



# FINANCAT PUBLIKE DHE PËRGJEGJSHMËRIA E ADMINISTRATËS: ÇFARË MBRON MBROJTËSI?



## Përmbledhje:

Subjekt i këtij hulumtimi është Mbrojtës i Interesave Pronësoro-Juridike të Malit të Zi, institucion ky që ka filluar punën e vet në vitin 2010, me mision përfaqësimin e organeve shtetërore në konteste dhe dhënien e mendimeve për çështjet pronësoro - juridike. Për këtë arsye është menduar që ky institucion të mbrojë pronën shtetërore dhe financat publike, por njëkohësisht të jetë edhe një indikator i efikasitetit të administratës shtetërore. Megjithatë, të dhënat nuk janë në favor të administratës publike: shtetin më shumë e padisin sesa ai paditë të tjerët. Duke u bazuar në lëndët e përfunduara gjatë viteve 2014 dhe 2015, Mbrojtësi ka përfaqësuar organet shtetërore si palë e paditur në gjithsej 6,194 raste, ndërsa si paditës vetëm në 27 raste.

Pozicioni i Mbrojtësit në Sistemin e Malit të Zi nuk është i qartë. Edhe pse formalisht është nën mbikëqyrjen e Ministrisë së Financave, Mbrojtësi nuk është një njësi e veçantë organizative në kuadër të kësaj Ministrie. Kjo për pasojë ka 'zhurmat në komunikim' me Ministrinë dhe Qeverinë. Konkretisht, Qeveria nuk i ka shqyrtuar aspak raportet e punës së këtij institucioni për dy vite (2012 dhe 2013) edhe pse ky është një detyrim ligjorë. Kriteret për emërimin dhe shkarkimin e Mbrojtësit dhe të 10 zëvendësve, janë të paqarta. Gjatë vitit 2015, secili prej tyre individualisht ka vepruar mesatarisht në 1,406 çështje gjyqësore, duke rezultuar kështu në mbingarkesë të madhe në punë. Në vend që t'i shmangë procedurat e zgjatura gjyqësore, sipas vendimeve të publikuara në faqen e internetit të Gjykatës Supreme, në gjashtëmujorin e parë të vitit 2016, Mbrojtësi madje 11 herë nuk ka lejuar rishikimin e vendimeve në Gjykatën Supreme. Zgjidhjen e mosmarrëveshjeve jashtë gjyqësore Mbrojtësi e përdor shumë rrallë dha pa sukses. Megjithatë, gjatë vitit 2016 janë bërë hapa pozitiv në këtë drejtim, sepse në bazë të iniciativës së Mbrojtësit, një numër i madh i çështjeve janë zgjidhur pranë Agjencisë për Zgjidhjen Paqësore të Mosmarrëveshjeve të Punës.

Mbrojtësi nuk ka prezantim të veçantë në internet e as udhëzues për qasje të lirë në informata. Raportet e punës janë të reduktuara në paraqitjen tabelare të rasteve, pa informacion mbi mosmarrëveshjet më të rëndësishme dhe mënyrën e zgjidhjes së konfliktit. Plotësisht mungojnë informacionet mbi mendimet e dhëna në kërkesën e organeve tjera. Në anën tjetër, organeve shtetërore iu mungon bashkëpunimi proaktiv dhe konsultimet me përfaqësuesit e institucionit të Mbrojtësit. Me përjashtim të Ministrisë së Financave, në kuadër të së cilës ndodhet, Mbrojtësi ka dhënë vetëm 26 mendime organeve shtetërore gjatë gjashtë vite të funksionimit.



*Ky publikim është hartuar në kuadër të projektit "Shoqëria Civile për Qeverisje të Mirë: Shërbim dhe Meritë", që financohet nga Bashkimi Evropian dhe implementohet nga Instituti Alternativa, Bonum, Natura, Horizonti i Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese. Përmbajtja e këtij publikimi është përgjegjësi vetëm e autorit dhe në asnjë mënyrë nuk paraqet qëndrimet e Bashkimit Evropian.*

Është e nevojshme përmirësimi i transparencës së Mbrojtësit të interesave pronëso-ro-juridike, përmes raportimit kuptimplotë dhe proaktiv si dhe hapja e një faqe interneti. Ndryshimet ligjore duhet të përmirësojnë emërtimin dhe shkarkimin e Mbrojtësit dhe zëvendësve të tij, në bazë të konkursit publik. Roli parandalues i Institucionit duhet të forcohet përmes autorizimit që vullnetarisht të japë mendime juridike dhe të fillojë procedurat për vlerësimin e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë në lidhje me çështjet e rëndësishme pronëso-ro-juridike. Burimet e këtij Institucioni duhet të harmonizohen me analizën e ngarkesës së punonjësve.

## Hyrje

Gabimet e organeve shtetërore i kushtojnë Malit të Zi shumë para. Rasti "Limenka", në të cilën mosrespektimi i detyrimeve kontraktuese për shitblerjen e tokës ndaj vëllait të kryeministrit Millo Gjukanoviq nga ana e administratës – Drejtoria e Policisë dhe Ministria e Punëve të Brendshme, i ka kushtuar shtetit mbi 10 milion euro. Ky është thjeshtë një ilustrues i mënyrës se si detyrimet që merr shteti mund të kenë ndikim negativ në buxhetin shtetërorë, dhe rrjedhimisht në qytetarë. Shkallën e problemit e konfirmojnë të dhënat që Institucioni Shtetërorë i Auditimit (DRI) publikoi në mars të 2016. Gjatë periudhës 2012-2015, janë shpenzuar 71.205.707 euro për ekzekutimin e vendimeve gjyqësore kundër shtetit dhe institucioneve shtetërore.

Që nga viti 2010, në organet shtetërore konfliktet pronëso-ro-juridike i përfaqëson Mbrojtësi i interesave Pronëso-ro-Juridike të Malit të Zi. Megjithatë, publiku është i privuar nga disa të dhëna të rëndësishme mbi punën e këtij Institucioni e që është shumë e rëndësishme për mbrojtjen e pronës shtetërore dhe të financave publike, por gjithashtu, në mënyrë indirekte për përmirësimin e përgjegjshmërisë së administratës shtetërore përmes parandalimit të dëmtimit të buxhetit shtetërorë. Në parimet Evropiane të administratës publike, në kapitullin i cili ka të bëjë me përgjegjshmërinë e administratës, theksi bie në llogaridhënien e organeve shtetërore për gabimet dhe parregullsitë në punë dhe në garantimin e një kompensimi adekuat.<sup>1</sup> Dokumentet strategjike kryesore në Mal të Zi në këtë fushë: Programi i Menaxhimit të Financave Publike dhe Strategjia e Administratës Publike deri në vitin 2020, megjithatë, nuk e konsiderojnë problemin e shpenzimeve të larta, për shkak të proceseve të shumta gjyqësore kundër organeve shtetërore dhe rolin e Mbrojtësit në këtë fushë.

