë sjellë si pasojë hasjen e vërshtirësive nga institucionet ligjzbatuese. Për pjesët ku ka mungesa, është bërë interpretim rast pas rasti nga institucione të ndryshme publike dhe kjo ka sjellë paqartësi zbatimi

lidhur me segmente të caktuara të ligjit aktual. Ky problem është shtrirë në disa institucione publike. Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve, prokuroria dhe gjykata janë tre organe që zbatojnë direkt ligjin konkret. Ky ligj nuk ka të detajuar nene specifike dhe kjo gjë ka sjellë si pasojë interpretime të ndryshme dhe shpesh të gabuara nga këto organe. Po ashtu kjo problematikë prek sidomos grupin e personave që janë duke vuajtur një dënim penal ose të paraburgosurit, lidhur me kushtet e tyre të jetesës dhe respektimit të të drejtave dhe lirive themelore. Cenimi i interesave të këtyre individëve ka një rol të rëndësishëm lidhur me kuadrin kombëtar të zbatimit të të drejtave të njeriut në përgjithësi, si një nga prioritetet e Bashkimit Evropian.

Për të gjitha këto arsye, duke bërë një vlerësim në total, problemi duhet të trajtohet përmes një ndryshimi të politikave, i cili do të bëjë të mundur rregullimin e kushteve ligjore aktuale.

Rregullat Evropiane të Burgjeve parashikojnë që vetëm masa e dënimit nuk mund të përcaktojë rrezikshmërinë. Në nismën e propozuar, koncepti qendror është menaxhimi i riskut, bazuar mbi një proces të vlerësimit të rrezikshmërisë faktike. Ky proces do të realizohet me anë të formatit të vlerësimit të rrezikshmërisë, i do të hartohet dhe miratohet nga Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve. Ky format përdor të dhënat nga vlerësimi i rrezikshmërisë faktike bazuar në tregues të njohur kriminogjenë, për të arritur në një rezultat të vlerësimit të rrezikshmërisë. Më pas, ky informacion shqyrtohet nga Komisioni i Vlerësimit të Rrezikshmërisë, i cili përcakton rrezikshmërinë dhe si rrjedhojë i propozon Drejtorit të Përgjithshëm nivelin e sigurisë së zakonshme dhe të ulët që do të mbahet një i burgosur, udhëzon/orienton institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për hartimin e planeve individuale për trajtimin e të burgosurit, si dhe masa të veçanta për sigurinë e institucionit. Nga ana tjetër, nisma parashikon që Komisioni i Vlerësimit të Rrezikshmërisë do të hartojë raporte për gjykatën, me kërkesë të kësaj të fundit, për vlerësimin faktik të rrezikshmërisë së të burgosurve dhe vendosjen në nivelin e sigurisë së lartë dhe shumë në lartë në përputhje me rrezikshmërinë që paraqesin. Edhe rekomandimet e ekspertëve të Bashkimit Evropian lidhen me faktin që sistemi i burgjeve të vërë në zbatim instrumente dhe mekanizma për vlerësimin e riskut të burgosurve dhe parandalimin e rritjes së kriminalitetit në burgje.

Kjo nismë parashikon dispozita specifike për trajtimin e të miturve në sistemin e burgjeve në zbatim të rekomandimeve të Këshillit të Evropës për Burgjet për respektimin e interesit më të lartë të fëmijës, si dhe të ligjit Nr. 37/2017 “Kodi i Drejtësisë për të Mitur”.

Siç u tha edhe më lart, lidhur me risqet, vihen re disa: recidivizmi, arratisja, shkaktimi i dëmit brenda institucionit dhe dëmi nëse i dënuari do të arratisë. Këto probleme janë pasqyruar në disa raporte të ndryshme.

Në raportin mbi situatën e të drejtave të njeriut të personave të privuar nga liria të Komitetit Shqiptar të Helsinkit, janar 2016, thuhet: “Nëpërmjet burgimit, individëve u kufizohen disa të drejta, veçanërisht ajo e lirisë individuale dhe lirisë së lëvizjes, por ata duhet të gëzojnë të drejtat dhe liritë e tjera themelore të njeriut, si dhe të trajtohen në respekt të dinjitetit human, sepse janë qenie njerëzore”. Kjo situatë reflekton një tjetër problematikë që lidhet drejtpërdrejt me Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve dhe me kushtet e shërbimit në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale. Një nga shkaqet e kësaj problematikë është edhe mungesa e kushteve të duhura infrastrukturore. Në këto kushte, krijohen terrene më të përshtatshme për moskontrollimin e situatës së brendshme dhe arratisjen e personave të dënuar.

