



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KONTROLLI I LARTË I SHTETIT
DEPARTAMENTI I AUDITIMIT TË PERFORMANCËS

V E N D I M

PËR
EVADIMIN E MATERIALEVE TË AUDITIMIT TË PERFORMANCËS
“Efektiviteti i shërbimit të Institucioneve të Ekzekutimit të Vendimeve Penale”

Nga auditimi i ushtruar në Ministrinë e Drejtësisë dhe Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve rezultoi që detyrimet e organizmave ndërkombëtare në linjën e sfidave që orientojnë zhvillimin e sektorit të drejtësisë në të ardhmen, fokus të veçantë i kushtojnë transformimit të nocionit të dënimit penal në nocionin e mundësive për rehabilitim, nëpërmjet forcimit të programeve rehabilituese komunitare. Objektivat strategjike lidhur me perspektivën e përmirësimit të këtij synimi garantohen përmes forcimit të politikave sociale brenda sistemit të burgjeve me qëllim zgjerimin e arsimit 9-vjeçar, hartimin e protokolleve standarde për përgatitjen për riintegrim pas lirimit, si edhe rritjen e përfshirjes së të burgosurve në aktivitete që mbështesin riintegrimin e tyre pas lirimit, shoqëruar kjo edhe me seanca këshillimi me ta. Garantimi i këtyre të drejtave themelore është domosdoshmëri e institucioneve përgjegjëse për të vendosur në funksion të sistemit të burgjeve mekanizmat për të vepruar drejtë. Sistemi penitenciar në tërësinë e vetë është pa diskutim sistemi që ka nivel shumë të lartë shpenzimesh, sepse nuk prodhojnë mirëfilli produkte apo shërbime, transmetimi i mëtejshëm i të cilave të gjenerojë të ardhura, por indirekt taksapaguesit presin që me realizimin e objektivave financiare të institucioneve përgjegjëse, të burgosurve t'u sigurohen standardet e larta të trajtimit tyre, përditësim i mëtejshëm i infrastrukturës së burgjeve dhe elementëve të sigurisë në sistemet e burgimit dhe paraburgimit në përputhje me standardet dhe konventat ndërkombëtare, si dhe ngritjen e një baze të dhënash elektronike për administrimin e informacionit dhe statistikave. Respektimi i të drejtave dhe trajtimi i të dënuarve me burgim dhe të paraburgosur, ndër të tjera përfshin edhe shpërblimin për punën e kryer, termat e konvertimit të së cilit në pagesa financiare apo ditë shlyerje dënimi, janë bërë jo pak herë objekt shqetësimi dhe ankimesh drejtuar institucioneve ligjvënëse, si dhe pranë Avokatit të popullit. E fundit dhe jo më pak e rëndësishmja për nga problemet e etiketuara, lidhet me formimin e stafit menaxhues dhe atij policor.

Auditimi i performancës me temë “Efektiviteti i shërbimit të Institucioneve të Ekzekutimit të Vendimeve Penale” u realizua sipas Programit të Auditimit nr. 648/2, datë 30.09.2020. Ky auditim synoi të vlerësonte politikat shtetërore për mirëqeverisjen e shërbimit të IEVP-ve ndaj kategorisë shoqërore të dënuar dhe në paraburgim, si dhe veprimtarinë e institucioneve përgjegjëse për të siguruar mekanizmat e menaxhimit, administrimit dhe monitorimit të shërbimit kundrejt kostos efektive e tij.

Grupi i auditimit, pasi shqyrtoi të gjithë dokumentacionin e vënë në dispozicion nga subjektet e përfshira dhe kuadrin ligjor e rregullator të fushës, gjykoi si më të përshtatshme për arritjen e objektivave të auditimit *qasjen pragmatike*, pra një ndërthurje midis qasjes sasiore dhe asaj cilësore. Në funksion të kësaj qasjeje u përdorën kritere të paravendosura në program, ku përfshihen baza ligjore e rregullative si dhe raporte të palëve të treta. Grupi gjykoi se ky aplikim siguronte një trajtim shterues të fokusit të auditimit duke e orientuar kah objektivit kryesor të këtij auditimi siç janë politikat shtetërore për mirëqeverisjen e shërbimit të IEVP-ve ndaj kategorisë shoqërore të dënuar dhe në paraburgim, si dhe veprimtaria e institucioneve përgjegjëse për të siguruar mekanizmat e menaxhimit, administrimit dhe monitorimit të shërbimit kundrejt kostos efektive e tij, për periudhën 01.01.2016 – 31.12.2019.