Qëllimi kryesorë i këtij studimi është të hedhë dritë mbi rolin dhe efektivitetin e këtij institucioni relativisht të ri. Jemi përqendruar në analizën e kornizës ligjore dhe funksionimin e Mbrojtësit në praktikë. Përveç se nga raportet e disponueshme dhe rregulloret ligjore, informacionin e nevojshëm e kemi mbledhur përmes kërkesave për qasje të lirë në informata. Gjithashtu, është publikuar intervista të detajuara me përfaqësuesit e Institucionit Shtetërorë të Auditimit, Qendrës për Ndërmjetësim dhe Mbrojtësit. Në pjesën e parë, fokusi bie në rregullimin ligjorë, pozitën dhe burimet e Mbrojtësit, ndërsa në pjesën e dytë, në aspektet e ndryshme të funksionimit të këtyre institucioneve. Pjesa e tretë e studimit ofron udhëzime për përmirësimin e punës dhe pozicionimin e Mbrojtësit.

1 Parimet e Administratës Publike, SIGMA (iniciativa e përbashkët e Komisionit Evropian dhe OECD), të disponueshme në: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/12/Principi-javne-uprave.pdf>

## Pozita e paqartë e Mbrojtësit në sistemin e administratës shtetërore

Funksionimi i Mbrojtësit të interesave pronëso-ro-juridike në Mal të Zi (në tekstin e mëposhtëm: Mbrojtësi) është i rregulluar me ligjin mbi pronat shtetërore.<sup>2</sup> Një nga kompetencat kryesore të Mbrojtësit është që Mali i Zi, organet e shtetit dhe shërbimet publike të themeluara nga shteti të cilat nuk kanë cilësinë e personit juridik, t'i përfaqësojë në gjykata dhe në organe tjera shtetërore. Përveç kësaj, ky Institucion është i detyruar që me kërkesën e organeve që përfaqëson të japë mendimin ligjorë në lidhje me përfundimin e kontratave si dhe mendim për çështje tjera pronëso-ro-ligjore. Mbrojtësi nuk përfaqëson e as nuk mbron interesat pronëso-ro-juridike të qeverisjeve vendore, por këtë gjë e bën organi që cakton komuna.<sup>3</sup>

Institucioni i Mbrojtësit hyri në sistemin e Malit të Zi në vitin 2009, por filloi punën në mënyrë efektive në vitin 2010.<sup>4</sup> Megjithatë, gjendet në një situatë ambivalente. Edhe pse Mbrojtësin e propozon Ministri i Financave, kurse e zgjedh Qeveria dhe Ministria e Financave e cila ushtron kontrollin e punës së tij, bëhet fjalë për një institucion sui generis me një shkallë të lartë të pavarësisë procedural në raport me Ministrinë.

*Edhe pse formalisht është nën mbikëqyrjen e Ministrisë së Financave, Mbrojtësi nuk është një njësi e veçantë organizative në kuadër të kësaj Ministrie. Kjo për pasojë ka 'zhurmat në komunikim' me Ministrinë dhe Qeverinë.*

Me fjalë të tjera, Mbrojtësi është konsumator, por jo njësi organizative në kuadër të Ministrisë së Financave. Ka rregulloren e veçantë për organizimin dhe sistematizimin e brendshëm, që nuk përfshihet nga Rregullorja e Ministrisë. Gjithashtu, Mbrojtësi gjatë punës së tij paraqet një raport të veçantë, që nuk është pjesë përbërëse e raportit për punën e Ministrisë.

Në anën tjetër, vendimet e këtij institucioni dukshëm varen nga qëndrimet e Qeverisë. Ligji mbi Pronën Shtetërore parasheh që në raste e konflikteve pronëso-ro me rëndësi të veçantë ose mosmarrëveshjeve që kanë të bëjnë me mallra me vlerë tregu deri mbi 30,000 euro, Mbrojtësi është i detyruar të veprojë në përputhje me Qeverinë, për mënyrën e zgjedhjes së mosmarrëveshjes. Kështu, puna e këtij institucioni është mjaft e kufizuar nga mandati i Qeverisë për marrjen e një vendimi përfundimtar, pa obligim respektimin e të dhënave apo këshillat e Mbrojtësit, në rastet me interes të lartë për shtetin. Kufiri i poshtëm prej 30,000 euro, të përcaktuara me ligj, faktikisht legjitimon Qeverinë si vendimmarrësin suprem për të gjitha çështjet më të rëndësishme. Ngjashëm me avokatët e shtetit dhe prokurorët, të cilët në vendet e ish-Jugosllavisë ushtrojnë këtë funksion, në Mal të Zi Institucioni i Mbrojtësit ka tre funksione kryesore: ndërmjetësues, parandalues dhe konsultativ.<sup>5</sup> Megjithatë, të tre këto funksione, siç do të tregohet në tekstin e mëposhtëm, nuk janë të zhvilluara mjaftueshëm.

2 Ligji mbi Pronën Shtetërore, 'Fletorja Zyrtare e Malit të Zi', nr 40/2011

3 Sipas hulumtimeve të Institutit Alternativa, këto janë zakonisht persona të autorizuar nga Drejtoria për Çështje Pronëso-ro brenda komunës ose avokatët e punësuar nga komunat.

4 Ky ndryshim është arsyetuar si rezultat i miratimit të Kushtetutës së MZ në v. 2007. Edhe pse Mbrojtësi është emëruar në fund të v. 2009, vendet e punës në këtë institucion janë plotësuar gjatë v. 2010.

5 Šago, dr sc. Dina, Domic, Rozana, Uloga državnog odvjetnika u parničnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2013, str. 199-222

## Procedura të mangëta të emërimit dhe shkarkimit

Korniza ligjore është e paqartë kur është fjala për procedurat e emërimit dhe shkarkimit të Mbrojtësit dhe zëvendësve të tij. Mbrojtësi emërohet dhe shkarkohet nga Qeveria me propozimin e Ministrit të Financave, kurse zëvendësit po ashtu emërohen dhe shkarkohen nga Qeveria, me propozim të Mbrojtësit. Mirëpo, nuk ka procedura të detajuara që do siguronin konkurrencën për zgjedhjen e Mbrojtësit dhe zëvendësve të tij. Përveç kushteve të përgjithshme (të ketë të kryer fakultetin e drejtësisë, të ketë dhënë provimin e jurisprudencës dhe të ketë tetë vite përvojë profesionale), nuk ka rregulla të tjera që kanë të bëjnë me emërimin dhe shkarkimin e tyre.

