



FONDACIONI SHOQËRIA
E HAPUR PËR SHQIPËRINË
SOROS

Tetor 2017



RESPUBLICA



EFEKTIVITETI I KALLËZIMEVE PENALE NGA KONTROLI I LARTË I SHTETIT

Si funksionojnë hallkat mes KLSH, Prokurorisë dhe Gjykatave

Ky publikim është përgatitur me mbështetjen e Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë.

Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e Qendrës Res Publica dhe nuk reflekton opinionin e Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë.

Botues: Qendra “Res Publica”

Redaktor: Dorian Matlija

Tirazhi: 200 kopje

Layout & Print: Expo Vision Albania

EFEKTIVITETI I KALLËZIMEVE PENALE NGA KONTROLI I LARTË I SHTETIT

Si funksionojnë hallkat mes KLSH, Prokurorisë dhe Gjykatave



PËRMBAJTJA

5 Përmbledhje ekzekutive

9 Hyrje

11 Metodologjia dhe pyetjet kërkimore

15 Analiza ligjore dhe standardet e auditimit

29 Të dhëna nga studimi i raporteve të auditit, kallëzimeve penale dhe vendimeve lidhur me to

29 Transparenca e procesit

31 Raporti mes dëmit financiar në total për shkeljet e konstatuara gjatë periudhës studimore dhe dëmit të shkaktuar buxhetit të shtetit si pasojë e shkeljeve nga personat e kallëzuar

32 Raporti mes kallëzimeve të bëra, sipas rrugëtimit që ndjekin këto kallëzime brenda KLSH, pas miratimit të raportit përfundimtar

34 Plotësimi i kriterëve formale të kallëzimit të bërë nga KLSH

35 Përqindja që zë numri i kallëzimeve, sipas veprave penale për të cilat janë bërë

36 Kallëzimet ndaj zyrtarëve të lartë

37 Raporti i numrit të vendimeve të pushimit ose mosfillimit të ndjekjes penale, me numrin e kallëzimeve

39 Kohëzgjatja e hetimit nga organi i prokurorisë

39 Njoftimet e vendimeve nga organi i akuzës

40 Ankime të bëra nga KLSH në gjykatë, kundër vendimeve të pushimit ose mosfillimit të ndjekjes penale

41 Referime të rasteve nga KLSH te Drejtoria e Kontrollit të Hetimit pranë Prokurorit të Përgjithshëm

41 Cilësia e vendimmarrjes së prokurorisë, në raport me kallëzimet e dërguara nga KLSH

46 Ecuria e gjykimeve pas kërkesës së prokurorisë për gjykimin e çështjes

47	Lloji dhe masa e dënimit të dhënë nga gjykata në raport me atë të kërkuar nga prokuroria
49	Përmbledhje e ecurisë së ndjekjes penale, deri në dhënien e dënimit me vendim gjyqësor të formës së prerë
49	Informimi i publikut mbi ecurinë e ndjekjeve penale të iniciuara nga KLSH
51	Mangësi të evidentuara në raportet e auditimit
52	Auditime të bëra nga KLSH sipas institucioneve
53	Raste studimi për standarde të dyfishta
54	Përgjegjësia e KLSH për mbrojtjen e buxhetit të shtetit, përmes kërimit të dëmshpërblimit nga personat përgjegjës edhe gjatë procesit penal

55 Konkluzione

61 Rekomandime

I. PËRMBLEDHJE EKZEKUTIVE

Në kuadër të projektit “*Promovimi i sfidimit të pandëshkueshmërisë në lidhje me kallëzimet penale të bëra nga Kontrolli i Lartë i Shtetit dhe vlerësimi i veprimeve të Prokurorisë*”, mbështetur nga Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, qendra Res Publica ndërmori një kërkim dhe përgatiti këtë studim mbi ecurinë e kallëzimeve penale të bëra nga KLSH, që nga raportimi i shkeljeve në raportet e auditimit, deri në përfundimin eventual të procesit hetimor dhe gjyqësor.

Studimi ka në fokus analizën e faktorëve që favorizojnë pandëshkueshmërinë në këtë proces zinxhir, të cilat lidhen me kuadrin ligjor dhe me praktikën e organeve ligjzbatuese.

Studimi u përqëndrua në dy drejtimet e mëposhtme:

Së pari u analizuan raportet e auditimit të KLSH që rezultuan me kallëzime penale të bëra nga KLSH gjatë vitit 2013;

Së dyti u analizuan vendimet e mosfillimit ose të pushimit të ndjekjes penale nga ana e prokurorisë, si dhe vendimet e gjykatave të të gjitha shkallëve, për të vlerësuar nëse ato përmbushnin standardet e një hetimi dhe gjykimi të plotë e të gjithanshëm.

Në përfundim të studimit grupi i punës arriti disa konkluzione dhe hartoi rekomandime, me qëllim përmirësimin e mekanizmave të ndëshkueshmërisë për të siguruar një mbrojtje sa më efektive të financave publike.

Përveç sa më sipër, është synuar të mbahet në konsideratë garantimi i interesave të ligjshme të zyrtarëve, subjekt i auditimit, për shkak se mediat shpesh nuk kursejnë të propagandojnë kallëzime penale ndaj këtyre shtetasve, të cilat jo gjithmonë rezultojnë me shkelje siç perceptohet dhe mbetet në memorjen e publikut, ndërkohë që përfundimet e hetimeve me pafajësinë e tyre nuk publikohen me të njëjtin gjerësi mbulimi nga mediat dhe as publikohen nga KLSH në të njëjtën mënyrë siç publikohen kallëzimet e bëra ndaj zyrtarëve.

Drafti final iu dërgua për oponentë KLSH-së dhe Prokurorisë për të bërë komentet e tyre në lidhje me gjetjet dhe analizat në këtë studim. Reflektimi i opinioneve/oponentës së KLSH-së dhe organit të akuzës, si dy organet kryesore, vendimarrja e të cilave është marrë në analizë në draftin final, e bën studimin më të plotë për lexuesin.

Ndër gjetjet kryesore që përmban ky studim vlen të përmenden:

- Dëmi i shkaktuar, i evidentuar nga KLSH, që lidhet me kallëzimet penale të bëra gjatë vitit 2013, është në një masë prej 7.7% të të gjithë dëmit të shkaktuar brenda këtij viti.
- Vepra penale e kallëzuar më së shumti nga KLSH është ajo e “Shpërdorimit të detyrës”, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal, e cila rezulton në mbi dy të tretat e rasteve. Figura e veprës penale pasuese është ajo e “Shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike” parashikuar nga neni 258 i Kodit Penal.
- Pjesa më e madhe e zyrtarëve të kallëzuar i përket nivelit të ulët. Numri i zyrtarëve të lartë të kallëzuar është shumë i vogël dhe kryesisht i përket pushtetit vendor dhe shoqërive tregtare shtetërore, por nuk rezultojnë të jenë kallëzuar zyrtarë të lartë të pushtetit qendror.
- Nga studimi i 31 çështjeve (për 92 zyrtarë) të kallëzuara nga KLSH u vu re se për sa i takon elementeve formalë, të parashikuar nga neni 281 i Kodit të Procedurës Penale, në përgjithësi kallëzimet ishin të plota me përjashtim të elementit të tregimit të personave që kanë njohuri për veprën penale. Ndërsa elementet e parashikuar sipas marrëveshjes së bashkëpunimit që KLSH ka me Prokurorinë, të tilla si procesverbalet dhe akt verifikimet, observacionet e personave përgjegjës, nuk i bashkalidhen gjithnjë kallëzimit.
- Kallëzimet penale të KLSH që bëhen objekt publikimi nga mediat, nuk kanë rezultatin e parë të pritshëm, që është ndëshkimi i zyrtarëve të kallëzuar. Pjesa dërrmuese e çështjeve mbyllen që në fazën hetimore nga organi i akuzës dhe një pjesë tjetër mbyllen gjatë gjykimit në shkallën e parë, vendimet e së cilës janë të formës së prerë pasi si rregull nuk janë ankimuar.
- Nga rastet e studimit është konstatuar se jo gjithmonë është ruajtur i njëjti standard në rastin e kallëzimeve nga KLSH. I njëjti pohim vlen edhe për vendimarrjen e prokurorisë.
- Mungon një mekanizëm i qartë që përcakton procedurën dhe kompetencën për kërkimin e dëmshpërblimit nëpërmjet padisë civile, brenda ose jashtë procesit penal.
- Partitë politike dhe shoqatat, për atë pjesë të fondeve që marrin nga buxheti i shtetit nuk na ka rezultuar të jenë audituar.
- Nga studimi i 138 raporteve të auditimit vihen re shkelje të ndryshme. Duhet theksuar se këto shkelje variojnë nga lloji i veprimtarisë së institucionit që auditohet. Ekziston një numër shkeljesh të cilave nuk i kushtohet vëmendja e duhur si p.sh. shkelje në prokurimet publike të reklamave, shkelje në fushën e konkurrencës së lirë, shkelje që lidhen me shpërblimin e dëmit të paguar të tretëve me vendim gjykate, shkelje që lidhen me mosmarrjen e masave për të shmangur shpenzimet e panevojshme (p.sh. shpenzimet për përmbaruesit), shkelje në fushën e mbrojtjes së konsumatorëve, shkelje në fushën e mjedisit dhe sektorit pyjor, etj.
- Për 78% të personave të kallëzuar nga KLSH organi i akuzës ka marrë vendim mosfillimi të hetimit ose pushimin e hetimeve. Vendimet e prokurorisë në pjesën më të madhe të tyre janë vendime të drejta, gjë që sugjeron se kallëzimet e KLSH në një masë të madhe janë të pastudiuara mirë. Shqetësim i veçantë lidhet me faktin që në 42% të rasteve, nëse KLSH do të ishte ankuar në gjykatë, shancet e rikthimit të çështjes për hetime të mëtejshme do të ishin të larta. Duke mos u ushtruar e drejta

e ankimit, të paktën mbi 20 zyrtarë kanë përfituar mbyllje të hetimeve kur ende ato ishin të paplota dhe jo të gjithanshme.

- Në dy raste, për 13 zyrtarë të kallëzuar, u konstatua se afati i hetimeve është tejkaluar nga prokuroria duke rrezikuar dështimin e hetimeve. Në njërin prej tyre Prokuroria nuk jep asnjë shpjegim pse hetimet janë ende duke vazhduar për më shumë se 3 vjet, ndërsa për rastin tjetër rezulton se hetimet janë pezulluar për shkak të pritjes së përgjigjeve të disa letërporosive të nisura në dy shtete të huaj.
- Hetimet ndaj zyrtarëve të nivelit të lartë drejtues janë pushuar nga Prokuroria, por nuk na rezultoi se ky veprim ka lidhje të drejtpërdrejtë me faktin që nën hetim ishin zyrtarë të lartë.
- Në lidhje me figurën e veprës penale “Shpërdorimi i detyrës” parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal, përveç se është përshtetur në një mënyrë shumë të përgjithshme, ekziston një problem thelbësor që lidhet me provueshmërinë e elementit të “dashjes”.
- Në pjesën dërrmuese të rasteve të vendimit të pushimit të hetimeve, ky vendim përcakton në dispozitiv detyrimin për të njoftuar kallëzuesin KLSH.
- Nuk rezulton që nga ana e KLSH të jetë bërë ankim në gjykatë kundër vendimeve të mosfillimit ose pushimit të hetimit nga Prokuroria.
- KLSH ka referuar për rishikim 4 vendime të prokurorit, te zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, e cila është një mënyrë alternative ankimi. Në të 4 rastet është urdhëruar riçelja e hetimit, por të gjitha këto çështje janë mbyllur në një moment të dytë nga prokurori me vendim pushimi. Edhe në këto raste KLSH nuk ka bërë ankim në gjykatë. Përveç këtyre 4 rasteve, KLSH nuk ka vepruar njëloj, të paktën duke u ankuar te Prokurori i Përgjithshëm edhe në të gjitha rastet e pushimit të hetimeve.
- Gjykatat e shkallës së parë kanë dënuar pjesën më të madhe të personave të çuar për gjykim dhe ka pushuar çështjen në një të tretën e rasteve. Gjykatat e apelit dhe Gjykata e Lartë nuk e kanë ndryshuar këtë raport.
- Dënimi i kërkuar nga prokurori për personat të cilët janë shpallur fajtor nga gjykata është në masën më pak se 1/3 e maksimumit të dënimit të parashikuar nga dispozitat e Kodit Penal.
- Masa e dënimit të dhënë nga gjykata është më pak se gjysma e asaj që ka kërkuar prokurori. Gjykatat e apelit nuk kanë ndryshuar llojin dhe masën e dënimit, përveç një rasti kur është rritur masa e dënimit, por përsëri shumë larg masës së kërkuar nga prokurori.
- Gjykata ka dhënë dënime alternative dhe pezullimet e dënimeve sipas kërkesës së prokurorit dhe nuk i ka aplikuar asnjëherë ato kryesisht.
- Në përgjithësi, vetëm 13% e personave të kallëzuar janë dënuar. Dënimet kanë qenë në masë më pak se 1/6 e maksimumit që parashikojnë dispozitat e Kodit Penal.

II. HYRJJE

Ky studim ka për qëllim ndjekjen e ecurisë së kallëzimeve penale të bëra nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH), si pasojë e gjetjeve të auditimeve të kryera nga ky organ, deri në përfundim të procesit hetimor dhe atij gjyqësor.

Qëllimi i këtij punimi është evidentimi i defekteve të mundshme në kuadrin ligjor që rregullon këtë veprimtari si dhe praktikës së organeve të përfshira, të tilla që mund të favorizojnë pandëshkueshmërinë. Synimi kryesor i punimit është dhënia e rekomandimeve të natyrës ligjore dhe praktike që ndihmojnë përmirësimin dhe standardizimin e sistemit për të ulur nivelin e pandëshkueshmërisë.

Grupi i punës ka marrë në analizë raportet e auditit të KLSH, kallëzimet penale të nisura nga ky institucion, vendimet e mosfillimit dhe pushimit të ndjekjes penale nga ana e prokurorisë, si dhe vendimet e gjykatave të të gjitha shkallëve që kanë trajtuar këto çështje. Gjithashtu në fokus ka qenë edhe evidentimi i mënyrës se si janë rikuperuar financat publike të cenuara nga veprimet ose mosveprimet e kundraligjshme sipas KLSH.

Punimi mund të shërbejë si dokument analitik dhe platformë informacioni për rritjen e transparencës dhe forcimin e llogaridhënies së autoriteteve publike të përfshira në proces, me synim ruajtjen dhe sigurinë dhe rikuperimin e financave publike. Ndërtimi i një sistemi efektiv të kontrollit dhe rritjes së llogaridhënies efektive demonstroi vullnetin për luftën kundër korrupsionit, ku përfitues janë qytetarët. Sidoqoftë, nuk është lënë jashtë vëmendjes sonë edhe respektimi i të drejtave të ligjshme të zyrtarëve të prekur, të cilët jo rrallë ndodh të bëhen objekt i raportimeve nga mediat në momentin e kallëzimit, por që nuk janë objekt i të njëjtit mbulim mediatic në momentin e përfundimit të hetimeve apo gjykimeve, nga të cilat këta zyrtarë rezultojnë të pafajshëm.

Studimi është bazuar mbi një koncept të ndërtuar nga grupi i punës, i quajtur *“filtrat e pandëshkueshmërisë”*, të cilat për efekt praktik janë ndarë si më poshtë:

1. *Filtri i parë – veprimtaria e KLSH.* Lidhur me këtë është synuar të evidentohen mangësi në raportet dhe kallëzimet penale të bëra nga KLSH;
2. *Filtri i dytë – veprimtaria e verifikimit paraparak nga Prokuroria.* Res Publica ka synuar të evidentojë nivelin e mosfillimit të ndjekjes penale për rastet e kallëzuara duke marrë në analizë vendimet e organit të akuzës;
3. *Filtri i tretë – veprimtaria hetimore e Prokurorisë.* Res Publica ka synuar të evidentojë nivelin e pushimit të hetimeve për rastet e kallëzuara, duke marrë në analizë vendimet e pushimit të hetimeve;
4. *Filtri i katërt – gjykimi nga gjykatat e shkallës së parë.* Res Publica ka synuar të evidentojë nivelin e ndëshkimit të zyrtarëve të pandehur, duke marrë në analizë vendimin, dënimin në lloj dhe masë, si dhe aplikimin e dënimeve alternative;
5. *Filtri i pestë – gjykimi nga gjykatat e apelit.* Res Publica ka synuar të evidentojë ndryshimet e mundshme të vendimeve gjyqësore të shkallës së parë, duke marrë në analizë arsyet e ndryshimeve;
6. *Filtri i gjashtë – gjykimi nga Gjykata e Lartë.* Res Publica ka synuar të marrë në konsideratë edhe gjykimin prej Gjykatës së Lartë.

Ky studim është i ndarë në 4 pjesë kryesore.

- Në pjesën e parë analizohet roli dhe funksionimi i KLSH si organ kushtetues, i ngarkuar me përgjegjësinë për të siguruar përdorimin me efektivitet të fondeve publike. Në këtë pjesë renditen parimet dhe standardet e evidentuara nga analiza e sistemit ligjor që mbulon fushën e veprimtarisë së KLSH. Gjithashtu në këtë pjesë trajtohen veprat penale që kallëzohen më shpesh nga KLSH, si dhe hapësirat ligjore për ndjekjen e hetimeve dhe gjykimeve të këtyre veprave.
- Në pjesën e dytë analizohen të dhënat e mbledhura nga studimi i raporteve të KLSH, shkeljeve të raportuara dhe kallëzimeve të rekomanduara për efekt të këtyre shkeljeve. Gjithashtu në këtë pjesë janë raportuar të dhëna nga monitorimi i ndjekjes penale në prokurori dhe ecurisë së gjykimeve të rasteve të kallëzuara.
- Në pjesën e tretë, është analizuar vendimarrja e prokurorisë dhe e gjykatës, me qëllim vlerësimin e cilësisë së dhënies së këtyre vendimeve.
- Në pjesën e fundit pasqyrohen përfundimet dhe rekomandimet që rezultojnë nga studimi.

Grupi i punës për këtë studim përbëhet nga:

Av. Dorian Matlija
 Dr. Irene Dule
 Av. Arbësa Kurti
 Av. Elida Elezi

Në aspekte të veçantë të këtij studimi ndihmuan edhe:

Av. Theodoros Alexandridis
 Av. Brunilda Qershor

III. METODOLOGJIA DHE PYETJET KËRKIMORE

Me qëllim vlerësimin e ecures së kallëzimeve penale të bëra nga Kontrolli i Lartë i Shtetit (KLSH) deri në përfundim të procesit hetimor dhe atij gjyqësor, u ndoq kjo metodologji:

Së pari, u identifikua dhe u analizua kuadri ligjor relevant, me qëllim, konstatimin e mangësive dhe problemeve të mundshme që duhet të adresohen për të bërë më efektive luftën ndaj pandëshkueshmërisë së zyrtarëve të të gjithë niveleve.

Së dyti, me qëllim vlerësimin e funksionimit të hallkave të zinxhirit KLSH-Prokurori-Gjykatë në këtë proces, u zhvillua një studim mbi kallëzimet penale të bëra brenda vitit 2013 nga KLSH deri në përfundim të shqyrtimit të tyre.

Viti 2013 u vlerësua si më i përshtatshmi, pasi koha prej tre vjetësh deri në momentin e nisjes së punës për këtë studim është e mjaftueshme që të gjithë kallëzimet e bëra të kenë kaluar në të gjitha etapat e hetimit dhe gjykimit.

Grupi i punës ka mbledhur të dhëna sasiore dhe cilësore, si dhe ka studiuar elementë të veçantë cilësorë, sipas rastit.

Mbledhja e informacionit u bë e mundur nëpërmjet kërkimit elektronik në faqet online dhe kërkesave për informacion. Në pamundësi të mbledhjes së informacionit online dhe kur institucionet nuk iu përgjigjën kërkesave për informacion, Res Publica ndoqi procedurën ankimore administrative pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit, vendimmarrja e të cilit favorizoi sigurimin e informacionin të nevojshëm. Informacioni është marrë nga dy ose më shumë burime aty ku ishte e mundur (KLSH, prokurori, dhe subjektet e audituar) për të verifikuar saktësinë e informacionit.

Informacioni zyrtar konsiston në raportet e auditimit të KLSH, kallëzimet penale nga KLSH, vendimet e mosfillimit të hetimit apo të pushimit të hetimeve nga Prokuroria, kërkesat për gjykim të Prokurorisë, vendimet e gjykatave të shkallës së parë, vendimet e gjykatave të apelit,

vendimet e Gjykatës së Lartë, ankesat e dërguara nga KLSH, përgjigjet e Prokurorisë së Përgjithshme ndaj këtyre ankesave, etj.

Grupi i punës nisi vlerësimin e dosjeve duke studiuar fillimisht 138 raporte të auditimit të rregullshmërisë të publikuara nga KLSH në vitin 2013. Numri i kallëzimeve të bëra në këtë vit nga KLSH është 38, për një numër total prej 94 personash të kallëzuar, të trajtuara në 31 çështje, siç rezulton në raportin përfundimtar të KLSH për vitin 2013. Në këtë vit, raportohet një dëm ekonomik prej 1.166.061.000 lekë, për sa i takon shkeljeve që janë pasuar me kallëzime penale.

Për qëllim të këtij studimi analiza u bë duke e ndarë procesin në dy faza kryesore:

Faza e parë – Gjatë kësaj faze u morën në analizë raportet e auditit që u bënë burim për kallëzimet penale dhe vetë kallëzimet penale nga KLSH;

Faza e dytë – Gjatë kësaj faze u morën në analizë vendimet e prokurorisë lidhur me këto kallëzime, si dhe vendimet e gjykatave në rastet kur çështjet u dërguan për gjykim.

Vlerësimi i raporteve të auditit dhe kallëzimeve penale të KLSH-së u bë nga një grup pune i përbërë nga 3 juristë, të cilët morën në vlerësim përputhshmërinë e fakteve të përmendura në raporte me ato të renditura në kallëzimet penale. Gjithashtu, grupi i punës vlerësoi aspektet formalë të kallëzimeve në raport me kërkesat e ligjit.

Me qëllim vlerësimin cilësor të vendimmarrjes së organit të akuzës dhe gjykatave, u ngrit një grup pune prej 5 avokatësh, duke improvizuar një trupë gjyqësore. Objekti i diskutimit nga ky grup ishte vlerësimi i vendimeve të prokurorit nëse ato do t'i nënshtroheshin shqyrtimit gjyqësor në rast ankimi eventuale, si dhe vlerësimi i vendimeve të gjykatave në rast se ato do t'i nënshtroheshin shqyrtimit nga një gjykatë më e lartë. Përmes debatit u arrit në konkluzione të cilat janë pjesë e raportit në vazhdim.

Gjatë studimit të raporteve të auditit dhe monitorimit të ecurisë së çështjeve penale, Res Publica synoi t'i japë përgjigje disa pyetjeve të ngritura dhe supozimeve të bëra që në fillim, bazuar në perceptime të grupit të punës dhe raporteve nga aktorë të ndryshëm, të cilat renditen si më poshtë:

Pyetjet kërkimore

1. Sa i favorshëm paraqitet kuadri ligjor në luftën kundër pandëshkueshmërisë në rastin e kallëzimeve penale nga KLSH?
2. Cila është metodologjia që KLSH përdor për të përzgjedhur institucionin e audituar dhe a arrin të auditohet i gjithë spektri i institucioneve sipas kësaj metodologjie?
3. Cila është procedura e përgatitjes së një kallëzimi penal nga KLSH?
4. A shoqërohen kallëzimet me dokumente dhe prova të domosdoshme?
5. Sa është numri i zyrtarëve të nivelit të lartë në raport me tërësinë e personave të kallëzuar?
6. Si paraqitet tipologjia e shkeljeve të kallëzuara dhe cila është figura e veprës penale që rezulton më shpesh e kallëzuar nga KLSH?