Një tjetër problem i shfaqur ka qenë mbipopullimi. Këtë e tregon analiza vjetore e vitit 2017 e Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve. Sipas saj për periudhën janar-dhjetor 2017 janë trajtuar mesatarisht 5466 të burgosur në të gjitha IEVP, prej të cilëve 2873 të dënuar dhe 2593 të paraburgosur. Mbipopullimi ka qenë mesatarisht 4%. Muajt e parë të vitit shënojnë numrin më të ulët të mbipopullimit në IEVP, si rrjedhojë e aplikimit të amnistisë. Krahasuar me vitin 2016 mbipopullimi në IEVP është ulur me 5%. Megjithatë, kjo gjë ngelet ende një problem serioz sepse në këtë mënyrë bëhet më e lehtë mundësia e e shkeljes së të drejtave të njeriut dhe vështirësohet puna e Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve në trajtimin e përditshëm të të dënuarve. Për këtë arsye vlerësohet se problemi duhet të trajtohet përmes një ndryshimi të politikave.

Dispozitat aktuale të ligjit nr. 8328/1998, parashikojnë se vendosja e të dënuarit në burgun e sigurisë së lartë kur nuk është shprehur gjykata me vendim, bëhet me kërkesë të prokurorit tek ajo gjykatë[...]. Sipas të dhënave të vitit 2017, në fakt rezulton se për rreth 60 të dënuar me dënime mbi 15 vjet burgim, gjykata nuk është shprehur, çka ka vështirësuar punën e Drejtorisë së Përgjithshme të

Burgjeve për vendosjen e tyre nëpër institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale. Në këtë drejtim, kjo nismë synon përcaktimin e kriterëve dhe të procedurave të qarta për shpërndarjen e subjekteve të dënuar me burgim në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale, nëpërmjet vlerësimit të rrezikshmërisë dhe vendosjes në institucione në përputhje me nivelin e tyre të sigurisë.

Arsyeja e ndërhyrjes

- *Shpjegoni pse qeveria planifikon të ndërhyjë dhe pse është e nevojshme.*
- *Shpjegoni se çfarë shpreson të trajtojë qeveria nëpërmjet kësaj ndërhyrjeje.*
- *Identifikoni shkallën e ndërhyrjes së qeverisë që nevojitet për të trajtuar problemin.*
- *Shpjegoni se si i mbështet kjo ndërhyrje objektivat e nivelit të lartë të qeverisë.*
- *Rendisni punën ekzistuese që është realizuar tashmë.*

Në Programin e Qeverisë Shqiptare 2017-2021, pika 3.1 “Shteti Ligjor dhe Drejtësia e Re”, parashikohet edhe reformimi i institucioneve penitenciare, burgjet dhe paraburgimet, me qëllim rritjen në mënyrë efektive të veprimtarisë së këtyre institucioneve ligjzbatuese në ekzekutimin e vendimeve penale.

Ndërhyrja e qeverisë është gjithashtu e justifikuar për shkak të rikonceptimit të sistemit të drejtësisë shqiptare, si dhe në sajë të ndryshimeve dhe miratimeve të ligjeve të reja në kuadër të Reformës në Drejtësi, të cilat diktojnë nevojën e parashikimeve të reja apo ndryshimeve ligjore me qëllim përmbushjen e objektivave dhe synimeve të kësaj reforme.

Nisma propozohet me qëllim:

- a) forcimin e rendit dhe sigurisë në burgjet e sigurisë së lartë njëra anë, dhe
- b) nga ana tjetër, sundimin e ligjit dhe respektimin e të drejtave të njeriut në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale.

Përmes kësaj nisme, ky funksion realizohet nëpërmjet procesit të kategorizimit të burgjeve. Qëllimi i procesit të kategorizimit është për të vlerësuar risqet që paraqet një i burgosur i caktuar në lidhje me:

- ☐ Mundësinë për t’u arratisur;
- ☐ Riskun për të dëmtuar publikun ose shtetin në rast të një arratisjeje;
- ☐ Çdo çështje tjetër për mbajtjen nën kontroll që ndikojnë te siguria dhe rregulli i institucionit dhe te siguria e atyre që ndodhen brenda tij.