Ligji mbi Pronën Shtetërore pacaktueshëm thotë se rregulloret për zyrtarët dhe nëpunësit shtetërorë do të zbatohen në 'të drejtat tjera nga marrëdhënia e punës së Mbrojtësit dhe zëvendësve'. Megjithatë, duhet theksuar se marrëdhëniet e punës për nëpunësit civilë të profesioneve të ndryshme, nuk janë të zgjidhura në mënyrë të njëjtë. Për shembull, nëpunësit civilë që i përkasin kategorisë së stafit të lartë udhëheqës, dhe mandati i të cilëve është i kufizuar, zbatohen procedura të ndryshme në raport me zyrtarët e kategorive më të ulëta. Ligji mbi Pronën Shtetërore nuk i respekton këto dallime dhe nuk specifikon zbatimin e rregulloreve për zyrtarët shtetërorë, në raport me dallimet e përshkruara. Në këtë aspekt, korniza ligjore bëhet shumë konfuzë dhe praktikisht jofunksionale.

Korniza ligjore nuk rregullon çështjen e përtëritjes së mandatit, as fatin e Mbrojtësit dhe zëvendësve të tij pas mbarimit të mandatit. Në këtë aspekt, funksionimi i Mbrojtësit në Mal të Zi është më keq i rregulluar, se për shembull, Avokati i Shtetit në Slloveni dhe Serbi. Në një kuptim me të gjerë, institucionet e Avokatit të Shtetit janë organe të pushtetit gjyqësor. Megjithatë, janë të krahasueshme me Mbrojtësin në Mal të Zi, sepse si në Slloveni ashtu edhe në Serbi kontrollin mbi punën e tyre e kryen Ministria e Drejtësisë si organ i pushtetit ekzekutiv. Ligjet e veçanta për Avokatin e Shtetit, të cilët rregullojnë punën e këtyre institucioneve në të dy vendet, ofrojnë një mundësi për përtëritjen e mandatit të Avokatit të Shtetit dhe zëvendësve të tij.<sup>6</sup> Në Serbi është vazhdimësia e këtij shërbimi sigurohet me dispozitat që përcaktojnë se në qoftë se Mbrojtësi pas përfundimit të mandatit nuk ri-emërohet, në kushte të caktuara mund të emërohet për zëvendës të avokatit shtetërorë. Kështu, zëvendës avokati shtetërorë, pas përfundimit të mandatit, ka të drejtë të caktohet në pozicionin e ndihmësit të avokatit të shtetit.

## Mungesa e burimeve - mungesë e kujtesës institucionale

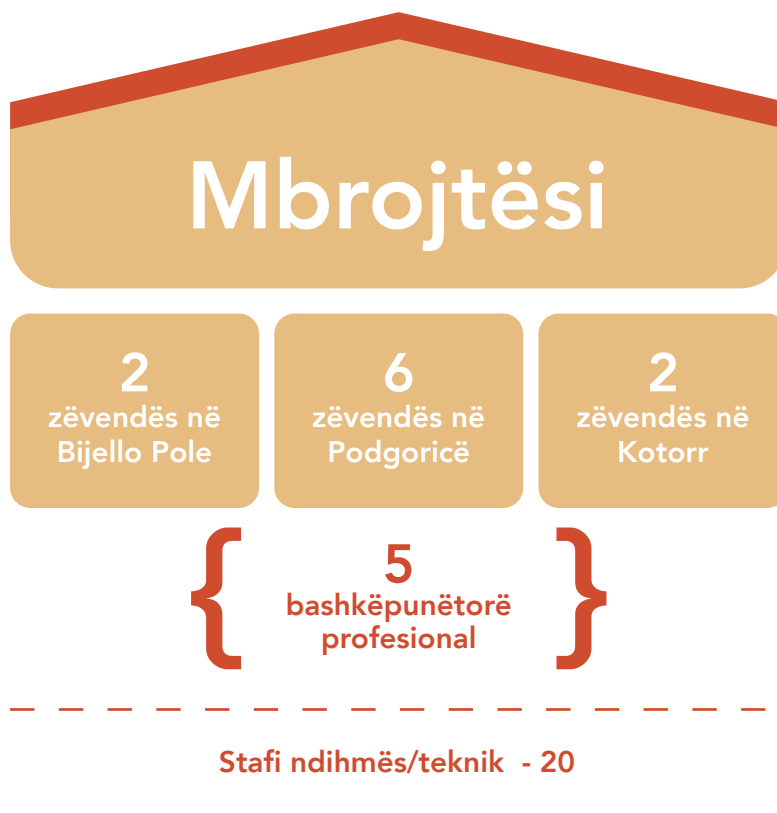
Institucioni i Mbrojtësit si një organ i veçantë ka tri njësi organizative: zyrën në Podgoricë, në Kotorr dhe në Bijello Pole. Institucioni i Mbrojtësit ka gjithsej 36 të punësuar.<sup>7</sup> Megjithatë, më pak se gjysma e të punësuarve kryejnë aktivitete profesionale të avokimit dhe dhënies së mendimeve. Konkretisht, Mbrojtësi ka 10 zëvendës, nga të cilët 6 janë në Podgoricë. Këto zëvendës emërohen për një periudhë kohore prej 5 vitesh. Në të gjitha zyrat gjithsej punojnë vetëm pesë bashkëpunëtorë profesional, gjë që në raportin e punës është theksuar si e pamjaftueshme.<sup>8</sup> Në institucionin e Mbrojtësit aktualisht punojnë edhe 20 punonjës, të cilët përbëjnë stafin mbështetës.<sup>9</sup>

6 Ligji për Avokatin e Shtetit ("Uradni list RS", št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 77/09, 46/13 in 95/14 – ZUPJS15), Zakon o pravobranilaštvu, "Službeni glasnik RS", br. 55/2014)

7 Intervista me mbrojtësin e të drejtave pronësoro-juridike Dragan Gjuranoviq, nëntor 2016.

8 Raporti i punës së Mbrojtësit të Interesave Pronësoro-Juridike, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2016 [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade/166](http://www.gov.me/sjednice_vlade/166),

