

**ARSYET E KTHIMIT  
TË  
LIGJIT NR. 55/2020 “PËR SHËRBIMET E PAGESAVE”**

**Të nderuar deputetë!**

Në seancën plenare të datës 30 prill 2020 Kuvendi i Republikës së Shqipërisë miratoi ligjin nr. 55/2020 “Për shërbimet e pagesave”. Ky ligj me shkresën me nr. 1269 prot., datë 12.05.2020 të Kuvendit, i është përcjellë Presidentit të Republikës për dekretim dhe shpallje, administruar me nr. prot. 1548, datë 13.05.2020.

Sipas dokumentacionit të shqyrtimit parlamentar rezulton se ligji është propozim i Këshillit të Ministrave dhe ka për qëllim krijimin e kuadrit ligjor për funksionimin e shërbimeve të pagesave në Republikën e Shqipërisë, **duke e përafuar pjesërisht** me Direktivën 2015/2366 BE të Parlamentit Evropian dhe të Këshillit, të datës 25 nëntor 2015, “Për shërbimet e pagesave në tregun e brendshëm”.

Presidenti i Republikës shqyrtoi ligjin nr. 55/2020 “Për shërbimet e pagesave” duke iu referuar përmbajtjes së aktit të dërguar për dekretim dhe shpallje, praktikës parlamentare të ndjekur për këtë qëllim, duke bërë një vlerësim dhe analizë të kujdesshme të parashikimeve të aktit, edhe në raport me rekomandimet që duhet të përmbushë Republika e Shqipërisë në kuadër të raporteve të organizmave ndërkombëtare për eliminimin e rreziqeve për parandalimin e pastrimit të parave dhe luftës së financimit të terrorizmit, përfshirë rekomandimet e Komitetit të Moneyval të Këshillit të Evropës.

Rregullimi i shërbimeve të pagesave me ligj të posaçëm është shumë i mirëpritur, veçanërisht kur ky ligj, duke parashikuar mundësinë e operatorëve të tjerë ekonomikë për të zhvilluar aktivitet në fushën e shërbimit të pagesave përkundrejt licencës përkatëse, rrit konkurrencën në treg. Rritja e konkurrencës patjetër që do të ndikojë si në uljen e kostos së transaksioneve të pagesave, si në rritjen e cilësisë së shërbimit, ashtu dhe në rritjen e aksesit në informacion të qytetarëve mbi mundësitë e kryerjes së pagesave përmes këtij shërbimi. Gjithashtu, ky ligj vlerësohet pasi ofron një mundësi më shumë zgjedhjeje për konsumatorin. Ndërsa parashikimi i krijimit të një zyre të veçantë për shqyrtimin e ankesave të konsumatorit, forcon edhe më shumë mbrojtjen e tij.

Por nga ana tjetër, në raport me vetë procesin e licencimit dhe mbikëqyrjes së shoqërive të licencuara që do të zhvillojnë aktivitetin në fushën e shërbimit të pagesave, ligji paraqet disa problematika të cilat krijohen nga paqartësia e disa dispozitave; mungesa e harmonisë së tyre me

legjislacionin ekzistues; apo nga hapësira që disa dispozita krijojnë për keqzbatim në praktikë, të cilat do të shtjellohen në vijim.

Reflektimi mbi këto problematika dhe adresimi i tyre nga Kuvendi i Shqipërisë do të ofrojë një terren më të sigurtë ligjor për operatorët ekonomikë dhe në ruajtjen të pacenuar të interesit publik në tërësi.

**Për këtë qëllim, në bindje të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë dhe në ushtrim të së drejtës të parashikuar në pikën 1, të nenit 85 të saj, Presidenti i Republikës ka vendosur që ky ligj i duhet kthyer për rishqyrtim Kuvendit, për argumentet e renditura si më poshtë, pasi në disa dispozita, ky ligj paraqet këto mangësi:**

- Mospërcaktimi i kriterëve të qarta të licencimit të institucioneve të pagesave;
- Mospërcaktimi i shkeljeve konkrete që çojnë në vendimmarrjen për heqjen e licencës të institucioneve të pagesave;
- Mospërcaktimi i funksioneve të qarta dhe shteruese mbikëqyrëse të autoritetit licencues dhe mekanizmave mbi mënyrën e ushtrimit të kësaj mbikëqyrjeje.

