

**MBI AUDITIMIN E USHTRUAR NË AVOKATURËN E SHETIT ME OBJEKT
“MBI VLERËSIMIN E VEPRIMTARISË LIGJORE NË DREJTIM TË DHËNIES SË
ASISTENCËS JURIDIKE NGA TË DY NIVELET E ORGANIZIMIT TË
AVOKATURËS SË SHETIT, NË DREJTIM TË MBROJTJES SË INTERESAVE
FINANCIARE TË SHETIT” PËR PERIUDHËN 01.01.2013 – 31.12.2014.**

Raporti Përfundimtar i Auditimit i ushtruar në Avokaturën e Shtetit, me objekt “Mbi vlerësimin e veprimtarisë ligjore në drejtim të dhënies së asistencës juridike nga të dy nivelet e organizimit të avokaturës së shtetit, në drejtim të mbrojtjes së interesave financiare të shtetit”, për periudhën 01.01.2013 deri në 31.12.2014, si dhe masat për përmirësimin e gjendjes, janë miratuar me Vendim të Kryetarit të KLSH-së Nr. 139, datë 30.09.2015. Bazuar në nenet 15, 25, 30 dhe 32 të ligjit nr. 154/2014, datë 27.11.2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit”, për përmirësimin e gjendjes, me shkresën nr. 264/8, datë 12.10.2015, Raporti Përfundimtar i Auditimit dhe rekomandimet përkatëse i janë dërguar znj. Alma Hicka Avokat i Përgjithshëm i Shtetit, ku janë rekomanduar dhe kërkuar zbatimi i masave të mëposhtme:

A. PROPOZIME PËR NDRYSHIME APO PËRMIRËSIME NË LEGJISLACIONIN NË FUQI:

1. Në Ligjin nr.10018 datë 13.11.2008 “Për Avokaturën e Shtetit”, neni 2/2 përcakton se: *“Avokatura e Shtetit është institucion qendror i administratës publike, i ngarkuar ekskluzivisht për dhënien e asistencës juridike për institucionet shtetërore dhe entet publike. Asistenca juridike përfshin shërbimin këshillimor dhe të përfaqësimit. Për institucionet dhe për çështjet juridike të përcaktuara në nenin 5 të këtij ligji, asistenca juridike e Avokaturës së Shtetit është e detyrueshme. Në Avokaturën e Shtetit, funksioni i këshillimit juridik kryhet ekskluzivisht nga avokatët e shtetit”*, ndërkohë që konstatohet se në praktikën e deritanishme, për shkaqe të ndryshme, ky parim i ekskluzivitetit nuk është zbatuar në nivelin e nevojshëm dhe të domosdoshëm, për të realizuar një mbrojtje sa më të mirë të interesave të shtetit.

Konstatohet se në Ligjin nr.10018 datë 13.11.2008 “Për Avokaturën e Shtetit”, nuk ka përcaktime të qarta për rastet kur është *i detyrueshëm* këshillimi i organeve të administratës publike dhe personave juridik për të cilët nevojitet asistencë juridike nga Avokatura e Shtetit (dhe në rastet kur nuk i kërkohet), kjo e cilësuar rast pas rasti dhe në funksion të detyrës për institucionet shtetërore. Nga auditimet në institucione shtetërore dhe ente publike në shumicën e rasteve, nga KLSH, ka rezultuar se përfshirja dhe këshillimi paraprak lidhur me *kontrata publike për kryerje punimesh, furnizim mallrash apo furnizim shërbimesh* me një vlerë të madhe financiare, në reduktimin apo eliminimin e dëmeve financiare si pasojë e marrëdhënieve kontraktuale, nuk kryhet dhe nuk kërkohet nga institucionet pavarësisht se këshillimi i specializuar nga Avokatura e Shtetit, do të kishte një impakt të rëndësishëm në unifikimin e praktikave administrative në këtë drejtim dhe konsolidimin e instrumenteve juridik në mbrojtje të interesave të shtetit.