9 Intervista me mbrojtësin e të drejtave pronësoro-juridike Dragan Gjuranoviq, nëntor 2016.



Duke pasur parasysh se gjatë vitit 2015 ky institucion ka qenë i angazhuar në 15.468 çështje gjyqësore, mesatarja e çështjeve së zëvendësve dhe Mbrojtësit, si përfaqësues ligjorë i organeve shtetërore, ishte 1.406 lëndë. Kjo gjë tregon ngarkesën e madhe të këtij institucioni.<sup>10</sup>

Shërbimi i vogël profesional dhe mandatet e kufizuara të Mbrojtësit dhe zëvendësve në këtë institucion, kanë efekt negativ në kujtesën e përgjithshme institucionale dhe në vazhdimësinë e funksionimit. Këtë e vërteton fakti që emërimi i Mbrojtësit të tanishëm në fund të vitit raportues 2014, është përdorur si arsytim për raportin e mangët dhe të paplotë për atë vit.<sup>11</sup> Gjithashtu, në raportin e punës për vitin 2015 thuhet se puna e institucionit në periudhën e raportimit ka qenë mjaft e vështirë dhe se ka qenë e pamundur të sigurohej prania personale e përfaqësuesve të këtij institucioni në të gjitha procedurat, për shkak të mandatit të përfunduar të një numri të caktuar zëvendësish.

Faktor kufizues shtesë në punën e Mbrojtësit është mospërdorimi i teknologjisë së informimit, e cila në masë të konsiderueshme do të kompensonte mungesën e burimeve njerëzore. Evidentimi i lëndëve të Mbrojtësi bëhet në mënyrë manuale, përmes fletë-regjistrave, gjë që paraqet një ngarkesë shtesë në punën e përditshme të një numri relativisht të vogël të të punësuarve në këtë institucion. Gjithashtu, për faktin se nuk mbahen evidenca elektronike, nuk është i mundur monitorimi i performancës së institucionit dhe punonjësve të tij, gjë që do të lehtësonte analizën e çështjeve të cilat janë ngritur ndaj shtetit dhe fitimin e përvojave nga gabimet e mundshme.

<sup>10</sup> Shuma përfundimtare e paguar në bazë të lëndëve në të cilat Mbrojtësi ka përfaqësuar organet shtetërore gjatë vitit 2015 është 9,126,186.38 euro ndërsa gjatë vitit 2014 5,460,897.18 euro.

<sup>11</sup> Instituti Alternativa ka kërkuar nga Mbrojtësi raportet e punës për këto dy vite. Mbrojtësi me vendimin nr.511/16 rrëzoi kërkesën pasi nuk i posedon këto raporte, të cilët sipas tyre gjenden në Qeveri. Mirëpo Sekretariati Gjeneral i Qeverisë, po ashtu u përgjigj se nuk i posedon këto raporte.

## Shumë punë e pak informata

Shuma përfundimtare e paguar në bazë të lëndëve në të cilat Mbrojtësi ka përfaqësuar organet shtetërore, gjatë vitit 2014 dhe 2015, arrinë mbi 14,5 milion euro.<sup>12</sup> Megjithatë, raportet e disponueshme të Mbrojtësit, janë shumë të mangët dhe zakonisht përmbajnë vetëm të dhënat tabelare të palës së paditur dhe vlerën e lëndëve, pa shpjegime të hollësishme të procedurave dhe statistikave të paraqitura. Nuk ka informacion për mënyrën e zgjidhjes së lëndëve (gjyqësore ose jashtëgjyqësore) dhe plotësisht mungojnë informacionet mbi mendimet që ka dhënë Mbrojtësi në kërkesat e organeve tjera, sikur edhe analizat e lëndëve më të rëndësishme dhe informacionet shitesë rreth tyre. Përveç kësaj, Qeveria për vitin 2012 dhe 2013 nuk ka konsideruar aspak raportet për punën e Mbrojtësit.<sup>13</sup>

Mbrojtësi nuk ka web-faqen e vet dhe gjatë 6 viteve të ekzistencës së këtij institucioni, përfaqësuesit e tij nuk kanë dhënë asnjë deklaratë për shtyp. Përveç raporteve të paqarta të punës, qytetarët mund të informohen për këtë institucion vetëm përmes seksionit 'Kontakti' të Ministrisë së Financave. Institucioni i Mbrojtësit nuk ka udhëzues të veçantë për qasje në informata.

*Qeveria nuk i ka konsideruar raportet e punës së Mbrojtësit për vitet 2012-2013, edhe pse kjo gjë është detyrim ligjorë*

Transparenca e pamjaftueshme e Mbrojtësit është konfirmuar edhe me përvojën e Institutit Alternativa gjatë përpjekjeve për mbledhjen e të dhënave të caktuara. Nga gjashtë kërkesa për qasje të lire në informata, dy janë refuzuar me pretekstin se ishin të paplota, d.m.th., se nuk përmbanin etiketën e dokumenteve të kërkuara.<sup>14</sup> Kjo praktikë i vë paraqitësit e kërkesave në një situatë paradoksale, sepse ato janë të detyruar të dinë më përpara informacionet kyçe në lidhje me dokumentet që kërkojnë. Për më tepër, një qëndrim i tillë është në kundërshtim me Ligjin për Qasje të Lire në Informata, i cili parasheh se qasja në informata përfshinë të drejtën për të kërkuar dhe marrë informacion, pavarësisht qëllimit dhe të dhënave që përmbajnë ato.<sup>15</sup>

## Zvarritja e procedurave edhe kur nuk është e lejuar

Një nga faktorët kyç të shpenzimeve të larta që paguan shteti për gabimet e organeve të veta, është zvarritja e proceseve gjyqësore dhe fillimi i tyre edhe në raste kur nuk ka shumë shanse për sukses.<sup>16</sup> Si rrjedhojë e kësaj, gjatë periudhës 2012-2015 janë paguar me shumë se 70 milion euro për padi kundër shtetit dhe institucioneve të tij. Rreth 45% kishin të bënin me shpenzimet e procedurave gjyqësore (shpenzimet gjyqësore, kamatat dhe shpenzimet e ekzekutimit të vendimeve gjyqësore).<sup>17</sup>

12 Shuma përfundimtare e paguar në bazë të lëndëve në të cilat Mbrojtësi ka përfaqësuar organet shtetërore gjatë vitit 2015 është 9,126,186.38 euro ndërsa gjatë vitit 2014 5,460,897.18 euro.