**Të gjitha këto mangësi të konstatuara cenojnë parimet kushtetuese të sigurisë juridike, lirisë së ushtrimit të veprimtarisë ekonomike, trajtimit të barabartë përpara ligjit, duke mos garantuar plotësisht jo vetëm sigurinë e administrimit të fondeve që qarkullojnë përmes institucioneve të pagesave, por edhe duke krijuar rrezikun potencial të keqpërdorimit të tyre me qëllime kriminale, si ato të pastrimit të parave apo të financimit të terrorizmit.**

Për më tepër, në disa dispozita të tij, ligji nr. 55/2020:

- nuk është në harmoni me legjislacionin penal të Republikës së Shqipërisë, duke krijuar problematikë në punën e organeve ligjzbatuese në ushtrimin e ndjekjes penale për vepra penale që mund të konsumohen nga subjekte, që përdorin shërbimet sipas këtij ligji apo përmes veprimtarisë ekonomike të lejuar prej tij;
- si dhe krijon mbivendosje me legjislacionin aktual në fuqi duke lënë hapësira që për të njëjtën shkelje, ofruesi i shërbimeve të penalizohet dy herë, nga dy organe të ndryshme.

### **Konkretisht:**

**1.** Një ndër objektet e ligjit nr. 55/2020 është dhe krijimi, licencimi, organizimi, veprimtaria dhe mbikëqyrja e institucioneve të pagesave. Sa i përket licencimit, si hapi i parë për lejimin e ushtrimit të veprimtarisë në fushën e shërbimit të pagesave, ligji ka përcaktuar në nenin 7 të tij, të dhënat që duhet të shoqërojnë kërkesën për licencimin si institucion i pagesave. Një ndër kërkesat për licencimin në këtë fushë, është dhe zotërimi i kapitalit fillestar minimal të kërkuar (sipas nenit 7, shkronja “c”) e ligjit). Po për përmbushjen e këtij kriteri, në nenin 9 të ligjit përcaktohet se: “Banka

*e Shqipërisë përcakton me akt nënligjor shumën e kapitalit fillestar minimal të kërkuar për institucionin e pagesave dhe përcakton elementet përbërëse të tij”.*

Për sa kohë që zotërimi i shumës minimale të kapitalit fillestar lidhet direkt me aksesin në pajisjen me licencë, ndërsa nga ana tjetër, zotërimi i kësaj shume shërben si garanci për stabilitetin financiar të një shoqërie që vepron në këtë fushë, në funksion të mbrojtjes së parimit të sigurisë juridike, ligji duhet të ketë të përcaktuar qartë parime për përcaktimin e këtij kufiri minimal monetar, apo nivele konkrete orientuese minimale.

Vetëm kështu mund të balancohet nevoja për akses në këtë lloj veprimtarish ekonomike, me kërkesat për qëndrueshmërinë dhe sigurinë e fondeve të qytetarëve për kryerjen e pagesave, që qarkullojnë përmes këtyre veprimtarive.

**Pra, për të ofruar garanci maksimale për qarkullimin përmes institucioneve të pagesave, ligjvënësi mund të kishte përcaktuar në këtë ligj vlerën minimale dhe maksimale të garancisë që një subjekt duhet të përmbushë si kusht në momentin e shqyrtimit të kërkesës së tij për licensim. Ndërkohë që brenda këtij marzhi të vendosur nga Kuvendi me ligj, Banka e Shqipërisë mund të saktësojë nivelin minimal të shumës dhe elementet përbërëse të tij për çdo lloj licence për të cilën subjekti aplikon.**

**Kjo mënyrë ofron garanci më të lartë për qytetarët dhe krijon një terren të sigurtë ligjor.**

**1.2** Për të njëjtat arsye si më sipër, ligji duhet të përcaktojë qoftë në mënyrë orientuese, nivelet mbi kapitalin rregullator të detyrueshëm për t’u mbajtur në çdo kohë nga një institucion i pagesave, pavarësisht kapitalit fillestar minimal. Ky orientim mungon në pikën 1, të nenit 11.

**1.3** Në pikën 2, të nenit 11, kërkohet që Banka e Shqipërisë, **bazuar në një vlerësim të proceseve të administrimit të rrezikut, rrezikut të humbjes së të dhënave bazë dhe të mekanizmave të kontrollit të brendshëm të institucionit të pagesave, mund t’i kërkojë institucionit të pagesave që të mbajë një shumë kapitali rregullator (fonde të veta) deri në 20 % më të lartë se shuma e llogaritur sipas përcaktimit në aktin nënligjor të Bankës së Shqipërisë.**

Në këtë pikë, mungojnë kriteret për kryerjen e këtij vlerësimi, që çojnë në legjitimimin e Bankës së Shqipërisë t’i kërkojë një institucioni të pagesave rritjen e shumës së kapitalit rregullator. Një parashikim i tillë, pa asnjë kriter mbi llojin e rrezikut mbi proceset administrative që mund të çojë Bankën e Shqipërisë në këtë vendimmarrje, **cenon parimin e sigurisë juridike, duke shkaktuar pasiguri të theksuar në ushtrimin e veprimtarisë ekonomike nga subjektet e licencuara.**