Ri-kategorizimi i burgjeve dhe vlerësimi i rrezikshmërisë i përgjigjet një sërë problematikave që kanë të bëjnë me të dënuarit dhe institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale. Qeveria po planifikon të ndërhyjë në rregullimin e kësaj situate, jo vetëm për të rregulluar dhe detajuar më tej, situatën e sotme ligjore, por dhe sepse është e nevojshme të përafrohet legjislacioni shqiptar me atë të Bashkimit Europian. Qeveria shpreson kështu, të trajtojë nëpërmjet kësaj ndërhyrjeje, situatën lidhur me ndërveprimin ligjor të Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve me organet e policisë dhe prokurorinë. Ndërhyrja e qeverisë në këtë rast, duhet në hartimin e një ligji të ri për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve. Puna ekzistuese që është realizuar deri tani, ka nisur me evidentimin e problematikave, skanimin e tekstit të ligjit aktual dhe hartimin e një ligji që mbulon këto nevoja.

Objektivi i politikës

- *Vendosni objektiva që korrespondojnë me problemin dhe shkaqet e tij.*
- *Sigurohuni që objektivat janë specifikë, të matshëm, të arritshëm, realë dhe në kohë.*

Objektivat që synojmë të arrihen janë:

- Riorganizimi i institucioneve të ekzekutimit të dënimeve penale mbi bazën e kategorisë që akomodojnë në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për të dënuarit e

rritur, në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për të dënuarit e mitur, në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale për gratë dhe në institucionet e paraburgimit;

- Trajtimi i të paraburgosurit dhe të dënuarve duhet të bëhet sipas kriterit të individualizimit në përputhje me gjendjen dhe karakteristikat individuale të secilit të dënuar. Individualizimi i trajtimit bëhet duke vlerësuar nevojat individuale psikologjike, shoqërore, të moshës, gjinore, gjendjen shëndetësore, orientimin seksual ose identitetin gjinor, situatën kulturore dhe ekonomike, mjedisin ku ka jetuar i paraburgosuri ose i dënuari, faktorët e riskut dhe motivimin për t'u përfshirë në veprimtaritë që organizohen në institucion
- Përmirësimi i kushteve infrastrukturore duke siguruar kubatura jo më pak se 9 m³ dhe sipërfaqja e banimit jo më pak se 4 m² për çdo të paraburgosur apo të dënuar, dritare që mundësojnë ajrim të mjaftueshëm dhe ndriçim natyral normal për të lexuar e punuar.
- Hartimi i planit të riintegrit për çdo të paraburgosur dhe të dënuar, ndërsa për kategoritë e veçanta të të paraburgosurve dhe të dënuarve hartohet programi individual i trajtimit duke mbajtur parasysh edhe nevojat specifike të tyre.
- Trajtimi i diferencuar i të dënuarve, në varësi të sigurisë së institucionit të vuajtjes së dënimit, dhe që është i nevojshëm me qëllim realizimin e funksionit riedukues të dënimit, si edhe rrezikshmërisë që paraqet i dënuari nuk konsiderohen diskriminim, dhe as trajtim çnjerëzor apo degradues.
- Krijimi i kushteve të punës duhet të jetë si në shoqërinë e lirë, me qëllim që të dënuarit të përfitojnë aftësi profesionale për të lehtësuar riintegrimin e tyre në shoqëri. Të paraburgosurit dhe të dënuarit që tregojnë aftësi për veprimtari shkencore, kulturore, artistike ose të artizanatit, mund të lejohen që të ushtrojnë me shpenzimet dhe për llogari të tyre këto veprimtari.
- Të nxitet kryerja dhe të favorizohet ndjekja e studimeve profesionale, duke përdorur kurset me korrespondencë. Arsimimi dhe formimi kulturor e profesional bëhet me anë të organizimit të shkollës, e detyrueshme për të miturit, si dhe të kurseve profesionale, sipas sistemeve në fuqi.

Objektivi i politikës është të përafrojë legjislacionin shqiptar me të drejtën ndërkombëtare dhe legjislacionin e Bashkimit European, të përmirësojë kuadrin ligjor shqiptar për trajtimin e të paraburgosurve dhe personave të tjerë të dënuar me burgim, nëpërmjet opsionit 2, të forcojë dhe disiplinojë sistemin penitenciar dhe të qartësojë veprimtarinë e institucioneve të ekzekutimit të vendimeve penale dhe zbatueshmërinë e ligjit. Gjithashtu objektivi i politikës është edhe detajimi dhe trajtimi më pozitiv i personave të dënuar dhe të paraburgosurve. Ndërkohë, objektivi më i rëndësishëm ka të bëjë me përmirësimin e zbatimit të të drejtave të njeriut në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale, për gjithë kategorinë e personave të dënuar.