13 Instituti Alternativa ka kërkuar nga Mbrojtësi raportet e punës për këto dy vite. Mbrojtësi me vendimin nr.511/16 rrëzoi kërkesën pasi nuk i posedon këto raporte, të cilët sipas tyre gjenden në Qeveri. Mirëpo Sekretariati Gjeneral i Qeverisë, po ashtu u përgjigj se nuk i posedon këto raporte.

14 Shuma përfundimtare e paguar në bazë të lëndëve në të cilat Mbrojtësi ka përfaqësuar organet shtetërore gjatë vitit 2015 është 9,126,186.38 euro ndërsa gjatë vitit 2014 5,460,897.18 euro.

15 Instituti Alternativa ka kërkuar nga Mbrojtësi raportet e punës për këto dy vite. Mbrojtësi me vendimin nr.511/16 rrëzoi kërkesën pasi nuk i posedon këto raporte, të cilët sipas tyre gjenden në Qeveri. Mirëpo Sekretariati Gjeneral i Qeverisë, po ashtu u përgjigj se nuk i posedon këto raporte.

16 Raporti për kontrollin e suksesit: Shpenzimet nga buxheti i MZ për lëndët gjyqësore nga marrëdhëniet e punës, DRI, Podgoricë, Mars 2016

17 Njëjtë

Në vend që të veprojnë në mënyrë parandaluese dhe të zvogëlojnë shpenzimet e procedurave gjyqësore, Mbrojtësi i interesave pronësoro-juridike inicion madje edhe rishikim të paautorizuar në Gjykatën Supreme. Pothuajse 65% e rishikimeve përfundimtare të paraqitura nga Mbrojtësi i interesave pronësoro-juridike për vendimet e plotfuqishme, në emër të organeve shtetërore, interesat e të cilave ai përfaqëson, gjatë gjashtëmujorit të parë të vitit 2016 janë refuzuar ose hedhur poshtë si të paautorizuara nga ana e Gjykatës Supreme. Kujtojmë se auditimi është një instrument juridik i jashtëzakonshëm që mund të paraqitet kundër aktvendimit të prerë të shkallës së dytë. Kodi i Procedurës Civile, i cili rregullon auditimin, thekson se auditimi nuk lejohet në çështje pronësore-ligjore në qoftë se shuma e lëndës së aktvendimit përfundimtar nuk i kalon 10.000 euro. Përkundër kësaj norme ligjore, zyrtarët e institucioneve që mbrojnë interesat pronësoro-juridike në Mal të Zi paraqitën 11 auditime të tilla.<sup>18</sup>

## Mosndërrhyrja: një tjetër arsye për kostot e larta ligjore

Në praktikën krahasuese, institucionet përgjegjëse për mbrojtjen e interesave shtetërore janë të detyruara të përpiqen që në mënyrë miqësore të zgjidhin mosmarrëveshjen.<sup>19</sup> Në Mal të Zi, institucioni i Mbrojtësit vetëm në parim e ka këtë mundësi. Për t'i lehtësuar gjykatat dhe për të zvogëluar shpenzimet ligjore, sistemit të Malit të Zi iu shtuan dy institucione për zgjidhjen alternative të çështjeve gjyqësore - Qendra për Ndërmjetësim dhe Agjencia për Zgjidhjen Paqësore të Mosmarrëveshjeve të Punës.

Totali i statistikave të punës së këtyre institucioneve për vitin 2015 konfirmon konkluzionet e bëra nga Institucioni Shtetërorë i Auditimit. Zgjidhja jashtëgjyqësore e lëndëve nuk shfrytëzohet sa duhet në procedurat kundër organeve shtetërore. Gjatë vitit 2015, nga 1.114 procedura të ndërmjetësimin, ka pasur 226 lëndë të kualifikuara si shtetërore (pra në të cilat njëra nga palët është shteti).

*Gjatë vitit 2016 janë bërë hapa pozitiv - në bazë të iniciativës së Mbrojtësit, një numër i madh i çështjeve janë zgjidhur pranë Agjencisë për Zgjidhjen Paqësore të Mosmarrëveshjeve të Punës.*

Marrëveshja është arritur vetëm në një rast, ndërsa në 105 raste palët nuk kanë pranuar ndërmjetësim. Në anën tjetër, në përbërjen e fundit të Qeverisë, u konsideruan vetëm katër propozime të Mbrojtësit për pagesë, me një vlerë totale prej 934.807 euro.<sup>20</sup> Gjithashtu, niveli i zgjidhjes së mosmarrëveshjeve të punës përmes Agjencisë për Zgjidhjen Paqësore të Mosmarrëveshjeve të Punës, është shumë i ulët. Në periudhën prej më 1 janar 2015 deri më 1 tetor 2016 përmes, Agjencisë janë zgjidhur pozitivisht vetëm 9% e çështjeve.

Gjatë të njëjtës periudhë, Agjencisë i janë dorëzuar 651 propozime për zgjidhjen paqësore të mosmarrëveshjeve të punës.<sup>21</sup> Megjithatë, gjatë periudhës së fundit është bërë një hap pozitiv, për sa i përket zgjidhjeve paqësore të mosmarrëveshjeve të punës. Në maj të vitit 2016, më iniciativën e Mbrojtësit u arrit marrëveshja mes Qeverisë së Malit të Zi dhe përfaqësuesve të sindikatave të Malit të Zi, marrëveshje kjo që ka të bëjë me

18 Nga gjithsej 94 auditime të aktgjykimeve që ka iniciuar Mbrojtësi, gati gjysma e këtij numri(43) janë refuzuar si të pabaza, ndërsa 11 auditime janë refuzuar si të paautorizuara. Gjithsej janë pranuar 28 auditime ose 35%, nga të cilat 15 lëndë janë kthyer në shkallën e parë, ndërsa 13 raste janë përmbytur.

19 Shiko: Dr Boštjan Tatar, Avokati Gjeneral Shtetëror, Mjesto i uloga Državnog pravobranilaštva u pravosudnom sistemu u Republici Sloveniji, dostupno na: Šago, dr. sc. Dina, Domić, Rozana, Uloga državnog odvjetnika u parničnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2013, str. 199-222

20 Përmes qasjen në dokumentet e Qeverisë (5.12.2012. - 3.11.2016) kemi konstatuar se këto propozime kanë të bëjnë me shlyerjen e borxheve ndaj palëve: për punën në projektin urbanistik Przhno (230.007 €), respektivisht për realizimin e kontratës me "Terna Crna Gora" (58,000€), respektivisht për ndërtimin e interkonjksionit eletro-energjetik nëndetar në mes të Malit të Zi dhe Italisë; si dhe për dy raste në bazë të Ligjit për kthimin e të drejtave pronësore (në vlera prej 252.000 € dhe 394.500 €).