7. Sa është masa e dëmit të shkaktuar nga veprime që sipas KLSH përbëjnë vepër penale në raport me dëmin e shkaktuar nga veprime të tjera?
8. Sa të plota dhe të gjithanshme janë hetimet e prokurorisë?
9. A njoftohet kallëzuesi për çdo vendim të prokurorisë?
10. Sa është numri i ankimeve të KLSH dhe cilat janë mënyrat që KLSH ka ushtruar këtë të drejtë kundër vendimit të pushimit dhe vendimit të mosfillimit të ndjekjes penale të Prokurorit?
11. Sa është masa e vendimeve të pushimit dhe mosfillimit të hetimeve nga prokuroria?
12. A janë hetuar të gjitha çështjet e kallëzuara brenda afateve ligjore nga prokuroria?
13. Sa është kohëzgjatja e përfundimit të hetimit dhe gjykimit të çështjes që nga momenti i kallëzimit?
14. Sa është kohëzgjatja mesatare e gjykimit të çështjeve?
15. Sa është masa e dënimeve të dhëna nga gjykata në raport me çështjet e dërguara për gjykim?
16. A ka pasur ndryshime të vendimeve në gjykatat e apelit dhe Gjykatën e Lartë?
17. Sa është masa e dënimit të kërkuar nga prokurori në raport me maksimumin e dënimit të parashikuar nga Kodi Penal?
18. Sa është masa e pranimit nga gjykata të dënimeve të propozuara nga prokurorët?
19. Si paraqitet situata në lidhje me dënimet plotësuese dhe alternative të kërkuara nga prokurori dhe të dhëna nga gjykata?
20. A ka pasur raste të ngritjes së padisë civile brenda apo pas procesit penal për kërkimin e dëmit të shkaktuar?
21. Çfarë masash të tjera administrative apo civile janë marrë ndaj personave të kallëzuar?

IV. ANALIZA LIGJORE DHE STANDARDET E AUDITIMIT

Funksionimi dhe kompetencat e KLSH

Kontrolli i Lartë i Shtetit është organ kushtetues, që ka për kompetencë kontrollin ekonomik dhe financiar për përdorimin e buxhetit të shtetit dhe fondeve publike. Funksionet dhe kompetencat themelore të këtij institucioni janë të rregulluara në Kushtetutë, ndërsa ligji organik “Për organizimin dhe funksionimin e KLSH”, rregullon në mënyrë të detajuar se si do të organizohet dhe si do të funksionojë ky institucion.

Në Kushtetutë parashikohen në mënyrë të përgjithshme kufijtë e veprimtarisë që do të ushtrojë Kontrolli i Lartë i Shtetit, si:

- Kontrolli i veprimtarisë ekonomike të institucioneve shtetërore dhe personave të tjerë juridikë shtetërorë;
- Kontrolli i përdorimit dhe mbrojtjes së fondeve shtetërore;
- Kontrolli i veprimtarisë ekonomike të personave juridikë ku shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve, ose kur huatë, kreditë dhe detyrimet e tyre garantojnë nga shteti.

Qëllimi i kontrollit që kryen KLSH është përdorimi me efektivitet, efikasitet të fondeve publike, pronës publike dhe asaj shtetërore, zhvillimin e një sistemi të përshtatshëm të menaxhimit financiar, kryerjen si duhet të aktiviteteve administrative, si dhe informimin e publikut nëpërmjet publikimit të raporteve të tij.

Sa më lart, funksioni kryesor i KLSH është kontrollimi i mënyrës së administrimit të buxhetit të Republikës së Shqipërisë dhe fondeve publike.

Me “*buxhet*” do të kuptojmë tërësinë e të ardhurave, shpenzimeve dhe financimeve të qeverisjes qendrore e vendore dhe të fondeve speciale, të cilat miratohen me ligj nga Kuvendi i Shqipërisë ose me vendim të këshillit të njësisë së qeverisjes vendore. Ndërsa me “*fonde publike*” do të kuptojmë të gjitha fondet, përfshirë edhe fondet e Bashkimit Evropian dhe të donatorëve të tjerë, të cilat mblidhen, arkëtohen, mbahen, shpërndahen e shpenzohen nga njësitë e sektorit publik dhe që përbëhen nga të ardhurat, shpenzimet, kreditë dhe grantet për njësitë e sektorit publik.

Në ligjin për funksionimin dhe organizimin e KLSH përcaktohen kompetencat specifike që ka KLSH, të cilat i grupojmë si më poshtë:

- Auditimin dhe zbatimin e buxhetit, duke përfshirë llogaritë vjetore të buxhetit;
- Auditimin e mbledhjes së të ardhurave publike;
- Auditimin e përdorimit, administrimit dhe mbrojtjes së fondeve publike dhe pronës publike apo shtetërore;
- Auditimin e pasqyrave financiare vjetore;
- Auditimin e sistemeve të auditimit të brendshëm të sektorit publik;
- Auditimin e përdoruesve të fondeve publike të ofruara nga Bashkimi Evropian ose organizata të tjera ndërkombëtare, me përjashtim të rasteve kur është parashikuar ndryshe me ligj të veçantë.

Subjektet që mbikëqyren nga KLSH

Në ligjin për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit janë parashikuar subjektet, ndaj të cilave KLSH do të ushtrojë kontroll mbi mënyrë e menaxhimit të buxhetit dhe fondeve publike.

Konkretisht subjekt të auditimit nga KLSH do të jenë:

- *Organet e qeverisjes qendrore*

Në kategorinë “organe të qeverisjes qendrore” përfshihen organet e pushtetit ekzekutiv, legjislativ dhe gjyqësor, organet e krijuara me Kushtetutë, si dhe organet të krijuara me ligj ose me Vendim të Këshillit të Ministrave, që kanë si veprimtari të tyre parësore përmbushjen e funksioneve të qeverisjes qendrore.

- *Njësitë e qeverisjes vendore*

Njësitë e vetëqeverisjes vendore janë bashkitë dhe qarqet, të cilat realizojnë vetëqeverisjen vendore në Republikën e Shqipërisë¹.

- *Përdoruesit e fondeve publike të Bashkimit Evropian dhe të organizatave të tjera ndërkombëtare*

Me fonde të Bashkimit Evropian do të kuptojmë asistencën në kuadër të zbatimit të Instrumentit të Asistencës së Para anëtarësimit (IPA) dhe çdo asistencë tjetër që i jepet Republikës së Shqipërisë nga Bashkimi Evropian. Çdo person juridik publik apo privat që merr fonde nga Bashkimi Evropian do t’i nënshtrohet kontrollit financiar nga KLSH.

I njëjti rregull vlen edhe për fondet e përfituara nga asistencë e donacione që vijnë nga organizata të tjera ndërkombëtare.

- *Personat juridik në të cilët shteti ka më shumë se gjysmën e pjesëve ose të aksioneve, ose kur huatë, kreditë dhe detyrimet e tyre garantohen nga shteti;*

Persona juridikë, subjekt i kontrollit nga KLSH, janë ato subjekte të së drejtës ku shteti mund të zotërojë më shumë se gjysmën e aksioneve, të gjithë aksionet apo kur shteti garanton huatë, kreditë dhe detyrimet që këto persona juridikë kanë. Shembull ku shteti zotëron të gjitha akionet e personit juridik është Operatori i Shpërndarjes së Energjisë Elektrike (OSHEE sha), i cili funksionon si shoqëri aksionere, organizimi i së cilës bëhet në përputhje me ligjin “Për tregtarët dhe shoqëritë tregtare”. Aksionet e kësaj shoqërie janë 100% në pronësi të shtetit.

Përgjithësisht, organizimi dhe funksionimi i këtyre shoqërive mbështetet tek ligji “Për tregtarët dhe shoqëritë tregtare”. Krijimi i tyre bëhet me akte nënligjore si Vendime të Këshillit të Ministrave.

- *Partitë politike, për fondet që u janë akorduar nga Buxheti i Shtetit*

Në nenin 17 të ligjit për partitë politike, parashikohet se burimet financiare dhe materiale të partive politike përbëhen nga kuotat e anëtarësisë, nga fondet publike, duke përfshirë edhe ndihmën financiare në masën e caktuar në buxhetin e shtetit të miratuar me ligj nga Kuvendi.

Sa më sipër, Kontrolli i Lartë i Shtetit do të monitorojë veprimtarinë ekonomike të partive politike vetëm për pjesën e buxhetit që financohet nga shteti.

- *Entet publike, për fondet që u janë akorduar nga Buxheti i Shtetit*

Me *ent publik* do të kuptohet çdo subjekt i së drejtës publike joshtetëror, i krijuar me ligj dhe që synon realizimin e një interesi publik².

Ndryshe nga organet e qeverisjes qendrore, entet publike kanë pavarësi dhe autonomi financiare. Ato jo domosdoshmërisht financohen çdo vit nga buxheti i shtetit. Zakonisht këto subjekte financohen nga shteti në fillim të krijimit të tyre dhe pritet që në të ardhmen të fitojnë pavarësi të plotë. Në këto kushte veprimtaria e tyre mbikëqyret nga KLSH për pjesën që financohet nga buxheti i shtetit dhe për përdorimin e të ardhurave të veta, pasi kjo konsiderohet gjithashtu pasuri publike. Raste të enteve publike mund të përmendim EKB, Enti Rregullator i Ujit etj.

- *Shoqatat, për fondet që u janë akorduar nga Buxheti i Shtetit*

Në konceptin e organizatave jofitimprurëse do të përfshihen shoqatat, fondacionet dhe qendrat, veprimtaria e të cilave zhvillohet në mënyrë të pavarur dhe pa u ndikuar nga shteti³.

2 Ligji Nr. 8480, datë 27.05.1999 “Për funksionimin e organeve kolegjiale të administratës shtetërore dhe enteve publike

3 Ligji Nr. 8788, datë 07.05.2001 “Për Organizatat Jofitimprurëse”

Ligji Për Organizatat Jofitimprurëse njeh si burime të të ardhurave të organizatës të ardhurat që përfitohen nga kuotizacioni, kur ka të tilla, fonde, grante dhe donacionet e ofruara nga subjektet private ose publike, vendas ose të huaj, si dhe të ardhurat nga veprimtaria ekonomike dhe pasuritë në pronësi të organizatës jofitimprurëse.

Organizatat jofitimprurëse financohen edhe nga buxheti i shtetit, sipas parashikimeve ligjore të përcaktuara në Ligjin nr. 10093, datë 09.03.2009 “Për organizimin dhe funksionimin e agjencisë për mbështetjen e shoqërisë civile”. Për këtë pjesë të financimit KLSH ka të drejtë të ushtrojë kontrollit financiar të këtyre organizatave.

Auditimi i veprimtarisë së tyre, kur ato financohen nga buxheti i shtetit, parashikohet dhe në nenin 41 të ligjit për OJF-të, në të cilin parashikohet se:

“Organet kompetente shtetërore kanë të drejtë të mbikëqyrin organizatat jofitimprurëse përsa i përket zbatimit të legjislacionit tatimor, doganor, të sigurimeve shoqërore, të lejimit të ushtrimit të veprimtarisë ekonomike, të kontraktimit të ushtrimit të shërbimeve publike e sociale, si dhe për përmbushjen e veprimtarive të tyre me fonde të Buxhetit të Shtetit”.

Sa më sipër, OJF-të do të kontrollohen nga KLSH për pjesën e të ardhurave dhe veprimtarive që financohen nga buxheti i shtetit ose nga fondet e Bashkimit Evropian që jepen përmes vendimmarrjes së organeve shtetërore (përjashtohen këtu fondet e Bashkimit Evropian që akordohen në marrëdhënie të drejtpërdrejtë mes BE dhe organizatës përfituese).

- Çdo subjekt tjetër i përcaktuar me ligj të veçantë

Ligji për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit e lë të hapur listën e institucioneve që i nënshtrohen kontrollit financiar. Nëse një ligj i posaçëm përcakton se institucioni që ky ligj rregullon, i nënshtrohet kontrollit financiar, pavarësisht se ky subjekt nuk është parashikuar në ligjin për KLSH, bazuar në këtë pikë të ligjit ai do të nënshtrohet kontrollit financiar nga KLSH.

Auditimet që kryen KLSH

Ndonëse në Kushtetutë përdoret termi “kontroll” dhe jo auditim siç është parashikuar në ligjin për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit, këto dy terma kanë të njëjtin kuptim, duke përfshirë auditimin financiar, auditimin e performancës, auditimin e IT-së, si dhe auditimin e kombinuar të tyre. Llojet e auditimit dhe specifikat e secilit janë të parashikuar në ligjin për organizimin dhe funksionimin e KLSH, si dhe në rregulloren e brendshme. Më poshtë analizojmë kuptimin e secilit auditim.

Auditimi financiar (neni 11)

Me auditim financiar do të kuptojmë një vlerësim të pavarur, që rezulton në një opinion me siguri të arsyeshme, nëse gjendja e raportuar financiare e një subjekti të audituar, rezultatet dhe përdorimi i burimeve, janë paraqitur në mënyrë të drejtë dhe në përputhje me kuadrin ligjor të raportimit financiar. Në auditimet financiare KLSH duhet të përcaktojë nëse rezultatet dhe gjendja financiare e raportuar e subjektit që auditohet, si dhe përdorimi i burimeve, janë paraqitur saktë dhe në përputhje me rregullat e raportimit financiar.

Auditimi i përputhshmërisë (neni 12)

Me auditim të përputhshmërisë kuptojmë dhënien e një vlerësimi objektiv, profesional e të pavarur, mbi shkallën e ndjekjes nga subjekti i audituar, të rregullave, ligjeve dhe rregulloreve, politikave, kodeve të vendosura apo termave dhe kushteve, mbi të cilat është rënë dakord.

Konkretisht në auditimet e përputhshmërisë, KLSH duhet të përcaktojë:

- nëse të ardhurat dhe shpenzimet kanë qenë në përputhje me ligjin e Buxhetit të Shtetit, me aktet përkatëse ligjore e nënligjore dhe me parimet e ligjit për menaxhimin financiar dhe kontrollin;
- nëse janë zbatuar parimet e përgjithshme të sistemit të menaxhimit financiar të sektorit publik dhe të sjelljes së zyrtarëve të sektorit publik.

Auditimi i performancës (neni 13)

“Auditimi i performancës” ka të bëjë me auditimin e ekonomicitetit, efikasitetit dhe efektivitetit të përdorimit të burimeve financiare dhe përfshin:

- auditimin e ekonomicitetit, me të cilin do të kuptojmë minimizimin e kostos së burimeve që përdoren për një veprimtari publike, duke mos cenuar cilësinë e saj;
- auditimin e efikasitetit, me të cilin do të kuptojmë marrja e rezultateve maksimale për veprimtarinë publike me anë të përdorimit të burimeve, duke modifikuar proceset, strukturat dhe gjithë zinxhirin ekonomik të vlerës, në përputhje me standardet kombëtare e ndërkombëtare dhe praktikatat më të mira;
- auditimin e efektivitetit, që nënkupton vlerësimin e rezultateve përfundimtare dhe objektivave të vendosura, në përputhje me politikat e subjektit të audituar.

Auditimi i performancës mund të kryhet në çdo moment që konsiderohet i nevojshëm nga KLSH. Pas përfundimit të auditimit të performancës, KLSH publikon raportet mbi këtë auditim.

Auditimi i teknologjisë së informacionit (neni 14)

Në auditimet e IT-së, KLSH mbledh dhe vlerëson provat, për të përcaktuar nëse një sistem kompjuterik mbron asetet, ruan integritetin e të dhënave, lejon që synimet e subjektit që auditohet të arrihen në mënyrë efektive dhe përdor burimet në mënyrë efikase.

Auditim i rregullshmërisë

Një nga auditimet specifike, i cili nuk është rregulluar sipas një dispozite konkrete, por është parashikuar në nenin 3 të ligjit nr. 154/2014 “Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shtetit” në pjesën e përkufizimeve, është auditimi i rregullshmërisë.

Ky auditim përfshin konkretisht:

- Verifikimin e përgjegjësisë financiare të subjekteve përgjegjëse, i cili përfshin ekzaminimin dhe vlerësimin e të dhënave financiare, si dhe shprehjen e mendimeve për pasqyrat financiare;

- Verifikimin e përgjegjësisë financiare të njësive të qeverisjes së përgjithshme;
- Auditimin e sistemeve financiare dhe transaksioneve, duke përfshirë edhe vlerësimin e përputhshmërisë me ligjet dhe rregulloret;
- Auditimin e sistemit të kontrollit të brendshëm financiar publik dhe të funksionimit të auditimit të brendshëm;
- Auditimin e integritetit dhe përputhshmërisë së vendimeve administrative të marra nga subjekti i audituar, dhe raportimin e të gjitha çështjeve të tjera që dalin nga apo që lidhen me auditimin, të cilat Kontrolli i Lartë i Shtetit i konsideron të rëndësishme për t'u bërë publike.

Standardet e Auditimit

Auditimet bëhen mbi bazë të disa procedurave dhe metodave, të cilat duhet të zbatohen me përpikmëri nga kontrollorët, me qëllim garantimin e paanshmërisë dhe efikasitetit gjatë kryerjes së auditimit.

Standardet e kontrollit të KLSH japin një kuadër të gjerë për të gjithë kontrollorët, në mënyrë që puna e tyre të shërbejë për përmirësimin e administrimit publik, të mbikëqyrjes e të përgjegjshmërisë. Këto standarde, nuk tentojnë të zëvendësojnë metodikat apo rregulloret e veçanta, për tipe të ndryshme kontrolli, por ato përfaqësojnë kërkesa të miratuara, të cilat lënë vend që kontrollorët, gjatë punës së tyre, t'i përgjigjen rrethanave e fakteve që ka çdo subjekt kontrolli. Audituesit gjatë planifikimit, ushtrimit dhe raportimit të punës së tyre duhet të jenë kompetentë, objektivë e të pavarur, si dhe të vlerësojnë sistemet e kontrollit të brendshëm⁴.

Parimet kryesore mbi të cilat duhet të bazohet veprimtaria e audituesve janë:

- *Llogaridhënia e institucioneve publike*⁵

Një ndër mjetet kryesore që realizon përgjegjshmërinë e qeverisë para publikut është **k kontrolli shtetëror**. Dy janë format kryesore të kontrollit shtetëror në vendin tonë dhe në të gjitha vendet me demokraci të zhvilluar:

- *K kontrolli i jashtëm*, i cili kryhet kryhet nga Kontrolli i Lartë i Shtetit. Kontrolli i jashtëm, mund të përshkruhet si një “*ekzaminim i pavarur dhe raportim publik i transaksioneve, treguesve, operacioneve financiare dhe të tjera veprimtari të ekzekutivit, nga kontrollorët që veprojnë në përputhje me dispozitat ligjore*”.

- *K kontrolli i brendshëm* është një aktivitet vlerësues, i ngritur brenda një subjekti publik, për të shqyrtuar, vlerësuar dhe raportuar mbi llogaritë e tyre, për financën dhe veprimet e tjera, me qëllim që të ndihmojë subjektin përkatës për të ushtruar përgjegjësitë e tij në mënyrë efektive. Ky kontroll kryhet nga strukturat e kontrollit të ministrive, institucioneve qendrore, agjencive, enteve, ndërmarrjeve publike, etj

- *Pavarësia*

Një nga parimet themelore të auditimit është që organet publike të jenë të pavarura dhe

⁴ Standardet e Kontrollit të KLSH-së fq.5

⁵ Po aty

objektive në ushtrimin e kontrollit, me qëllim që rezultatet që do dalin pas auditimit të jenë të besueshme. Është e rëndësishme mbrojtja e pavarësisë nga ndikimet politike, me qëllim që të mbahet qendrim i paanshëm në ushtrimin e përgjegjësisë nga kontrolluesit⁶. Parimi i drejtësisë, i paanësisë dhe objektivitetit janë parashikuar dhe në Kodin e Procedurës Administrative, të cilat duhet të zbatohen nga organet publike.

- *Efektiviteti dhe efienca*

Kontrollorët dhe strukturat drejtuese në KLSH duhet të bëjnë vlerësime objektive në kontrollin e subjekteve dhe ndërmarrjeve publike. Ata duhet të jenë të drejtë në vlerësimet që realizojnë dhe në raportimin e rezultateve të kontrollit. Cilësia e aftësive teknike të grupit të kontrollit duhet t'i përgjigjet kompleksitetit të kontrollit. Kontrollorët duhet të kuptojnë situatat, të kontrollojnë dobësitë, mangësitë në mbajtjen e dokumentacionit, gabimet dhe transaksionet e dyshimta ose të dhënat që mund të flasin për mashtrim, shpenzime të parregullta ose të paligjshme, veprime të paautorizuara, dëme, paaftësi ose mungesë ndershmërie. Informacioni rreth një subjekti kontrolli, i fituar gjatë punës së kontrollorit, nuk duhet të përdoret për qëllime të tjera jashtë fushës së kontrollit.

- *Konflikti i interesave*

Ndërmjet kontrollorit dhe subjektit të kontrollit duhet të shmanget konflikti i interesave. Me konflikt interesi kuptohet konflikti ndërmjet interesit privat dhe interesit publik gjatë marrëdhënieve juridike të punës në KLSH. Konflikti i interesit është situata në të cilën punonjësi i KLSH-së ka një interes personal të tillë që ndikon ose mund të ndikojë në paanshmërinë ose objektivitetin e kryerjes së detyrës zyrtare. Rastet e konfliktit të interesave janë të përcaktuara në Ligjin “Për parandalimin e konfliktit të interesave në ushtrimin e funksioneve publike”. Punonjësi duhet të veprojë gjithnjë në interes të institucionit dhe veprimtaria e çdo punonjësi duhet të jetë në përputhje me ligjet, rregullat dhe misionin e KLSH-së⁷.

- *Kompetenca*

Kontrollori dhe KLSH duhet të zotërojnë kompetencën e kërkuar. Kontrollori dhe KLSH duhet të tregojnë kujdesin e duhur në zbatimin e standardeve të kontrollit. Kjo përmbledh kujdesin e duhur në planifikim, specifikim, mbledhjen dhe vlerësimin e evidencës, nxjerrjen e konkluzioneve, si dhe në raportimin e zbulimeve, konkluzioneve e të rekomandimeve. Punonjësit e KLSH-së nuk duhet të marrin përsipër kryerjen e detyrave për të cilat ata nuk janë kompetentë dhe të aftë profesionalisht për ta realizuar atë me sukses⁸.

Përzgjedhja e subjekteve të cilat i nënshtrohen auditimit nga KLSH

Bazuar në ligjin për organizimin dhe funksionimin e KLSH, si dhe në rregulloren e brendshme, KLSH bën planin e auditimit në fillim të çdo viti kalendarik. Kriteret e përzgjedhjes së subjekteve që i nënshtrohen auditimit janë parashikuar në udhëzimin nr.4, datë 31.12.2015. Sipas udhëzimit plani vjetor i auditimit duhet të përgatitet mbi bazën e riskut, në mënyrë që t'i jepet përparësi njësisë, subjekteve, fushave dhe veprimtarive që vlerësohen të kenë risk të lartë⁹.

6 Po aty
7 Kodi i Etikës

8 Po aty, fq. 8

9 Pika 1 e Udhëzimit nr.4, datë 31.12.2015 “Për hartimin e planit vjetor të auditimeve të KLSH-së bazuar në vlerësimin e riskut”

Në udhëzim janë përcaktuar edhe komponentët që duhet të merren parasysh për të vlerësuar riskun, të cilat po i përshkruajmë si më poshtë:

Materialiteti financiar, me të cilin do të kuptojmë vëllimin e aktivitetit financiar të subjektit, që do të thotë me fjalë të thjeshta se subjektet që përdorin një pjesë të madhe të buxhetit do të kenë më shumë probabilitet për t'u përzgjedhur sesa subjektet që përdorin një pjesë shumë të vogël të buxhetit.

Kompleksiteti i aktiviteteve, një element ky që përmban një risk shumë të lartë pasi aktivitetet komplekse kanë më shumë gjasa për të mos u zbatuar në mënyrë të plotë, si dhe nga ana tjetër kanë një kosto shumë të lartë dhe për këtë arsye ky komponent ka një rëndësi të madhe në përzgjedhjen e subjekteve.

Materialiteti operacional, i cili ka të bëjë me investimet që bën subjekti për vepra strategjike. Ky komponent ka një rëndësi jo në aspektin financiar, por në cilësinë e implementimit të investimit, pasi këto projekte nuk kanë vetëm risk financiar por edhe operacional që përfshin cilësinë e punimeve, pagesat jo në përputhje me gjendjen aktuale të punimeve, mbikëqyrjen dhe marrjen në dorëzim të objekteve.

Mënyra e organizimit të subjektit, i cili përshin disa faktorë si besimi te menaxhimi, niveli i ndryshimit, auditimi i brendshëm, të cilët kanë rëndësi në vlerësimin e riskut. Menaxherët e mirë i zgjidhin problemet në mënyrë më efikase dhe kanë më shumë gjasa të identifikojnë dhe të zbusin risqet e veprimtarisë sesa menaxherët e dobët, që do të thotë që njësitë e ndara nga drejtoria e organizatës, institucionit, entit etj. kanë risk më të lartë në veprimtarinë e tyre. Gjithashtu ndryshimi i shpeshtë i stafit dhe niveli profesional i punonjësve ndikojnë në arritjen e objektivave dhe cilësinë e subjektit. Një tjetër faktor i rëndësishëm është funksionimi i strukturave të auditimit të brendshëm.