Përshkrimi i opsioneve të shqyrtuara

- *Përshkruani opsionin e status quo-së.*
- *Identifikoni dhe përshkruani të gjitha opsionet e politikave që keni marrë parasysh.*
- *Shpjegoni se si janë zgjedhur opsionet e renditura.*

Opsioni 0 – status quo-ja

Nëse nuk ndërmerret kjo nismë dhe qëndrojmë te akti ligjor ekzistues rezulton se objektivat për një reformim të thelluar ligjor dhe institucional të sistemit të burgjeve të mos realizohen. Në rast se nuk ndërmerret një veprim konkret, nëpërmjet miratimit të një ligji të ri, apo bërjes së amendimeve në ligjin aktual, do të qëndrojmë në pritje që situata të vetërregullohet nga ligji aktual. Kjo gjë është shumë e vështirë për t'u arritur sepse praktika e deritanishme ka vënë në pah disa problematika ligjore që kërkojnë ndërhyrje legjislative dhe siç koha e ka provuar deri tani, nuk mund të rregullohen vetë në mënyrë automatike. Po ashtu mosndërhyrja në ligj nuk zgjidh kërkesat e Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve, lidhur me zbatimin e vendimeve të organeve të drejtësisë dhe aplikimin e tyre mbi personat e dënuar. Me këtë opsion, objektivi për përafrimin e legjislacionit penitenciar me atë *acqui communautaire*, si një ndër kriteret për anëtarësim në BE, nuk përmbushet.

Opsioni 1- Shtesa dhe amendime në Ligjin nr.8328, datë 16.04.1998, “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, i ndryshuar.

Kjo nismë është më pozitive se opsioni 0, për vetë rëndësinë që paraqet në fushën e ekzekutimit të vendimeve penale. Ky projektligj synon të forcojë më shumë pozitën e sistemit të burgjeve, duke krijuar një standard funksionimi sipas standardeve Evropiane dhe më gjerë, të funksionimit të institucioneve penitenmiare. Projektligji do të ndihmonte në zgjidhjen e situatës kombëtare dhe do të parashikonte rregullime të reja, për fushat e pambuluara nga ligji aktual. Ngritja e një sistemi të brendshëm monitorimi, do të ndihmonte që rezultatet e ndërhyrjes ligjore të ishin të matshme dhe të arrihej rezultati më i mirë në njësi kohe. Ky proces do ishte i dobishëm nëse do të fillonte menjëherë pas ndryshimeve të ligjit dhe do të kishte raporte periodike mbi këtë ecuri.

Opsioni 2 lidhet me miratimin e një ligji të ri, i cili do të rregullonte të njëjtën fushë veprimi, por në mënyrë më të plotë se ligji aktual dhe shfuqizimin e ligjit Nr.8328, datë 16.04.1998 “Për drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”, të ndryshuar. Ky opsion është zgjedhur duke parë mundësinë e ndryshimeve të thella strukturore dhe përmbajtësore në ligjin aktual. Ky ka qenë një nga opsionet e konsideruara më shumë në këtë kuadër, sepse është mundësia më efektive për përafrimin e legjislacionit. Ai gjithashtu, zgjidh nevojat konkrete të organeve ligjzbatuese dhe specifikon më tej aspekte që nuk rregulloheshin me ligjin e mëparshëm. Ky opsion vendos standarte të reja në trajtimin e diferencuar të të dënuarve dhe përcakton rregullat që do të zbatohen për veprat penale të kryera nga të burgosurit dhe të paraburgosurit. Miratimi i Kodit të Drejtësisë Penale për të Mitur (ligj nr.37/2017) sjell nevojën e reflektimit dhe harmonizimit të këtyre parashikimeve edhe me aktet ligjore dhe nënligjore që rregullojnë veprimtarinë e shërbimit të burgjeve. Avantazhet lidhur me trajtimin e të burgosurve të mitur, lidhen me garantimin e interesit më të lartë të tyre. Për të arritur drejt këtij qëllimi, institucioni përkatës duhet të ketë personel të mjaftueshëm, të specializuar dhe të trajnuar në vazhdimësi. Të miturit duhet t'i sigurohet mjedis i sigurt në institucionin/seksionin përkatës. Ata ndahen në bazë të grup moshës, llojit dhe rëndësisë së veprës penale, zhvillimit fizik dhe mendor, si dhe karakteristikave të tjera duke mbajtur parasysh interesin më të lartë të të miturit. Të paraburgosurit/at dhe të dënuarit/at e mitur/a vendosen veçmas nga të paraburgosurit/të dënuarit e rritur. Të paraburgosurat/të dënuarat e mitura vendosen veçmas nga të paraburgosurit/të dënuarit meshkuj të mitur.