21 Gjatë v. 2015, Agjencisë për zgjidhjen paqësore të konflikteve, i janë dorëzuar 553 propozime për nisjen e procedurës për zgjidhjen e kontesteve të punës të cilët kanë të bëjnë me organet shtetërore e prej të cilëve janë zgjidhur pozitivisht 9,77%. Nga periudha janar-tetor 2016, Agjencisë i janë dorëzuar 98 propozime, nga të cilët 9,19% janë zgjidhur pozitivisht.



pagesën e kërkesave të rreth 35.000 të punësuarve në sektorin publik, shpenzimet e ushqimit dhe pagesës shtesë për vitin 2008, të cilat janë paguar në shumë më të vogël sesa ishin të përcaktuara.

Që nga nënshkrimi i marrëveshjes deri në nëntor të vitit 2016, Agjencisë në bazë të kësaj marrëveshje i janë dorëzuar 4.156 propozime. Të gjitha janë zgjidhur pozitivisht.<sup>22</sup> Qeveria vlerësoi se zgjidhja gjyqësore e këtyre mosmarrëveshjeve ka paraqitur një barrë shtesë për buxhetin shtetëror prej 17.5 milion euro.<sup>23</sup>

## Organet shtetërore nuk e përfillin rolin e Mbrojtësit

Mbrojtësi në raportin e fundit të punës theksoi komunikimin e dobët me organet shtetërore, të cilët nuk kanë person kontaktues që të ofrojë informacionin e nevojshëm për zgjidhjen e lëndëve në kohë.<sup>24</sup> Edhe pse është detyrim i të gjitha organeve që me kërkesë të Mbrojtësit të ofrojnë të gjitha dokumentet e kërkuara, kjo gjë nuk respektohet. Arsyeja për këtë është mungesa e kundërvajtjes dhe e përgjegjësisë materiale për informacionin e paofruar. Për shembull, në Serbi në qoftë se për shkak të veprimeve të vonuara, shfaqen dëme për shtetin ose subjekte tjera që përfaqëson Avokati Shtetëror, personit përgjegjës do t'i kërkohej kompensimi i dëmit.<sup>25</sup>

*Shtetin e padisin më shumë sesa padit ai të tjerë. Në bazë të rasteve të kryera gjatë viteve 2014 dhe 2015, Mbrojtësi ka përfaqësuar organet shtetërore si të paditura në 6.194 çështje dhe si paditës në vetëm 27.*

Në Mal të Zi kjo mundësi është e rregulluar me Ligjin për Nëpunësit Shtetëror, por vetëm për organet shtetërore, e jo edhe për Mbrojtësin. Me fjalë të tjera, ekziston mundësia e organit shtetëror që t'i drejtohet gjykatës nëse nëpunësi civil është përgjegjës për dëmin.

Sipas njoftimeve zyrtare, kjo mundësi përdoret rrallë, pasi Mbrojtësi në tre vitet e fundit përfaqëson organet shtetërore si të paditura, dhe jo si paditës.

Sipas lëndëve të arkivuara gjatë viteve 2014 dhe 2015, Mbrojtësi ka përfaqësuar organet shtetërore si të paditura në 6.194 lëndë, ndërsa si paditës në vetëm 27 raste.

Nga ana tjetër, organet administrative rrallë kërkojnë mendimin e Mbrojtësit për kontratat që nënshkruajnë dhe çështje të tjera pronëso-ro-juridike. Me përjashtim të Ministrisë së Financave, e cila që në krijimin e institucionit të Mbrojtësit ka kërkuar gjithsej 16 mendime mbi këto çështje, organet tjera shtetërore kanë kërkuar këshilla nga ky institucion vetëm 26 herë, gjë që tregon për rolin e pazhvilluar konsultativ të Mbrojtësit.<sup>26</sup>

Sipas Ligjit mbi Pronën Shtetërore, kontratat e nënshkruara për shitblerjen dhe përdorimin e sendeve të paluajtshme dhe të luajtshme dhe mallrave tjera me vlerë të madhe në pronën shtetërore, i dorëzohen Mbrojtësit, Prokurorisë Shtetërore dhe Institucionit Shtetëror të Auditimit, brenda 15 ditëve nga data e verifikimit. Megjithatë, dispozita përmes së cilës kontratat me vlerë të madhe i dorëzohen Mbrojtësit, pa specifikuar shumën që nënkupton 'shuma e madhe', në praktikë mund të shkaktojë mosdorëzimin e kontratave dhe informatave të caktuara. Këtë e konfirmojnë rastet për të cilat Mbrojtësi nuk ka qenë i njoftuar me kontratat për riplanifikimin e borxhit tatimorë, të cilat i nënshkroi Ministria e Financave me institucione të caktuara.<sup>27</sup> Përveç kësaj, Mbrojtësit nuk i është dhënë mundësia për shqyrtimin e përmbajtjes së kontratave me iniciativë të tij dhe në këtë kontekst roli i këtij institucioni bëhet i paqartë.

23 Informacion nga Qeveria e Malit të Zi, 21 prill 2016.

24 Raporti I punës së Mbrojtësit të interesave pronëso-ro-ligjore të Malit të Zi, korrik 2016

25 Ligji për Avokatin Shtetëror në Serbi, nr 55/2014

26 Nga fillimi I punës, Mbrojtësi ka dhënë gjithsej 75 mendime, por një numër i konsiderueshëm i tyre (31) ka të bëjë me bankat.

27 Intervistë me revizorët e Institucionit të Shtetërorë të Auditimit, tetor 2016



## Në vend të përfundimit: drejt një Mbrojtësi që mbron

Pozicioni i Mbrojtësit në Sistemin e Malit të Zi është i paqartë dhe nuk është në nivelin që i takon, duke marrë parasysh barrën e përfaqësimit të organeve shtetërore në një sërë çështjesh. Në përgjithësi, ndikimi i Mbrojtësit në çështjet kundër shtetit përkatësisht organeve shtetërore është i ulët dhe karakterizohet me grumbullimin e shpenzimeve gjyqësore dhe kamatave, që më së miri e ilustrojnë shembujt e paraqitjes së revizioneve të paautorizuara në Gjykatën Supreme. Ana tjetër e medaljes është mospërdorimi i mekanizmave të zgjidhjes jashtëgjyqësore të çështjeve. Një shembull pozitiv i veprimit proaktiv të Mbrojtësit është propozimi i fundit për zgjidhjen paqësore të çështjeve për shkak të shumës më të ulët të paguar për shpenzimet e ushqimit dhe pagesave shtesë të një numri të madh të punonjësve të sektorit publik gjatë vitit 2008.