Natyra e sistemeve dhe teknologjia e informacionit janë dy faktorë që ndikojnë në vlerësimin e riskut. Subjektet me sisteme të dobëta të teknologjisë së informacionit, si dhe njohuritë e pamjaftueshme për këto sisteme, bëjnë që subjektet të ekspozohen në një shkallë të lartë të riskut për shmangie. Nivelet e larta të arkëtimit me lekë në dorë (cash) apo delegimi i përgjegjësi në administrimin e vlerave monetare, krijojnë hapësira për mashtrim dhe korrupsion.

Ndjeshmëria politike dhe reputacioni. Disa subjekte mund të kenë më shumë ndjeshmëri dhe interes për publikun se disa të tjerë, si rrjedhojë publiku dhe media mund të jenë më të interesuara për raportet e auditimit nga KLSH. Ose disa fusha veprimtarie të subjektit kanë një profil më të lartë mediatik, ku problemet mund të gjenerojnë një nivel të lartë risku për reputacionin e subjektit.

Historiku i auditimeve dhe koha e auditimit të fundit janë faktorë të rëndësishëm, pasi rezultatet e auditimeve të mëparshme përbëjnë një bazë të mirë për vlerësimin e riskut, pasi nga të gjithë departamentet e auditimit zotërohet informacioni i nevojshëm për subjektet e auditimeve të mëparshme. Gjithashtu nga çdo auditim ka faktorë rezistence, hezitimi etj., prandaj edhe subjektet me risk të lartë duhet të auditohen më shpesh.

Dërgimi i kallëzimeve penale në prokurori, si një kompetencë e veçantë e KLSH

Një nga kompetencat thelbësore që ka KLSH është t'u drejtohet organeve të ndjekjes penale në rastet kur ndjekja e mëtejshme e zbulimeve nga auditimi është në kompetencë të këtyre organeve¹⁰.

Ndjekja penale, kryerja e hetimeve dhe ngritja e akuzës për një vepër penale në gjykatë është në kompetencë të organit të akuzës, prokurorisë. Prokuroria dhe policia marrin dijeni për veprën penale me iniciativën e vet dhe me njoftimin e bërë nga të tjerët.

Në nenin 281 të Kodit të Procedurës Penale parashikohen rastet kur nëpunësit publikë kanë detyrimin të bëjnë kallëzim penal, pavarësisht nëse në ligjin organik të tyre është parashikuar ose jo ky detyrim:

1. Nëpunësit publikë, të cilët gjatë ushtrimit të detyrës ose për shkak të funksioneve a të shërbimit të tyre, marrin dijeni për një vepër penale që ndiqet kryesisht, detyrohen të bëjnë kallëzim me shkrim edhe kur nuk është individualizuar personi të cilit i atribuohet vepra penale.

...

3. Kur, gjatë një procedimi civil ose administrativ, zbulohet një fakt që përbën vepër penale që ndiqet kryesisht, organi përkatës bën kallëzim te prokurori.

Kontrolli i Lartë i Shtetit duke qenë se ka si funksion kryesor kontrollin financiar të institucioneve dhe subjekteve të tjera që financohen nga buxheti i shtetit apo nga fonde të Bashkimit Evropian, mund të konstatojë dhe veprat penale, konkretisht veprat që lidhen me shpërdorimin e detyrës, falsifikimin, pengimin për të kryer detyrën, shkeljen e barazisë në tendera apo ankande publike, etj. Në rast se KLSH konstaton që është kryer një vepër penale, ai duhet të bëjë kallëzim në prokurori. Ky detyrim buron jo vetëm nga neni 281 i KPP, por edhe nga ligji për organizimin e KLSH dhe rregullorja e brendshme.

Bashkëpunimi i KLSH me organet e prokurorisë luan një rol të rëndësishëm në luftën kundër korrupsionit, veçanërisht në luftën kundër mashtrimit financiar. Bashkëpunimi me prokurorinë shtrihet dhe në fushën e shkëmbimit të informacionit, mbi ndjekjen dhe gjendjen e ecursë së çështjeve dhe procedimeve penale, me qëllim rritjen e efektivitetit të luftës kundër korrupsionit në të gjitha nivelet e administratës publike.

Për të përforcuar bashkëpunimin, përveç parashikimeve në aktet ligjore, KLSH dhe prokuroria mund të nënshkruajnë një marrëveshje dypalëshe, ku të përcaktojnë përgjegjësitë dhe të drejtat e palëve lidhur me realizimin dhe ndjekjen e procedurave për rastet e kallëzimeve për vepra penale të shpërdorimit të detyrës nga nëpunës publikë apo të tjera sipas përcaktimeve të Kodit Penal, të identifikuar gjatë kryerjes së auditimeve nga KLSH.

Për këtë arsye, më datë 28.06.2012 midis KLSH dhe Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm është nënshkruar një marrëveshje bashkëpunimi, me objekt realizimin e bashkëpunimit të ndërsjelltë ndërmjet palëve, për shkëmbimin e informacioneve, me qëllim evidentimin e saktë të shkeljeve, që përbëjnë vepër penale në fushën e administrimit të fondeve publike, administrimit të pronës publike dhe privatizimit të saj.

10 Neni 15, pika gj) e ligjit nr.154/2014 "Për organizimin dhe funksionimin e Kontrollit të Lartë të Shteti", Rregullorja e Brendshme e KLSH

Gjithashtu, përveç marrëveshjes së mësipërme, më herët, në datën 06.05.2009 është nënshkruar Memorandumi i Bashkëpunimit midis Prokurorit të Përgjithshëm, Ministrit të Brendshëm, Ministrit të Financave, Drejtorit të Shërbimit Informativ Shtetëror, Inspektorit të Përgjithshëm të Inspektoratit të Lartë të Deklarimit dhe Kontrollit të Pasurive dhe Kryetarit të Kontrollit të Lartë të Shtetit, me qëllimin rritjen e cilësisë së hetimit dhe ushtrimit të ndjekjes penale për veprat penale në fushën e krimit ekonomik dhe korrupsionit.

Kallëzimet penale

Kur një nënpunës publik konstaton që është kryer një vepër penale, ai duhet ti paraqesë prokurorit ose oficerit të policisë gjyqësore një kallëzim penal.

Kallëzimi duhet të përmbajë elementët e mëposhtëm¹¹:

- Elementet thelbësore të faktit
- Burimet e provës
- Gjeneralitet, banimin dhe çdo gjë tjetër që vlen për identifikimin e personit, të cilit i atribuohet fakti
- Të dhënat e personit të dëmtuar
- Të dhënat e personave që janë në gjendje të sqarojnë rrethanat e faktit

Përveç këtyre elementeve, kallëzimi që dërgohet nga KLSH duhet të shoqërohet dhe me këto dokumenta¹²:

- Një relacion përmbledhës të faktit të konstatuar dhe elementeve të veprës penale të dyshuar;
- Procesverbalet dhe akt-verifikimet dhe çdo document tjetër të mbajtura nga kontrollorët e KLSH, në lidhje me faktin e konstatuar dhe elementeve të veprës penale të dyshuar;
- Me observacionet e personave përgjegjës, në të cilat paraqiten pretendimet e tyre;
- Çdo dokument tjetër që është i nevojshëm për të vërtetuar konstatimet e KLSH-së, në lidhje me kryerjen e veprës penale për të cilën është bërë kallëzimi.

Pas regjistrimit të kallëzimit të bërë nga KLSH, një kopje e kallëzimit, së bashku me relacionin përmbledhës i dërgohet Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm.

Gjatë fazës së hetimeve paraprake, me qëllim që të sqarohen në mënyrë të plotë rrethanat dhe faktet objekt hetimi, midis prokurorit që po ndjek procedimin penal dhe kontrollorëve që kanë ndjekur rastin, kur është e nevojshme mund të organizohen takime.

Gjithashtu kur gjatë hetimeve paraprake, del e nevojshme të kryhen kontrole më të plota ose duhen verifikuar probleme të tjera që kanë dalë nga hetimi, KLSH pas kërkesës së prokurorit të çështjes, do të kryejë verifikimet e duhura dhe njofton Prokurorinë për konkluzionet e arritura.

11 Pika 4 e nenit 281 të Kodit të Procedurës Penale.

12 Neni 2 i Marrëveshjes së Bashkëpunimit të lidhur midis KLSH dhe Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm

Informimi i KLSH mbi vendimin e prokurorisë

Në përfundim të hetimit të procedimeve penale të regjistruara mbi bazën e kallëzimit të bërë nga KLSH, drejtuesi i prokurorisë kompetente, informon KLSH për mënyrën e përfundimit të tyre, duke dërguar një kopje të vendimit të mosfillimit apo të pushimit të ndjekjes penale ose kërkesës për gjykim.

Ankimi i vendimeve të prokurorisë

Pas verifikimit të kallëzimit prokurori mund të vendos mosfillimin e procedimit në rast se ekzistojnë rrethana që nuk lejojnë procedimin, ndërsa në rastet kur prokuroria zhvillon hetimet paraprake mund të vendosë pushimin e procedimit ose dërgimin e çështjes për gjykim. Ligji bën një diferencim në lidhje me legjitimitimin e ankuesve në rastin e mosfillimit të ndjekjes penale dhe atë të pushimit të procedimit.

Në nenin 291 të Kodit të Procedurë Penale parashikohet:

“1. Kur ekzistojnë rrethanat që nuk lejojnë fillimin e procedimit, prokurori jep vendim të arsyetuar për mosfillimin e procedimit.

2. Vendimi u njoftohet menjëherë atyre që kanë bërë kallëzim ose ankim, të cilët mund ta kundërshtojnë atë në gjykatë, brenda pesë ditëve nga njoftimi i vendimit.

Në nenin 329 KPP parashikohet:

“Kundër vendimit të pushimit të akuzës ose të çështjes mund të bëjnë ankim në gjykatën e rrethit gjyqësor i dëmtuari dhe i pandeburi.

2. Gjykata, kur e gjen të drejtë ankimin e të dëmtuarit vendos që betimet të vazhdojnë, ndërsa kur pranon ankimin e të pandeburit ndryshon vendimin e pushimit me formulim më të favorshëm për të pandeburin.

3. Kundër vendimit të gjykatës mund të bëhet ankim në gjykatën e apelit nga prokurori, i dëmtuari dhe i pandeburi.”

Siç konstatohet nga dispozitat e mësipërme, interpretimi literal sugjeron që në rastin e vendimit për mosfillimin e procedimit, dispozita është shumë e qartë përse i përket subjekteve që kanë të drejtë të bëjnë ankim kundër këtij vendimi. Të drejtën për të bërë ankim e ka si kallëzuesi ashtu edhe personi i dëmtuar. Në këtë rast nëse për një kallëzim të KLSH, prokuroria vendos mosfillimin e procedimit, KLSH (si kallëzues, por jo i dëmtuar) ka të drejtë t'i drejtohet gjykatës kundër këtij vendimi.

Ndërsa në rastet kur prokuroria vendos pushimin e procedimit, dispozita shprehet se kundër këtij vendimi ka të drejtë të bëjë ankim (vetëm) personi i dëmtuar ose i pandeburi, duke mos ia njohur shprehimisht këtë të drejtë personit që bën kallëzim.

Interpretimi i nenit 329 të KPP është bërë objekt gjykimi edhe nga Gjykata e Lartë, e cila me Vendimin Unifikues nr. 2, datë 20.06.2013 është shprehur se:

“Sa më sipër, Kolegjet e Bashkuara të Gjykatës së Lartë duke qartësuar arrijnë në konkluzionin njëses se: të drejtën për të paraqitur ankim në gjykatë kundër vendimit të pushimit të akuzës ose të çështjes penale, e ka vetëm personi i dëmtuar nga vepra penale, subjekt ky që mund të jetë

njëherazi edhe kallëzues, por kallëzuesit që nuk janë të dëmtuar nga vepra penale nuk legjitimohen nga ligji procedural penal të ushtrojnë të drejtën e ankimit sipas nenit 329 të K.Pr.Penale.”

Sa më sipër, në teori, KLSH-së si subjekt kallëzues, teorikisht mund t'i krijohen pengesa për të ushtruar të drejtën për të bërë ankim ndaj vendimit të pushimit të procedimit, sepse nuk është subjekti i dëmtuar nga vepra penale. Megjithatë, pyetja që ngrihet është a mund të konsiderohet KLSH subjekt i dëmtuar, pasi mbron interesat pasurorë të shtetit? Nëse përgjigjia do ishte po, atëherë ky subjekt legjitimohet të bëjë ankim kundër vendimit të pushimit të procedimit. Ky është një diskutim i cili nuk ka marrë ende një zgjidhje përfundimtare nga praktika gjyqësore.

Pavarësisht sa më lart, KLSH pranon zyrtarisht se praktika gjyqësore është konsoliduar në drejtimin që e legjitimon KLSH në bërjen e ankimit ndaj vendimeve të prokurorit për pushimin apo mosfillimin e ndjekjes penale. Gjithsesi shqetësimi ynë vjen nga fakti që në praktikë janë evidentuar raste kur gjykatat nuk e kanë interpretuar gjithnjë kështu të drejtën e kallëzuesit për t'u ankuar ndaj vendimit të pushimit të hetimeve. Në një studim të Komitetit të Helsinkit, evidentohen raste konkrete kur gjykatat kanë bërë një interpretim literal të dispozitës, duke anashkaluar frymën e ligjit dhe duke cenuar aksesin në gjykatë të subjektit kallëzues¹³.

Me ligjin nr. 35/2017 janë miratuar disa ndryshime e shtesa në Kodin e Procedurës Penale, ku ndërmjet të tjerëve ka ndryshuar edhe neni 329 i këtij kodi. Neni i ri, në ndryshim nga përmbajtja e nenit të vjetër, nuk parashikon se cilët janë subjektet që e vënë në lëvizje gjykatën për të kundërshtuar vendimin e pushimit të hetimit nga prokurori. Ky nen i ri sqaron disa detaje teknike se si veprohet nga gjykata në këto raste, por bie në sy përmbajtja e pikës 6 të tij, e cila shprehet se të drejtën për të kundërshtuar vendimin e gjykatës e ka viktimi dhe i pandehuri. Përsëri duket se përmbajtja e re e këtij neni, në rastin e një interpretimi literal, përjashton kallëzuesin nga e drejta për të vënë në lëvizje gjykatën. Reforma në drejtësi duket se nuk i ka dhënë ende një zgjidhje efektive finale problemit të konstatuar në legjislacionin ekzistues. Për më tepër, vështirësia në praktikën gjyqësore është edhe më e theksuar sepse është ende në fuqi Vendimi Unifikues nr. 2, datë 20.06.2013, i cili shprehet se kallëzuesit që nuk janë të dëmtuar nga vepra penale nuk legjitimohen të ushtrojnë të drejtën e ankimit. Vendimet unifikuese janë të detyrueshëm për t'u zbatuar nga gjyqtarët e të dy shkallëve.

Megjithatë, sic raporton vetë KLSH, ky problem nuk është evidentuar në rastin e ankimeve nga ky institucion.

Veprat penale, për të cilat KLSH bën më shpesh kallëzim penal

Disa nga veprat penale për të cilat Kontrolli i Lartë i Shtetit, bën kallëzim më shpesh në prokurori janë:

- *Shpërdorimi detyrës (neni 248 i Kodit Penal)*

Me veprën penale të shpërdorimit të detyrës, do të kuptojmë kryerjen ose moskryerjen me

¹³ http://www.ahc.org.al/wp-content/uploads/2016/12/RAPORT_STUDIMOR_PR_VENDIMET_E_PROKURORIS_PR_MOSFILLIMIN_DHE_PUSHIMIN_E_PROCEDIMEVE_PENALE.pdf

dashje e veprimeve a mosveprimeve në kundërshtim me ligjin, që përbën mospërmbyshje të rregullt të detyrës, nga personi që ushtron funksione publike, kur i kanë sjellë atij ose personave të tjerë përfitime materiale ose jomateriale të padrejta a kanë dëmtuar interesat e ligjshëm të shtetit, të shtetasve dhe të personave të tjerë juridikë.

Kjo është një dispozitë e bardhë, e cila i referohet akteve të tjera ligjore e nënligjore, që normojnë punën e personit që ushtron funksione publike¹⁴. Sa më sipër, për ligjvënësin cenimi i këtyre marrëdhënieve të përcaktuara në ligjet organike që rregullojnë organizimin dhe funksionimin e institucionit, ku punon nëpunësi, konsiderohet vepër penale e parashikuar si e tillë nga neni 248 i Kodit Penal. Sipas kësaj dispozite, që të ekzistojë vepra penale duhet që të ekzistojë objekti i vepres penale, d.m.th. të vërtetohet thyerja e rregullave të vendosura nga aktet ligjore ose nënligjore, që normojnë detyrat e nëpunësit shtetëror apo publik. Nga ana objektive i pandehuri me veprime aktive ose mosveprime të kundraligjshme duhet të ketë sjellë pasoja të rënda në dëm të shtetit ose të shtetasve, të cilat konsistojnë në dëme materiale, financiare, apo shkelje të të drejtave themelore të shtetasve (jeta, shëndeti apo prona e tyre). Gjithashtu, si në çdo vepër penale për të marrë në përgjegjësi personin e dyshuar për këtë vepër, duhet patjetër të ekzistojë lidhja shkakësore e drejtëpërdrejtë mes veprimit apo mosveprimit të të pandehurit dhe ardhjes së pasojës kriminale.

Nga ana subjektive kjo vepër kryhet me dashje, me qëllim përfitimi material ose jo material, të padrejtë për vete apo për persona të tjerë apo me qëllim dëmtimin e interesave të shtetit, të shtetasve apo personave juridike. Subjekti i vepres penale duhet të ketë mbushur moshën për përgjegjësi penale, pra të jetë mbi 14 vjeç dhe mbi të gjitha duhet të ketë attribute dhe aftësi të provuara, për të ushtruar shërbimin publik apo detyrën shtetërore përkatese.

Në lidhje me këtë figurë të veprës penale, e cila siç e sqarojmë edhe në vijim të këtij studimi është vepra penale që rezulton e kallëzuar më shpesh nga KLSH, përveç se është përshkruar në një mënyrë shumë të përgjithshme, ekziston një problem thelbësor, që lidhet me provueshmërinë e elementit të dashjes. Nëse për organin e akuzës është e lehtë të provojë përpara gjykatës faktin e mospërmbyshjes së rregullt të detyrës dhe dëmin e shkaktuar prej këtij fakti, ky organ e ka shumë të vështirë, për të mos thënë shpesh herë të pamundur, të vërtetojë dashjen përtej çdo lloj dyshimi të arsyeshëm. Shpesh zyrtarët pretendojnë se kanë vepruar gabim nga mosnjohja e saktë e detyrimeve që i ngarkon ligji sipas funksionit që kryejnë dhe se shkelja është e një natyre administrative, por jo penale. KLSH mund të faktojë dëmin dhe shkeljen, por KLSH nuk mund të sjellë prova apo burime prove për të vërtetuar dashjen. Ky element është i tepërt, sidomos në rastin kur dëmi i shkaktuar është i rëndë. Për analogji, veprat penale për fshehjen e detyrimeve tatimore ose doganore nuk kërkojnë detyrimisht që subjekti të ketë vepruar me dashje të shprehur qartë, por mjaftohen me dëmin e rëndë që mund t'i shkaktohet financave publike. Logjika që duhej përdorur për shpërdorimin e detyrës duhej të ishte e ngjashme, pasi financat publike nuk dëmtohen vetëm nga mungesa e të ardhurave, por edhe nga keqpërdorimi i tyre nga zyrtarët dhe politikat penale duhen orientuar në të njëjtën mënyrë.

- *Shkelja e barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike (neni 258)*

Me veprën penale shkelja e barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike, do të kuptojmë kryerjen nga personi i ngarkuar me funksione shtetërore apo në shërbim publik

i veprimeve në kundërshtim me ligjet që rregullojnë lirinë e pjesëmarrjes dhe barazinë e shtetasve në tendera dhe ankande publike, për të krijuar avantazhe ose privilegje të padrejta për të tretët.

Sipas kësaj dispozite që të të jemi përpara konsumimit të veprës penale, duhet të vërtetohet cenimi i një marrëdhënie juridike të rëndësishme, siç është ajo e vendosur nga shteti për të siguruar rregullat e vendosura për prokurimin e mallrave, shërbimeve e ndërtimeve në tendera apo në ankande publike si dhe veprimtarinë shtetërore ose të personit juridik që administron fonde publike, të mbrojtura posaçërisht nga legjislacioni penal nga veprimet ose mosveprimet kriminale¹⁵.

Nga ana objektive i pandehuri duhet ta kryejë veprën penale me veprime aktive të kundraligjshme që mund të shfaqen në forma të ndryshme, konkretisht, nëpërmjet shkeljes së procedurave të tenderit, shkeljes së rregullave që sjellin si pasojë cenimin e lirisë së pjesëmarrësve dhe barazinë e tyre në procedurat e tenderit dhe ankande publike, për të krijuar avantazhe të padrejta për të tretët. Format e kryerjes e veprës penale nga ana objektive janë dy¹⁶:

- a) Pengimi i palëve për të marrë pjesë në tender/ankand
- b) Vlerësimi i pabarabartë i një kushti/ disa kushteve të plotësuara nga të gjitha palët.

Subjekti i kësaj vepre penale është subjekt i posaçëm. Personi duhet të ketë mbushur moshën për përgjegjësi penale dhe duhet të jetë i përgjegjshëm. Subjekt i këtij krimi janë personat që ushtrojnë funksione shtetërore ose një shërbim publik. Nga ana subjektive, ky krim kryhet me dashje të drejtëpërdrejtë dhe me qëllim për të krijuar avantazhe ose privilegje të padrejta për të tretët, nisur nga motive të tilla si të qënurit i afërm, mik, shok apo ka interesa të tjera të natyrës pasurore ose jo pasurore.

- *Kundërshtimi i punonjësit që kryen një detyrë shtetërore ose një shërbim publik (Neni 235)*

Kundërshtimi që i bëhet një punonjësi që kryen një detyrë shtetërore apo një shërbim publik, me qëllim për ta penguar atë për të kryer detyrën apo shërbimin sipas ligjit, përbën kundërvajtje penale dhe dënohet me gjobë ose me burgim deri në gjashtë muaj.

Nga interpretimi i dispozitës së mësipërme rezulton se ligjvënësi ka parashikuar një mbrojtje të posaçme juridike të marrëdhënieve që garantojnë funksionimin normal të veprimtarisë shtetërore, kryerjen e detyrës sipas ligjit nga punonjësi publik në veçanti, dhe autoritetin e Shtetit në përgjithësi¹⁷. Sipas kësaj dispozite veprimet që cenojnë marrëdhëniet e sipërpërmendura passjellin përgjegjësi penale. Këto veprime, për t'u cilësuar si vepër penale nga ligji, duhet që të kenë prekur marrëdhëniet që garantojnë funksionimin normal të veprimtarisë shtetërore, kryerjen e detyrës nga ana e punonjësit të shtetit. Nga ana objektive duhet që i pandehuri me veprime aktive, të kundraligjshme të ketë kundërshtuar punonjësin që gjatë kryerje së një detyrë shtetërore e pengon atë në kryerjen e saj.

15 Vendimi nr. 100, date 09.05.2013 i Gjykatës së Rrethit Gjyqësor, Tiranë.

16 Vendim i Kolegjit Penal të Gjykatës së Lartë nr. 269, datë 17 .10.2012.

17 Vendimi nr.375, date 03.03.2014 të Gjykatës së Rrethit Gjyqësor Tiranë.

V. TË DHËNA NGA STUDIMI I RAPORTEVE TË AUDITIT, KALLËZIMEVE PENALE DHE VENDIMEVE LIDHUR ME TO

5.1. Transparenca e procesit

Informimi mbi aktivitetin e autoriteteve publike dhe dokumentave zyrtare në përgjithësi ka një rol të rëndësishëm për sa i takon transparencës dhe llogaridhënies. Edhe më i rëndësishëm bëhet respektimi i këtij detyrimi nga organet kushtetuese dhe veçanërisht KLSH si kontrollues dhe ruajtjes i financave publike.

Gjatë punës për këtë studim është mbledhur informacion mbi aktet e KLSH në dy mënyra: nëpërmjet publikimit të tyre në faqen e internetit të institucionit dhe nëpërmjet përgjigjeve ndaj kërkesave për informim të drejtuara këtij institucioni. Me të dyja mënyrat është mbledhur informacion i mjaftueshëm, pavarësisht se në një shkallë të moderuar kemi hasur në vështirësi në lëvizimin e shpejtë dhe të plotë të informacionit. Duhet theksuar se KLSH shpesh është treguar bashkëpunues në kthimin e përgjigjeve, si dhe faqja e internetit të këtij organi përgjithësisht është e pasur me informacione.

