



REPUBLIKA E SHQIPËRISË
KUVENDI
Komisioni për Sigurinë Kombëtare

Tiranë më 29.08.2014
Dokument parlamentar

R A P O R T

“Për Dekretin e Presidentit të Republikës, nr. 8681, datë 15.08.2014 “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 108/2014, “Për Policinë e Shtetit”

Komisioni për Sigurinë Kombëtare, në cilësinë e komisionit përgjegjës, në mbledhjen e datës 29 gusht 2014, mori në shqyrtim dekretin e Presidentit të Republikës nr. 8681, datë 15.08.2014 “Për kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 108/2014 “Për Policinë e Shtetit”.

Për zhvillimin e procedurës së shqyrtimit të dekretit, komisioni ftoi përfaqësues të Ministrisë së Brendshme.

Presidenti i Republikës, bazuar në nenin 85, pika 1 dhe 93 të Kushtetutës, ka vendosur kthimin e ligjit nr. 108/2014 “Për Policinë e Shtetit”, për këto arsye:

1. Arsyet e kthimit të ligjit nr. 108/2014:

- I. Në ligjin e ri, në nenin 2 “Misioni i Policisë së Shtetit”, kemi një shtesë të misionit të veprimtarisë së Policisë së Shtetit, e konkretisht atë të ruajtjes së personaliteteve të larta shtetërore dhe të objekteve të rëndësisë së veçantë. Ky ndryshim që ka të bëjë në thelb me objektin e këtij ligji dhe veprimtarinë e Policisë së Shtetit mbetet deklarativ pasi vetë neni 22 i tij referon këtë rregullim në një ligj tjetër.*
- II. Ligji i ri kërkon të kalojë në mënyrë të pakuptimtë, në përgjegjësinë e Policisë së Shtetit ruajtjen e personaliteteve të larta shtetërore dhe objekteve të rëndësisë së veçantë, sa kohë që këtë mision e ka Garda e Republikës, një institucion i konsoliduar në këtë fushë, me eksperiencë të gjatë dhe histori mbi 80 vjeçare.*

III. Në nenin 4 “Statusi i Policisë së Shtetit” është parashikuar vartësia e Policisë nga Ministri për çështjet e rendit dhe sigurisë publike, në ndryshim nga ligji në fuqi, i cili parashikon Policinë si pjesë të strukturës së Ministrisë së Brendshme. Ky ndryshim është konstatuar jo vetëm nga ana ime por dhe nga organet e tjera kushtetuese dhe ligjzbatuese me të cilat ndaj të njëjtin shqetësim për shkak se kjo bie ndesh me parimin e paanësisë politike në të cilën bazohet e gjithë veprimtaria e Policisë së Shtetit, dhe të sanksionuar po në këtë ligj në nenin 5/dh. Kjo lloj varësie mbetet tërësisht e paqartësuar për qëllimin që kërkohet të arrihet, sa kohe që funksioni i Ministrit është një funksion politik dhe rrezikon politizimin e Policisë së Shtetit.