**1.4** E njëjta pasiguri si më sipër vjen edhe nga parashikimi i **nenit 25, pika 4** të ligjit, që përcakton se *Banka e Shqipërisë, në rast se vlerëson se ushtrimi i veprimtarive të tjera të ndryshme nga*

*veprimtaria e shërbimit të pagesave dëmton, ose mund të dëmtojë qëndrueshmërinë financiare të institucionit të pagesave, në përputhje me pikën 2, të këtij neni, i kërkon institucionit të pagesave kapital të mjaftueshëm, krahas kërkesave sipas neneve 9, 10 e 11, të këtij ligji. Edhe ky parashikim që lë një marzh të gjerë vlerësimi dhe vendimmarrjeje, duhet të përcaktohet më qartë, duke orientuar mbi nivelin minimal e maksimal brenda të cilit, mund të kërkohet nga Banka e Shqipërisë rritja e kapitalit, për t'u konsideruar "i mjaftueshëm".*

Pra Bankës së Shqipërisë, do të duhet t'i jepet një autorizim prej Kuvendit për të qenë fleksibël në raste të vlerësimit të rrezikut për çdo subjekt të licencuar, por kjo liri veprimi nuk mund të jetë kaq e paqartë në ligj, pasi krijon rrezikun e aplikimit preferencial të vlerësimit ndaj subjekteve të ndryshme.

**2.** Po lidhur me mundësitë e barabarta për akses për licencimin si institucion pagese, dhe nga ana tjetër për të garantuar stabilitetin e këtij lloj aktiviteti, neni 7, i ligjit nr. 55/2020, paraqet problematika.

**2.1** Në pikën 1, shkronjat “d)”, “dh)”, “e)”, “ë)”, “f)”, “g)”, “gj)”, dhe “h)”, renditen materialet dokumentare që duhet të shoqërojnë një kërkesë për licencim, duke i kërkuar këto materiale dokumentare në formën e një **“përshkrimi”**:

- të sistemit të drejtimit dhe të kontrollit të brendshëm;
- të procedurave të vendosura për monitorimin, trajtimin dhe ndjekjen e një ngjarjeje që cenon sigurinë;
- të procesit të regjistrimit, monitorimit, ndjekjes dhe kufizimit të të drejtave të hyrjes në të dhënat sensitive të pagesës;
- të planit të vazhdimësisë së biznesit, duke përfshirë një identifikim të qartë të operacioneve kritike, plane efektive emergjence dhe një procedurë për rishikimin dhe testimin periodik të përshtatshmërisë e të efikasitetit të këtyre planeve;
- të parimeve dhe përcaktimeve që zbatohen për mbledhjen e të dhënave statistikore për ecurinë e veprimtarisë, transaksionet dhe mashtrimet;
- të politikës së sigurisë, duke përfshirë një vlerësim të detajuar të rrezikut lidhur me shërbimet e pagesave, që ofron një përshkrim të kontrollit të sigurisë dhe masave zbutëse të marra për të mbrojtur përdoruesit e shërbimeve të pagesave ndaj rreziqeve të identifikuara, që përfshijnë edhe mashtrimin dhe përdorimin e paligjshëm të të dhënave personale e sensitive;
- të organizimit strukturor, duke përfshirë, në rastet kur është e aplikueshme, parashikimin për ushtrimin e veprimtarisë edhe nëpërmjet agentëve dhe/ose degëve e të kontrolleve në distancë dhe në vend, për t'u kryer të paktën çdo vit, si dhe një përshkrim të marrëveshjeve për shërbime nga të tretët, dhe një përshkrim të pjesëmarrjes së institucionit të pagesave në një sistem pagesash kombëtare ose ndërkombëtare.

Këto dispozita **nuk përcaktojnë kritere të qarta** që duhet të përmbushë një subjekt për të aplikuar për licencimin si institucion pagese. Këto kritere **mungojnë edhe në nenin 13, pika 4, të ligjit**, që nuk rendit në mënyrë shteruese kushtet minimale që duhet të plotësojë subjekti dhe as nuk përcakton mënyrën e vlerësimit të përmbushjes së këtyre kushteve nga autoriteti licencues.

Modeli i dokumentacionit shoqëruar të kërkesës për licencim, në formë “përshkrimi” që bëhet në mënyrë të njëanshme nga subjekti aplikues, pa kritere të qarta që ai duhet të përmbushë, bën të paqartë procesin e vlerësimit nga autoriteti licencues, **duke lënë hapësira për zbatimin e këtij ligji në mënyrë selektive dhe diskriminuese. Pra sipas këtyre dispozitave autoriteti licencues mund të vlerësojë subjektivisht kërkesat për licencim dhe kjo mënyrë veprimi është tërësisht e mbështetur në ligj, por jo në nivelin objektiv të vlerësimit që kërkohet për veprimtari të tilla, që mund të kenë peshë dhe ndikim në qëndrueshmërinë ekonomike të vendit, apo ndikim në krijimin e situatës monopolizuese në këtë treg.**

Ndërkohë, në asnjë dispozitë të ligjit nuk përcaktohet se si autoriteti licencues, në këtë rast Banka e Shqipërisë, do të kryejë vlerësimin e këtyre “përshkrimeve” deklarative.