Në përfundim të punës audituese në terren, iu dërgua projekt raporti i auditimit subjekteve të audituara: Ministrisë së Drejtësisë me anë të shkresës nr. 648/4, datë 10.12.2020 dhe Drejtorisë së Përgjithshme të Burgjeve me anë të shkresës nr. 648/5, datë 10.12.2020.

Pas respektimit të afatit për observacione nga palët e interesit, Ministria e Drejtësisë ka paraqitur komentet e saj mbi projekt-raportin e auditimit nëpërmjet adresës zyrtare të postës elektronike; Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve ka paraqitur komentet e saj mbi projekt-raportin e auditimit nëpërmjet shkresës nr. 648/7 prot., datë 13.01.2021, e cila ka shprehur vlerësimin për punës audituese si dhe për rekomandimet e lëna mbi përmirësimin e disa procedurave të rëndësishme lidhur me trajtimin dhe menaxhimin e të burgosurve dhe burimeve njerëzore të IEVP-ve; IEVP Peqin ka shprehur dakortësinë e saj mbi projekt-raportin e auditimit nëpërmjet shkresës nr. 648/6 prot., datë 28.12.2020; IEVP Rrogozhinë dhe IEVP Vlorë nëpërmjet e-mail zyrtar kanë shprehur vlerësimin rreth këtij materiali dhe dakortësinë për rekomandimet e adresuara mbi çështjen e objekt auditimi.

Në përfundim, pasi u njoha me Raportin Përfundimtar të auditimit dhe projekt-vendimin e paraqitur nga grupi i auditimit të Departamentit të Auditimit të Performancës, shpjegimet e dhëna nga subjektet e audituara, mendimin për cilësinë e auditimit nga Drejtori i Drejtorisë së Standardeve dhe Sigurimit Cilësisë, vlerësimin mbi objektivitetin dhe cilësinë e auditimit nga Kryeaudituesi dhe Drejtori i Departamentit të Auditimit, në mbështetje të neneve 10, 13, 15, 25 dhe 30 të Ligjit nr. 154/2014, “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”:

V E N D O S A:

I. Të miratoj Raportin e Auditimit me temë **“Efektiviteti i shërbimit të Institucioneve të Ekzekutimit të Vendimeve Penale”**, të ushtruar në Ministrinë e Drejtësisë dhe Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve.

II. Të miratoj rekomandimet e përcaktuara dhe të kërkoj marrjen e masave për sa vijon:

Gjatë kryerjes së këtij auditimi, grupi i auditimi u përpoq t'i jepte përgjigje pyetjes kryesore: **“A është efektiv shërbimi i IEVP-ve në Shqipëri për periudhën 2016-2019?”** dhe në përfundim u arrit në këtë mesazh auditimi:

Nga auditimi u konstatua se, rritja e pozicioneve vakante në sistemin e burgjeve dhe rrjedhimisht rritja e ngarkesës së punës për punonjësit aktual ul eficiencën e shërbimit të këtij sistemi. Diferencimi në statusin e punonjësit të Policisë së Shtetit dhe atij të Policisë së Burgjeve e ka bërë më pak të preferuar këtë të fundit. Kjo ka ndodhur si pasojë e kushteve të vështira në arsimim dhe kualifikim, shpërblim dhe logjistikë për Policinë e Burgjeve. Ndërsa, përdorimi i komandimit në detyrë në mënyrë të vazhdueshme nuk motivon drejtuesit e IEVP-ve, duke ndikuar edhe në eficiencën e punës.