IV. Krijimi i “Byrosë Kombëtare të Hetimit” (Nenin 27) e cila paraqitet në ligj dhe relacionin shpjegues si strukturë e veçantë e Policisë së Shtetit, që do të kryejë veprimtari gjurmuese dhe hetimore dhe se organizimi e funksionimi i saj do të bëhet me urdhër të Ministrit përgjegjës për rendin dhe sigurinë publike, gjykoj se kemi të bëjmë me një strukturë e cila krijon paralelizma në kompetenca dhe kontradikcion me objektin e veprimtarisë së organit të Prokurorisë dhe Policisë Gjyqësore për të cilat ka tashmë një kuadër ligjor që mirëpërcakton detyrat, funksionimin dhe mënyrën e organizimit të veprimtarinë së tyre dhe që nuk lejon kurrësi ndryshe. Konkretisht, ligjvënësi ka rregulluar dhe sanksionuar veprimtarinë, misionin dhe mënyrën e organizimit të Prokurorisë dhe Policisë Gjyqësore me anë të Kushtetutës (Neni 148), Ligjit nr. 7905, datë 21.3.1995 “Kodi i Procedurës Penale”, i ndryshuar (nenet 24, 25, 30, 31, 32, 33) dhe Ligjit nr.8677, dt. 2.11.2000 “Për organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore” (nenet 2, 3, 4, 5). Në këtë logjikë, mendoj se në hartimin e ligjit dhe krijimin e këtyre strukturave të veçanta si dhe përdorimin e termave ligjorë, duhet mbajtur në konsideratë i gjithë sistemi ligjor bashkëkohor penal. Pa zgjidhur statusin juridik të strukturave të ngarkuara nga Kushtetuta dhe ligji me cilësinë e subjektit procedural penal, nuk mund të krijohen struktura të tjera me të njëjtin objekt veprimtarie.

V. Konstatoj se ka kundërshti midis dispozitave të ligjit të miratuar me dispozitat e disa ligjeve të tjera ekzistuese, si për shembull pika 1/a e nenit 131 “Masa të veçanta”, bie ndesh me rregullimin ligjor të parashikuar nga nenet 6, 7 dhe 8 të ligjit 9157, datë 04.12.2003 “Për përgjimin e telekomunikimeve” i ndryshuar. Raste të kësaj natyre konstatohen edhe në dispozita të tjera të ligjit për të cilat ndajmë të njëjtin qëndrim, siç e kam përmendur edhe më sipër, me organet kushtetuese dhe strukturat e tjera ligjzbatuese.

Presidenti i Republikës, me anë të dekretit ka risjellë për rishqyrtim ligjin nr. 108/2014 në Kuvend me arsyetimin se ka mospërputhje midis ligjeve brenda të njëjtit sistemi ligjor dhe se ndryshimet ligjore që sjell ky ligj shkelin parimin kushtetues të shtetit të së drejtës.

2. Baza Ligjore

A. Kushtetuta e Republikës së Shqipërisë

Neni 85

1. Presidenti i Republikës ka të drejtë ta kthejë ligjin për rishqyrtim vetëm një herë.
2. Dekreti i Presidentit për rishqyrtimin e një ligji e humbet fuqinë, kur kundër tij votojnë shumica e të gjithë anëtarëve të Kuvendit.

B. Rregullorja e Kuvendit

Neni 86

Dekreti i Presidentit të Republikës për rishqyrtim ligji

1. Kur Presidenti i Republikës, në përputhje me nenin 85 të Kushtetutës, rikthen ligjin për rishqyrtim në Kuvend, Kryetari i Kuvendit e kalon menjëherë atë për shqyrtim në komisionin përgjegjës që e ka shqyrtuar fillimisht.
2. Komisioni përgjegjës e shqyrton dekretin vetëm për çështjet e paraqitura nga Presidenti i Republikës dhe brenda 8 javëve nga data e fillimit të shqyrtimi paraqet raportin e tij. Ky raport përmban mendimin e komisionit dhe, sipas rastit, edhe propozime për nene të veçanta të ligjit.

3. Mendimi i komisionit:

1. **Lidhur me argumentat e Presidentit sa i takon dispozitave mbi ruajtjen e personaliteteve të larta shtetërore dhe objekteve të rëndësisë së veçantë, Komisioni i Sigurisë Kombëtare vlerëson, se këto arsye nuk evidentojnë probleme të karakterit kushtetues dhe ligjor. Konkretisht:**

Në dekretin e tij, Presidenti shtron pyetjen nëse është objekt i këtij ligji ruajtja e personaliteteve të larta shtetërore dhe objekteve të rëndësisë së veçantë dhe çfarë kërkohet të rregullohet apo normohet në veprimtarinë e Policisë së Shtetit?