Më konkretisht, vihet re se në faqen online të KLSH publikohen përmbledhjet e raporteve, por jo raportet e plota të auditit. Gjithashtu, në faqe mungojnë observacionet e palëve të përfshira në auditim, si dhe njoftimet mbi ecurinë e kallëzimeve penale të nisuar nga KLSH. Ne e vlerësojmë me të njëjtën rëndësi publikimin e këtyre dokumentave, krahas raportit përmbledhës të auditit, për arsye se publikimi i këtyre informacioneve do të jepte një panoramë të plotë të situatës. Duke botuar vetëm qëndrimin e kontrollorit nëpërmjet një përmbledhje raporti, ku më së shumti renditen rekomandimet dhe masat e marra nga KLSH, por ku mungojnë fakte dhe rrethanat e renditura në raportin e auditimit si dhe mendimi dhe komentet e personave të përfshirë në auditim, media dhe publiku marrin një informacion jo të plotë dhe të njëanshëm gjë që mund të pasjellë perceptime të gabuara mbi çështjet e raportuara. Jo vetëm kaq, por publiciteti që i bëhet kallëzimeve penale të zyrtarëve, i pashoqëruar me informacionin se si kanë shkuar ndjekjet penale mbi këto kallëzime cenon edhe imazhin e zyrtarëve të kallëzuar. Për këto arsye sugjerojmë se kur publikohet raporti i

përmbledhur i auditit dhe kallëzimet përkatëse, ato duhet të shoqërohen edhe me publikimin e observacioneve të zyrtarëve të përfshirë dhe informacionin e mëtejshëm mbi ecurinë e kallëzimeve lidhur me zyrtarët përkatës. Përmirësimi i këtyre aspekteve do të ndihmonte në rritjen e transparencës dhe pse jo edhe në lehtësimin e mëtejshëm të punës hulumtuese dhe studimore të mëtejshme.

Lidhur me sa më sipër, në observacionet e KLSH-së ndaj këtij studimi, ky institucion thekson:

Së pari, KLSH sqaron se botimi i raporteve të plota të auditimit do të shkaktojte te lexuesi efektin e kundërt, atë të mos leximit të raportit për shkak se ai është voluminoz. Publikimi i raporteve të përmbledhura është edhe rekomandim i ekspertëve ndërkombëtarë.

Kjo analizë e KLSH vlerësohet e drejtë, por zgjidhja për të mos dëmtuar transparencën mund të gjendet në publikimin e të dyja formave të auditimit; të plotë dhe të përmbledhur, duke e lënë vetë publikun që sipas interesave të veta të zgjedhë të lexojë njërin nga format.

Së dyti, KLSH arsyeton se observacionet nuk publikohen pasi ato përmbajnë të dhëna personale, sepse shkeljet e konstatuara në raporte përbëjnë të dhëna konfidenciale për publikimin e të cilave do të duhej të merrej autorizimi i një numri të madh punonjësish, por edhe se të dhënat që paraqesin këto observacione përmbajnë të dhëna personale të mbrojtura të të tretëve, si psh. pagat e punonjësve apo të dhëna të operatorëve ekonomikë, etj.

Ky arsyetim nuk qëndron pasi publikimi i observacioneve është, së pari detyrim ligjor, dhe së dyti të dhënat e publikuara në to përmbajnë informacione publike të zyrtarit që është e ndryshme nga ajo e sferës private të tij, ku kjo e fundit gëzon mbrojtje. Gjithashtu lidhur me mbrojtjen e të dhënave personale të të tretëve, si psh. pagat e punonjësve ose të dhëna mbi operatorët ekonomikë, jemi të mendimit se të dhëna të tilla gjenden njësoj në raportet e auditimit dhe ato mund të anonimizohen, në rast se vërtet përbëjnë të dhëna personale (jo të gjitha ato që rendit KLSH përbëjnë të dhëna personale të mbrojtshme, psh. pagat e punonjësve nuk përbëjnë të dhëna personale, madje publikimi i tyre është detyrim për institucionet publike, sipas ligjit nr 119/2014 “Për të Drejtën e Informimit”). Anonimizimi i këtyre të dhënave nuk i bën të palexueshme observacionet, por e bën procesin më transparent.

Së treti, sipas KLSH, që observacionet të shoqërojnë projekt raportet do të kërkonte publikimin e projekt raporteve dhe raporteve së bashku, cka do të kërkonte më shumë kohë dhe do të reduktonte interesin e lexuesve për të hulumtuar.

Ky arsyetim nuk është i saktë sepse KLSH, në mënyrë të pastudiuar dhe pajustificuar, përcakton se informimi plotësisht krahasuar me informimin pjesërisht mbi një procedurë administrative, redukton interesin e publikut dhe se fakti që publikimi do të kërkonte më shumë kohë nuk e justifikon mospublikimin. Mbi të gjitha, dhe pavarësisht sa më lart, theksojmë se publikimi i observacioneve është një detyrim ligjor, ndaj nuk mund të kërkojen dhe jepen justifikime për shkeljen e një detyrimi ligjor.

Së katërti, përse i përket arsyes se KLSH nuk mund të publikojë njoftimet në lidhje me ecurinë e kallëzimeve, pasi ecuria e hetimeve penale konsiderohet sekret hetimor, sqarojmë se publiku është i interesuar të dijë mënyrën e përfundimit të ndjekjes penale dhe jo detaje të hetimit, ku vetëm këto të fundit ruhen nga sekreti hetimor. Informimi mbi këto të dhëna përbën informacion publik edhe sipas ligjit për të drejtën e informimit.

Së pesti, përse i përket arsyes së dhënë nga KLSH se *nuk mund të jepen informacione për ecurinë e ndjekjes penale pasi KLSH nuk mund të shërbejë si një institucion monitorues apo raportues në lidhje me punën e një institucioni tjetër të pavarur siç është Prokuroria*, sqarojmë se ajo që ne rekomandojmë është që KLSH të informojë publikun për ecurinë e ndjekjes penale me të njëjtin standard të informimit nga ky organ publikon fillimin e ecurisë së ndjekjes penale, gjë e cila nuk kërkon ndërhyrje në punën e një organi tjetër, sic është prokuroria, por kërkon transparencë nga ana e KLSH për vazhdimësinë e një procesi të nisur nga vetë ky organ. Për më tepër KLSH njoftohet për ecurinë e ndjekjes penale nga Prokuroria, pra e disponon këtë lloj informacioni. Pikërisht për këtë lloj informacioni ka interes publik.

Nga ana tjetër, nga kërkesat për informacion që kemi dërguar pranë KLSH dhe Prokurorisë kemi hasur në vështirësi veçanërisht në marrjen e përgjigjeve nga organi i Prokurorisë. Një pjesë e tyre janë marrë nëpërmjet ndjekjes së procedurës së ankimit administrativ te Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale.

Gjithashtu anonimizimi i të dhënave të vendimeve gjyqësore e ka bërë të vështirë mbledhjen e të dhënave për ecurinë e proceseve gjyqësore lidhur me kërkesat për gjykim të nisura nga Prokuroria. Sqarojmë se, për shkak se ky studim ka nisur para fillimit të procesit të anonimizimit të vendimeve, ne kemi arritur të mbledhim në kohë vendimet gjyqësore, përveç një rasti, gjë e cila do të ishte e pamundur pas anonimizimit të tyre. Në këtë kontekst, e vlerësojmë të rëndësishme të theksojmë nevojën për rishikimin e Udhëzimit nr. 4059 datë 07.10.2016 të Ministrit të Drejtësisë dhe rekomandimeve të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale për anonimizimin e të dhënave të vendimeve të gjykatës në mënyrë të plotë dhe pa kritere, pasi mungesa e aksesit në informacion për këto vendime e bën të pamundur procesin e studimit nga studiues jo vetëm në këtë fushë, por edhe më gjerë duke cenuar rëndë parimin e transparencës së gjyqësorit.

5.2. Raporti mes dëmit financiar në total për shkeljet e konstatuara gjatë periudhës studimore dhe dëmit të shkaktuar buxhetit të shtetit si pasojë e shkeljeve nga personat e kallëzuar

Pasi u studiuan 138 raporte auditimi të miratuara në vitin 2013 rezultoi se për 29 institucione janë dërguar në prokurori nga KLSH, kallëzime penale për 92 zyrtarë. Vlera e dëmit e shkaktuar buxhetit të shtetit në total në këtë vit në raport me dëmin e shkaktuar vetëm për kallëzimet penale jepet në tabelën e mëposhtme, të dhënat e të cilës janë marrë nga analiza vjetore e KLSH dhe raportet e auditimit ku janë bazuar kallëzimet.

Tabela nr.1 - Raporti i dëmit financiar, sipas raportit vjetor 2013 të KLSH, shkaktuar gjatë vitit 2012, me dëmin financiar të shkaktuar në rastet e kallëzuara penalisht

Njësia	Dëmi financiar në total	Dëmi financiar në rastet e kallëzuar
Vlera në lekë	15.089.825.000	1.166.061.000 lekë
Vlera në përqindja	100%	7.7%

Nga të dhënat e mësipërme rezulton se dëmi i matshëm i shkaktuar buxhetit të shtetit për auditimet e rregullshmërisë të kryera gjatë kësaj periudhe është mbi 15 miliard lekë. Ndërsa

dëmi i shkaktuar buxhetit për shkelje për të cilat është bërë kallëzim penal është rreth 1.1 miliard lekë, ose sa 7.7% e dëmit total. Pjesa tjetër e dëmit, sipas KLSH, është pasojë e shkeljeve me natyrë administrative, por që nuk plotësohen të gjithë elementët e nevojshëm për të nisur ndjekjen penale.

Përmasa e vogël e dëmit të shkaktuar nga veprimtari të kundraligjshme, në kufijtë e veprës penale, në raport me dëmin total të matshëm, është për t'u vlerësuar në lidhje me efektet e mundshme në opinionin publik. Sipas perceptimeve të publikut, kur në një autoritet shtetëror konstatohet një dëm i shkaktuar, personat përgjegjës duhet të ndiqen menjëherë penalisht. Nëse kjo ndodh në një përmasë të tillë të vogël (më pak se 8%), publiku mund të perceptojë se mekanizma pandëshkueshmërie dhe rrezikon të cenojë imazhin publik të këtij institucioni. Nga rastet e marra në studim, konstatohet se shifra e mësipërme është e pritshme, dhe madje në shumë raste të kallëzimeve penale të kryera nga KLSH, veprimet e kundraligjshme që kanë shkaktuar dëmin nuk përmbushin elementë të veprës penale dhe shifrat mund të jenë edhe më të ulëta. Pikërisht, për arsye të krijimit të një perceptimi publik sa më të saktë, KLSH duhet të publikojë informacione më të zgjeruara, siç i trajtuam në pikën e mësipërme, për të bërë të mundur që studiues apo gazetarë të specializuar të përgatisin dhe ofrojnë informacione të detajuara dhe edukuese për publikun, me qëllim balancimin e pritshmërive të tij për ndjekjet penale, të ndryshme nga shkeljet e tjera me natyrë administrative.

5.3. Raporti mes kallëzimeve të bëra, sipas rrugëtimit që ndjekin këto kallëzime brenda KLSH, pas miratimit të raportit përfundimtar.

Në fund të çdo raporti përfundimtar të KLSH, pas renditjes së shkeljeve të konstatuara shënohen edhe rekomandimet, masat që duhet të marrë organi i audituar dhe kallëzimet penale për zyrtarët që kanë kryer shkelje të natyrës penale. Nga përmbajtja e raportit vihet re se referencat për kallëzime penale kanë formulime të ndryshme. Në disa raste nisma për të kryer kallëzim penal duket se i takon grupit të auditit që ka hartuar raportin, pasi në fund shënohen personat që kallëzohen penalisht. Në raste të tjera grupi i audituesve referon për të trajtuar rastet për kallëzim te Drejtoria Juridike e KLSH. Ndërsa, edhe pse rrallë, ka raste ku rekomandohet që raporti i auditit t'i çohet Prokurorisë, për vlerësim të mëtejshëm, nëse shkelja e kryer nga zyrtarët përbën vepër penale ose jo. Në këtë rast është prokuroria që merr nismën për ndjekjen penale, pa nevojën e një kallëzimi.

Tabela nr. 2 - Numri i kallëzimeve dhe sugjerimeve për kallëzim nga grupi i audituesve, pas miratimit të raportit përfundimtar të auditit

	Kallëzime direkt pas raportimit	Sugjerim për kallëzim Drejtorisë Juridike	Sugjerim për kallëzim prokurorisë	Kallëzime ndaj audituesve të KLSH
Nr. Pers.	25	73	11	4
Në %	22%	65%	10%	3%

Nga të dhënat në tabelën e mësipërme rezulton se përgatitja e kallëzimit penal pas auditimit nga KLSH ndjek rrugë të ndryshme, në varësi të strukturës që vendos të kryejë kallëzimin, në masën e mëposhte:

- Pothuaj në 2/3 e rasteve i sugjerohet Drejtorisë Juridike të KLSH për të parë mundësitë për të bërë kallëzim penal. Kjo masë e madhe justifikohet me faktin që audituesit nuk kanë profilin e mjaftueshëm juridik për të vendosur vetë nëse një veprim apo mosveprim përbën vepër penale. Nga një vështrim i shpejtë i jetëshkrimeve të audituesve, vihet re se një pjesë e vogël e tyre kanë arsimin e lartë juridik dhe se asnjë prej tyre nuk ka specializim të posaçëm ose eksperiencë të konsoliduar në fushën penale;
- Në më pak se 1/4 të rasteve nisma për kallëzim i përket direkt grupit të audituesve. Në këto raste, audituesit duket që kanë krijuar bindjen se jemi përpara veprës penale dhe nuk kanë hezitim;
- Në raste të rralla ndodh që KLSH, megjithë angazhimin e ekspertëve të vetë të brendshëm, nuk është e qartë dhe i sugjeron prokurorisë të kryejë veprime të mëtejshme, pa paraqitur kallëzim, por duke u mjaftuar me dhënien e informacionit dhe lënien e tij në çmim të organit të akuzës;
- Ekziston edhe një numër i vogël rastesh kur subjekt i kallëzuar janë vetë auditues të KLSH dhe për qëllime të këtij studimi i kemi ndarë në një kategori më vete.

Të dhënat e mësipërme mund të ndryshojnë lehtësisht, nëse do të përfshihej informacion i qartë edhe për 36 zyrtarë të tjerë, të cilët janë kallëzuar gjatë kësaj periudhe, por që në raportet e auditimit nuk është qartësuar se cila hallkë e brendshme ka vlerësuar se duhej bërë kallëzim. Grupi i punës ka kërkuar informacion për këto raste por nuk ka një përgjigje të qartë nga KLSH. Megjithatë, siç sugjeruam më sipër, sqarimi i saktë i këtij aspekti në raportet e KLSH-së i shërben transparencës dhe punës së kërkuarësve, etj.

Me rëndësi për studimin tonë është fakti që konstatohet se nuk ka një metodologji fikse dhe një procedurë të unifikuar për të shqyrtuar një rast dhe vlerësuar atë përpara përgatitjes dhe dërgimit të një kallëzimi penal. Mungesa e unifikimit sjell konfuzion dhe në ndonjë rast rrezikon që mundësia për kallëzim të shndërrohet në një mjet abuzimi nga audituesit për zyrtarët e audituar.

Tabela nr. 3 - Numri i kallëzimeve penale të bëra pas sugjerimit të grupit të audituesve për t'u trajtuar nga Drejtoria Juridike e KLSH

Njësia	Sugjerime për kallëzim te Drejtoria Juridike	Kallëzime të kryera pas trajtimit nga Drejtoria Juridike
Nr. Pers.	73	27
Në %	100%	37%

Nga të dhënat e mësipërme rezulton se numri i zyrtarëve të kallëzuar gjatë vitit 2013, pas trajtimit nga Drejtoria Juridike është në masën 37% të rasteve të sugjeruara në tërësi, pra rreth 1/3 e rasteve.

Gjithashtu nga të dhënat e mbledhura nuk rezulton se ka pasur zhvillime për sugjerimet për kallëzim penal që KLSH i ka bërë prokurorisë, pasi na rezulton se pjesa dërrmuese e personave të sugjeruar për kallëzim prokurorisë sot janë në pozicione drejtuese në të njëjtin institucion ku u evidentuan shkeljet¹⁸.

Sipas Standardeve të KLSH¹⁹, (në fuqi në kohën e kryerjes së auditimeve të marra në shqyrtim) parashikohet se për shkeljet e ligjit KLSH ka të drejtë të raportojë tek organet

18 Shih si shembull raportin e auditit për Drejtorinë e Përgjithshme të Metrologjisë, 2012.

19 Standardet e KLSH, Dhjetor 2005.

e drejtësisë. Nga ky referim duket se nuk është e përcaktuar nëse raportimi i shkeljeve të ligjit është e drejtë apo detyrim ligjor. Në të kundërt, neni 281 i Kodit të Procedurë Penale e qartëson se nëpunësi publik ka *detyrimin* për të kallëzuar veprat penale që konstaton gjatë kryerjes së detyrës së tij.

Njëlloj e paqartë rezulton përkatësia e kësaj detyre specifike sipas rregullores së KLSH në fuqi, në kohën e bërjes së kallëzimeve. Për këtë arsye kallëzimet janë bërë herë nga një strukturë dhe herë nga një strukturë tjetër e në ndonjë rast, kjo detyrë i është deleguar organit të Prokurorisë.

Edhe sipas rregullores së re të KLSH (2015), kjo situatë ka mbetur ende e paqartë, ku kompetenca i takon herë Drejtorisë Juridike të KLSH dhe herë audituesve. Nga një vështrim i shpejtë i vendimeve të Kryetarit të KLSH, gjatë vitit 2016, lidhur me kallëzimet e kryera, situata ka mbetur e njëjtë edhe në praktikë.

Lidhur me praktikën e ndryshme të përmendura më sipër, KLSH sqaron se audituesit bëhen pjesë e trainimeve për të kuptuar elementët e veprës penale dhe se në fund është Departamenti Juridik ai që përgatit kallëzimin. Pavarësisht kësaj, ne mendojmë se trainimet, ndonëse të domosdoshme, nuk janë të mjaftueshme për të siguruar njohje të koncepteve nga profesionistë të fushave të tjera, kur konceptet i përkasin jurisprudencës.

Gjithashtu edhe standardi që të gjithë kallëzimet penale bëhen nga Departamenti Juridik nuk mjafton për të siguruar një praktikë të unifikuar, sepse evidentimi i rasteve për kallëzim bëhet nga audituesit dhe këta të fundit raportojnë vetëm ato raste kur atyre u duken bindëse, duke u shoqëruar me riskun që elementë të tjerë të shpëtojnë pa iu vënë në dukje Departamentit Juridik. Për këtë arsye, ne i mbetemi rekomandimit tonë për unifikimin e të gjithë praktikës, jo vetëm për përpilimin e kallëzimit, por edhe për evidentimin e rasteve dhe rekomandimin për të hartuar një kallëzim penal.

5.4. Plotësimi i kriterëve formale të kallëzimit të bërë nga KLSH

Nga përmbajtja e kallëzimeve të marra në analizë, rezulton se KLSH, ashtu siç edhe pritet, i referohet nenit 281 të Kodit të Procedurës Penale, duke marrë rolin e kallëzuesit për vepra penale. Ky rol është i ndryshëm nga *i dëmtuari*.

Neni 281 i KPP, në pikën 3 parashikon kriteret formale që duhet të përmbajë një kallëzim penal.

Përveç elementeve të mësipërm, kallëzimi që dërgohet nga KLSH duhet të shoqërohet dhe me disa dokumenta të tjera, sipas Marrëveshjes së Bashkëpunimit të lidhur midis KLSH dhe Zyrës së Prokurorit të Përgjithshëm, dt. 28.06.2012, të cilat janë si më poshtë:

- Një relacion përmbledhës të faktit të konstatuar dhe elementeve të veprës penale të dyshuar;
- Procesverbalet dhe akt-verifikimet dhe çdo document tjetër të mbajtura nga kontrollorët e KLSH, në lidhje me faktin e konstatuar dhe elementëve të veprës penale të dyshuar;
- Observacionet e personave përgjegjës, në të cilat paraqiten pretendimet e tyre;
- Çdo dokument tjetër që është i nevojshëm për të vërtetuar konstatimet e KLSH-së, në lidhje me kryerjen e veprës penale për të cilën është bërë kallëzimi.

Nga studimi i 31 çështjeve të kallëzuara nga KLSH u vu re se për sa i takon elementeve formalë, të parashikuar nga neni 281 i Kodit të Procedurës Penale, në përgjithësi ishin të plota me përjashtim të *tregimit të personave që kanë njohuri për veprën penale*. Ndërsa elementët e parashikuar sipas marrëveshjes së bashkëpunimit që ky institucion ka me Prokurorinë, në pak raste *procesverbalet dhe aktet verifikimet* nuk i bashkalidhen kallëzimit, kurse *observacionet e personave përgjegjës* ndodh shumë shpesh që të mos i bashkalidhen kallëzimit. Në një përqindje të vogël, nga materialet zyrtare të marra nga KLSH, nuk rezulton se materiali i kallëzimit është shoqëruar me dokumenta.

Tabela nr. 4 – Shoqërimi i kallëzimeve me dokumentacionin e nevojshëm

	Aktverifikime /procesverbale	Observacione	Dokumente të tjera	Pa shoqëruar me dokumentacion
Lista e provave që shoqëron kallëzimet	88 %	12 %	88%	12 %

Res Publica është e opinionit se marrëveshjet e kësaj natyre kanë rëndësi jo thjesht formale, por ato duhet t'i shërbejnë interesave të palëve të marrëveshjes, ndaj mos respektimi i tyre dëmton bashkëpunimin. Mosshoqërimi i kallëzimeve me observacionet e personave që janë cilësuar si përgjegjës nga KLSH, vështirëson punën paraprake të vlerësimit të kallëzimit nga organi i akuzës. Shpesh, qëndrimi i personit të kallëzuar ndaj faktit të pretenduar nga KLSH, është shumë i rëndësishëm për të kuptuar më mirë natyrën e veprimit të kundraligjshëm, shkallën e përgjegjësisë së personit, mundësinë e përfshirjes së personave të tjerë në hetime, si dhe indicjet e para lidhur me elementin e *dashjes*. Prokuroria vepron me thirrjen e personave për të marrë prej tyre informacion të mjaftueshëm që vlen për të vijuar hetimin ose jo. Nëse organi i akuzës njihet që në fillim me observacionet e palëve zhvillon një verifikim paraprak më efektiv dhe arrin më lehtësisht të vendosë ose jo mosfillimin e ndjekjes penale, si dhe të orientojë hetimet për të arritur një rezultat më të shpejtë.

Në observacionet ndaj këtij studimi, KLSH pranon faktin se dokumentacioni ka munguar në ndonjë rast, por ky fakt nuk pengon punën e Prokurorisë, pasi ky organ ka kompetencë të kërkojë të gjithë dosjen e auditimit të KLSH.

Ky argumentim i KLSH-së, bie ndesh me faktin se dokumentacioni që duhet të shoqërojë kallëzimin është një detyrim ligjor dhe i përshtatur më mirë në një marrëveshje bashkëpunimi. Qëllimi kryesor i kësaj marrëveshjeje është të ndihmojë organin procedues.

5.5. Përqindja që zë numri i kallëzimeve, sipas veprave penale për të cilat janë bërë

Kallëzimet penale të marra në shqyrtim janë kryer për veprat penale të *shpërdorimit të detyrës* (neni 248 i Kodit Penal), *kundërshtim i punonjësit që kryen një detyrë shtetërore ose një shërbim publik* (neni 235 i Kodit Penal), *falsifikimit të dokumenteve* (neni 186 i Kodit Penal) dhe *shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike* (neni 258 i Kodit Penal). Në tabelën e mëposhtme jepet numri i personave të kallëzuar sipas veprave penale.