Akti i fundit që rregullon shpërblimin e të dënuarve daton që në vitin 1993, shumë kohë përpara miratimit të vetë ligjit për të drejtat dhe trajtimin e të burgosurve. Kjo ka bërë që puna në IEVP të konsiderohet si një mjet për të përfituar uljen e ditëve nga dënimi dhe jo një mjet për të siguruar të ardhura. Heqja e lirisë është një dënim në vetvete dhe si rezultat, regjimi për të burgosurit nuk mund të përkeqësoj vuajtjen e burgimit me infrastruktura të amortizuara dhe ushqyerje jo të shëndetshme. Pavarësisht përpjekjeve të IEVP-ve për të realizuar trajnime në përmbushje të misionit të riintegritit të të dënuarve, shifrat e larta të recidivistëve shfaqin mungesë efektiviteti për formën e hartimit, zhvillimit dhe ndjekjes së trajnimeve edukuese.

Për Pyetjen: 3.1.1 A kanë IEVP-të burime njerëzore të mjaftueshme për të realizuar shërbimet institucionale?

(më hollësisht kjo pyetje është trajtuar në faqen 23-30 të Raportit Përfundimtar)

Gjetje:

1. Rritja e numrit të vendeve vakante në sistem gjatë viteve të fundit, veçanërisht në radhët e punonjësve të policisë së burgjeve, konstatohet edhe në tre IEVP-të në auditim. P.sh. numri i pozicioneve vakante në IEVP Peqin është rritur nga 2 në gusht 2017 në 48 në të njëjtin muaj të 2020. Në IEVP Rrogozhinë vërehet gjithashtu një rritje e theksuar e vendeve vakante gjatë vitit të fundit.
2. Krahas mungesave në radhët e punonjësve të policisë në burgje, grupi i auditimit konstatoi edhe shqetësime në lidhje me stafin civil, veçanërisht mjekët. Nga të dhënat e vendosura në dispozicion rezulton se aktualisht është plotësuar 73% e organikës së mjekëve në IEVP. Nga vizitat e zhvilluara në terren, u konstatua se në disa raste, mjekët ishin punësuar me kohë të pjesshme dhe punonin me orar të kufizuar në IEVP.
3. Pozicionet vakante që krijohen në IEVP bëjnë që të rritet ngarkesa e punës për punonjësit aktualë të Policisë së Burgjeve, të cilëve iu duhet të punojnë orë shtesë për të mbuluar edhe shërbimin.
4. Një çështje tjetër e konstatuar nga grupi ishte statusi i policit të burgjeve në kontrast me atë të policit të shtetit, ku këta të fundit përfitojnë statusin e nëpunësit civil ndërsa policët e burgjeve jo.
5. Kriteret për praninë në të dyja këto institucione janë të ngjashme, ndërsa kualifikimi dhe trajnimi që përfitojnë punonjësit e Policisë së Shtetit është i një niveli shumë më të lartë se sa ata të Policisë së Burgjeve.
6. Një pjesë e konsiderueshme e IEVP-ve funksionojnë me drejtues të komanduar dhe jo të emëruar. Madje, në disa IEVP është kthyer në praktikë ndryshimi i një Drejtori të komanduar me një tjetër me të njëjtin status.

Për këtë rekomandojë:

1. Drejtorja e Përgjithshme e Burgjeve të marrë masat e nevojshme për të mbuluar mungesat e krijuara nga pozicionet vakante në stafin e IEVP-ve, nëpërmjet rekrutimit të burimeve të reja apo rialokimit të atyre ekzistuese.

Deri në Qershor 2021

2. Ministria e Drejtësisë, me asistencën e Drejtorisë së Burgjeve apo në bashkëpunim me institucione të tjera, të shqyrtojë mundësinë e ndryshimit të procesit të pranimit në Policinë e Burgjeve, në linjë me procesin e aplikuar nga Policia e Shtetit (nëpërmjet një institucioni si Akademia e Sigurisë), me qëllim të mëtejshëm ndryshimit të statusit dhe nivelit të kualifikimit të punonjësve të Policisë së Burgjeve në linjë me ata të Policisë së Shtetit.

Deri në Qershor 2021

3. Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve të propozojë pranë Ministrisë së Drejtësisë emrat për drejtues të IEVP-ve, me qëllim emërimin e tyre, duke e ruajtur komandimin si një mjet të përkohshëm për situata të caktuara.