Përgjigjia e pyetjes së shtruar në dekretin e Presidentit ezaurohet pikërisht në nenin 1 të ligjit nr.108/2014 “Për policinë e shtetit”, i cili parashikon se, “*Ky ligj përcakton misionin, organizimin, funksionimin, detyrat, të drejtat dhe statusin e Policisë së Shtetit në Republikën e Shqipërisë, si dhe rregullon veprimtarinë, marrëdhëniet e punës, garantimin e karrierës, mirëqenies dhe vazhdimësisë në detyrë të punonjësit të policisë.*”

Ligjvënësi, Kuvendi i Shqipërisë në ushtrim të plotë të funksionit dhe kompetencave të tij kushtetuese, ka vlerësuar dhe miratuar këtë ndryshim në ligjin e ri, që në gjykimin dhe

bindjen e tij nuk sjellin asnjë problem ligjor dhe kurrësi problem kushtetues. Ruajtja e personaliteteve të larta shtetërore dhe të objekteve të rëndësisë së veçantë, rregullohet nga ligji në fuqi nr. 8869. datë 22. 05.2003, “*Për Gardën e Republikës së Shqipërisë*”, i ndryshuar. Statusi, organizimi dhe funksionimi i Gardës së Republikës së Shqipërisë, nuk preket dhe çënohet nga ligji nr.108/2014, “Për Policinë e Shtetit”. Risi e nenit 2 të ligjit nr. 108/2014, është se, normon bashkëpunimin në misionin e përbashkët të policisë së shtetit dhe Gardës së Republikës për ruajtjen personaliteteve të larta shtetërore dhe objekteve të rëndësisë së veçantë, subjekte këto të rëndësishme që ndikojnë drejtëpërdrejtë në çështjet e sigurisë publike dhe të rendit publik. Ligji nr.108/2014, “Për Policinë e Shtetit” dhe ligji nr. 8869/2003 “Për Gardën e Republikës së Shqipërisë”, përcaktojnë mjaftë qartë ndarjen dhe ushtrimin e kompetencave të secilit institucion/strukturë që janë në varësi administrative të Ministrit të Brendshëm, varësi kjo e shprehur në nenin 4 pika 1¹ të ligjit nr.108/2014 dhe në nenin 2² pika 1 të ligjit nr.8869/2003, “Për Gardën e Republikës së Shqipërisë”. Misioni i Gardës së Republikës, në asnjë moment nuk çënohet apo cungohet nga ligji nr.108/2014, pasi Garda e Republikës ka ligjin e saj funksional, ligjin nr. 8869/2003 i cili rregullon misionin, organizimin dhe funksionimin e kësaj strukture. Në ligjin nr.108/2014, neni 22 pika 3, referon se statusi, organizimi dhe funksionimi i kësaj strukture përcaktohen me ligj të veçantë, rrjedhimisht është ligji nr. 8869/2003 “Për Gardën e Republikës së Shqipërisë”, fakt ky i cili nuk përbën problem ligjor.

II. Lidhur me arsyen e tretë të parashtruar në dekretin e Presidentit, sa i takon vartësisë së Policisë së Shtetit nga Ministri për çështjet e rendit dhe sigurisë publike çka bie ndesh me parimin e paanësisë politike në të cilën bazohet e gjithë veprimtaria e Policisë së Shtetit, Komisioni i Sigurisë Kombëtare vlerëson si vijon:

Statusi i Policisë së Shtetit dhe ndërvarësia me ministrin përgjegjës për çështjet e rendit dhe të sigurisë publike, përcaktohen në nenet 2, 4, 5, 7, 8 dhe 9 si dhe në dispozitat e tjera të ligjit nr. 108/2014. Këto dispozita nuk e çënojnë parimin e paanësisë politike, kur në gjithë frymën e ligjit të ri për “Policinë e Shtetit”, garantohet pavarësia, paanshmëria dhe depolitizimi i policisë së shtetit.