Tabela nr. 5 – Figurat e veprave penale të kallëzuara

Veprat penale	Kallëzime nr. personash	Në përqindje
Neni 248	57	61%
Neni 258	15	16%
Neni 248+258	15	16%
Neni 186+248	4	4%
Neni 248+235	2	2%
Neni 186	1	1%

Siç rezulton nga të dhënat e mësipërme, vepra penale e kallëzuar më së shumti nga KLSH është ajo e *shpërdorimit të detyrës*, e cila bën pjesë në mbi dy të tretat e rasteve dhe e kombinuar me vepra të tjera, ajo është e pranishme në 83% të kallëzimeve. Kjo situatë është e pritshme, pasi kjo vepër është më përfshirëse për funksionet e zyrtarëve, por edhe sepse është figura e veprës penale që preferohet të përdoret më shpesh kur nuk identifikohet asnjë vepër penale tjetër më specifike. Figurat pasuese janë ato të *shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike*, që zënë një pjesë relativisht të vogël, pavarësisht perceptimit të publikut se në fushën e prokurimeve publike ka një dozë të lartë të veprimeve të kundraligjshme. Veprat penale të *falsifikimit* dhe të *kundërshtimit të punonjësit që kryen një detyrë shtetërore* përbëjnë raste të rralla.

Ajo që bie në sy është mungesa e kallëzimeve për *korruption pasiv*, vepër penale kjo që është e vështirë për t'u konstatuar nga KLSH, pasi kërkon jo vetëm ekzistencën e një veprimi apo mosveprimi të paligjshëm, por edhe prova për kërkimin dhe marrjen e rryshfetit. Nga hetimet e organit të akuzës, mund të rezultojë në vijim që të zbulohen edhe prova të tilla përmes marrjes së deklarimeve nga personat që kanë dijeni rreth ngjarjes dhe monitorimit të transaksioneve në banka apo me pasurinë e paluajtshme, shkëmbimet e favoreve të ndryshme etj. Megjithatë, në periudhën studimore nuk vihet re asnjë ndryshim në cilësimin juridik nga prokuroria apo gjykata, duke mbetur tek përcaktimet që bën KLSH që në kallëzimin penal.

5.6. Kallëzimet ndaj zyrtarëve të lartë

Pozicioni i zyrtarëve të kallëzuar është një tregues i rëndësishëm i nivelit të pandëshkueshmërisë. Ekziston perceptimi se zyrtarët e profilit të lartë i shmangen ndjekjeve penale përmes përdorimit të burimeve të ndryshme si mita, favoret, presionet, etj. Në tabelën në vijim jepen të dhëna për numrin e zyrtarëve të niveleve të ndryshëm të kallëzuar penalisht nga KLSH. Nivelin e zyrtarëve e kemi ndarë në këtë mënyrë:

- Në kategorinë *zyrtarë të nivelit të lartë* përfshihen drejtues të institucioneve qendrore / të pavarur, kryetarë bashkie, zëvendëskryetarë bashkie, si dhe drejtues të përgjithshëm të shoqërive shtetërore apo agjencive.
- Në kategorinë *zyrtarë të nivelit të mesëm* përfshihen drejtorë drejtorie, zëvendësdrejtorë, kryetarë komune, kryeinspektorë, kancelarë, kryetarë të KVO, anëtar kabineti në ministri, etj.
- Në kategorinë *zyrtarë të nivelit të ulët* përfshihen specialistë, anëtarë të KVO, inspektorë.

Tabela nr. 6 – Numri i personave të kallëzuar sipas nivelit të zyrtarëve

Niveli i zyrtarit	Persona të kallëzuar	Kërkesa për gjykim	Vendime gjykatë fajësie	Vendim gjykatë pushimi
Zyrtarë të nivelit të lartë	4	-	-	-
Zyrtarë të nivelit të mesëm	29	5	4	-
Zyrtarë të nivelit të ulët	61	14	11	3

Nga të dhënat më sipër rezulton se pjesa më e madhe e zyrtarëve të kallëzuar i përkasin nivelit të ulët dhe shpjegimi për këtë mund të gjendet te fakti se pjesa më e madhe e zyrtarëve që punojnë në administratën publike i përkasin këtij niveli punësimi dhe probabiliteti për të pasur një dominancë numerike është i lartë. Numri i zyrtarëve të lartë të kallëzuar është shumë i vogël, edhe për arsye se një pjesë e mirë e veprimeve që ngarkojnë me përgjegjësi direkte personat kryhen nga zyrtarë të nivelit të ulët ose të mesëm, nën tryshinë e zyrtarëve të nivelit të lartë, të cilët nuk përfshihen vetë personalisht në praktikat ligjore.

Nga të dhënat na rezulton se hetimet e zyrtarëve të nivelit të lartë drejtues, në ato pak raste kur ekzistojnë, janë pushuar nga Prokuroria.

Grupi i punës vuri re se trendi i mësipërm ishte i njëjtë edhe për kallëzimet e bëra në vitin paraardhës, 2012. Për shkak të numrit tepër të ulët, nuk mund të shprehemi se ka relevancë statistikore që të demonstrojë në mënyrë bindëse ($p < 0.05$) se është përdorur standard i dyfishtë në trajtimin e zyrtarëve të lartë dhe atyre të mesëm në raport me zyrat e nivelit më të ulët. Nëse kampioni i përzgjedhur do të ishte për një periudhë 10-vjecare mund të arrihej në ndonjë konkluzion të ndryshëm. Megjithatë, niveli i ulët dhe ai i mesëm i zyrtarëve zakonisht përfshihen në procedurat e prokurimit, dhëniet e lejeve, etj, të cilat janë shpesh situata ku zyrtarët mund të shkelin ligjet. Zyrtarët e nivelit të lartë zakonisht nuk përfshihen vetë në shkelje dhe në këtë mënyrë i shmangen përgjegjësisë penale. Kjo është edhe një arsye që strategjitë antikorrupsion, në vend që të fokusohen vetëm në gjetjen e mekanizmave për të përfshirë në hetim zyrtarët e nivelit të lartë, mund të konsiderojnë edhe fuqizimin e luftës ndaj veprimeve të paligjshme të zyrtarëve të niveleve më të ulëta, duke synuar këputjen e zinxhirit korruptiv në hallkën e vet më të dobët, duke frenuar lehtësinë me të cilën mund të përdoren zyrtarët e nivelit të ulët.

5.7. Raporti i numrit të vendimeve të pushimit ose mosfillimit të ndjekjes penale, me numrin e kallëzimeve

Pas dorëzimit të kallëzimeve penale nga ana e KLSH në prokurori, kjo e fundit, sipas Kodit të Procedurës Penale, në përfundim të hetimit vendos:

1. Të pushojë hetimin
2. Të mos fillojë ndjekjen penale
3. Të dërgojë gjykatës kërkesë për gjykim

Prokurori vendos për pushimin e çështjes, sipas nenit 338 të Kodit të Procedurës Penale, në rastet kur:

- a) del qartë se fakti nuk ekziston;
- b) fakti nuk parashikohet nga ligji si vepër penale;
- c) i dëmtuari nuk ka bërë ankimi ose heq dorë nga ankimi në rastet që procedimi fillon me kërkesën e tij;
- d) personi nuk mund të merret si i pandehur ose nuk mund të dënohet;
- e) ekziston një shkak që e shuan veprën penale ose për të cilin ndjekja penale nuk duhet të fillohet ose nuk duhet të vazhdojë;
- f) del se i pandehuri nuk e ka kryer veprën ose nuk provohet që e ka kryer ai;
- g) me vendim të formës së prerë i pandehuri është gjykuar për të njëjtën vepër penale;
- h) i pandehuri vdes;
- i) në rastet e tjera të parashikuara me ligj

Nga studimi i 15 vendimeve të pushimit të çështjes, rezultoi se pushimi i saj është vendosur për arsye se fakti nuk parashikohet nga ligji si vepër penale, në bazë të nenit 328, pika b, të Kodit të Procedurës Penale.

Prokurori merr vendim për mosfillim të çështjes penale në rastet kur:

- a) personi ka vdekur;
- b) personi është i papërgjegjshëm ose nuk ka mbushur moshën për përgjegjësi penale;
- c) mungon ankimi i të dëmtuarit ose ai e tërheq ankimin;
- d) kur fakti nuk parashikohet nga ligji si vepër penale ose kur del qartë që fakti nuk ekziston;
- e) vepra penale është shuar;
- f) është dhënë amnisti;
- g) në të gjitha rastet e tjera, të parashikuara nga ligji.

Tabela nr. 7 - Ecuria e ndjekjes penale në raport me kallëzimet e kryera nga KLSH

Njësia	Kallëzime KLSH	Ndjekje penale të nisura kryesisht	Vendim pushimi	Vendim mosfillimi	Kërkesa për gjykim	Pa vendim
Nr persona	92	4	51	7	21	17
Në përqindje		-	53%	7%	22%	18%

Siç del nga të dhënat e mësipërme, përveç 92 personave të kallëzuar gjatë vitit 2013, Prokuroria ka nisur kryesisht ndjekjen penale edhe për 4 zyrtarë të tjerë, duke e çuar në 96 numrin total të zyrtarëve për të cilët është kërkuar ose ka nisur ndjekja penale gjatë 2013. Nga këta janë çuar para gjykatës vetëm 21 zyrtarë, ose më pak se një e katërta.

Ndërsa për 51 zyrtarë Prokuroria ka vendosur pushimin e hetimit penal dhe për 7 zyrtarë ka vendosur mosfillimin e ndjekjes penale. Kjo është një shifër e lartë që tregon se ka një diskordancë të lartë mes mendimit të KLSH-së dhe Prokurorisë për faktet e referuar, nëse ato përbëjnë vepër penale ose jo.

Gjithashtu rezulton se për një pjesë të të kallëzuarve, gjithsej 17 persona, Prokuroria nuk ka marrë asnjë vendim megjithëse kanë përfunduar të gjitha afatet procedurale të hetimeve paraprake. Për 13 persona jemi në dijeni se hetimet vazhdojnë, pavarësisht tejkalimit të afateve, ndërsa 4 persona janë pakësuar gjatë hetimeve, pa ndonjë shpjegim të qartë.

5.8. Kohëzgjatja e hetimit nga organi i prokurorisë

Sipas parashikimeve të Kodit të Procedurës Penale (gjatë periudhës studimore), hetimet duhet të mbarojnë brenda një afati prej 3 muajsh. Zgjatje të mëtejshme, për periudha jo më të gjata se tre muaj, mund të bëhen nga prokurori në rastet e hetimeve komplekse ose të pamundësisë objektive për t'i përfunduar ato brenda afatit. Kohëzgjatja e hetimeve paraprake nuk mund të jetë më shumë se dy vjet. Tej afatit 2-vjeçar, në raste të jashtëzakonshme, afati i hetimit mund të zgjatet vetëm me miratim të Prokurorit të Përgjithshëm deri në 1 vit, për çdo zgjatje jo më shumë se tre muaj, pa cenuar afatet e kohëzgjatjes së paraburgimit.

Në tabelën në vijim jepet kohëzgjatja e hetimeve në ndjekjen e kallëzimeve penale të bëra nga KLSH.

Tabela nr. 8 – Kohëzgjatja e hetimeve nga momenti i kallëzimit deri në momentin e vendimit të prokurorit

	Nga kallëzimi te vendimi i mosfillimit	Nga kallëzimi te vendimi i pushimit	Nga kallëzimi te kërkesa për gjykim
Kohëzgjatja mesatare	1.5 muaj	14.5 muaj	14 muaj

Është e pritshme që vendimi i mosfillimit të jepet shpejt pasi ky lloj vendimi nuk kërkon hetim të zgjeruar, por vetëm një verifikim dhe analizë të shpejtë të të dhënave që përmban kallëzimi. Pjesa tjetër duket se është relativisht e gjatë, por e krahasueshme me standardet e zgjatura të hetimit edhe për çështje të tjera të natyrave komplekse.

5.9. Njoftimet e vendimeve nga organi i akuzës

Vendimet e pushimit dhe vendimet e mosfillimit të ndjekjes penale janë vendime të ankimueshme në rrugë gjyqësore. Gjithashtu një mundësi tjetër e rishikimit të tyre është përmes vënies në lëvizje të Drejtorisë së Kontrollit të Hetimit pranë Prokurorit të Përgjithshëm (sipas dispozitave në fuqi në periudhën objekt studimi). Për këtë arsye këto vendime duhet t'i njoftohen palëve të interesuara. Pavarësisht kësaj, nga prokuroria rezulton se nuk ndiqet gjithmonë kjo mënyrë. Në tabelën në vijim jepen të dhëna mbi mënyrat si është shprehur prokuroria lidhur me njoftimin e vendimit personave të interesuar, duke marrë në analizë 19 vendime të prokurorit.

Tabela nr. 9 - Njoftimi i vendimit të prokurorit

	Vendim pushimi	Vendim mosfillimi të ndjekjes penale
Njoftim të interesuarve	13	3
Njoftim KLSH shprehimisht	2	-
Njoftim palëve	1	-

Nga të dhënat më sipër rezulton se në pjesën dërrmuese të rasteve të vendimit të pushimit, ky vendim përcakton në dispozitiv detyrimin për të njoftuar kallëzuesin KLSH. Në të gjitha rastet e vendimit të mosfillimit të ndjekjes penale, ky vendim përcakton detyrimin për të njoftuar

personat e interesuar, pa përmendur në mënyrë nominale KLSH. Në vetëm dy raste, vendimi i pushimit përcakton detyrimin e njoftimit të tij kallëzuesit KLSH. Ndërsa në një rast përcaktohen subjektet që do të njoftohen për vendimin e pushimit, duke mos përmendur KLSH.

Mendojmë se rruga e ndjekur në dy vendimet e prokurorit, ku përcaktohet saktë lista e subjekteve të interesuar që duhet të njoftohen, duke përfshirë KLSH, është standardi që duhet të ndjekë organi i prokurorisë.

Nga informacioni i mbledhur nga KLSH, rezulton se në përgjithësi ky organ është njoftuar nga prokuroria për vendimet e pushimit të hetimit.

Ndërsa për kërkesat për gjykim nuk parashikohet detyrimi për njoftim të KLSH-së dhe as palëve të interesuara. Mendojmë se njësoj si vendimet e pushimit dhe mosfillimit të ndjekjes penale, edhe kërkesa për gjykim duhet t'i njoftohet kallëzuesit për arsye se ky i fundit mund të jetë i interesuar të ndjekë procesin gjyqësor. Mundësia më e mirë është ndjekja e procesit nga personi i dëmtuar ose viktimë sipas konceptit të ri të sjellë nga ndryshimi i Kodit të Procedurës Penale. Këtë rol KLSH mund ta gëzojë duke interpretuar funksionin e saj që është mbrojtja e interesave të shtetit nëpërmjet garantimit dhe ruajtjes së financave publike, por ky rol mund t'i njihet edhe autoriteteve të tjerë, si për shembull Avokaturës së Shtetit, ose çdo institucioni të dëmtuar konkretisht.

5.10. Ankime të bëra nga KLSH në gjykatë, kundër vendimeve të pushimit ose mosfillimit të ndjekjes penale

Kundër vendimeve të pushimit ose të mosfillimit të ndjekjes penale, mund të bëhet ankim në gjykatë brenda 10 ditëve²⁰, duke filluar nga e nesërmja e ditës së njoftimit të vendimit.

Për të marrë informacion lidhur me ankime të mundshme pranë gjykatës, kundër vendimeve të pushimit dhe vendimeve të mosfillimit të ndjekjes penale nga ana e KLSH, kemi kërkuar të dhëna KLSH-së në rrugë zyrtare. Sipas përgjigjes të këtij institucioni rezulton se është bërë ankim në dy raste për kallëzime të vitit 2012, por për periudhën studimore (2013) nuk rezulton të jetë ushtruar e drejta e ankimit nga KLSH në të gjithë rastet.

Nga kërkimet nëpërmjet faqes online të gjykatave ka rezultuar se asnjë nga këto vendime për kallëzimet e vitit 2013 nuk është ankimuar nga KLSH. Megjithatë kjo e dhënë nuk është tërësisht e sigurt, pasi mënyra e kërimit nuk mundëson marrjen e plotë të këtij informacioni dhe për rrjedhojë nuk mund të arrijmë në konkluzion për arsyet e mungesës së ankimit në rrugë gjyqësore.

Lidhur me arsyet e mosankimit në Gjykatë, të vendimeve të prokurorit për pushimin apo mosfillimin e hetimit, KLSH sqaron se ajo qëllimisht ka zgjedhur një përfaqëse të balancuar, duke ankimuar një pjesë të çështjeve në Gjykatë dhe një pjesë tjetër të tyre tek Prokurori i Përgjithshëm, sepse kjo strategji balancuese dhe bashkëpunuese me organin e Prokurorisë ka pasur nga ana tjetër edhe një përfitim procedural, pasi në rastin e ankimeve në Gjykatë, Prokurori i Përgjithshëm nuk ka pasur më mundësi për të rihapur çështjet dhe caktuar për to një prokuror tjetër.

Gjithashtu, sipas KLSH, praktika gjyqësore në lidhje me shqyrtimin e ankimeve kundër vendimeve të pushimit apo mosfillimit ka qenë e përqendruar vetëm në shqyrtimin e hapave proceduriale të ndjekur nga prokurori i çështjes dhe jo materialitetit të shkeljeve të përmendura në kallëzimin penal.

Lidhur me këtë koment të KLSH vërejmë katër momente problematikë:

Së pari, në ndryshim nga sa pretendon KLSH, nuk rezulton të jetë bërë asnjë ankim kundër vendimit të prokurorit për pushimin apo mosfillimin e hetimit në Gjykatë, ndërsa vetëm 4 të tilla janë ankimuar në Prokurori, ndërkohë që Res Publica ka evidentuar 19 vendime të prokurorit. Nga këto shifra kuptojmë që vetëm në 1/5 e rasteve KLSH ka reaguar me ankim në të dyja mënyrat së bashku.

Së dyti, nga shifrat, 0 ankime në njërën nënyrë dhe 4 ankime në mënyrën tjetër, nuk duket të jetë ruajtur ndonjë balancë, dhe as të ketë ndonjë metodologji apo referenca në ndonjë studim, nga ana e KLSH për mënyrën si vlerësohet kjo balancë dhe efektiviteti i vendimeve të prokurorit krahasuar me ato të gjykatës.

Së treti, mjeti i ankimit në gjykatë është mjet efektiv, ndryshe nga ankimi në organin e Prokurorit të Përgjithshëm, i cili nuk detyrohet nga ligji të marrë parasysh ankimin.

Së katërti, ashtu sic thekson edhe vetë KLSH, qëllimi i kallëzimeve penale nuk është për të dënua zyrtarët, por për të hetuar ngjarjen në mënyrë të gjithanshme. Për këtë qëllim vendimi i gjykatës është në cdo rast i paanshëm dhe i drejtë, në krahasim me vendimin e prokurorit që është thjesht një artific për të vazhduar një hetim që potencialisht mund të ishte i rrëzueshëm nga gjykata në rastin e ankimit eventual para saj. Është fakt që pas ankimit të Prokurorit të Përgjithshëm dhe riceljes së hetimit, prokurori ka vendosur pushimin e hetimeve në të gjitha rastet e studiara pa dërguar çështjen në gjykatë. As këto vendime nuk janë ankimuar në gjykatë nga KLSH.

5.11. Referime të rasteve nga KLSH te Drejtoria e Kontrollit të Hetimit pranë Prokurorit të Përgjithshëm

Referimi i rasteve te Drejtoria e Kontrollit të Hetimit pranë Prokurorit të Përgjithshëm është një mjet që mund të sjellë riçelje të një hetimi, por vendimmarrja në rastin konkret nuk është e detyrueshme dhe për pasojë kjo e drejtë nuk mund të mbrohet në gjykatë. Sipas një informacioni të marrë nga Prokuroria e Përgjithshme, KLSH ka referuar për rishikim 4 vendime të prokurorit për kallëzime të bëra gjatë periudhës studimore. Në të gjitha rastet është urdhëruar riçelja e hetimit të çështjeve, por të gjitha këto çështje janë mbyllur në një moment të dytë nga prokurori me vendim pushimi.

5.12. Cilësia e vendimmarrjes së prokurorisë, në raport me kallëzimet e dërguara nga KLSH

Në kushtet kur vendimet e prokurorit nuk i janë nënshtruar një kontrolli gjyqësor, grupi i punës së këtij studimi e pa si të përshtatshme vlerësimin e këtyre vendimeve nga një komision i ngritur gjatë këtij studimi posacërisht për këtë punë, siç është shpjeguar më sipër te përshkrimi i metodologjisë. Vlerësimi nga ana e Komisionit u bë me profesionalizëm,

duke ruajtur paanësinë në gjykim. Çdo anëtar i Komisionit në përfundim të diskutimit rreth mundësisë së ndryshimit të vendimit të prokurorit, pati të drejtën të votojë pro ose kundër.

Vendimet e komisionit rezultuan në unanimitet në të gjitha rastet dhe pasqyrohen në tabelën në vijim.

Tabela nr. 10 – Vlerësimi i vendimeve të prokurorit nga Komisioni i Res Publica

Vendim unanimit i Komisionit	Vendime prokurori të drejta	Vendime prokurori pjesërisht të drejta	Vendime prokurori pa hetim të plotë
Përqindje	58%	16%	26%

Nga të dhënat e mësipërme vlerësohet se vendimet e prokurorisë në pjesën më të madhe të tyre janë vendime të drejta. Prokuroria në përgjithësi ka arsyetuar dhe analizuar aspekte teknike dhe financiare të çështjes dhe nuk është mjaftuar me renditjen e fakteve sipas kallëzimit të bërë nga KLSH. Në të gjithë këto raste, faktet e referuar në kallëzim nuk përbënin vepër penale, por ishin shkelje administrative që nuk plotësonin të gjithë elementët e domosdoshëm për të nisur një hetim me shance të mira për të pasur sukses në gjykatë.

Në një numër të kufizuar të rasteve, çështja do të duhej të kthehej për hetime të mëtejshme, pasi vendimi i pushimit ose mosfillimit të hetimit janë dhënë pa bërë më parë një hetim të plotë dhe të gjithanshëm. Nëse KLSH do të kishte mundësitë e duhura të ankimit dhe do kishte vepruar me ankim në gjykatë, kjo e fundit do të kishte shance të mira që të vendoste në favor të KLSH.

Lidhur me këto vlerësime, KLSH ka shprehur kundërshtimet e veta me shkrim në observacionin e bërë për këtë studim, ku thekson se çështja e cilësisë së vendimmarrjes së prokurorisë në raport me kallëzimet e dërguara nga KLSH duhet të jetë një çështje e mirëtrajtuar në studim me fakte dhe prova konkrete. Për KLSH do të ishte me vend që konkluzionet e sipërcitaura të ilustronin me raste konkrete, sepse mënyra si ishte trajtuar nga ana jonë tregonte arbitraritet të theksuar në nxjerrjen e konkluzioneve të tilla pa asnjë argument.

Për t'iu përgjigjur këtij shqetësimi Res Publica vlerëson të drejtë dhënien e shembujve konkret ku për ilustrim po trajtojmë të paktën tre raste tipikë të përzgjedhur nga ana jonë:

a. Procedimi penal nr. 3163/2013, Prokuroria e Rrethit Gjyqësor Tiranë

KLSH në këtë rast ka kallëzuar 3 zyrtarë të Qendrës Spitalore Universitare “Nënë Tereza”, në lidhje me zbatimin e ligjshmërisë në respektimin e strukturës organike dhe numrin e punonjësve të paguar mbi numrin e miratuar. KLSH ka konstatuar se organika nuk është zbatuar në mënyrë korrekte nga zyrtarët e kallëzuar duke marrë punonjës jashtë organikës së miratuar në dëm të buxhetit të shtetit. Bie në sy fakti që në kallëzim është përmendur se QSUT i ka kërkuar Ministrisë së Shëndetësisë miratimin e uljes së numrit të mjekëve specializantë nga 308 në 227 (81 persona më pak) dhe ka kërkuar rritjen e punonjësve të tjerë (infermiere, sanitarë, etj) nga 2377 në 2458 (81 persona më shumë), pa ndryshuar numrin e përgjithshëm, gjithsej 2685 punonjës. Ndërkohë në kallëzim është përmendur efekti financiar i shtesës së 81 punonjësve me 258 126 mijë lekë, por nuk del qartë shifra e kursyer për efektin financiar

të mospagimit të pagave të 81 mjekëve specializantë që nuk janë punësuar. Nga kallëzimi kuptohet se pretendohet përdorimi i fondit të pagave mbi vlerën e miratuar.

KLSH nuk ka bërë përshkrimin e faktorëve që kanë diktuar zyrtarët për të bërë ndryshimin e kësaj organike, gjë e cila duhej të rezultonte nga shkresat që Drejtori i QSUT i ka drejtuar Minsitrisë së Shëndetësisë dhe observacionet e mundshme të palëve.

Prokuroria, nga ana e saj, ka vlerësuar se punësimi i 81 punonjësve më shumë për njërin nga kategoritë nuk ka cenuar fondin e pagave, pasi kjo është shoqëruar me mospunësimin e 81 personave në kategorinë tjetër, duke mos tejkaluar fondin e përgjithshëm.