Për arsye se ndryshimet legjislative preknin thelbin e ligjit, ky opsion u zgjodh si i preferuari. Ai gjithashtu përmbush objektivin për përafrimin e legjislacionit penitenciar me atë *acqui communautaire*.

Vlerësimi i opsioneve/analizimi i ndikimeve

- Identifikoni se kush preket.
- Identifikoni llojet e ndikimeve për secilin grup të prekur; bëni dallimin midis ndikimeve të drejtpërdrejta dhe jo të drejtpërdrejta.

- *Për ndikimet e drejtpërdrejta:*
 - *Përshkruani nga ana cilësore ndikimet e drejtpërdrejta mbi grupet e prekura.*
 - *Analizoni nga ana sasiore ndikimet më të rëndësishme të drejtpërdrejta.*
 - *Përcaktoni vlerën monetare të ndikimeve më të rëndësishme të drejtpërdrejta aty ku është e mundur (shih aneksin 1/a për tabelën që mund të përdorni).*
 - *Analizoni ndikimin mbi ndërmarrjet e vogla dhe të mesme. (N/A)*
- *Për ndikimet jo të drejtpërdrejta:*
 - *Përshkruani nga ana cilësore ndikimet jo të drejtpërdrejta mbi grupet e prekura.*
 - *Analizoni ndikimin mbi konkurrencën.*
- *Diskutoni kufizimin e analizës:*
 - *Jepni supozimet në të cilat janë bazuar parashikimet dhe risqet, të cilave ato u nënshtrohen.*
 - *Tregoni sa të forta, të pavarura dhe të rëndësishme janë provat që mbështesin supozimet.*
 - *Tregoni se çfarë mund të pengojë realizimin e përfitimeve, të rrisë kostot ose të sjellë pasoja të papritura.*
- *Përmbledhni vlerësimin e opsioneve:*
 - *Paraqisni një pasqyrë përmbledhëse të të gjitha ndikimeve të opsioneve të analizuara.*
 - *Shpjegoni se si ndikimet e të gjitha opsioneve të analizuara krahasohen me njëra-tjetrën.*
 - *Paraqisni përlogaritjet më të mira të përgjithshme neto të ndikimit me vlerë monetare të përcaktuar për çdo opsion (shih aneksin 1/b për tabelën që mund të përdorni).*

Për sa i përket analizës së Opsionit 2, kjo ndërhyrje synon të sjellë efekte ligjore dhe praktike në kategorinë e të dënuarve dhe të paraburgosurve, lidhur me përmirësimin e kushteve të jetesës dhe rritjen e nivelit të respektimit të të drejtave të tyre.

Efektet do të jenë të drejtpërdrejta tek kategoria e të dënuarve, po ashtu ndikim të drejtpërdrejtë do të sjellë edhe në aspektin strukturor dhe organizativ të Sistemit të Burgjeve, duke afektuar edhe punonjësit e sistemit të burgjeve me kërkesat për një staf të përgatitur profesionalisht dhe të trajnuar. Ky ndikim në sistemin e burgjeve do të sjellë përfitime pozitive në kategorizimin e duhur të llojeve të tyre dhe do të shoqërohet me rritje të kapaciteteve. Nga ana tjetër do të ketë edhe ndikime financiare, lidhur me trajnimet e ardhshme të personelit të shërbimit në institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale. Ky opsion ka edhe ndikime jo të drejtpërdrejta, mbi të afërmit e këtyre subjekteve. Përmirësimi i kushteve të jetesës dhe rritja e nivelit të respektimit të të drejtave të tyre është një efekt jo i drejtpërdrejtë social edhe për të afërmit e personave që iu është kufizuar liria. Në aspektin strukturor dhe organizativ të Sistemit të Burgjeve, do të ketë një rikategorizim të Institucioneve të Ekzekutimit të Vendimeve Penale në aspekt të terminologjisë, ndarjes dhe kriterëve përcaktues për kategoritë e sigurisë, duke parashikuar kategori të reja si burgjet e hapura. Këtu bëhet fjalë për efekte më tepër të karakterit social. Sistemi i burgjeve të hapura paraqet disa avantazhe për të dënuarit me gjysmë liri dhe kategorinë e të dënuarit me burgim, që u kanë mbetur më pak se 6 muaj burgim dhe që nuk përbëjnë risk sigurie për institucionin apo komunitetin.