¹ **Policia e Shtetit** është institucion i administratës shtetërore, person juridik në varësi administrative të ministrit përgjegjës për çështjet e rendit dhe të sigurisë publike.

² **Garda e Republikës së Shqipërisë** është strukturë me status të veçantë në Ministrinë e Brendshme, që ka për mision ruajtjen dhe mbrojtjen e personaliteteve të larta shtetërore dhe të rezidencave, të përcaktuara në këtë ligj. Ajo varet nga Ministri i Brendshëm.

Ministri për Çështjet e Rendit dhe Sigurisë Publike është autoriteti që nën përgjegjësinë e tij orienton dhe mbikëqyr zbatimin e politikave të veprimtarisë së Policisë së Shtetit me qëllim garantimin e rendit e të sigurisë publike. Ndërvarësia e Policisë së Shtetit me ministrin përgjegjës për çështjet e rendit dhe të sigurisë publike është përcaktuar në nenin 4/1 të ligjit nr.108/2014 si varësi administrative që nuk cënon parimin e paanësisë politike të sanksionuar në këtë ligj.

Në ndryshim nga ligji ekzistues, ligji nr. 108/2014 i atribuon Ministrin përgjegjës, të cilat garantojnë një shkallë më të lartë pavarësie për Policinë e Shtetit. *Sipas ligjit në fuqi* Ministri ka përgjegjësi për të kërkuar raporte, informacione dhe dokumente të tjera, që lidhen me kryerjen e detyrave nga Policia në përgjithësi ose në lidhje me ndonjë çështje të veçantë, *ndërkohë që ligji nr.108/2014 kufizon këtë atribut të Ministrin*, i cili ka të drejtë t'i kërkojë drejtorit të Policisë së Shtetit të raportojë për ushtrimin e detyrave të tij dhe të Policisë së Shtetit në përputhje me legjislacionin dhe Kushtetutën duke respektuar të drejtat dhe liritë e njeriut. Gjithashtu, nëse në ligjin në fuqi, parashikohet se Ministri nuk përfshihej në drejtimin operacional të Policisë së Shtetit, në ligjin nr. 108/2014, Ministri gjithashtu nuk mund të ndërhyjë në pavarësinë operationale të shërbimit të policisë. Sipas ligjit nr. 108/2014, Ministri përcakton vetëm drejtimet strategjike dhe objektivat e Policisë së Shtetit ndërkohë që sipas ligjit në fuqi, ai ka të drejtë gjithashtu të përcaktojë objektivat e kryerjes së detyrave nga Policia e Shtetit, çka cungon së tepërmi pavarësinë e saj.

Sipas ligjit nr.108/2014, është Drejtori i Policisë së Shtetit autoriteti më i lartë ekzekutiv, administrativ e operacional i policisë dhe përgjigjet drejtpërdrejt para ministrit për realizimin e politikave, performancës dhe objektive të përcaktuara³. Ky përcaktim nuk ndryshon nga neni 20 i ligjit ende në fuqi për "Policinë e Shtetit", por në ndryshim nga ky i fundit, ligji nr.108/2014 parashikon kompetenca më të gjera për Drejtorin e Policisë së Shtetit, duke parashikuar si risi kompetenca të karakterit organizativ të veprimtarisë së Policisë, menaxherial sa i takon burimeve njerëzore, vendimmarrëse sa i takon nxjerrjes së akteve administrative si dhe përfaqësimit të Policisë në marrëdhëniet me institucionet e tjera brenda vendit, si dhe në marrëdhëniet teknike dy- ose shumëpalëshe me jashtë. Këto kompetenca të cilat vijnë si risi në ligjin nr.108/2014 përbëjnë garanci për një shkallë më të lartë pavarësie në organizimin dhe funksionimin e Policisë së Shtetit.