Sipas vlerësimit të grupit të punës së ngritur nga Res Publica, vihet re se kallëzimi përmban pak fakte dhe analiza, megjithëse KLSH ka pasur informacion më të zgjeruar për të referuar faktet.

Për këtë arsye Prokuroria e Rrethit Gjyësor Tiranë ka nisur hetimin, ka marrë në analizë bazën ligjore, ka pyetur personat e kallëzuar dhe ka dalë në konkluzionin për ta pushuar hetimin. Prokuroria me të drejtë arsyeton se kemi të bëjmë me tejkalimin e numrit të punonjësve në njërin kategori, por nga ana tjetër prokuroria ka marrë në analizë efektin total financiar mbi fondin e pagave ku rezulton se mos punësimi i 81 mjekëve specializantë ka krijuar hapësirën e mjaftueshme për punësimin e 81 punonjësve të tjerë, pra fondi i pagave nuk është cenuar. Grupi i punës vlerëson se KLSH kishte të gjitha mundësitë ta bënte vetë këtë analizë dhe llogaritje që është e një natyre financiare.

Prokuroria ka evidentuar edhe një fakt tjetër, që fondi i pagave nuk është i ndarë sipas kategorive por jepet në total për numrin e punonjësve dhe ky i fundit nuk ka ndryshuar. Edhe këtë fakt, KLSH si organi i specializuar, kishte mundësi ta evidentonte vetë.

Për më tepër, prokuroria ka hetuar mbi arsyet e zhvendosjes së numrit të punonjësve nga një kategori në tjetrën dhe arsyeja kryesore është hapja e Urgjencës Mjekësore, ku rezultonte e domosdoshme punësimi i rreth 80 punonjësish infermierë dhe sanitarë, ndërkohë që punësimin e mjekëve specializantë e bënte vetëm Ministria e Shëndetësisë dhe jo vetë QSUT. Prokuroria evidenton se disa muaj më vonë, Ministria e Shëndetësisë ka pranuar zyrtarisht kërkesën për ndryshimin e numrit të punonjësve menjëherë pas largimit të ish Drejtorit të QSUT dhe ardhjes së drejtuesit të ri. Nga sa kuptohet më sipër, rezulton se veprimtaria e personave të kallëzuar është bërë me sfond mirëfunksionimin e institucionit, në kushtet kur janë shtuar nevojat për punonjës dhe Ministria përkatëse nuk i është përgjigjur menjëherë kësaj nevoje, aq më tepër kur QSUT ka një rëndësi të veçantë në mbrojtje të jetës dhe shëndetit të shtetasve.

Për grupin e punës me interes janë dy elementë:

Së pari, i rëndësishëm është fakti që nuk ka dëm financiar sepse sipas llogarive të bëra nga Prokuroria nuk kishte tejkalim fondi për pagat;

Së dyti, rëndësi ka fakti që nuk kemi as dëm në pakësimin e numrit të mjekëve specializantë pasi emërimi i tyre është vendimmarrje e Ministrisë së Shëndetësisë dhe kjo e fundit ka emëruar vetëm 225 mjekë specializantë, pavarësisht se struktura përmbante 308.

Në këto kushte mungojnë dukshëm elementët e figurës së veprës penale “shpërdorimi i detyrës”, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal.

b. Procedimi penal nr. 289/2013, Prokuroria e Rrethit Gjyqësor Tiranë

Sipas kallëzimit të KLSH, në zbatimin e një kontrate të prokurimit publik mes Shoqërisë Ujësjetllës Kanalizime dhe shoqërisë “C” është kryer një pagesë paradhënie në masën 10% të vlerës së kontratës. Kjo paradhënie është paguar pasi është bërë një amendament ndërkohë që kontrata bazë nuk përmbante asnjë parashikim për paradhënie. KLSH, iu referua edhe Udhëzimit nr. 2. dt. 06.02.2012 të Ministrit të Financave, ku pika 147 e të cilit shprehet:

“Në lidhje me kontratën për investime nuk lejohet të parashikohet dhënia e fondeve buxhetore në formën e paradhënies, përveç rasteve kur parashikohet në kontratë me referencë të specifikuar në aktin ligjor/nënligjor.... përjashtimi nga ky rregull mund të bëhet vetëm me miratim të Ministrit të Financave. Kushti i kontratës së lidhur në kundërshtim me këtë pikë është i pavlefshëm dhe nuk ekzekutohet.”

KLSH shprehet në kallëzim se Drejtori i Përgjithshëm i Ujësjetllës Kanalizimeve ka ngritur një komision për të trajtuar kërkesën e shoqërisë “C” për paradhënie dhe komisioni i ka sugjeruar Drejtorit t’ia japë këtë paradhënie përmes nënshkrimit të një amendamenti. Në të njëjtën ditë me nënshkrimin e amendamentit i është këkuar Ministrisë së Financave të miratojë paradhënien. KLSH evidenton se Ministria e Financave e ka miratuar paradhënien 6 ditë më vonë, por KLSH pretendon se kjo është kryer në kushtet e mashtrimit sepse nuk është kërkuar miratimi para amendimit, por pas amendimit të kontratës. KLSH ka evidentuar se likuidimi i masës 10 % të kontratës është bërë dy muaj pas miratimit nga Ministria e Financave.

Prokuroria, pasi ka hetuar mbi shpërdorimin e detyrës së Drejtorit të Përgjithshëm të Ujësjetllës Kanalizimeve, ka arsyetur se pagesa është kryer pas miratimit të Ministrisë së Financave, në përputhje me Ligjin dhe Udhëzimin, fakt që rezulton edhe në kallëzim. Gjithashtu Prokuroria me të drejtë evidenton edhe faktin se edhe nëse nuk do të kishte një miratim të Ministrit të Financave, amendimi nuk do të mund të ekzekutohej, pra në cdo rast nuk do të kishte mundësi të sillte pasoja me dëm financiar. Prokuroria ka vendosur pushimin e hetimit.

Grupi i punës është i mendimit që Prokuroria ka të drejtë sepse në rast se Ministria e Financave nuk do ta miratonte paradhënien atëherë amendamenti do të binte ndesh me dispozitat urdhëruese dhe për asojë do të ishte i pavlefshëm, rrjedhimisht i paekzekutueshëm. Vlen të theksohet se, organi që ekzekuton pagesat është Drejtoria e Thesarit në varësi të Ministrisë së Financave, dhe kjo e fundit nuk do të vepronte pa një miratim nga Ministri i Financave. Për grupin e punës nuk është e rëndësishme nëse amendamenti është lidhur para apo pas miratimit të paradhënies nga Ministri i Financave, por është e rëndësishme që pagesa është kryer pas miratimit të këtij të fundit, pasi qëllimi i Udhëzimit nr. 2/2012 të Ministrisë Financave nuk është kufizimi i lirisë kontraktore, por kufizimi i transaksioneve të parregullta që mund të sjellin pasoja për fondet e buxhetit të shtetit.

c. Procedimi penal nr. 7553/2013, Prokuroria e Rrethit Gjyqësor Tiranë

Në kallëzimin e saj KLSH ka evidentuar dy probleme:

Së pari, fakti që operatori ekonomik “B” duhej të ishte skualifikuar nga një procedurë prokurimi sepse certifikatat e punonjësve për programin ORACLE nuk ishin lëshuar nga një partner zyrtar i kompanisë Oracle, ndryshe nga konkurrenti i tyre operatori ekonomik “I”. Së dyti, kolaudimi i pajisjeve dhe përfundimi i kontratës është bërë pas afatit të parashikuar

në kontratë dhe nga ana tjetër autoriteti kontraktor ka bërë pagesën e plotë pa mbajtur penaltet për vonesën në lëvrimin e mallrave.

Prokurori ka vendosur mosfillimin e ndjekjes penale pasi ka bërë një verifikim të thjeshtë të të dhënave që përmbante kallëzimi. Sipas prokurorisë për pretendimin e parë, lidhur me certifikatat ORACLE, këto të fundit janë të shumëllojshme dhe lëshohen ose nga qendrat e autorizuar ku kryhet provimi ose mes provimit online. Këtë verifikim e bëri edhe grupi i punës i Res Publica në faqen online *education.oracle.com*. Prokuroria ka bërë verifikimin online në sitin zyrtar të kompanisë Oracle, nga ku ka rezultuar se certifikatat janë të vlefshme. Prokuroria evidenton edhe faktin që edhe dy certifikatat e paraqitura nga konkurenti “T” janë identike me ato të paraqitura nga konkurenti “B”, duke u shprehur se ky fakt bie në kundërshtim me sa pretendon KLSH se ato ishin certifikata të ndryshme.

Grupi i punës vëren se certifikatat e subjektit “B”, nëse nuk përmbajnë emrin dhe nënshkrimin e personit të autorizuar, kjo vjen për shkak se këto certifikata dërgohen online, sic rezulton edhe nga faqja e internetit *education.oracle.com* ku ka rubrikë të vecantë për *trajnimin virtual*. Kështu, logjikisht, kur printohen certifikatat online (në formatin PDF) nuk përmbajnë nënshkrim pasi ato janë versione elektronike. Gjithashtu, rezulton se ekziston një rubrikë për të verifikuar certifikatat në websitin e ORACLE.

Për sa i përket pretendimit të dytë, Prokuroria ka evidentuar faktin se instalimi i pajisjeve, fatura dhe akt dorëzimi përfundimtar i pajisjeve, janë kryer brenda afatit të kontratës. Kontraktori i ka lëvruar fizikisht pajisjet dhe ka instaluar të gjitha programet në serverin qendror, por autoriteti kontraktor i ka kërkuar kontraktorit që t’i mbajë disa pajisje në magazinën e tij (pajisjet eStudent-Kiosk), për arsye sepse nuk kishte përfunduar përgatitja e ambienteve në hollet e fakulteteve, si prishje-suvatime, instalime të linjave të internetit, sistemi i kamerave të sigurisë, arredime etj. Për këtë arsye pajisjet eStudent-Kiosk, përveç volumit të tyre të madh, rrezikoheshin nga dëmtimet dhe pa u vendosur kamerat e vëzhgimit rreziku i dëmtimit, thyerjes apo vjedhjes do të ishte i madh.

Grupi i punës është i mendimit që prokuroria ka të drejtë kur shprehet se proceset e përgatitjes së ambienteve nuk kanë të bëjnë me detyrimet kontraktuale të kontraktorit dhe vonesa në instalimin fizik dhe kolaudimin e tyre ka ardhur për faj të autoritetit kontraktor dhe në të tilla kushte nuk mund të aplikohen penaltete ndaj operatorit ekonomik (kompanisë fituese), kjo në vështrim edhe të Kodit Civil, neni 481, ku parashikohet se:

“Debitori qubet se është në vonesë përveç kur mosekzekutimi është rrjedhim i rrethanave që nuk kanë lidhje me fajin e debitorit.”

Në këto kushte, duke qenë se të gjitha dorëzimet janë bërë brenda afatit të kontratës, i vetmi veprim i kryer jashtë afatit është kolaudimi përfundimtar, për faj të vetë porositisë, Universitetit të Tiranës. Madje Prokuroria ka evidentuar se pagesa për këtë kontratë është bërë 15 muaj më vonë, çka demonstroi mungesën e favorizimit për këtë subjekt fitues, aq më tepër kur oferta e tij është 24 milion lekë më e lirë se operatori konkures “T”.

Në të njëjtën mënyrë mund të analizohen edhe vendimet e tjera të prokurorisë që grupi i punës i ka vlerësuar si të drejta, por për efekt të moszgjatjes në këtë studim, nuk do të ishte e arsyeshme të trajtonim të gjitha rastet pa përjashtim. Rastet e mësipërme mendojmë se janë përgjithësuese dhe ezauruese sepse:

- është fakt që KLSH i ka pasur të qarta të dhënat e evidentuara nga Prokuroria që në kallëzim dhe kësaj të fundit nuk i është dashur të bëjë një hetim vecanërisht të komplikuar nga ana profesionale për të dalë në përfundimet e diskutura më sipër.
- është fakt që ndaj vendimeve të mësipërme dhe të tjera të Prokurorisë nuk është bërë asnjë ankim nga ana e KLSH, duke i prezumuar se vetë KLSH ka rënë dakord me këto vendime. Siç citohet nga KLSH në observacionet e veta, roli i këtij institucioni në luftën kundër korrupsionit mbaron në momentin e bërjes së kallëzimeve penale në organin e Prokurorisë dhe mund të angazhohet më pas vetëm në momentin e ankimit ndaj vendimeve të pushimit apo mosfillimit (edhe në këtë rast vetëm nëse nuk është i bindur në lidhje me arsyetimin dhe vendimmarrjen e prokurorit të çështjes). Është shqetësuese që, edhe sipas mendimit të grupit të punës së Res Publica, **42% e vendimeve** të prokurorit (mbi 20 zyrtarë të kallëzuar) kanë qenë të padrejtë, ose pjesërisht të padrejtë, kurse KLSH nuk ka paraqitur ankim duke rënë dakord me fakte që grupi i Res Publica me unanimitet vlerësoi se duheshin vijuar si hetime.
- është fakt që KLSH pranon në observacionet e tij se kur ka kallëzuar zyrtarët për “shpërdorim detyrë”, në vlerësim të elementit të dashjes ka evidentuar raste kur të njëjtët zyrtarë herë zbatojnë në mënyrë rigorozë kuadrin rregullator dhe herë e shkelin atë, gjë që vërteton se ata kanë dijeni të plotë në lidhje me kundraligjshmërinë e veprimeve të tyre dhe për rrjedhojë kanë dashje direkte në drejtim të realizimit të veprës penale. Sipas KLSH ekzistenca e standardit të dyfishtë është provë e mjaftueshme për evidentimin dhe vërtetimin përtej çdo dyshimi të arsyeshëm të ekzistencës së dashjes në kryerjen e veprave penale në kallëzimet e bëra nga KLSH. Në vendimet e mësipërme nuk rezulton të jetë referuar asnjë standard i dyfishtë për të plotësuar edhe elementin e domosdoshëm të dashjes.

Sa më sipër na bën të besojmë që konkluzionet e grupit të punës, jo rastësisht janë marrë me unanimitet të plotë, sepse ka pasur shumë pak vend për diskutim, si në rastin kur Prokuroria ka pasur të drejtë, ashtu edhe në rastin kur Prokuroria ka mbyllur hetimet në mënyrë të paplotë.

Për t'u rikthyer te studimi, në një numër të kufizuar të rasteve, sipas vlerësimit të grupit të punës, çështja do të duhej të kthehej për hetime të mëtejshme, pasi vendimi i pushimit ose mosfillimit të hetimit janë dhënë pa bërë më parë një hetim të plotë dhe të gjithanshëm. Nëse KLSH do të kishte mundësitë e duhura të ankimit dhe do kishte ushtruar të drejtën e ankimit në gjykatë, kjo e fundit do të kishte shance të mira që të vendoste në favor të KLSH.

5.13. Ecuria e gjykimeve pas kërkesës së prokurorisë për gjykimin e çështjes

Me dorëzimin e kërkesës për gjykim nga prokuroria, gjykata nis shqyrtimin e çështjeve penale. Në vijim tregohet numri i zyrtarëve të cilët janë dënuar me vendim të gjykatës, i cili në kohën e kryerjes së këtij studimi ka marrë formë të prerë. Në përfundim të gjykimit gjykata vendos si më poshtë:

1. Deklaron fajësinë dhe jep dënimin përkatës,
2. Deklaron pafajësinë e të pandehurit
3. Vendos pushimin e gjykimit, kur ndjekja penale nuk duhej të fillonte ose nuk duhet të vazhdojë, ose kur vepra penale është shuar, ose kur ekzistenca e një kushti procedimi apo e një shkaku që shuan veprën penale është e dyshimtë.

Tabela nr. 11 - Raporti i numrit të zyrtarëve të dënuar me vendim gjykatë me numrin e zyrtarëve për të cilët prokuroria ka nisur kërkesën për gjykim

Njësia	Kërkesa për gjykim	Vendime fajësie	Vendime pushimi	Pa informacion
Nr. Personave	21	12	5	4
Në përqindje	100%	71%	29%	--

Siç del nga të dhënat më sipër gjykatat e shkallës së parë kanë dënuar pjesën më të madhe të personave dhe ka pushuar çështjen në një të tretën e rasteve.

Më tej gjykimi në shkallë të dytë nuk e ka ndryshuar këtë raport. Në Gjykatën e Lartë është bërë vetëm një rekurs, por pa ndryshuar vendimin e formës së prerë. Vlen të theksohet se vendimet e gjykatës në pjesën dërrmuese nuk janë ankimuar në gjykatat më të larta, duke u mbyllur gjykimi vetëm me një shkallë gjykimi.

Nga të dhënat e mbledhura rezultoi se kohëzgjatja e gjykimit është mesatarisht 6 muaj. Koha e shkurtër e gjykimit mund të shpejgohet me faktin se vendimet e gjykatave të shkallëve të para nuk janë ankimuar në pothuajse të gjitha rastet. Ndërsa kohëzgjatja nga regjistrimi i kallëzimit te vendimi i gjykatës është rreth 20 muaj.

5.14. Lloji dhe masa e dënimit të dhënë nga gjykata në raport me atë të kërkuar nga prokuroria

Në përfundim të gjykimit, gjykata vendos fajësinë e të pandehurit, duke dhënë edhe dënimin përkatës. Para dhënies së vendimit gjykata pyet palët për qëndrimin përfundimtar lidhur me akuzën dhe prokuroria propozon edhe llojin dhe masën e dënimit që asaj i duket i përshtatshëm sipas rrethanave të çështjes. Qëndrimi i prokurorit nuk është i detyrueshëm për gjykatën edhe pse praktika në përgjithësi ka treguar se gjykata tenton të mbajë të njëjtin qëndrim si prokurori. Në tabelën në vijim jepen të dhëna për llojin e dënimit të dhënë nga gjykata në raport me atë të propozuar nga prokurori.

Tabela nr. 12 - Lloji i dënimit të kërkuar nga prokurori dhe të aplikuar nga gjykatat

	Dënimi i kërkuar nga Prokuroria	Dënimi i dhënë nga gjykata
Dënim me burgim	9 persona	7 persona
Dënim me gjobë	8 persona	5 persona
Dënime plotësuese	4 persona	5 persona
Pezullim ekzekutimi	1 person	1 person

Në lidhje me masën e dënimit të dhënë nga gjykata, në raport me atë që ka kërkuar prokurori, rezultati është pak më i ndryshëm. Siç përmendëm më sipër, veprat penale për të cilët janë akuzuar zyrtarët janë ato të *shpërdorimit të detyrës*, të *shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera* dhe më pak për veprat penale të *falsifikimit* dhe të *kundërshtimit të punonjësit që kryen detyra shtetërore*. Këto vepra kanë të parashikuar një dënim që shkon në maksimum deri në 7 vjet burgim për veprën penale të shpërdorimit të detyrës; nga gjobë deri në 6 muaj burgim dhe kur kryhet në bashkëpunim me burgim deri 6 vjet, për veprën penale të kundërshtimit të

punonjësit që kryen një detyrë shtetërore ose shërbim publik; në maksimumin 3 vjet burgim për veprën penale të shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera dhe ankande publike.

Në tabelën në vijim tregohet se cilat janë masat e dënimit të aplikuara nga gjykatat.

Tabela nr. 13 – Masa e dënimit e kërkuar nga prokurori dhe e aplikuar nga gjykata

Dënimet e mbledhura për të gjithë të pandehurit	Prokuroria	Gjykata e Shkallës së Parë	Gjykata e Apelit
Dënim me burgim	21 vjet	8 vjet e 3 muaj	9 vjet 4 muaj
Dënim me gjobë	3.250.000 lekë	1.350.000 lekë	-
Dënime plotësuese	28 vjet	13 vjet	-
Pezullim ekzekutimi	1 rast	1 rast	-

Siç rezulton nga të dhënat në tabelën e mësipërme, masa e dënimit të dhënë nga gjykata është më pak se gjysma e asaj që ka kërkuar prokurori. Gjykatat e apelit nuk e kanë ndryshuar këtë situatë, përveç një rasti të vetëm kur është rritur masa e dënimit.

Në asnjë rast nuk është dhënë maksimumi i dënimit të parashikuar nga vepra penale për të cilën akuzohet zyrtari, si dhe as një dënim që qendron mes maksimumit dhe minimumit. Në të gjitha rastet është ulur dënimi me 1/3 për shkak të aplikimit të gjykimin të shkurtuar sipas nenit 406 të Kodit të Procedurës Penale. Në një rast është zbatuar neni 59 i Kodit Penal duke pezulluar dënimin me burgim dhe lënien e të dënuarit në një kohë prove.

Ajo që bie në sy është fakti se në përgjithësi dënimi është dhënë nga gjykata në llojin e kërkuar nga prokurori, por masa e tij është ulur ndjeshëm. Në asnjë rast gjykata nuk ka dhënë dënim plotësues kur një gjë e tillë nuk është kërkuar nga prokurori.

Dënimi i shprehur në mënyrë individuale evidentohet të variojë nga 6 muaj deri në 1 vit e 8 muaj burgim dhe ai me gjobë është në masën 180.000 lekë (i aplikuar vetëm në një rast). Dënimet plotësuese, si heqja e përkohshme e të drejtës për të ushtruar funksione publike, variojnë nga 1 deri në 5 vjet për çdo zyrtar që ka marrë këtë dënim. Dënimi plotësues është një dënim i përshtatshëm sipas vlerësimit tonë, në rastet objekt studimi, duke qenë se kategoria e subjekteve që ndiqen penalisht janë zyrtarë të administratës publike dhe shkeljet që kanë kryer janë të lidhura me funksionin publik. Madje ky lloj dënimi duhej të merrte përparësi në këto lloj gjykimesh, pasi për shkak të natyrës së çështjes ka më shumë efektshmëri se sa dënimi me burgim.

Nga të dhënat e mësipërme vihet re se gjykata ka ruajtur llojin e dënimit të propozuar nga prokuroria dhe ka ulur ndjeshëm masën e dënimit.

Së pari, të dhënat sugjerojnë për një “solidaritet” mes prokurorisë dhe gjykatës për llojin e dënimit, gjë e cila duket se cenon besimin se gjykata është tërësisht e pavarur në gjykimin e çështjeve penale.

Së dyti, gjykata është vendosur në pozicionin për të zgjedhur mes masës së dënimit të propozuar nga prokurori (përgjithësisht më e ulët se 1/3 e maksimumit të parashikuar nga ligji) dhe minimumit të parashikuar nga ligji, duke devijuar në marzhe, sidomos duke u larguar shumë nga maksimumi i dënimit dhe duke shkuar drejt dënimeve minimale. Kjo gjë vlen edhe për gjobat, si dhe për dënimet plotësuese.

Së treti, gjykata ka dhënë dënime alternative dhe pezullimet e dënimeve sipas kërkesës së prokurorit dhe nuk i ka aplikuar asnjëherë ato kryesisht.

Edhe pse ky argument nuk është i lidhur në mënyrë direkte me objektin e studimit, vihet re se prokurori ka një ndikim tepër të madh dhe të pajustificueshëm në uljen drastike të dënimeve që në fillesat e gjykimit.

Gjejmë rastin të sugjerojmë nevojën e ndryshimeve legislative, në një kuptim “revolucionar”, në Kodin e Procedurës Penale, në respekt të parimit të pavarësisë së gjykatës në marrjen e vendimit, duke i zvogëluar diskrecionin prokurorit lidhur me propozimin e tij për caktimin e llojit dhe masës së dënimit. Në fund të fundit roli i prokurorit është sjellja para gjykatës e provave për të mbështetur akuzën dhe jo vënia e drejtësisë në vend përmes propozimit të dënimit të vlerësuar nga ai si të përshtatshëm. Është gjykata ajo që duhet të vlerësojë të gjitha rrethanat rënduese dhe lehtësuese dhe të vendosë llojin dhe masën e dënimit që përshtatet me rrezikshmërinë e personit, veprën penale, rrethanat dhe praktikën gjyqësore.

5.15. Përmbledhje e ecurisë së ndjekjes penale, deri në dhënien e dënimit me vendim gjyqësor të formës së prerë

Në tabelën e mëposhtme jepen të dhëna për numrin e personave të çuar para gjykatës dhe dënuar pas kallëzimeve penale të bëra nga KLSH dhe të atyre të iniciuara kryesisht nga Prokuroria, pas raportimit të shkeljeve nga ana e KLSH.