Konstatohet se në Ligjin nr.10018 datë 13.11.2008 “Për Avokaturën e Shtetit”, nuk është sanksionuar qartë *"Statusi i Avokatëve të Shtetit"*, pavarësisht natyrës së posaçme të funksioneve dhe veprimtarisë të Institucionit të Avokaturës së Shtetit, si dhe interesin e lartë publik që ka në mbrojtje të interesave financiare dhe pasurore të Shtetit Shqiptar. Praktika ka treguar, që mungesa e një garancie të tillë ligjore për Avokatët e Shtetit, ka ndikuar në qëndrueshmërinë, cilësinë dhe vazhdueshmërinë normale të ushtrimit të funksioneve të tyre.

Duke qënë se Institucioni i Avokaturës së Shtetit, për nga vetë natyra dhe funksioni i tij, është pjesë e korpusit të sistemit të drejtësisë, miratimi i dispozitave lidhur me *garancinë mbrojtëse funksionale/statusin e Avokatit të Shtetit*, për personat që janë pjesë e kësaj strukture do të përmirësojë funksionimin cilësor të hallkave të këtij sistemi.

Për sa më sipër është rekomanduar:

Avokatura e Shtetit në bashkëpunim me Ministrinë e Drejtësisë, për një zbatimin të plotë dhe efektiv të *parimit të ekskluzivitetit*, të ndërmarrë masat e nevojshme për të iniciuar amendime në Ligjin nr.10018 datë 13.11.2008 “Për Avokaturën e Shtetit” me synim qartësimin dhe sanksionimin e “*parimit të ekskluzivitetit*”, kryesisht lidhur me kompetencat e Avokatit të Shtetit për këshillimin dhe përfaqësimin e organeve të administratës publike dhe enteve publike si dhe saktësimi i fushave ku ky parim do të aplikohet.

Nga ana tjetër me rëndësi të veçantë konsiderohet nga ne edhe ndërhyrja për të saktësuar funksionet e Avokaturës së Shtetit dhe fushës së veprimtarisë së saj, duke përcaktuar qartë rastet kur është i detyrueshëm këshillimi i organeve të administratës publike dhe personave juridik për të cilët ofrohet asistencë juridike nga Avokatura e Shtetit, në raste specifike edhe pa kërkesën me shkrim nga subjekti, të trajtuara në mënyrë ekskluzive në përcaktimet ligjore. Me synim rritjen e cilësisë në ushtrimin e funksioneve të tyre në të dy nivelet e këtij institucioni, e gjykojmë të nevojshme qartësimin dhe sanksionimin e saktë të “*Statusit të Avokatit të Shtetit*”, në funksion të rritjes së qëndrueshmërisë dhe efektivitetit të këtij institucioni në kuadrin e përmbushjes së detyrimeve dhe objektivave të tij në mbrojtje të interesave të shtetit.

Menjëherë

B.MASA ORGANIZATIVE

1. Nga auditimi u konstatua një disproporcion ndërjet numrit të shtuar të çështjeve gjyqësore dhe numrit të kufizuar të avokatëve të shtetit pranë strukturave rajonale (vendore) të këtij institucioni. Aktualisht Avokatët e Shtetit në nivel vendor përfaqësojnë çështje gjyqësore në gjashtë gjykata, sikurse është rasti i Zyrës Vendore Vlorë (shk. I, shk. II dhe Administrative Vlorë, shk. I Fier, Lushnje dhe Berat) dhe Gjyrokastër (shk. I, shk. II dhe Administrative Gjyrokastër, shk. I Përmet dhe Sarandë) apo rasti i Zyrës Vendore Shkodër me shtatë gjykata (shk. I, shk. II dhe Administrative Shkodër, shk. I Pukë, Lezhë, Kukës dhe Tropojë), fakt që vështirëson realizimin e një ndjekjeje normale dhe me efektivitet të proceseve gjyqësore pa përmendur edhe raste të pa mundësisë të përfaqësimit në procese gjyqësore për shkak të largësisë dhe ngarkesës. Theksojmë se ky kufizim në kapacitete ka cënuar edhe ushtrimin e funksionit të kontrollit/inspektimit nga ana e strukturës përkatëse, sa *trajtuar më hollësisht në pikën III të Raportit Përfundimtar të Auditimit*.

Për sa më sipër është rekomanduar:

Nga Avokati i Përgjithshëm i Shtetit të analizohen problematikat dhe konstatimet e këtij Raporti Auditimi dhe të reflektohet me një strategji të re të funksionimit dhe zhvillimit

institucional duke konsideruar shtimin e kapaciteteve (burimeve njerëzore) reflektimin në kërkesat buxhetore dhe adresimin e tyre pranë Ministrisë së Drejtësisë, me synim vënien në efikasitet të këtij funksioni të rëndësishëm.