Së fundmi, vlerësohet se varësia administrative e Policisë së Shtetit nga Ministri përgjegjës nuk mund të bëhet shkak për politizimin e saj përse kohë ligji e ndalon shprehimisht një gjë të tillë dhe përcakton mjaftë qartë të drejtat, përgjegjësitë dhe detyrimet si të ministrit përgjegjës dhe të drejtuesve të lartë të saj, në nivel qendror dhe vendor.

³ Neni 9 i ligjit nr.108/2014.

III. Lidhur me arsyen e katërt, sa i takon strukturës së “Byrosë së Hetimit”, e cila krijon paralelizma në kompetenca dhe kontradiksion me objektin e veprimitarisë së organit të Prokurorisë dhe Policisë Gjyqësore, Komisioni i Sigurisë Kombëtare vlerëson se argumentat e parashtruara në dekretin e presidentit janë të pabazuara për sa vijon:

Së pari, në nenin 27, pika 2 të ligjit nr. 108/2014, parashikohet se veprimtaria gjurmuese dhe hetimore që do të kryejë Byroja Kombëtare e Hetimit, do të jetë në përputhje me legjislacionin penal dhe procedural penal. Gjithashtu, për të forcuar më tej garancitë ligjore në ushtrimin e veprimitarisë së Byrosë Kombëtare të Hetimit, në nenin 36, pika 1 të këtij ligji parashikohet se *“Punonjësit e Byrosë, në përputhje me legjislacionin në fuqi, edhe me iniciativën e tyre duhet të marrin dijeni për veprat penale në fushën e korrupsionit dhe vepra të tjera të lidhura me to, të pengojnë ardhjen e pasojave të mëtejshme, të kërkojnë autorët e tyre, mbledhin dhe administrojnë çdo të dhënë të ligjshme, si dhe kryejnë hetime, që i shërben zbatimit të ligjit penal”*. Dëshirojmë të theksojmë gjithashtu se, në frymën e ligjit 108/2014, duke interpretuar në mënyrë kumulative nenet 18, 31, 32 të tij, *punonjësit e byrosë që do të kryejnë veprimtari hetimore gëzojnë atributet e policisë gjyqësore në përputhje me legjislacionin procedural penal dhe për organizimin dhe funksionimin e Policisë Gjyqësore.”*

Së dyti, kjo strukturë nuk ka si qëllim të krijojë paralelizma apo të suprimojë veprimtarinë e organit të prokurorisë dhe policisë gjyqësore, por të ndihmojë në luftën kundër korrupsionit duke ushtruar detyra në përputhje me parashikimet Kodit të Procedurës Penale dhe ligjit “Për Policinë Gjyqësore”. Krijimi i kësaj strukture është diktuar nga nevojat imediate që ka vendi në parandalimin dhe hetimin e veprave penale në fushën e korrupsionit. Raporte të ndryshëm të organizmave ndërkombëtarë kanë evidentuar se korrupsioni në Shqipëri është në nivele të larta, veçanërisht në fushën e gjyqësorit, doganave, tatimeve, policisë, shëndetësisë, arsimit etj, ndërkohë që hetimi dhe ndëshkueshmëria e këtij fenomeni shënon raste sporadike dhe mbetet në nivele të ulëta. Modeli i Byrosë Kombëtare të Hetimit, është huazuar dhe më pas është përshtatur në përputhje me legjislacionin tonë, nga vende të zhvilluara demokratike, anëtare të Bashkimit Evropian (si psh Sllovenia).

Përveç kësaj, në rendin tonë juridik, në mënyrë të ngjashme me Byronë Kombëtare të Hetimit, është normuar me ligje të veçanta organike veprimtaria e strukturave të tjera të specializuara në parandalimin dhe hetimin e veprave penale, sipas specifikave dhe fushës. Konkretisht, prej disa vitesh në vendin tonë funksionon Shërbimi për Ankesat dhe

Çështjet e Brendshme (ish SHKB-ja), veprimtaria e së cilës rregullohet me ligjin organik përkatës. Objekt i veprimtarisë së kësaj strukture, është *inter alia*, parandalimi, zbulimi dhe hetimi i veprave penale si dhe i shkeljeve të ligjit, të kryera nga punonjësit e strukturave gjatë ushtrimit të detyrës dhe për shkak të saj.