Tabela nr. 14 - Numri i personave të dënuar në raport me numrin e personave të ndjekur penalisht pas konstatimit të shkeljeve nga KLSH

Njësia	Kallëzime KLSH	Ndjekje penale me iniciativë të prokurorit	Kërkesa për gjykim	Vendime fajësie
Nr. Personash	92	4	21	12
Në përqindje	96%	4%	22%	13%

Nga të dhënat në tabelën më sipër ngrihet shqetësimi se kallëzimet penale të raportuara nga KLSH që bëhen edhe objekt mediatik, nuk kanë rezultatin e parë të pritshëm për publikun, që pret ndëshkimin e zyrtarëve të kallëzuar, pavarësisht se KLSH thekson se qëllimi i kallëzimeve nuk është ndëshkimi i zyrtarëve por hetimi i plotë dhe i gjithanshëm. Pjesa më e madhe e tyre mbyllen që në fazën hetimore nga organi i akuzës dhe një pjesë tjetër mbyllen gjatë gjykimit në shkallën e parë, vendimet e së cilës janë të formës së prerë pasi nuk janë ankimuar. Gjatë këtij studimi u evidentua se është bërë vetëm një ankim në Gjykatën e Apelit dhe një në Gjykatën e Lartë.

5.16. Informimi i publikut mbi ecurinë e ndjekjeve penale të iniciuara nga KLSH

Vihet re se në raportin vjetor 2013 të KLSH-së, por edhe në raporte vjetore të tjera të saj në periudha të tjera, tregohen kallëzimet penale që bëhen edhe objekt i deklaratave për shtyp të këtij institucioni, por nuk raportohet ecuria e këtyre kallëzimeve, ose më saktë metodologjia e raportimit lidhur me këtë fakt nuk ofron mundësi publikut për t'u informuar, pasi në

tabelën që shoqëron si aneks raportin vjetor ka një rubrikë ku shënohet ecuria e kallëzimeve, por ajo kufizohet brenda vitit kalendarik dhe këtu ndodh që të raportohet se çështja është ende nën hetim. Kështu, nëse një kallëzim është bërë në vitin 2013, raporti vjetor i këtij viti, që përgatitet në vitin pasardhës, nuk reflekton ndryshime të statusit të këtij kallëzimi pasi koha e shkurtër nuk premton zhvillime të rëndësishme të çështjes. Ndryshe do të ishte situata sikur në raportin e viteve pasuese do të raportohesh ecuria e kallëzimeve të bëra në vitet paraardhëse.

Sugjerojmë që për hir të transparencës, por edhe për të shmangur dëmtim të panevojshëm të zyrtarëve të përfshirë në ndjekjen penale, të cilët rezultojnë të pafajshëm më pas, duhet gjetur një mundësi publikimi në një raport të veçantë të përditësueshëm, ose përmes deklaratave për shtyp të KLSH, ku të tregohet ecuria e këtyre kallëzimeve. Kjo do t'i shërbente jo vetëm interesave të personave të kallëzuar, por do të shërbente edhe si tregues i performancës së këtij institucioni, pasi jo vetëm numri i kallëzimeve tregon një nivel të caktuar performance, por edhe ecuria dhe suksesi i tyre.

Në observacionet ndaj këtij studimi, lidhur me sa më lart KLSH sqaron se e ka të pamundur teknikisht të raportojë lidhur me veprimtarinë e një organi tjetër, siç është prokuroria.

Ndërkohë Res Publica thekson se raportimi i kërkuar ka të bëjë vetëm me fazën në të cilën ndodhet hetimi dhe sipas rastit si është vendimmarrja e prokurorisë (mosfillim, pushim hetimi, ose dërgim në gjykatë), informacion që jo vetëm është i mundur teknikisht, por edhe i nevojshëm për pritshmëritë e publikut.

KLSH mbron interesat e financave publike dhe natyrshëm, përveç inicimit të procesit penal, do të duhej të shfaqë edhe interes të dijë dhe të njoftojë publikun mbi ecurinë dhe fundin e kallëzimeve penale. Është pikërisht ky lloj informacioni që do t'i interesonte publikut krahas faktit të kallëzimit penal të bërë. Vetëm informacioni për iniciimin e procesit penal përbën informacion të cunguar për publikun, i cili ka një perceptim relativisht të lartë për pandëshkueshmërinë në rastet e kallëzimeve penale. Në një studim të IDRA dhe Fondacionit Shoqëria e Hapur për Shqipërinë, autorët shprehën: *“Një mesatare e përgjithshme prej 48 pikësh është arritur në bazë të opinionit të publikut të gjërë, shumë afër vijës së mesme të ndëshkueshmërisë, përkthyer ndryshe edhe si “për çdo shkelje, zëkonisht hapet një hetim, por nuk arrin në konkluzion”.*²¹

KLSH pranon si detyrë të saj bërjen e ankimeve në fazën e përfundimit të procesit hetimor me vendim të prokurorit për pushim ose mosfillim të hetimit. Lidhur me këto ankime, do të ishte me interes për publikun, dhënia e informacionit mbi numrin e ankimeve të bëra dhe atyre që zgjedh të mos bëjë pasi është dakord me vendimin e prokurorit si dhe arsyet pse nuk është bërë ankim në rastet eventuale. Ky informacion do të ndihmonte në krijimin e perceptimit se nuk është vetëm prokuroria që mbyll çështje me vendime “të diskutueshme”, por edhe KLSH është dakord me vendimmarrjen e prokurorit në një pjesë të rasteve (pikërisht rastet që KLSH vlerëson të mos ankimojë). Në këto raste publiku duhet të kuptojë që kallëzimet nuk kanë qenë të bazuar.

21 <http://www.osfa.al/njoftime/prezantohen-gjetjet-e-studimit-pandeshkueshmeria-opinion-i-publik-mbi-kuptimin-arsyet-dhe-rolin-e-institucioneve-realizuar-nga-idra-ne-bashkepunim-me-osfa>

5.17. Mangësi të evidentuara në raportet e auditimit

Nga studimi i 138 raporteve të auditimit vihen re shkelje të ndryshme. Duhet theksuar se këto shkelje variojnë nga lloji i veprimtarisë së institucionit i cili auditohet dhe kështu ato mund të ndryshojnë nga një vit në tjetrin. Për shembull, shkeljet më të shpeshta që evidentohen në rastet e auditimit të ALUIZNI-t janë në fushën e shkeljes së kriterëve ligjore në fushën e urbanistikës gjatë procedurës së legalizimit të një ndërtimi informal, ndërsa në rastin e auditimit të ndërmarrjes së Ujësjeles - Kanalizimeve shkeljet më të shumta evidentohen në fushën e prokurimit. Në rastin e bashkive shkeljet më të shumta janë në fushën e dhënies së lejeve të ndërtimit, prokurimeve dhe shitjes së pronës publike, ndërsa në rastin e komunave shkeljet më të mëdha ishin në fushën e dhënies së tokës me qira, e kështu me radhë.

Por, ekziston një numër shkeljesh të cilave nuk i kushtohet vëmendja e duhur. Në vijim po rendisim disa shkelje të patrajtura, ose të evidentuara në mënyrë rastësore në raportet e KLSH-së, por që gjasat janë që të evidentohen në shumë institucione, si për shembull:

1. *Shkelje që lidhen me shpërblimin e dëmit të paguar të tretëve me vendim gjykatë.* Pothuajse të gjithë institucionet paditen në gjykatë nga persona të ndryshëm për të kërkuar dëmshpërblim për zgjidhje të marrëdhënieve të punës, për probleme të ndryshme kontraktore, për prishje të objekteve, për dëmtim të shëndetit, etj. Në një masë të madhe institucionet i humbasin këto gjyqe dhe detyrohen të paguajnë shumën të konsiderueshme. Në një studim të BIRN²², vetëm për zgjidhjen e marrëdhënieve të punës në vitin 2015 fatura e dëmshpërblimit ishte 3.1 miliard lekë, ose tre herë më e lartë se dëmi i shkaktuar nga personat e kallëzuar nga KLSH për periudhën studimore (1.1 miliard). Largimet nga puna pa ndjekur procedurat, pasohen me vendime gjykatë për fajin e zyrtarëve, të cilët në asnjë rast nuk detyrohen të paguajnë dëmin e shkaktuar institucionit, duke rënduar në buxhetin e shtetit. Për këto raste, nga raportet e KLSH-së rezulton se përgjithësisht nuk është marrë asnjë masë, por janë dhënë vetëm rekomandime të përgjithshme, si në rastet e Ministrisë së Punëve të Jashtme, Ministrisë së Punëve të Brendshme, Institutit të Metrologjisë, etj. Në asnjë rast nuk është kërkuar marrja e masave konkrete për të ngritur paditë e kthimit (regresit) sipas nenit 627 të Kodit Civil.
2. *Shkelje në prokurimet e reklamave në mediat audiovizive.* Në një rast, në auditimin e bërë në Ministrinë e Punëve të Brendshme, është evidentuar shkelje me prokurimin e reklamave shtetërore. Në një studim të bërë nga Res Publica për Këshillin e Evropës vihet re se fenomeni i reklamave shtetërore është problematik jo vetëm për sa i përket censurës së butë që ndodh me mediat, por edhe në lidhje me shpërdorimin e fondeve publike. Nuk rezulton se KLSH e ka pasur në fokus kryesor këtë lloj veprimtarie, megjithëse ajo rezulton shumë e përhapur dhe për më tepër kjo veprimtari përjashtohet nga rregullimi i ligjit për prokurimin publik. Akti nënligjor që rregullon këtë veprimtari lë shumë shteg për abuzime me fondet publike dhe nxit deformimin e peizazhit mediatic në vend.
3. *Shkelje në fushën e konkurrencës së lirë.* Në një rast, në auditimin e Ministrisë së Punëve të Brendshme është evidentuar si shkelje e konkurrencës së lirë lidhja e kontratës me një shoqëri të telefonisë celulare. Ky fenomen nuk është i izoluar vetëm në një ministri, por është më i përhapur, e megjithatë nuk duket se ka pasur vëmendjen e duhur nga KLSH në institucione të tjerë. I njëjti fenomen mund të shtrihet edhe në prokurimin e shërbimeve të tjera nga kompani me pozitë dominante në treg.
4. *Shkelje që lidhen me shpenzime të panevojshme.* Për shembull, kostot ekstra të përmbarrimit për mos ekzekutim vullnetar të vendimeve të gjykatës së formës së prerë përbëjnë një shpenzim

të panevojshëm. Vendimet e gjykatës janë pashmangshmërisht të ekzekutueshëm dhe për pasojë mosekzekutimi i tyre në mënyrë vullnetare thjesht shton kostot. Shumë shpesh ndodh që institucionet detyrohen të paguajnë edhe koston e përmbaruesit kur i kanë pasur të gjitha mundësitë të ekzekutimit të vendimet në mënyrë vullnetare. Kjo mënyrë të vepruarit rëndon buxhetin e shtetit dhe duhet trajtuar nga KLSH. Në një rast KLSH e ka trajtuar këtë problem (në auditimin e kryer në Ministrinë e Punëve të Brendshme), por nuk duket se përbën standard pune për të gjithë rastet e auditimit.

5. *Shkelje në fushën e mbrojtjes së konsumatorëve.* Në një rast, në auditimin e kryer në Ministrinë e Bujqësisë, është konstatuar se Agjencia Kombëtare të Ushqimit operon ende me standardet e kontrollit të ushqimit të përpiluara në vitin 1989. Këto standarde janë të papërshtatshme dhe larg atyre të përcaktuara nga Bashkimi Evropian. Kjo shkelje vërtet nuk ka një dëm ekonomik të matshëm, por dëmi potencial është i madh pikërisht për shkak të natyrës së problemit. Raste si këto duhen denoncuar dhe reklamuar publikisht nga organi auditues, me të njëjtën mënyrë siç veprohet për denoncimin e dëmeve në vlera të larta monetare dhe rastet e kallëzimeve penale.
6. *Shkelje në fushën e mjedisit dhe sektorit pyjor, etj.* Vërtet KLSH ka në fokus përdorimin e vlerave monetare dhe materiale, por në veprimtarinë e tij ky institucion ka mundësi të konstatojë shkelje të shumta në mjedis, sidomos kur këto lidhen me veprimtarinë e pushtetit vendor.

5.18. Auditime të bëra nga KLSH sipas institucioneve

Në tabelën e mëposhtme jepen të dhëna për auditimet e bëra nga KLSH në harkun kohor prej 4 vjetësh (2012-2016), duke evidentuar shpërndarjen e tyre sipas llojeve të institucioneve të audituara.

Tabela nr. 15 – Auditimet e kryera në institucione të llojeve të ndryshme

	2012	2013	2014	2015	2016
Ministri dhe institucione qendrore	40	42	41	33	36
Organe të pushtetit vendor	64	57	63	61	51
Ente dhe Institucione varësie	23	21	23	17	14
Persona juridikë shtetërorë	20	23	24	25	26
Agjenci me fonde të BE, etj.	11	10	9	10	7
Partitë politike	-	-	-	-	-
Shoqatat, për fondet nga buxheti i shtetit	-	-	-	-	-

Në periudhën studimore nuk mund të identifikohet mënyra se si përzgjidheshin organet që janë audituar. Më pas, në vitin 2015 Kryetari i KLSH ka nxjerrë një udhëzim për mënyrën e caktimit me short të institucioneve që do të auditohen, i cili zhvillohet sipas një skeme komplekse dhe që merr parasysh faktorë si materialiteti financiar, kompleksiteti i aktivitetit, materialiteti operacional, mjedisi i kontrollit të brendshëm, etj. Nga të dhënat në tabelën e mësipërme, por edhe nga kërkime në vite të mëparshme, që nuk janë reflektuar në tabelë, vihet re se partitë politike dhe shoqatat, për atë pjesë të fondeve që kanë marrë nga buxheti i shtetit, janë dy grupe subjektsh që duhet të jenë subjekt i auditimit, por që nuk na rezulton të jenë audituar.

Mendojmë se të lënit jashtë kontrollit të këtyre institucioneve i ekspozon ato ndaj uljes së përgjegjshmërisë në përdorimin e fondeve publike, ndaj dhe mënyra e shortimit duhet të jetë jo vetëm sipas faktorëve të mësipërm, por edhe sipas llojit të institucioneve, me qëllim shtrirjen e kontrollit financiar në të gjithë spektrin e organeve shtetërore apo subjekteve të tjerë të auditueshëm nga KLSH.

Në observacionet ndaj këtij studimi, KLSH-së sqaron se është teknikisht e pamundur që të auditohen fondet shtetërore të dhëna partive politike për aq kohë sa ato bashkohen me fondet e tyre si parti, për të cilat KLSH nuk ka juridiksion auditues, por edhe në rast se KLSH do të kishte mundësi teknike për të audituar të gjitha fondet e partive politike, cdo gjetje, konkluzion dhe rekomandim i KLSH-së në raportet e auditimit do të kontestohet dhe interpretohet nga partitë politike si një sulm politik duke cenuar kështu kredibilitetin institucional të KLSH si institucion i pavarur kushtetues.

Lidhur me argumentimin e mësipërm, se KLSH nuk mund të auditojnë partitë politike pasi këto fonde bashkohen me fondet e tyre është një problematikë që mund të kërkojë ndryshime në ligjin “Për partitë Politike”, me synimin për të bërë të mundur auditimin e fondeve publike të përfituara nga partitë. Nga ana e KLSH, ndonëse pranohet problemi ligjor, nuk është ndërmarrë ndonjë nisëm advokuese për të ndryshuar ligjin. Ndërsa arsyetimi se KLSH nuk mund të auditojë partitë politike pasi rrezikon të cenojë imazhin e institucionit nga komentet politike, Res Publica thekson se ky detyrim ngarkohet nga ligji, që përfaqëson vullnetin më të lartë të trupës ligjvënëse, e cila gjenerohet nga klasa politike më e votuar. Sulmet dhe komentet politike mund të mos shmagen, por më i pashmangshëm duhet të jetë zbatimi i ligjit, i cili duhet të qendrojë mbi partitë dhe politikën ditore.

5.19. Raste studimi për standarde të dyfishta

Auditime në drejtoritë rajonale të ALUIZNI-t

Në fushën e legalizimeve, pothuajse të gjitha institucionet e kësaj kategorie kanë shkelur ligjin duke llogaritur sipërfaqen dhe vlerën e tokës së objektit të legalizuar në një masë më të vogël se sa i përgjigjet realitetit. Gjithashtu vihen re shkelje të natyrave të tjera si mosrespektimi i kriterëve ligjorë për legalizim (për shembull: legalizim tej vijës bregdetare, në rrugë publike, në monumente kulturore), ose mosllogaritje të saktë të taksës së ndikimit në infrastrukturë. Megjithëse KLSH ka çuar kallëzime për pothuajse të gjithë drejtuesit e tyre, vihet re se edhe pse të njëjtat shkelje në disa prej këtyre institucioneve janë çuar për ndjekje penale edhe punonjës të tjerë përveç drejtuesit të institucionit. Në pamje të parë krijohet ideja e standardeve të ndryshme në trajtimin e këtyre rasteve, por grupi i punës nuk mund të konkludojë me bindje në këtë mënyrë sepse është e pamundur të disponojmë të gjithë dosjet e audituara, së bashku me observacionet e palëve.

Nga ana tjetër, prokuroria ka vendosur pushimin e çështjes penale në të gjitha rastet, përveç ALUIZNI-t Sarandë, për të cilin prokuroria ka vendosur dërgimin e çështjes për gjykim. Nëse mund të themi se përgjithësisht është ruajtur i njëjti standard në rastin e kallëzimeve të KLSH, ky pohim nuk vlen njëllëz lidhur me vendimmarrjen e prokurorisë. Ky rast mund të bëhet objekt i një analize brenda sistemit të Prokurorisë, me ose pa kërkesë fillestare nga KLSH.

Auditimi në shoqëritë tregtare të ujësjellës-kanalizimeve

Për dy shoqëri të ujësjellësit nuk janë bërë kallëzime penale edhe pse vihen re një numër më i madh shkeljesh dhe thuajse të njëjtat shkelje për të cilat janë kallëzuar dy shoqëri të tjera me të njëjtin fushë veprimtarie. Megjithë dyshimin e krijuar, nuk mund të konkludojnë nëse jemi përpara standardeve të ndryshme pa pasur akses në dosjet e plota të audituara dhe observacionet e palëve.

Nga ana e saj, prokuroria ka vendosur pushimin e hetimit në dy raste, ndërsa nuk kemi informacion për një rast.

Auditime në komuna

Nga analiza e përmbledhjes së raporteve të auditit në mënyrë më të hollësishme, rezulton se KLSH në përgjithësi ka ruajtur të njëjtin standard vlerësimi nëse një shkelje i takon fushës penale apo asaj administrative. Bën përjashtim rasti i Komunës Zharrës, ku shkeljet kanë qenë të njëjta me ato të Komunës Gjinar (në fushën e prokurimit publik), ku KLSH për njërin rast ka bërë kallëzim penal e për tjetrin ka rekomanduar vetëm shpërbllim dëmi. Qendrimi i ndryshëm mund të vijë për shkak se grupi i punës dhe struktura që bën kallëzimin është e ndryshme e për këtë arsye ritheksojmë nevojën e përgjegjësisë së një strukture dhe riti procedural të unifikuar në kryerjen e kallëzimit. Qendrimi i ndryshëm mund të jetë edhe për shkak të kriterëve të pamundura për t'u identifikuar nga informacioni që disponojmë.

5.20. Përgjegjësia e KLSH për mbrojtjen e buxhetit të shtetit, përmes kërimit të dëmshpërblimit nga personat përgjegjës edhe gjatë procesit penal

Përgjegjshmëria në administrimin e fondeve publike është një element kyç për mirëfunksionimin e një shteti demokratik. Ndaj, çdo institucion i administratës publike që operon me fonde publike detyrohet të japë llogari lidhur me përdorimin e këtyre fondeve me ndershmëri dhe efikasitet, sikur do të vepronte babai i mirë i familjes (bonus pater familias). Për këtë qëllim kontrolli shtetëror i është besuar një organi kushtetues që ka për funksion pikërisht kontrollin mbi mënyrën e përdorimit të fondeve publike. Ky i fundit përgjigjet para Kuvendit të Shqipërisë për realizimin e funksioneve të tij në këtë drejtim. Këtu qendron edhe filozofia në bazë të së cilës kërkohet nga ky organ që të veprojë me efikasitet dhe në mënyrë aktive dhe proaktive. Në këtë kuptim nga ky organ pritet që, përveçse të evidentojë nëpërmjet gjetjes së shkeljeve dëmtuesit dhe t'i çojë ata para drejtësisë duke i ndjekur deri në fund rezultatet e kallëzimit të tyre, të veprojë edhe për të shmangur shkelje të tjera në të ardhmen nëpërmjet dhënies së rekomandimeve. Megjithatë, nuk mjafton thjesht evidentimi i shkeljeve dhe marrja e masave ndëshkuese, përfshirë kallëzimin penal ndaj shkelësve, por edhe vënia në vend e shkeljes nëpërmjet kërimit të dëmshpërblimit.

Nga studimi nuk rezultoi se KLSH ndjek me kujdes shpërbllimet e dëmit të shkaktuar buxhetit të shtetit në rastet e bërjes së kallëzimeve penale, pavarësisht se si konkludojnë hetimet lidhur me to. Në kushtet kur, siç rezultoi në tabelën e parë, dëmi rezulton të jetë në një masë prej 7.7% të të gjithë dëmit të shkaktuar brenda një viti, nuk ekziston një mekanizëm që të garantojë që personat e konfirmuar si shkaktarë të dëmit të ngarkohen me përgjegjësinë civile të dëmshpërblimit, përmes padisë civile brenda procesit penal, ose një padie civile pas përfundimit të procesit penal. Lidhur me këtë aspekt sugjerohet të bëhen ndryshimet e duhura legjislative për të siguruar legjitimitetin aktiv të KLSH, ose Avokaturës së Shtetit, ose vetë institucionit të dëmtuar, që të kërkojë shërbllimin e dëmit përmes padisë civile, brenda ose jashtë procesit penal.

Nga ana tjetër, për personat e kallëzuar ndaj të cilëve nuk rezulton një vendim dënimi (kur fakti nuk përbën vepër penale), nuk ekziston asnjë pengesë ligjore që këta persona të jenë subjekt i ndëshkimeve administrative. Nga të dhënat e raportuara në raportin vjetor të KLSH-së nuk jepet një informacion i tillë. Ky informacion, nëse ekziston, duhet të bëhet pjesë e raportimit dhe transparencës së këtij organi.

VI. KONKLUZIONE

Përsa i përket veprimtarisë së KLSH

1. Dëmi i shkaktuar, i evidentuar nga KLSH, që lidhet me kallëzimet penale të bëra gjatë vitit 2013, është në një masë prej 7.7% të të gjithë dëmit të shkaktuar brenda këtij viti. Pjesa tjetër prej 92.3 % është dëm i shkaktuar nga veprime që sipas KLSH nuk përbëjnë vepër penale.
2. Vepra penale e kallëzuar më së shumti nga KLSH është ajo e “Shpërdorimit të detyrës“, parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal, e cila rezulton në mbi dy të tretat e rasteve. Kjo është e pritshme, pasi kjo figurë e veprës penale është më tipike në rastin e zyrtarëve, por edhe sepse është vepra penale që përdoret kur nuk mund të identifikohet një vepër penale tjetër më specifike. Figura e veprës penale pasuese është ajo e “Shkeljes së barazisë së pjesëmarrësve në tendera apo ankande publike“ parashikuar nga neni 258 i Kodit Penal, që zë një pjesë relativisht të vogël. Veprat penale të falsifikimit dhe të kundërshtimit të punonjësit që kryen një detyrë shtetërore përbëjnë raste të rralla.
3. Pjesa më e madhe e zyrtarëve të kallëzuar i përket nivelit të ulët. Një shpjegim i mundshëm për këtë gjendet te fakti se pjesa më e madhe e zyrtarëve që punojnë në administratën publike i përket këtij niveli punësimi dhe në terma statistikore është i pritshëm i njëjti raport. Numri i zyrtarëve të lartë të kallëzuar është shumë i vogël dhe kryesisht i përket pushtetit vendor dhe shoqërive tregtare shtetërore, por nuk rezultojnë të jenë kallëzuar zyrtarë të lartë të pushtetit qendror. Një shpjegim tjetër lidhet me faktin që zyrtarët e nivelit të ulët janë pjesëmarrës në procedura të ndryshme ligjore, si ato të prokurimit, ndërsa zyrtarët e lartë ushtrojnë ndikim të përmes veprimeve të tyre, pa qenë formalisht pjesë e procedurave. Për pasojë shkeljet nuk lidhen drejtpërdrejt me veprimet e zyrtarëve të lartë dhe ata mund të veprojnë përmes urdhërave të pashkruar, të cilët janë shumë të vështirë për t'u provuar përtej çdo lloj dyshimi të arsyeshëm në gjykatë.