Deri në Qershor 2021 dhe në vazhdimësi

*Për Pyetjen: 3.1.2 A zotërojnë IEVP-të infrastrukturë në përputhje me standardet?
(më hollësisht kjo pyetje është trajtuar në faqen 30-34 të Raportit Përfundimtar)*

Gjetje:

1. Në zbatim të Urdhrit nr.8927/1 datë 27.09.2018, i ndryshuar, i cili klasifikon IEVP-të sipas sistemeve të sigurisë, si dhe kundrejt kapaciteteve për secilën IEVP që grupi i auditimit ka siguruar nga DPB, rezulton se: për vitin 2016, 2017 dhe 2018, IEVP Peqin dhe IEVP Rrogozhinë kanë funksionuar përtej kapaciteteve akomoduese për të dënuarit.
2. Krahësimi i kushteve të këtyre hapësirave midis subjekteve në auditim si dhe me standardet evropiane, ka dallime të ndjeshme në të cilat rezulton se: në IEVP Rrogozhinë ofrohen standarde tepër të ulta të kompletimit të dhomave të fjetjes. Strehimi nuk respekton dinjitetin njerëzor, në veçanti kushteve higjienike, kushteve të ngrohjes dhe ajrimit.
3. Nga intervistat me të paraburgosur dhe të dënuar në IEVP Rrogozhinë rezulton se : ambientet e dhomave të fjetjes, sallave të aktivitetit fizik, lavanterisë dhe tualeteve janë kompletuar prej familjarëve të tyre në vazhdimësi. Gjatë vëzhgimit në terren nga grupi i auditimit, u vu re që ambientet e brendshme të kuzhinës dhe ato të rruajtjes së ushqimit siguroheshin në kushte të ultra infrastrukturore dhe hijeno-sanitare.
4. Nga informacioni i evidencave mbi prokurimet publike siguruar nga subjekti rezulton se: nuk ka asnjë vlerësim financiar në regjistrat e parashikimit dhe në regjistrat e realizimit të prokurimeve publike, për zërin e investimeve në IEVP Rrogozhinë.
5. Në lidhje me ushqimin e siguruar në IEVP-të subjekt auditimi, normat e miratuara të ushqimit ditor për të dënuarit i klasifikojnë vlerat energjike të ushqimit sipas të dënuarve të punësuar dhe të mitur, të pa punësuar dhe të dënuar me probleme shëndetësore, konkretisht në 3033k/kal; 2615 k/kal; dhe 3345k/kal. Në këto subjekte mungonte uji i pijshëm për të dënuarit.
6. Gjatë fazës së terrenit grupi i auditimit konstatoj se: hapësirat bibliotekare nuk ofrojnë literaturën bazë për të drejtat dhe trajtimin e të paraburgosurve dhe të dënuarve, legjislacionin bazë penal, procedural penal . Mungon përmbajtja e titujve shkencor dhe artistik si dhe përditësimi i tyre.
7. Gjatë zhvillimit të intervistave me përfituesit e shërbimit të IEVP-ve, konkretisht me të paraburgosur dhe të dënuar e IEVP Rrogozhinë, rezulton se : hapësirat e zhvillimit të aktiviteteve sportive janë të kufizuara dhe në terren të papërshtatshëm për shëndetin dhe në IEVP-të Vlorë dhe Peqin, mungojnë mjetet didaktike për zhvillimin e aktiviteteve fizike.

Për këtë rekomandojë:

1. Ministria e Drejtësisë në bashkëpunim me Drejtorinë e Përgjithshme të Burgjeve dhe IEVP Rrogozhinë të hartojnë planin e masave për respektimin e kushteve infrastrukturore sipas standardeve të legjislacionit në fuqi dhe në harmoni me ato ndërkombëtare.

Brenda muajit Mars 2021

2. Ministria e Drejtësisë në bashkëpunim me Ministrinë e Shëndetësisë dhe Mbrojtjes Sociale të rishikojnë normën ushqimore të të dënuarve ku të parashikojnë moshën e të dënuarve, shëndetin, kushtet fizike, fenë, kulturën dhe natyrën e punës që kryejnë si dhe në respektim të rekomandimeve të Këshillit të Evropës mbi rregullat e burgjeve.

Brenda 6-mujorit të parë të 2021

3. Drejtoria e Përgjithshme të Burgjeve dhe I EVP Peqin, Rrogozhinë dhe Vlorë të sigurojnë ujin e pijshëm për të paraburgosurit dhe të dënuarit.