Rikategorizimi i Institucioneve të Ekzekutimit të Vendimeve Penale ofron një ndarje më të qartë. Në këtë mënyrë organizohet një strukturë me përcaktime më të sakta dhe me kriterë rigoroze për lëvizjen e të dënuarve nga njëra kategori në tjetrën. Ndikim i drejtpërdrejtë në përfitime sociale vihet re tek të dënuarit me gjysmë liri dhe të dënuarit, që u kanë mbetur më pak se 6 muaj burgim për sa i përket vendosjes së tyre në institucionet e hapura. Rikategorizimi nuk shoqërohet me kosto ekstra për kategoritë e parashikuara, pra, në këto kushte, nuk ka ndikime të drejtpërdrejta financiare.

Në vijim janë identifikuar target-grupet kryesore që preken nga kjo politikë:

• **Të paraburgosurit**

Efektet do të jenë të drejtpërdrejta tek kategoria e të paraburgosurve, lidhur me përcaktimin e kriterëve rigoroze të kufizimit të të drejtave të tyre (në raste të situatave të emergjencës) dhe forcimit të masave proporcionale të sigurisë. Për kategorinë e personave ndaj të cilëve është dhënë masë

sigurimi “arrest me burg” do mbahen parasysh kushtet e nevojshme të jetesës dhe mundësitë konkrete të çdo institucioni, duke përcaktuar disa standarde minimale që nuk duhet të shkelen. Nevojat e tyre të komunikimit, ndriçimi i mjaftueshëm dhe higjiena personale janë ndër përfitimet kryesore që parashikohen të zgjidhen nëpërmjet opsionit 2.

• Të dënuarit

Efektet do të jenë të drejtpërdrejta tek kategoria e të dënuarve, përmes forcimit të masave proporcionale të sigurisë, vlerësimit të nevojave të dënuarve sipas riskut të sigurisë, menaxhimit të riskut të sigurisë përmes një programi të individualizuar rehabilitimi dhe riintegrimi që synon adresimin e riskut dhe nevojave në mënyrë proporcionale dhe të njëkohshme.

Në aspektin sasior pritet një ndryshim në raportet aktuale të nivelit të sigurisë të dënuarve, pra një riklasifikim i riskut të sigurisë. Si rezultat i një vlerësimi objektiv, koherent dhe dinamik të riskut pritet një ndryshim në raportet të dënuar të sigurisë së lartë: të dënuar të sigurisë së zakonshme apo të sigurisë së ulët.

Në riklasifikimin e riskut të sigurisë për të dënuarit me heqje lirie, mbahet parasysh periudha e tyre e vuajtjes së dënimit, sjellja e tyre gjatë kësaj kohe dhe vlerësimi i masave disiplinore. Ndryshimi i klasifikimit të sigurisë bëhet nga Komisioni i Vlerësimit të Rrezikshmërisë së të Dënuarve, i ngritur në Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve. Mbi bazën e këtij vlerësimi, Drejtori i Përgjithshëm i Burgjeve vendos për kalimin ose jo të dënuarit në një institucion tjetër sigurie.

Ndikime sociale

Propozimi pritet të sjellë:

- Rritje e standardeve të respektimit të të drejtave të njeriut në sistemin e burgjeve;
- Ulje e risqeve të sigurisë brenda IEVP-ve, risqeve për arratisje dhe recidivizëm të të dënuarve;
- Rehabilitimi dhe riintegrimi i personave në shoqëri;
- Rritja e ndërgjegjësimit të shoqërisë për rolin e këtij institucioni.

Për të analizuar zgjedhjen e opsionit të preferuar është përdorur analiza me shumë kriteret. Kriteret që do të përdoren në matricën e performancës janë: Përshtatshmëria e masës së ndërhyrjes legislative në raport me nevojën faktike; përafrimi i legjislacionit me Bashkimin Evropian; masa e plotësimit të të drejtave të dënuarve dhe të paraburgosurve dhe masa e plotësimit të nevojave të Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve.

Matrica e performancës

Kriteret	Pesha	Opsioni 0	Opsioni 1	Opsioni 2
Përgjigje efektive ndaj nevojave ligjore të realitetit të sotëm	4	0 (0)	2 (8)	5 (20)
Efektiviteti i organeve që ka ose krijon ligji	3	1 (3)	3 (9)	5 (15)
Përafrim i legjislacionit me Bashkimin European	2	1 (2)	2 (4)	5 (10)
Masa e plotësimit të të drejtave të dënuarve dhe të paraburgosurve	1	0 (0)	4 (4)	5 (5)
Kostot	4	6 (24)	4 (16)	2 (8)
Pikët	-	5	25	55

Arsyetimi i opsionit të preferuar

- Zgjidhni opsionin e preferuar, bazuar në analizë.
- Shpjegoni arsyetimin tuaj.

Opsioni 2- Hartimi i një ligji të ri “Për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve me burgim dhe të paraburgosurve”.