4. Në periudhën studimore vihet re mungesa e një akti i cili përshkruan dhe nga i cili mund të identifikohet mënyra se si përzgjidhen organet që auditohen, gjë e cila, nga hulumtimi pas periudhës studimore, është plotësuar në vitet në vijim.
5. Numri i zyrtarëve të kallëzuar gjatë periudhës studimore, pas trajtimit nga Drejtoria Juridike e KLSH, është në masën 37% të rasteve të sugjeruara në total nga grupi i auditit, ose sa 1/3 e rasteve në tërësi.
6. Nga studimi i 31 çështjeve (për 92 zyrtarë) të kallëzuara nga KLSH u vu re se për sa i takon elementeve formalë, të parashikuar nga neni 281 i Kodit të Procedurës Penale, në përgjithësi kallëzimet ishin të plota me përjashtim të elementit të tregimit të personave që kanë njohuri për veprën penale. Ndërsa elementet e parashikuar sipas marrëveshjes së bashkëpunimit që KLSH ka me Prokurorinë, të tilla si procesverbalet dhe akt verifikimet, observacionet e personave përgjegjës, nuk i bashkalidhen gjithnjë kallëzimit. Akt-verifikimet dhe procesverbalet bashkangjiten në 88% të rasteve, ndërsa observacionet e palëve bashkangjiten vetëm në 12% të rasteve. Res Publica shpreh opinionin se marrëveshjet e kësaj natyre kanë rëndësi jo thjesht formale, por ato duhet t'i shërbejnë interesave të palëve të marrëveshjes dhe më gjerë, ndaj mos respektimi i tyre dëmton bashkëpunimin dhe interesat e shtetit dhe shtetasve.
7. Kallëzimet penale të KLSH që bëhen objekt publikimi nga mediat, nuk kanë rezultatin e parë të pritshëm për publikun, që është ndëshkimi i zyrtarëve të kallëzuar. Pjesa dërmuese e çështjeve mbyllen që në fazën hetimore nga organi i akuzës dhe një pjesë tjetër mbyllen gjatë gjyqimit në shkallën e parë, vendimet e së cilës janë të formës së prerë, pasi si rregull nuk janë ankimuar.
8. Në raportin vjetor të KLSH-së për periudhën studimore, por edhe në raporte vjetore të tjera të saj, tregohen kallëzimet penale që bëhen edhe objekt i deklaratave për shtyp të këtij institucioni, por nuk raportohet ecuria e këtyre kallëzimeve.
9. Nga rastet e studimit është konstatuar se jo gjithmonë është ruajtur i njëjti standard në rastin e kallëzimeve nga KLSH. I njëjti pohim vlen edhe për vendimmarrjen e prokurorisë. Qëndrimi i ndryshëm i prokurorisë mund të jetë i shpjegueshëm me faktin se vendimmarrja ka qenë në dorë të prokurorive të rretheve të ndryshme, ndërsa për KLSH kjo mund të shpjegohet me faktin se kallëzimi hartohet pas auditimit nga grupe të ndryshme të kontrollit.
10. Mungon një mekanizëm i qartë që përcakton procedurën dhe kompetencën për kërkimin e dëmshpërblimit nëpërmjet padisë civile. Gjithashtu KLSH nuk ndjek me kujdes shpërblimet e dëmit të shkaktuar buxhetit të shtetit në rastet e bërjes së kallëzimeve penale, pavarësisht se si konkludojnë hetimet lidhur me to. Nuk ekziston një mekanizëm që të garantojë që personat e konfirmuar si shkaktarë të dëmit nga kallëzimet të ngarkohen me përgjegjësinë civile të dëmshpërblimit, përmes padisë civile brenda procesit penal. Për personat e kallëzuar, ndaj të cilëve nuk rezulton një vendim dënimi (kur fakti nuk përbën veprë penale), nuk ekziston asnjë pengesë ligjore që këta persona të jenë subjekt i ndëshkimeve administrative apo i shpërblimit të dëmit në rrugë civile. Nga të dhënat e raportuara në raportin vjetor të KLSH-së nuk jepet një informacion i tillë.
11. Partitë politike dhe shoqatat, për atë pjesë të fondeve që marrin nga buxheti i shtetit, janë dy grupe subjektesh që duhet të jenë subjekt i auditimit, por që nuk na ka rezultuar të jenë audituar ndonjëherë. Të lënit jashtë kontrollit të këtyre institucioneve nxit uljen e përgjegjshmërisë në përdorimin e fondeve publike.

12. Nga studimi i 138 raporteve të auditimit vihen re shkelje të ndryshme. Duhet theksuar se këto shkelje variojnë nga lloji i veprimtarisë së institucionit që auditohet. Ekziston një numër shkeljesh të cilave nuk i kushtohet vëmendja e duhur si p.sh. shkelje në prokurimet publike të reklamave, shkelje në fushën e konkurrencës së lirë, shkelje që lidhen me shpërblimin e dëmit të paguar të tretëve me vendim gjykate, shkelje që lidhen me mosmarrjen e masave për të shmangur shpenzimet e panevojshme (p.sh. shpenzimet për përmbaruesit), shkelje në fushën e mbrojtjes së konsumatorëve, shkelje në fushën e mjedisit dhe sektorit pyjor, etj.
13. KLSH, pas një kontrolli të kryer te Ministria e Punëve të Brendshme rekomandoi që të gjitha vendimet e gjykatës së formës së prerë të ekzekutohen pa pritur urdhër ekzekutimin, për t'í kursyer institucionit kostot e përmbaruesit. Gjithashtu e vlerësojmë si një praktikë të mirë këtë rast rekomandimin e KLSH për ekzekutim të menjëhershëm të vendimeve, e cila duhet të shtrihet edhe në standardizimin e punës së grupeve të tjera të kontrollit. Mendojmë në të njëjtën mënyrë duhet justifikuar dhe nxitur mos ankimi i vendimeve të tjerë kur është e dukshme se ankimi nuk do të ketë sukses për shkak të praktikës së gjykatave të apelit dhe Gjykatës së Lartë. Madje këtu ka vend për një studim të thelluar për të parë se sa është shtuar kosto në mënyrë artificiale kur vendimet janë apeluar në mënyrë të pajustificuar, përveç dëmtimit të interesave të personave privatë.

Përsa i përket organit të akuzës

1. Për 78% të personave të kallëzuar nga KLSH organi i akuzës ka marrë vendim mosfillimi të hetimit ose pushimin e hetimeve.
2. Vendimet e prokurorisë në pjesën më të madhe të tyre (58%) janë vendime të drejta, gjë që sugjeron se kallëzimet e KLSH në një masë të madhe janë të pastudiuara mirë. Ky fakt pranohet në heshtje edhe nga KLSH duke mos paraqitur ankim ndaj një pjese të madhe të vendimeve të prokurorit. Prokuroria në përgjithësi ka arsyetuar dhe analizuar aspekte teknike dhe financiare të çështjes dhe nuk është mjaftuar me renditjen e fakteve sipas kallëzimit të bërë nga KLSH. Në një numër më të kufizuar të vendimeve të prokurorisë për pushimin ose mosfillimin e ndjekjes penale, nëse KLSH do të ishte ankuar në gjykatë, ankimi do të kishte shanse të mira që të rikthente për hetim çështjet, pasi vendimet e pushimit ose mosfillimit janë dhënë pa bërë më parë një hetim të plotë dhe të gjithanshëm.
3. Rëndësi për konkluzionet e grupit të punës paraqesin në veçanti dy çështje për 13 zyrtarë, ku u konstatua se afati i hetimeve është tejkaluar nga prokuroria duke rrezikuar dështimin e hetimeve. Në njërën prej tyre Prokuroria nuk jep asnjë shpjegim pse hetimet janë ende duke vazhduar për më shumë se 3 vjet, ndërsa për rastin tjetër rezulton se hetimet janë pezulluar për shkak të pritjes së përgjigjeve të disa letërporosive të nisura në dy shtete të huaj.
4. Hetimet ndaj zyrtarëve të nivelit të lartë drejtues janë pushuar nga Prokuroria, por nuk na rezultoi se ky veprim ka lidhje të drejtpërdrejtë me faktin që nën hetim ishin zyrtarë të lartë. Sipas grupit të punës, arsyet e dhëna nga Prokuroria qendronin.
5. Në lidhje me figurën e veprës penale “Shpërdorimi i detyrës” parashikuar nga neni 248 i Kodit Penal, përveç se është përshkruar në një mënyrë shumë të përgjithshme,

ekziston një problem thelbësor që lidhet me provueshmërinë e elementit të “dashjes”. Nëse për organin e akuzës është e lehtë të provojë përpara gjykatës faktin e mospërmbushjes së rregullt të detyrës dhe dëmin e shkaktuar prej këtij fakti, ky organ e ka shumë të vështirë, për të mos thënë shpesh herë të pamundur, të vërtetojë “dashjen” përtej çdo lloj dyshimi të arsyeshëm. Shpesh zyrtarët pretendojnë se kanë vepruar gabim nga mosnjohja e saktë e detyrimeve që i ngarkon ligji sipas funksionit që kryejnë dhe se shkelja është e një natyre administrative, por jo penale. KLSH mund të evidentojë dëmin dhe shkeljen, por nuk mund të sjellë prova apo burime prove për të vërtetuar dashjen, përveç mënyrës së pretenduar nga vetë KLSH që është përmes evidentimit të zbatimit të standardeve të dyfishta nga zyrtarët e kallëzuar. Elementi i dashjes është i tepërt në rastin kur dëmi i shkaktuar është i rëndë. Për analogji, veprat penale për fshehjen e detyrimeve tatimore sipas Kreut VI të Kodit Penal, nuk kërkojnë detyrimisht që subjekti të ketë vepruar me dashje të shprehur qartë, por mjaftohen me dëmin e rëndë që mund t’i shkaktohet financave publike dhe me përfitimin vetë ose për të tjerët të subjektit shkelës. Logjika që duhej përdorur për shpërdorimin e detyrës duhej të ishte e ngjashme, pasi financat publike nuk dëmtohen vetëm nga mosarkëtimi i të ardhurave, por edhe nga keqpërdorimi i tyre në rastin e shpenzimit nga zyrtarët, ndaj për këtë arsye edhe politikat penale duhen orientuar në të njëjtën mënyrë, duke e bërë më të mundur ndëshkimin në rastin e shpërdorimit të detyrës, sidomos kur pasojat janë të rënda.

6. Në pjesën dërrmuese të rasteve të vendimit të pushimit të hetimeve, ky vendim përcakton në dispozitiv detyrimin për të njoftuar kallëzuesin KLSH. Në vetëm dy raste, vendimi i pushimit përcakton detyrimin e njoftimit të tij, kallëzuesit, KLSH, ndërsa në një rast përcaktohen subjektet që do të njoftohen për vendimin e pushimit, duke mos përmendur KLSH. Në të gjitha rastet e vendimit të mosfillimit të ndjekjes penale, ky vendim përcakton detyrimin për të njoftuar personat e interesuar, pa përmendur në mënyrë nominale KLSH. Ndërsa për kërkesat për gjykim nuk parashikohet detyrimi për njoftim të KLSH-së dhe as palëve të interesuara.
7. Nuk rezulton që nga ana e KLSH të jetë bërë ankim në gjykatë kundër vendimeve të mosfillimit të hetimit nga Prokuroria.
8. Nuk rezulton që nga ana e KLSH të jetë bërë ankim në gjykatë as kundër vendimeve të pushimit të hetimit nga Prokuroria, megjithëse KLSH pranon se ka detyrimin për të bërë ankim dhe se praktika gjyqësore e ka legjitimuar këtë organ për të bërë ankim. Pavarësisht këtij komentit, ekziston shqetësimi teorik se ligji mund të zbatohet keq nga interpretimi literal i dispozitave. Deri përpara reformës në drejtësi, sipas interpretimit literal të nenit 329 të Kodit të Procedurës Penale nuk i jepej e drejta “kallëzuesit” të ankohej në gjykatë ndaj vendimeve të pushimit të hetimeve, kjo sipas edhe Vendimit Unifikues nr. 2, datë 20.06.2013 të Gjykatës së Lartë. Ndërkohë, me ligjin nr. 35/2017 janë miratuar disa ndryshime e shtesa në Kodin e Procedurës Penale, ku ndërmjet të tjerëve ka ndryshuar edhe neni 329 i këtij kodi. Dispozita e re, në ndryshim nga përmbajtja e mëparshme, sqaron disa detaje teknike se si veprohet nga gjykata në këto raste, por bie në sy përmbajtja e pikës 6 të tij, e cila shprehet se të drejtën për të kundërshtuar vendimin e gjykatës e ka *viktima* dhe *i pandeburi*. Përsëri duket se interpretimi literal i kësaj dispozite të re përjashton *kallëzuesin* nga e drejta për të vënë në lëvizje gjykatën. Reforma në drejtësi duket se nuk i ka dhënë një zgjidhje efektive finale problemit të konstatuar në legjislacionin ekzistues. Nisur nga sa është evidentuar, në kuadër të konsultimit publik Res Publica ka rekomanduar ndryshimin e këtij parashikimi ligjor, me qëllim qartësinë ligjore për dhënien e kësaj mundësie kallëzuesit. Ky rekomandim mbetet ende i paadresuar.

9. Ndonëse KLSH nuk ka paraqitur ankim në gjykatë ndaj vendimeve të pushimit të hetimeve, ky organ ka referuar për rishikim 4 vendime të prokurorit, te zyra e Prokurorit të Përgjithshëm, e cila është një mënyrë alternative ankimi (jo detyruese). Në të 4 rastet është urdhëruar riçelja e hetimit, por të gjitha këto çështje janë mbyllur në një moment të dytë nga prokurori me vendim pushimi dhe ndaj këtyre vendimeve KLSH nuk është ankuar në gjykatë. Megjithatë, përveç këtyre 4 rasteve, KLSH nuk ka vepruar njëloj në të gjitha rastet e tjerë të pushimit të hetimeve.

Përsa i përket gjykimit

1. Gjykatat e shkallës së parë kanë dënuar pjesën më të madhe të personave të çuar për gjykim dhe ka pushuar çështjen në një të tretën e rasteve. Gjykatat e apelit dhe Gjykata e Lartë nuk e kanë ndryshuar këtë raport. Në përgjithësi, vendimet e gjykatës nuk janë ankimuar në gjykatat më të larta, duke u mbyllur gjykimi vetëm me një shkallë gjykimi.
2. Dënimi i kërkuar nga prokurori për personat të cilët janë shpallur fajtor nga gjykata është në masën më pak se 1/3 e maksimumit të dënimit të parashikuar nga dispozitat e Kodit Penal. Kjo sugjeron që pjesa më e madhe e lehtësimit të uljes së dëimit vjen si rezultat i kërkesës së ulët të prokurorit duke krijuar premisa për ulje të mëtejshme të dënimit nga gjykata, për të cilën tashmë maksimumi që mund të japë nuk është ai që parashikon dispozita konkrete, por nga ajo që kërkohet nga prokurori.
3. Në të gjitha rastet është ulur dënimi me 1/3 për shkak të aplikimit të gjykimit të shkurtuar sipas nenit 406 të Kodit të Procedurës Penale. Masa e dënimit të dhënë nga gjykata është më pak se gjysma e asaj që ka kërkuar prokurori. Gjykatat e apelit nuk kanë ndryshuar llojin dhe masën e dënimit, përveç një rasti kur është rritur masa e dënimit, por përsëri shumë larg masës së kërkuar nga prokurori. Dënimi i shprehur në mënyrë individuale evidentohet të variojë nga 6 muaj deri në 1 vit e 8 muaj burgim dhe ai me gjobë (aplikuar vetëm në një rast) është në masën 180.000 lekë.
4. Gjykata ka dhënë dënimet alternative dhe pezullimet e dënimeve sipas kërkesës së prokurorit dhe nuk i ka aplikuar asnjëherë ato kryesisht. Dënimet plotësuese, kanë variuar nga 1 deri në 5 vjet për cdo zyrtar të dënuar. Dënimi plotësues i aplikuar ka qenë heqja e të drejtës për të ushtruar funksione publike. Dënimi plotësues i dhënë është një dënim i përshtatshëm sipas vlerësimit tonë, në rastet objekt studimi, duke qenë se kategoria e subjekteve që ndiqen penalisht janë zyrtarë të administratës publike dhe shkeljet që kanë kryer janë të lidhura me funksionin publik dhe sjelljen e të dënuarve ndaj detyrës që kanë ushtruar.
5. Kohëzgjatja e gjykimit të çështjeve të lidhura me kallëzimet penale të nisura nga KLSH është mesatarisht 6 muaj. Koha e shkurtër e gjykimit mund të shpejgohet me faktin se vendimet e gjykatave të shkallëve të para nuk janë ankimuar në pothuajse asnjë rast. Ndërsa koha nga regjistrimi i kallëzimit deri në momentin e dhënies së vendimit të gjykatës është mesatarisht rreth 20 muaj.

VII. REKOMANDIME

1. Nevojitet hartimi i një akti i cili të përshkruajë dhe nga i cili mund të identifikohet mënyra se si përzgjidhen organet që auditohen, me qëllim shtrirjen më të gjerë të kontrollit edhe në organizatat që nuk janë kontrolluar më parë, si për shembull partitë politike, organizatat jo fitimprurëse.
2. Nevojiten ndryshime ligjore në ligjin “Për Partitë Politike” ku të përcaktohet se fondet e dhëna për partitë politike të jenë të destinuara, që të bëhet ndarja e përdorimit të tyre jo duke u përzier me fondet e tjera që partitë i sigurojnë nga burime të tjera. Zgjidhje të tjera alternative mund të gjenden për të bërë të mundur auditimin nga ana e KLSH të shpenzimit të këtyre fondeve.
3. Kallëzimet e KLSH duhet të plotësohen me elementët formalë siç është tregimi i personave që kanë dijeni mbi veprën penale, i cili është detyrim ligjor, si dhe çdo kallëzim të shoqërohet me observacionet e personave të kallëzuar, si një detyrim që rrjedh nga Marrëveshja e Bashkëpunimit mes KLSH dhe Prokurorisë, dt 28.06.2012.
4. Observacionet e personave që ngarkohen me përgjegjësi duhet të jenë pjesë e publikimit, së bashku me raportet e auditimit, siç e kërkon ligji organik i KLSH.
5. KLSH duhet të përmirësojë informacionin online, duke publikuar vendimet dhe rezultatet e kallëzimeve, me qëllim informimin e publikut në të njëjtën mënyrë me të cilin njofton kallëzimet ndaj këtyre personave.
6. Nevojitet të përcaktohet një procedure e brendshme e standardizuar për përgatitjen e kallëzimeve, nga e njëjta suksurë, e cila duhet të ketë në organikë punonjës me njohuri të posaçme në fushën penale, mundësisht me statusin e magjistratit.
7. Për personat e kallëzuar, ndaj të cilëve nuk rezulton një vendim dënimi (kur fakti nuk përbën vepër penale), KLSH mund të marrë masa për t'i bërë këta subjekt të ndëshkimeve administrative dhe kompensimeve civile.
8. KLSH duhet të kërkojë nga institucionet e audituara që vendimet e gjykatës së formës së prerë të ekzekutohen pa pritur veprimet përmbartimore, për të kursyer kostot e përmbartuesit.
9. Nevojiten ndryshime ligjore me qëllim përcaktimin e subjektit që përfaqëson viktimën, kur i dëmtuari është shteti në procesin penal, si dhe të ketë të drejtë e ngritjes së padisë civile për shpërblimin e dëmit. Rekomandojmë që këtë detyrë ta kryejë Avokatura e Shtetit dhe ndryshimet të bëhen në ligjin organik të këtij autoriteti.
10. KLSH duhet të ketë në fokus dhe të kërkojë detyrimin e institucionit që auditohet të kërkojë kthimin e dëmit të paguar me vendime gjyqate nga personat përgjegjës (neni 627 i Kodit Civil), kur shteti si palë (cdo autoritet publik) humbet procese gjyqësore administrative me objekt marrëdhënie kontraktore, (pune, etj) shpërblime dëmi jashtë kontraktor, etj.

11. Nevojitet bërja pjesë e standardeve të kontrollit dhe raportimit nga ana e KLSH, përveç shkeljeve të zakonshme edhe ato më të rralla, si për shembull shkelje në tenderimet kur objekt i prokurimit janë reklamat; shkelje në fushën e konkurrencës së lirë; shkelje që lidhen me shpërblimin e dëmit të paguar të tretëve me vendim gjykatë; shkelje që lidhen me mos shmangien e shpenzimeve të panevojshme; shkelje në fushën e mbrojtjes së konsumatorëve; shkelje në fushën e mjedisit dhe sektorit pyjor, etj.
12. Nevojitet ndërhyrje në Kodin Penal, për të definuar më mirë disa vepra penale specifike, në mënyrë që të pakësohet nevoja për të aplikuar nenin 248 (shpërdorimi i detyrës). Në lidhje me këtë figurë në veçanti duhet riparë elementi i dashjes në rrethana të caktuara, pasi ky element është tejet i vështirë për t'u provuar dhe për këtë lloj vepre penale do të mjaftonte supozimi që ky element ekziston sidomos kur dëmi i shkaktuar është i rëndë.
13. Në vendimin e pushimit, vendimin e mosfillimit të ndjekjes penale dhe në kërkesën për gjykim të organit të akuzës, duhet të përcaktohet detyrimi për njoftimin e këtyre akteve, KLSH-së si nismëtari i ndjekjes penale.
14. Nevojitet ndryshimi i nenit 329 të Kodit të Procedurës Penale, për të përfshirë pa asnjë ekuivok në rrethin e subjekteve që kanë të drejtë të bëjnë ankim kundër vendimeve të pushimit të prokurorit, edhe *kallëzuesin*.
15. Rekomandojmë që KLSH të ankimojë vendimet e mosfillimit të hetimit të pokurorit në Gjykatë në cdo rast dhe të ndjekë procesin deri në përfundim të tij.
16. Rekomandojmë që në mungesë të mjeteve efikase të ankimit ndaj vendimit të prokurorit për pushim, KLSH të praktikojë ankimin e këtyre lloj vendimesh te Prokurori Përgjithshëm.
17. Rekomandojmë ndryshime ligjore në Kodin e Procedurës Penale, që lidhen me të drejtën e prokurorit për të caktuar masën e dënimit, që ai mendon se duhet të jepet nga gjykata. Caktimi i dënimit duhet të jetë atribut absolut i gjykatës dhe prokurori nuk rekomandohet të ketë të drejtë të sugjerojë, në mënyrë që të ruhet pavarësia dhe standardet e gjykimit nga gjykata.
18. Gjykata në përfundim të gjykimit, kur i pandehuri shpallet fajtor, të bëjë pjesë të praktikës, veç dhënies së dënimit kryesor, edhe të dhënies së dënimit plotësues, si në rastet kur kjo kërkohet edhe kur nuk kërkohet nga prokurori (të veprojë kryesisht).
19. Zyrtarët e nivelit të lartë zakonisht nuk përfshihen vetë në shkelje dhe në këtë mënyrë i shmangen përgjegjësisë penale. Kjo është edhe një arsye që strategjitë antikorrupsion, në vend që të fokusohen vetëm në gjetjen e mekanizmave për të përfshirë në hetim zyrtarët e nivelit të lartë, mund të konsiderojnë edhe fuqizimin e luftës ndaj veprimeve të paligjshme të zyrtarëve të niveleve më të ulëta, duke synuar këputjen e zinxhirit korruptiv në hallkën e vet më të dobët, duke frenuar lehtësinë me të cilën mund të përdoren zyrtarët e nivelit të ulët.
20. Nevojitet rishikimi i Udhëzimit nr. 4059 datë 07.10.2016 të Ministrit të Drejtësisë dhe rekomandimeve të Komisionerit për Mbrojtjen e të Dhënave Personale për anonimizimin e të dhënave të vendimeve të gjykatës në mënyrë të plotë dhe pa kriterë, pasi mungesa e aksesit në informacion për këto vendime e bën të pamundur procesin e studimit nga studiues jo vetëm në këtë fushë, por edhe më gjerë duke cenuar rëndë parimin e transparencës së gjyqësorit. Në raste të veçanta, për të mbrojtur aspekte të jetës private, është e drejtë e gjykatës të vendosë në seancë për publicitetin e saj.

Qendra “Res Publica”
“Efektiviteti i kallëzimeve penale
nga Kontrolli i Lartë i Shtetit”

Mbështetur nga:
Fondacioni Shoqëria e Hapur për Shqipërinë
Tiranë, Tetor 2017

64 faqe

Format: 21 x 29.7 cm

Tirazhi: 200 kopje

www.respublica.org.al

www.publeaks.al