Brenda 6-mujorit të parë të 2021

4. I EVP-të Peqin, I EVP Rrogozhinë dhe I EVP Vlorë të marrin masa për të kompletuar bibliotekat me literaturën bazë për të drejtat dhe trajtimin e të paraburgosurve dhe të dënuarve, legjislacionin bazë penal, procedural penal si dhe të pasurojnë përmbajtjen e titujve shkencor dhe artistik.

Brenda 6-mujorit të parë të 2021

5. I EVP-të Peqin, I EVP Rrogozhinë dhe I EVP Vlorë të marrin masa për të kompletuar ambientet e përbashkëta, ambientet sportive dhe dhomat e prindërimit, me pajisjet didaktike për vendosjen në funksion të tyre si dhe mjetet e nevojshme të komunikimit më zyrat korrespondente të avokatit të popullit, të tillë që të përafrojnë jetën në burg sa më shumë që të jetë e mundur me aspektet pozitive të jetës në komunitet.

Brenda 6-mujorit të parë të 2021

*Për Pyetjen: 3.2.1 A janë efektive programet e punësimit në sistemin penitenciar?
(më hollësisht kjo pyetje është trajtuar në faqen 34-37 të Raportit Përfundimtar)*

Gjetje:

1. Në asnjë nga I EVP-të e audituara nuk ka të dënuar të punësuar jashtë ambienteve të institucionit, p.sh. nga një subjekt privat që kërkon forcë pune.
2. Urdhri i Ministrit të Drejtësisë nr. 2259, datë 11.03.2008 përcakton se kryetar i komisionit që merret me përcaktimin e punësimit të të dënuarve do të jetë zv/drejtori i I EVP-së përkatëse, por sipas organikës aktuale rezulton se ky pozicion nuk figuron më në I EVP-të e vendit.
3. Nga vizitat e grupit në ambientet e I EVP-ve dhe diskutimet me stafin u vu re se nuk kishte ndonjë sistem për mbikëqyrjen e të punësuarve, për të verifikuar kryerjen faktike të punës.
4. VKM-ja e fundit që rregullon shpërblimin e të dënuarve daton që në vitin 1993, shumë kohë përpara miratimit të vetë ligjit për të drejtat dhe trajtimin e të burgosurve.
5. Mungesa e shpërblimit për punën e të dënuarve lidhet edhe me probleme të tjera. Kështu, atyre nuk u paguhen sigurimet shoqërore dhe rrjedhimisht puna e kryer nuk u njihet si vjetërsi për efekt pensioni.

Për këtë rekomandojë:

1. Ministria e Drejtësisë, Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve, së bashku me I EVP-të përkatëse të nxisin punësimin e të dënuarve në subjekte të tjera jashtë institucionit ku vuajnë dënimin, nëpërmjet fushatave promovuese, marrëveshjeve të bashkëpunimit, etj.

Deri në Qershor 2021 dhe në vazhdimësi

2. Ministria e Drejtësisë të bëjë përditësimin e Urdhrit të Ministrit të Drejtësisë nr. 2259, datë 11.03.2008, duke reflektuar ndryshimet që kanë ndodhur ndër vite në sistemin e burgjeve.

Deri në Qershor 2021

3. Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve, së bashku me I EVP-të përkatëse të ngrenë një sistem më eficient për monitorimin e punës faktike të të dënuarve dhe llogaritjen përkatëse të ditëve të punës.

Deri në Qershor 2021 dhe në vazhdimësi

4. Ministria e Drejtësisë të propozojë pranë Këshillit të Ministrave ndryshimin e VKM nr.228, datë 19.05.1993 “Për mënyrën e shpërblimit të punës së të dënuarve me heqje lirie”, në mënyrë që të sigurohet një pagesë e duhur për të dënuarit e punësuar.