Në kontekstin e këtij rekomandimi e gjykojmë të domosdoshme që në kuadër të ristrukturimit organizativ, prioriteti të jepet strukturës së inspeksionit si një nga hallkat kryesore të kontrollit, vlerësimit, monitorimit për sigurimin e funksionimit me efektivitet të sistemeve të kontrollit të brendshëm në institucion.

Menjëherë

2. Marrë shkak nga konstatimi se në veprimtarinë rutinë të dy niveleve të Avokatit të Shtetit kryhen analiza të çështjeve gjyqësore të humbura, por në asnjë rast nuk konstatohet adresim i problematikave të tyre në Këshillin e Lartë të Drejtësisë, përfshirë edhe rastet ekstreme të moszbatimit të ligjit nga ana e trupave gjyqësore në dëm të interesave të shtetit dhe në mbrojtje të subjekteve private, *sa trajtuar më hollësisht në pikën I-III të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër është rekomanduar:

Nga ana e Avokatit të Përgjithshëm të Shtetit, të realizohet një analizë e thelluar e rasteve gjyqësore të humbura për të identifikuar shkaqet që kanë sjellë për pasojë humbjen e çështjeve gjyqësore dhe dëmtim të interesave shtetërore, dhe për rastet kur humbja ka ardhur për shkak të shkeljeve flagrante të kërkesave ligjore nga ana e trupave gjyqësore, çështjet të raportohen Këshillit të Lartë të Drejtësisë.

Menjëherë dhe Vazhdimisht

3. Nga auditimi konstatohet se Zyra e Këshillimit dhe Koordinimit Ndërmënisht, ka funksionuar për gjithë periudhën e auditimit me dy avokatë shteti. Nga ana e kësaj zyre janë bërë analiza pune dhe raportuar rregullisht problematikën e ndryshme në lidhje me çështjet gjyqësore që ndiqen nga avokatët e shtetit pranë ministrive si dhe zyrtarët vendore të avokaturës së shtetit duke dhënë dhe këshillime për rastet specifike konform praktikës gjyqësore dhe asaj kontraktuale. Kjo fushë që mbulon Zyra e Këshillimit, kërkon njohuri të posaçme të të drejtës civile pasi dhe praktika e doktrinat janë të shumta e të ndërlikuara po të kemi këtu parasysh dhe faktin e nivelit të dobët të përgatitjes së institucioneve shtetërore, sidomos në hartimin e kontratave. Konstatohen problematika të shumta në këtë fushë, duke reflektuar edhe punën e pa mjaftueshme të kësaj Zyre, me qëllim përmbushjen e detyrës së saj. Kjo problematikë pranohej nga vetë institucioni i cili e argumenton atë edhe me numrin e avokatëve të shtetit pranë ministrive. *Trajtuar më hollësisht në pikën I të Raportit Përfundimtar të Auditimit.*

Për sa më sipër është rekomanduar:

Nga ana e Avokatit të Përgjithshëm të Shtetit të merren masat e nevojshme në drejtim të intensifikimit të punës së Zyrës së Këshillimit dhe Koordinimit Ndërmënisht duke shtuar bashkëpunimin me Ministrinë për diskutimet e problematikave të lindura sidomos në fushën kontraktuale.

Menjëherë e Vazhdimisht

4. Nga verifikimi i ekzistencës së zbatimit të rekomandimit të mëparshëm të KLSH (*dhënë në përfundim të auditimit të ushtruar në METE, sot MZHETS, në bazë të programit të auditimit nr. 478/1, datë 29.05.2013 dhe nr. 478/5, datë 05.09.2013, përcjellë Ministrinë të MZHETS me shkresën nr. 478/14, datë 23.12.2013*) në lidhje me arkëtimin e garancisë së ofertës së paraqitur nga shoqëria “V.E.” në procedurat e zhvilluara për privatizimin e shoqërisë

“Albpetrol” sha, Patos”, ku KLSH rekomandonte: “*Të vazhdojë me përparësi ndjekja e procedurave ligjore brenda dhe jashtë vendit, nga Ministria e Zhvillimit Ekonomik, Tregtisë dhe Sipërmarrjes në bashkëpunim të ngushtë me Avokaturën e Shtetit, për të mundësuar arkëtimin e kësaj shume, duke e detyruar subjektin përkatës të respektojë kushtet e tenderit dhe të gjitha detyrimet rrjedhojë e këtij procesi. Afati i zbatimit: Menjëherë*”, rezultoi që nga ana e institucioneve përkatëse shtetërore ende nuk është ndërmarrë asnjë hap konkret kundrejt realizimit të këtij rekomandimi të KLSH.