Në anën tjetër, roli konsultativ i Mbrojtësit është i pazhvilluar. Gjatë gjashtë viteve të funksionimit të këtij Institucioni, me përjashtim të Ministrisë së Financave, në kuadër të së cilës ai ndodhet, Mbrojtësi ka dhënë gjithsej 26 mendime organeve shtetërore. Pra, ky institucion ka një rol të veçantë sapo paraqitet dëmi në buxhet. Nuk inkurajohet roli i tij për vetiniciativë edhe përkundër obligimit që atij t'i dorëzohen 'kontratat e nënshkuara për shitblerjen dhe përdorimin e sendeve të paluajtshme dhe të luajtshme si dhe mallrave tjera me vlerë të madhe në pronën shtetërore".

Institucioni i Mbrojtësit është kryesisht jotransparent. Kjo pasqyrohet me faktin që nuk ka një prezantim në internet e as marrëdhënie të krijuara me publikun. Mungesa më e madh në këtë fushë është regjistruar nga mospublikimi i raporteve të punës për dy vite dhe mos dorëzimi i tyre në Qeveri, e cila si pasojë nuk ka informacion të plotë për monitorimin dhe vlerësimin efektiv të performancës së Mbrojtësit.

Edhe pse në raportin e fundit të punës është identifikuar nevoja për staf profesional shtesë, Institucioni i Mbrojtësit, i cili është përgjegjës për miratimin e rregullores së vet për organizimin dhe sistematizimin e brendshëm, ka parashikuar gjithsej vetëm shtatë pozicione profesionale për 3 zyre, në tre qytete të ndryshme. Pasojë e kësaj qasjeje është institucioni në të cilin shumica e të punësuarve në poste kyçe kanë mandat pesëvjeçarë, ndërsa pakica për një kohë të pacaktuar. Në praktikë kjo çon në mungesë të dukshme të burimeve njerëzore në raport me vëllimin e punës, por edhe në mungesën e memories institucionale dhe vazhdimësisë në punë.

## REKOMANDIME:

### \* Përmirësimi i transparencës së punës së Mbrojtësit:

- raportim i rregullt për Qeverinë dhe publikun, i cili përveç paraqitjes statistikore të lëndëve, do të ofrojë edhe informacione shtesë në lidhje me çështjet me vlerë maksimale, dinamikën e zgjidhjes së tyre dhe sfidat kyçe; si dhe informacion për zbatimin e rolit konsultativ dhe parandalues të Mbrojtësit përmes numrit dhe përmbajtjes së mendimeve të dhëna për organet e tjera shtetërore,
- krijimi i Udhëzuesit për Qasje të Lirë në Informata,
- krijimi i një faqeje të veçantë për Mbrojtësin, në përputhje me Udhëzimet për zhvillimin dhe menaxhimin e faqeve të internetit të organeve shtetërore, organeve të administratës publike dhe organeve të vetëqeverisjes lokale<sup>28</sup>, të lëshuara në mars 2016 nga Ministria për Shoqëri Informatike dhe Telekomunikacion.

28 Udhëzimet për zhvillimin dhe menaxhimin e faqeve të internetit të organeve shtetërore, organeve të administratës publike dhe organeve të vetëqeverisjes lokale , të lëshuara në mars 2016 nga Ministria për Shoqëri Informatike dhe Telekomunikacion:

<http://www.mid.gov.me/vijesti/158306/SAOPsTENJE-Smjernice-za-razvoj-i-upravljanje-Internet-prezentacijama-drzavnih-organa-organa-drzavne-uprave-i-organa-lokalne-samo.html>

### \* Përmirësimi i burimeve të Mbrojtësit:

- ndryshime në Rregulloren për Organizimin e Brendshëm dhe Sistematizim, të cilat do të jenë në përputhje me analizën e ngarkesës së punonjësve në këtë institucion;
- respektimi i rekomandimeve të Institucionit Shtetëror të Auditimit për futjen e regjistrave elektronik.

### \* Përmirësimi i bashkëpunimit të Mbrojtësit me institucione tjera dhe me qytetarë:

- organizimi i takimeve të rregullta me përfaqësuesit e organeve ndaj të cilit ka më shumë mosmarrëveshje; si dhe me përfaqësuesit e Prokurorisë së Shtetit dhe Institucionit Shtetëror të Auditimit, me qëllim analizimin në kohë të mosmarrëveshjeve dhe gjetjen e mënyrës më efektive për zgjidhjen e tyre..

### \* Përmirësimi i pozitës dhe kompetencave të Mbrojtësit përmes ndryshimeve ligjore:

- të cilat duhet të specifikojnë kushtet e emërimit dhe shkarkimit të Mbrojtësit dhe zëvendësve të tij, në atë mënyrë që domosdoshmërisht të përfshijë konkurset publike dhe konkurrencë të hapur mes shumë kandidatëve si dhe testimin objektiv të aftësive;
- të cilat duhet të përcaktojnë kushtet e ripërtëritjes së mandatit të Mbrojtësin dhe zëvendësve të tij;
- të cilat duhet t'i mundësojnë Mbrojtësit që me iniciativën e vet të japë mendime ligjore dhe të fillojë procedurën e kushtetutshmërisë dhe ligjshmërisë në lidhje me kontratat që i dorëzohen në pajtim me Ligjin mbi Pronën Shtetërore;
- të cilat duhet të vendosin kundërvajtje dhe përgjegjësi materiale të organeve shtetërore, për mosdorëzimin e informacioneve tek Mbrojtësi e që janë të nevojshme për përfaqësim në lëndët gjyqësore dhe jashtëgjyqësore.