Deri në Qershor 2021

Për Pyetjen: 3.2.2A ofrojnë programet e edukimit siguri për riintegrimin në shoqëri të të dënuarve? (më hollësisht kjo pyetje është trajtuar në faqen 38-41 të Raportit Përfundimtar)

Gjetje:

1. Gjatë fazës së terrenit grupi i auditimit u njoh me dokumentacionin e I EVP-ve ku rezultoi se: I EVP Vlorë dhe I EVP Peqin në kuadër të Marrëveshjes së Bashkëpunimit me nr. 526 Prot, date 17.01.2018 dhe nr. 729, date 18.01.2018 e lidhur mes Ministrisë së Drejtësisë dhe MASR, ushtrojnë procesin arsimor, ndërsa në I EVP Rrogozhinë, grupit të auditimit nuk iu vendos asnjë evidencë mbështetëse si Regjistra dhe foto të zhvillimit të procesit mësimor.
2. Njëkohësisht grupi i auditimit kërkoj informacione mbështetëse prej DPB mbi marrëveshjet dhe programet e miratuar trajnuese dhe profesionale të cilët u përgjigjën se : marrëveshja e bashkëpunimit për formimin profesional të burgosurve është në proces ri-shikimi.
3. Për të bazuar opinionin auditues si evidencë mbështetëse, grupi i auditimit gjatë zhvillimit të intervistave me përfituesit e shërbimit të I EVP-ve, konkretisht me të paraburgosur dhe të dënuar, rezultoi se: shumica e tyre nuk kanë qenë pjesë e programeve trajnuese, sikurse nuk kanë as dijeni mbi kryerjen e kurseve profesionale për zhvillimin e aftësive. Rregullisht ata ndejnë frymën e bashkëpunimit të organizatave fetare të cilat iu mundësojnë predikimin e rriteve fetare në regjimin e brendshëm.
4. Për secilën prej evidencave të siguruara nga subjekti I EVP Vlorë dhe I EVP Peqin mbi rehabilitimin dhe integrimin e të dënuarve grupi konstatoj se, marrëveshjet e bashkëpunimit përveç afatit të vlefshmërisë nuk citojnë pikën e kontakti, afate për dërgim raporte narrative, raporte analitike apo dokumentacioni tjetër justifikues.
5. Grupi i auditimit nga dokumentacioni mbështetës prej I EVP Peqin dhe I EVP Vlorë konstatoj se: për periudhën objekt auditimi, numri mesatar i individëve të cilët kanë kryer më parë vepra penale dhe kanë vuajtur me parë dënim penitenciar është i lartë.
6. Vetëm për vitet 2016 dhe 2017 në I EVP Vlorë kanë qënë respektivisht 44 dhe 78 persona recidivist, ndërsa për I EVP Peqin kanë qënë 45 recidivist për vitin 2016 dhe 30 persona për 2017.

Për këtë rekomandojë:

1. I EVP Rrogozhinë në bashkëpunim me institucionet rajonale arsimore, të marri masa për të bërë efektive marrëveshjet ndërinstitucionale në kuadër të zhvillimit të procesit arsimor në burg për arsimin e detyrueshëm 9-vjeçar.

Brenda 6-mujorit të parë të 2021

2. Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve të hartoj modalitete mbi ndjekjen reale të marrëveshjeve ndërinstitucionale me objekt arsimimin dhe trajnimet e vazhdueshme profesionale të paraburgosurve dhe të dënuarve në I EVP, si dhe të hartoj databazën e të dënuarve që kanë zhvilluar këto programe.

Brenda vitit 2021

3. Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve në bashkëpunim me I EVP-të, të kujdeset për të mundësuar trajnime dhe kualifikime të veçanta në fushat përkatëse, duke monitoruar procesin dhe përmbajtjen e kurikulave të trajnimit në vazhdimësi.

Brenda muajit Mars 2021 dhe në vazhdimësi

4. Drejtoria e Përgjithshme e Burgjeve në bashkëpunim me IEVP-të, të orientojnë praktikën e programeve të individualizuara profesionale drejt modeleve ndërkombëtare dhe metodave interaktive.

Brenda muajit Mars 2021 dhe në vazhdimësi

Në përputhje me nenin 30 të Ligjit 154/2014 “Për Organizimin dhe Funkcionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, me ndjekjen dhe kontrollin e zbatimit të detyrave dhe masave të përcaktuara në këtë vendim ngarkohet Departamenti i Auditimit të Performancës.

K R Y E T A R

Arben SHEHU