Ndonëse në lidhje me këtë çështje ekziston një korrespondencë shkresore ndërmjet Avokaturës së Shtetit, Ministrisë së Drejtësisë, Ministrisë së Energjetikës dhe Industrisë, METE/MZHETS dhe Ministrisë së Financave, nga auditimi i KLSH-së evidentohet fakti që Avokatura e Shtetit ende nuk ka marrë asnjë kërkesë shkresore zyrtare nga ana e MZHETS për tu angazhuar si institucion në këtë çështje. Kjo në respektim edhe të përcaktimeve ligjore të bëra në nenin 5, germa ‘ë’, të Ligjit nr. 10018, datë 13.11.2008 “Për Avokaturën e Shtetit”, sipas të cilit Avokatura e Shtetit ka të drejtë të ngrejë padi me objekt shpërblimin e dëmit të shkaktuar interesave pasurore të shtetit vetëm me autorizim të organit shtetëror përkatës (përjashtuar këtu rastet e urgjencës).

Sa më sipër, pavarësisht faktit që ky rekomandim i KLSH-së i është përcjellë për zbatim MZHETS dhe Avokatura e Shtetit nuk ka patur asnjë kërkesë zyrtare për angazhimin e saj institucional në këtë çështje, në kushtet kur nga shtyrja e mëtejshme e koordinimit të institucioneve shtetërore apo krijimi i vonësive artificiale rrezikohet seriozisht dhe në mënyrë të pajustificueshme tejkalimi i afateve përkatëse procedurale të kërkimit dhe arkëtimin të garancisë prej 85 milion Euro;

Për sa më sipër është rekomanduar:

Avokatura e Shtetit, bazuar në pikat 1 dhe 3, të nenit 16 të Ligjit nr. 10018, datë 13.11.2008 “Për Avokaturën e Shtetit”, ti drejtohet MZHETS-it për dërgimin e një kërkesë zyrtare dhe vënien në dispozicion të të gjithë dokumentacionit të nevojshëm, në lidhje me iniciimin dhe ndjekjen me prioritet absolut nga ana e saj, të çështjes së arkëtimin të garancisë së ofertës së paraqitur nga shoqëria “V.E.” në procedurat e privatizimit të shoqërisë “Albpetrol”sha, Patos” në vlerën 85 milion Euro. Theksojmë se bashkëpunimi midis Avokaturës së shtetit dhe MZHETS duhet të jetë i vazhdueshëm deri në arkëtimin e vlerës prej 85 milionë euro në buxhet.

Menjëherë dhe Vazhdimisht

C. DËMI EKONOMIK NGA MARRËVESHJA E ZGJIDHJES ME MIRËKUPTIM (SETTLEMENT AGREEMENT), NDËRMJET REPUBLIKËS SË SHQIPËRISË DHE SHOQËRISË CEZ A.S.

Në referencë të gjetjeve dhe konstatimeve të këtij auditimi si dhe konkluzionet e auditimit të realizuar në MEI “Mbi auditimin e dokumentacionit dhe praktikave të ndjekura për Marrëveshjen e Zgjidhjes me Mirëkuptim të konfliktit të krijuar me shoqërinë ... a.s”, arrihet në konkluzionin që nga nënshkrimi i kësaj Marrëveshjeje, Shtetit Shqiptar i është shkaktuar një **dëm ekonomik në shumën totale prej 479 milionë euro dhe më konkretisht:**

1. Në vlerën 95 milionë euro për pagesë e dakortësuar në marrëveshje, të pabazuar në dokumentacion financiar për përdorimin e kredive dhe huave dytësore, apo njohje të drejtash nga CEZ Shpërndarje sh.a (dëm ekonomik i parikuperueshëm)