IV. Lidhur me arsyen e pestë, sa i takon ekzistencës së kundërshtive midis dispozitave të ligjit të miratuar me dispozitat e disa ligjeve të tjera ekzistuese, Komisioni për Sigurinë Kombëtare vëren se:

Së pari, sa i takon kundërshtisë midis pikës 1/a të nenit 131 “Masa të vaçanta” dhe ligjit nr. 9157, dt. 04.12.2003 “Për përgjigjimin e telekomunikimeve”, Presidenti i RSH nuk argumenton në dekretin e tij se ku konsiston kjo papajtueshmëri. Ligji nr. 9157, dt. 04.12.2003 “Për përgjigjimin e telekomunikimeve” i referuar nga Presidenti, përcakton procedurat që duhet të ndiqen për përgjimin e telekomunikimeve. Në kuptim të këtij ligji, telekomunikim është hyrja në lidhje me dikë, nëpërmjet pajisjeve të telekomunikacionit. Ndërkohë, që neni 131/1/a i ligjit, që sipas Presidentit krijon kundërshti me ligjin e referuar, nuk bënë fjalë për përgjimin e bisedave telefonike ose telekomunikimeve të personave, por parashikon marrjen e autorizimit tek prokurori, për përgjimin e fshehtë ambiental dhe procedural të bisedave të personave në vende publike ose në mjete transporti. Marrja e autorizimit për përgjimin e fshehtë të bisedave telefonike ose telekomunikimeve parashikohet në nenin 131/1/b të ligjit, dhe në këtë dispozitë ligjvënësi ka qenë i kudjesshëm duke parashikuar shprehimisht kryerjen e saj në përputhje me legjislacionin në fuqi.

Së dyti, Presidenti i RSH vlerëson se raste të kësaj natyre (kundërshtisë së referuar më sipër) konstatohen edhe në dispozita të tjera të ligjit, por pa iu referuar në mënyrë konkrete se cilat janë këto dispozita, ku dhe me cilat akte ligjore konfliktojnë ato në kuadrin tonë ligjor.

Komisioni për Sigurinë Kombëtare vlerëson se këto konstatime në dekretin e Presidentit, të cilat nuk janë konkretizuar dhe argumentuar gjithashtu, tregojnë një mungesë serioziteti karshi punës së Kuvendit dhe nuk diktojnë propozimin e ndryshimeve nga Komisioni përgjegjës.

5. Përfundim:

Së fundmi, Komisioni për Sigurinë Kombëtare vlerëson se ligji nr. 108/2014 “Për Policinë e Shtetit” është në përputhje me Kushtetutën dhe legjislacionin në fuqi. Ligji “Për Policinë e Shtetit” është miratuar nga Kuvendi i RSH, pas konsultimit të gjerë

publik gjatë shqyrtimit të tij në Komisionet parlamentare⁴, me një sërë aktorë të fushës, si Prokuroria e Përgjithshme, Avokati i Popullit, Prezenca e OSBE-së në Shqipëri, Programi Ndërkombëtar i Asistencës për Trajnimin mbi Hetimet Kriminale (ICITAP) në Ambasadën e SH.B.A-së në Shqipëri, Misioni PAMECA IV, Komiteti Shqiptar i Helsinkit dhe ekspertë të fushës.

Për këto arsye, bazuar në nenin 85 pika 2 e Kushtetutës, komisioni për sigurinë kombëtare me shumicën e anëtarëve të tij votoi kundër dekretit të Presidentit të Republikës.

Relator



Kryetar

Spartak BRAHO



⁴ Komisioni për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut, në cilësinë e Komisionit për dhënie mendimi dhe Komisioni për Sigurinë Kombëtare në cilësinë e komisionit përgjegjës.