## Burimet:

- Informacioni për kërkesën e të punësuarve për dallimin e kompensimeve nga viti 2008, Qeveria e Malit të Zi, 21 prill 2016,
- Raporti për punën e Mbrojtësit të Interesave Pronësoaro-Ligjore në Mal të Zi për vitin 2015, Qeveria e Malit të Zi, korrik 2016;
- Raporti për punën e Mbrojtësit të Interesave Pronësoaro-Ligjore në Mal të Zi për vitin 2014, Podgoricë, prill 2015;
- Raporti i auditimit të suksesit: shpenzimet nga buxheti i Malit të Zi për lëndët gjyqësore sipas marrëdhënieve të punës, Institucioni Shtetëror i Auditimit, Podgoricë mars 2016;
- Pazhin, Zoran, Gjuranoviq, Dragana, Lutovac, Marina, Bozhoviq, Ranka, Martinoviq, Nikola, Udhëzues trajnimi për ndërmjetësues, Qendra për Ndërmjetësim në Mal të Zi, Podgoricë, 2009;
- Rregullorja mbi Administrimin e Avokatit të Shtetit, „Fl. zyrtare e Serbisë“, nr. 71 , 20 gusht 2016;
- Parimet e Administratës Publike, SIGMA (iniciativa e përbashkët e komisionit Evropian dhe OECD), 2014 të disponueshme në: <http://www.ujn.gov.me/wp-content/uploads/2014/12/Principi-javne-uprave.pdf>
- Programi i menaxhimit të financave publike, nëntor 2015;
- Udhëzimet për zhvillimin dhe menaxhimin e faqeve të internetit të organeve shtetërore, organeve të administratës publike dhe organeve të vetëqeverisjes lokale , të lëshuara në mars 2016 nga Ministria për Shoqëri Informatike dhe Telekomunikacion: <http://www.mid.gov.me/vijesti/158306/SAOPsTENJE-Smjernice-za-razvoj-i-upravljanje-Internet-prezentacijama-drzavnih-organa-organa-drzavne-uprave-i-organa-lokalne-samo.html>;

- Strategjia e Reformës së Administratës Publike, korrik 2016.
- Shago, dr. sc. Dina, Domiq, Rozana, Roli i Avokatit të Shtetit në procedurat gjyqësore, Përmbledhje e punimeve të Fakultetit Juridik në Split, 1/2013, faqa nr.199-222 ;
- Tatar, dr Boshtjan, Avokati Gjeneral Shtetërorë i Republikës së Sllovenisë, vendi dhe roli i Avokatit Shtetërorë në sistemin juridik të Sllovenisë: [http://www.dp-rs.si/fileadmin/dp.gov.si/pageuploads/INTERVJUJI\\_GOVORI/Mesto\\_in\\_vloga\\_DP\\_v\\_sistemu\\_pravosodja\\_v\\_RS-bos\\_novo.pdf](http://www.dp-rs.si/fileadmin/dp.gov.si/pageuploads/INTERVJUJI_GOVORI/Mesto_in_vloga_DP_v_sistemu_pravosodja_v_RS-bos_novo.pdf)
- Ligji mbi Pronën Shtetërore, „Fl. zyrtare e MZ“, nr. 40/2011.
- Ligji i Administratës Publike, „Fl. zyrtare e MZ“, nr. 54/2016.
- Ligji për Zyrtarët dhe Nëpunësit Shtetëror, „Fl. zyrtare e MZ“, nr. 34/2014.
- Ligji për Avokatin Shtetëror (“Uradni list RS”, št. 94/07 – Uradno prečiščeno besedilo, 77/09, 46/13 in 95/14 – ZUPPJ515)
- Ligji për Avokatin Shtetëror, “Fletorja zyrtare e Serbisë”, nr. 55/2014.
- Ligji për Ndërmjetësim, „Fl. zyrtare e MZ“, nr. 29/2012.
- Ligji për Qasje të Lirë në Informacion, „ Fl. zyrtare e MZ“, nr. 44/2014

### Intervistat me:

- Dragana Gjuranoviq, mbrojtëse e interesave pronëso-ro-juridike të Malit të Zi, mbajtur me 28 nëntor 2016, në ambientet e Mbrojtësit.
- Blazho Savkoviç, shefin e Sektorit II në Institucionin Shtetëror të Auditimit, Jadranka Delibashiç, audituese shtetërore e Sektorit II në Institucionin Shtetëror të Auditimit dhe Radenko Davidoviç, auditues shtetëror e Sektorit në Institucionin Shtetëror të Auditimit, të mbajtur me 26 tetor 2016, në ambientet e Institucionit Shtetërorë të Auditimit
- Miroslav Knezheviç, drejtor i Qendrës për Ndërmjetësim, të mbajtur me 28 qershor 2016 në ambientet e Qendrës për Ndërmjetësim

### • Web Faqet:

- Qeveria e Malit të Zi, <http://www.gov.me/naslovna>
- Ministria e Financave, <http://www.mif.gov.me/ministarstvo>
- Qendra për Ndërmjetësim, <http://www.posredovanje.me/>
- Gjykata Supreme në Mal të Zi, <http://www.sudovi.me>

Titulli i publikimit: **Financat Publike  
dhe Përgjegjshmëria e Administratës:  
Çfarë Mbron Mbrojtësi**

Botues: **Instituti Alternativa**

Bulevardi Xhorxh Vashington 57,

Podgoricë, Mali i Zi

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686

E-mail: [info@institut-alternativa.org](mailto:info@institut-alternativa.org)

Për botuesin: **mr Stevo Muk**

Redaktor: **mr Stevo Muk**

Autore: **mr Milena Milošević**

Bashkëpunatore në

Hulumtim: **Aleksandra Vavić**

Faqosja dhe dizajni: **Ana Crnić**

**Podgoricë, mars 2017.**

## Për Institutin Alternativa

Ky institut vepron si Think Tank, përkatësisht si një qendër kërkimore dhe merret me fushat e një qeverisje të mirë ku hynë transparenca dhe llogaridhënia. Fushat në të cilat atë punojnë dhe veprojnë janë të strukturuar brenda këtyre programeve: administrimi publik, financat e përgjegjshme publike, programin parlamentar, siguri dhe mbrojtje. Në kuadër të programit të tyre merren edhe me monitorimin e procesit të negociatave për anëtarësimin në BE, me pjesëmarrjen aktive në grupet e punës për negociimin e kapitujve 23 dhe 32. Aktiviteti i tyre i veçantë është Shkolla e Politikave Publike që e organizojnë që nga vitin 2012. Në vitin 2013, IA është licencuar nga Ministria e Shkencës, si një institut për kërkime shkencore.

Projekti 'SHOQËRIA CIVILE PËR NJË QEVERISJE MË TË MIRË: i financuar nga Bashkimi Evropian në kuadër të programit për mbrojtjen dhe zhvillimin e organizatave të shoqërisë civile, i implementuar nga Instituti Alternativa, Bonum, Natura, Horizonti i Ri dhe Qendra për Gazetari Hulumtuese. Qëllimi i këtij projekti është përmirësimi i praktikës së qeverisjes së mirë në Mal të Zi.

institut alternativa

[www.institut-alternativa.org](http://www.institut-alternativa.org)

[www.mojgrad.me](http://www.mojgrad.me)

[www.mojauprava.me](http://www.mojauprava.me)

[www.mojnovac.me](http://www.mojnovac.me)