Miratimi i Kodit të Drejtësisë Penale për të Mitur (ligj nr.37/2017) sjell nevojën e reflektimit dhe harmonizimit të këtyre parashikimeve edhe me aktet ligjore dhe nënligjore që rregullojnë veprimtarinë e shërbimit të burgjeve.

Përfitimet sociale nga ndërmarrja e kësaj nisme legjislative, janë:

- Trajtimi me dinjitet, duke respektuar të drejtat themelore të të dënuarve dhe të paraburgosurve.
- Trajtimi i diferencuar i të dënuarve, në varësi të sigurisë së institucionit të vuajtjes së dënimit, gjë që është e nevojshme me qëllim realizimin e funksionit riedukues të dënimit.
- Riintegrimin në jetën familjare, shoqërore dhe ekonomike.
- Të miturit i ofrohet ndihmë sociale, edukative, arsimore, psikologjike, mjekësore dhe fizike për riintegrimin e tij.
- Ministria e Drejtësisë mbështet programe kërkimi dhe vlerësimi rreth funksionimit të sistemit të burgjeve, rolin e tij në riintegrimin e të dënuarit në shoqëri.
- Kategorizimi i Institucionet e ekzekutimit të vendimeve penale.
- Sigurohet mjedis i sigurt për të miturit në institucionin/seksionin për ta. Të miturit ndahen në bazë të grup moshës, llojit dhe rëndësisë së veprës penale, zhvillimit fizik dhe mendor, si dhe karakteristikave të tjera duke mbajtur parasysh interesin më të lartë të të miturit.
- Ndalohen eksperimentet shëndetësore që përfshijnë të dënuarit dhe që mund të shkaktojnë dëmtime fizike, çrregullime mendore ose dëmtime të tjera.
- Nuk lejohet kontrolli i korrespondencës mbi letrat që u dërgohen avokatëve mbrojtës dhe organizmave ndërkombëtarë kompetentë në fushën e të drejtave të njeriut.
- Ndalohet përdorimi si masë disiplinore i çdo lloj dënimi/ndëshkimi fizik ose trupor, heqje ose kufizim i ushqimit, heqje ose kufizim i kujdesit shëndetësor.
- Inspektimi i respektimit të kërkesave ligjore për të drejtat dhe trajtimin e të dënuarve apo të paraburgosurve.

Kostot e kësaj nisme legjislative lidhen me detyrimin për të patur në personelin e institucioneve të paraburgimit dhe të burgimit për të mitur të paktën një mjek, një infermier, një psikolog, një punonjës social. Megjithatë, nga një analizë totale, vihet re se përfitimet janë disa herë më të larta se kostot dhe kjo sjell efekt të menjëhershëm mbi subjektet e prekura.

Çështje të zbatimit

- Shpjegoni se cila njësi do të jetë përgjegjëse për zbatimin e opsionit të zgjedhur.
- Shpjegoni pengesat e mundshme për zbatimin e opsionit të zgjedhur.
- Përshkruani masat që do të ndërmerren gjatë zbatimit për të arritur qëllimet e politikës.
- Specifikoni të gjitha kërkesat e përputhshmërisë dhe të zbatimit.

Drejtorja e Përgjithshme e Burgjeve do të jetë institucioni përgjegjës për zbatimin e opsionit të zgjedhur, pas aplikimit të tij. Sipas opsionit të preferuar, i jepen kompetenca të reja DPB-së në aspekt të klasifikimit të rrezikshmërisë të dënuarve dhe shpërndarjes së tyre sipas nivelit të sigurisë. Kjo do të sjellë më tepër lehtësi në aspekt të menaxhimit të riskut të dënuarve dhe zbatimit të regjimeve dhe të masave të sigurisë në mënyrë proporcionale me riskun që paraqet i dënuari, pasi risku i vlerësuar do të jetë aktual dhe dinamik. Në kushtet e rivlerësimit të kategorisë së burgjeve, klasifikimit të dënuarve, regjimeve dhe skemave të sigurisë do të nevojitet një rialokim i fondeve buxhetore dhe burimeve njerëzore, cili me rregullimet e bëra në ligj, do të sjellë për pasojë edhe një menaxhim më