2.Në vlerën 352 milionë euro, si diferencë midis detyrimeve afat-shkurtra të njohura dhe të drejtave afat-shkurtra të njohura (mungesa në kapitalin qarkullues) të shoqërisë CEZ Shpërndarje sh.a, sipas pasqyrave financiare të shoqërisë, vlerë që përfshin edhe detyrimet për faturat e blerjes së energjisë dhe tarifave të transmetimit ndaj KESH dhe OST, të akumuluar gjatë administrimit të shoqërisë... a.s, në një nivel 41,198,699,479 lekë bashkë me interesat ose 294 milionë euro (dëm që do të rëndojë gjëndjen financiare të shoqërisë në të ardhmen).

3. Në vlerën 32 milionë euro, për zhvlerësimin e vlerës së tregut të 24% të aksioneve të Shtetit Shqiptar në CEZ Shpërndarje sh.a. Mos pretendimi i diferencës ndërmjet vlerës së aksioneve të Qeverisë Shqiptare gjatë privatizimit (*shoqëria...* a.s ka paguar 102 milionë euro për të kontrolluar 76% të paketës së operatorit të shpërndarjes, moment kur vlera e 24% të aksioneve të Shtetit Shqiptar ishte 32 milionë euro) dhe **vlerës zero** të aksioneve të tij më 21 janar 2013, shoqërisë i është shkaktuar një dëm që do të rëndojë gjëndjen financiare të shoqërisë në një periudhë afatmesme.

Në lidhje me këtë dëm përgjegjësia kryesore i takon Kryetarit të Grupit të Punës Z. ..., Ministër i Energjisë dhe Industrisë dhe Avokatit të Përgjithshëm të Shtetit, Znj. A.H., e cila në cilësinë e anëtarit të grupit të punës dhe titullarit të Institucionit që kishte drejtuar për një kohë të gjatë të gjithë veprimtarinë ndërinstitucionale në drejtim të mbrojtjes së interesave të shtetit shqiptar në mosmarrëveshjen *shoqëria...* a.s dhe Republika e Shqipërisë, ka qenë në dijeni të plotë të të gjitha pretendimeve të mëparshme të Shtetit Shqiptar ndaj *shoqëria...* a.s përfshirë dhe kallëzimin penal që vetë Avokatura e Shtetit i ka përcjellë organit të Prokurorisë.

Për sa më sipër është rekomanduar:

Angazhimin e plotë dhe vazhdueshëm të Avokaturës së Shtetit, në funksion të punës dhe veprimtarisë që do të mund të zhvillojnë në të ardhmen, institucione të ndryshme shtetërore apo komisione ad-hoc të ngritura nga Kuvendi (rekomanduar MEI-t në Vendimin e Kryetarit të KLSH nr. 140, datë 12.10.2015 pas auditimit të zhvilluar në MEI), në lidhje me evidentimin dhe saktësimin e dëmit të plotë ekonomik që i është shkaktuar Shtetit Shqiptar dhe interesave të tij të ligjshme, apo dhe evidentimin dhe saktësimin e përgjegjësiëve përkatëse individuale apo institucionale, administrative dhe penale.

Në referencë të gjetjeve dhe konstatimeve të këtij auditimi si dhe konkluzionet e auditimit të realizuar në MEI “Mbi auditimin e dokumentacionit dhe praktikave të ndjekura për Marrëveshjen e Zgjidhjes me Mirëkuptim të konfliktit të krijuar me shoqërinë a.s”, arrihet në konkluzionin që nga nënshkrimi i kësaj Marrëveshjeje, Shtetit Shqiptar i është shkaktuar një dëm ekonomik në shumën totale prej 479 milionë euro duke ngarkuar me përgjegjësi dhe Avokaten e Përgjithshme Zj A.H. në cilësinë e përfaqësueses së Institucionit në këtë Grup pune dhe anëtare e Grupit negociator.

Shënim: Auditimi u krye nga audituesit Muhamed Kavaja përgjegjëse grupi, Mariola Lleshi, Xhuljeta Çelaj dhe Erjola Meçaj, më tej materiali u shqyrtua nga Kryeaudituesi, Drejtori i Drejtorisë Juridike dhe Zbatimit të Standardeve, si dhe nga Drejtori i Departamentit.

KONTROLI I LARTË I SHTETIT