efektiv dhe eficient të burimeve financiare dhe njerëzore, pa kosto shtesë. Pengesat e mundshme lidhur me opsionin e zgjedhur, janë përshtatja e shpejtë e Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve me ndryshimet legjislative, kuptimi i qëllimeve të ndryshimit dhe përthithja në mënyrën e duhur në aplikimin e tyre. Gjatë zbatimit të kësaj politike, lidhur me arritjen e qëllimit të saj, do të merren masa monitoruese për të mbikëqyrur zbatimin e opsionit 1 në vazhdimësi. Po ashtu raportimet që do të vijnë nga vet subjektet e prekura nga ligji, do të jenë një faktor ndihmës gjatë zbatimit të opsionit 2. Të gjitha kërkesat e zbatimit do të ndiqen Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve dhe ajo do të hartojë plane, në përputhje me objektivat, në mënyrë që të monitorojë situatën e re, hap mbas hapi. Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve do të jetë katalizator në nxitjen e zbatimeve ligjore dhe do të jetë organi i parë që do të merret me mbikëqyrjen e zbatimeve ligjore. Lidhur me kërkesat e përputhshmërisë, rikonceptimi i masave disiplinore për personat që vuajnë një dënim penal, rikonceptimi i lejeve shpërblyese për të dënuarit me burgim dhe trajtimi i diferencuar i tyre do të zbatohen paralelisht nga gjykata, prokuroria dhe drejtoritë e posaçme. Zbatimi i tyre do të sjellë lehtësi në trajtimin e të dënuarve dhe qartësi lidhur me zbatimin e praktikave për çdo individ.

Faza e shqyrtimit/vlerësimit

- Jepni një përshkrim të përmbledhur të masave të monitorimit dhe të vlerësimit.
- Identifikoni kriteret/treguesit për të matur arritjen e qëllimeve ose progresin drejt tyre.

Monitorimi i zbatimit të projektligjit pas miratimit dhe vlerësimit të progresit, sipas treguesve të riskut, do të kryhet nga Ministria e Drejtësisë.

Monitorimi dhe vlerësimi i performancës së këtij institucioni do të realizohet në bazë të një plani vjetor të planifikuar të inspektimit nga struktura përkatëse pranë Ministrisë së Drejtësisë. E njëjta metodologji punë do të ndiqet edhe nga Drejtoria e Inspektimit pranë Shërbimit të Provës për monitorimin e punës së zyrave vendore. Treguesit e monitorimit përfshijnë një sërë treguesish sasiorë dhe cilësorë, që përfshijnë të dhëna për të mbikëqyrurit në shërbim prove, pra numrin e personave në shërbim prove, numri i kurseve profesionale dhe trajnimeve të ofruara, numri i personave të punësuar në partneritet me sektorin privat etj. Treguesit sasiorë dhe cilësorë të monitorimit do të vlerësohen bazuar në komponentë të ndryshëm. Së pari, do të zgjerohet kampioni i monitorimit në mënyrë që analiza sasiorë të jetë sa më e plotë. Nga ana tjetër do të shikohet çdo aspekt ligjor i parashikuar në këtë ligj bazë, në mënyrë që analiza të jetë cilësish e saktë dhe e hollësishme në problematikat e trajtimit të saj.

Raporti i ndikimit të vlerësimit - Shtojca 2/a

Tabela: Vlera aktuale neto në total (VAN) - kostot dhe përfitimet me vlerë monetare të përcaktuar në milionë lekë e zbritur për 10 vjet (Vlera aktuale e kostos dhe vlera aktuale e përfitimit); krahasuar me status quo-në.

	Viti 1	Viti 2	Viti 3	Viti 4	Viti 5	Viti 6	Viti 7	Viti 8	Viti 9	Viti 10
Faktori zbritës										
Kosto për buxhetin – një herë										
Kosto për buxhetin – në vazhdim										
Kosto për biznesin – një herë										
Kosto për biznesin – në vazhdim										
Kosto për grupet e tjera – një herë										
Kosto për grupet e tjera – në vazhdim										
Kosto në total										
Kosto e zbritur në total = Kosto në total x faktorin zbritës										
Përfitimi për buxhetin – në vazhdim										
Përfitimi për biznesin – një herë										
Përfitimi për biznesin – në										

vazhdim										
Përfitimi për grupet e tjera – njëherë										
Përfitimi për grupet e tjera – në vazhdim										
Kosto për buxhetin – në vazhdim										
Përfitimi në total										
Përfitimi i zbritur në total = Përfitimi në total x faktorin zbritës										
Vlera aktuale e kostos në total										
Vlera aktuale e përfitimit në total										
Vlera aktuale neto (VAN) = Vlera aktuale e përfitimit në total – Vlera aktuale e kostos në total										

Raporti i ndikimit të vlerësimit - Shtojca 2/b

Tabelë: Vlera aktuale neto në total e çdo opsioni

Opsioni	Vlera aktuale në milionë lekë		Vlera aktuale neto në milionë lekë
	Kosto	Përfitimi	
Opsioni 1			
Opsioni 2			