Këto dispozita për pasojë, për shkak të paqartësisë së normave të zbatueshme nga subjektet, cenojnë nenin 11 dhe 18 të Kushtetutës, **lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe barazinë përpara ligjit.**

**2.2** Neni 7, shkronjat “i)” dhe “j)”, përcaktojnë në listën e dokumenteve që duhen dorëzuar, edhe:

- *identitetin e aksionerëve/ortakëve me pjesëmarrje influencuese në kapital në mënyrë të drejtpërdrejtë ose të tërthortë, sipas përcaktimit në legjislacionin në fuqi për bankat, madhësinë e pjesëmarrjes në kapital dhe evidencë mbi reputacionin e tyre, për të siguruar një administrim të qëndrueshëm dhe të kujdesshëm të institucionit të pagesave;*
- *identitetin e administratorit të institucionit të pagesave, sipas përcaktimeve në legjislacionin në fuqi, dhe të personave përgjegjës për administrimin e veprimtarisë së shërbimeve të pagesave, si dhe informacion për kualifikimin, reputacionin dhe përvojën e tyre për të kryer shërbime pagese, siç përcaktohet në këtë ligj dhe në aktet nënligjore të Bankës së Shqipërisë;*

Në fushën e shërbimit të pagesave, kur veprimtaria lidhet me lehtësimin e transaksioneve financiare, identiteti dhe integriteti i aksionerëve dhe administratorëve është thelbësor në ofrimin e garancisë së nevojshme jo vetëm për sa lidhet me administrimin e shumave që destinohen për kryerjen e pagesave, **por edhe për sa i përket nevojës për transparencë në kuadër të parandalimit të pastrimit të parave dhe të financimit të terrorizmit.**

Në këtë kontekst lindin pyetjet: Cilat do të jenë ato evidenca mbi të cilat do të bëhet vlerësimi i reputacionit të subjekteve kërkuese për licencim? A do të përfshijnë këto evidenca

**historikun, veprimtarinë, gjendjen gjyqësore apo të veprimtarisë së individit aksioner/administrator, apo të shoqërisë? Cili do të jetë institucioni që certifikon vërtetësinë e këtyre të dhënave informative apo evidencave mbi reputacionin?**

Ndërkohë që këto dy pika, në mënyrën si janë formuluar, paraqesin edhe këto paqartësi:

a) Identifikimi nominal i aksionerëve është i nevojshëm, për të gjithë aksionerët, pavarësisht pjesëmarrjes në kapital. Veçanërisht, është më rëndësi identifikimi i çdo subjekti pjesëmarrës në kapital, për të eliminuar çdo hapësirë që mundëson zotërimin e kapitalit, pavarësisht masës, nga kompani *offshore*. **Këtë garanci, ky ligj nuk e jep në asnjë dispozitë.**

**Në veprimtari të tilla që vlerësohen si veprimtari me rrezik, përcaktimi i mekanizmave të qartë që përshkruajnë mënyrën për marrjen e informacionit me qëllim identifikimin e përfituesit real nga aksionet/kuotat e zotëruara, është domosdoshmëri për të shkuar deri tek individi që ushtron kontrollin e vërtetë mbi personin juridik.**

b) Autoritetit licencues: Bankës së Shqipërisë, i lihet një hapësirë e madhe vlerësuese mbi një kriter tepër subjektiv, siç është “**reputacioni**” i aksionerëve/ortakëve dhe administratorëve. Ligji duhet të ketë të përcaktuar qartë **cilat janë kriteret vlerësuese** mbi të cilat do të bazohet autoriteti licencues për të pikëzuar një aplikim dhe për të vendosur për dhënien e licencës. Po kaq qartë, duhet të jenë të përcaktuara **nivelet minimale të përvojës dhe kualifikimit** që duhet të ketë administratori i një shoqërie të tillë, duke mbajtur në konsideratë që ai ka ndikim direkt deri në politikat që ndjek dhe zbaton një shoqëri tregtare.

c) Ligji nuk përcakton kriterin më të rëndësishëm që duhet të përmbushin aksionerët/ortakët dhe administratorët: **Të mos kenë qënë të dënuar për kryerjen e veprave penale që lidhen me mashtrimet, pastrimin e produkteve të veprave penale ose veprimtarisë kriminale, apo veprat penale që lidhen me financimin e terrorizmit.**

**Në të tilla veprimtari, përmes procesit ligjbërës dhe zbatimit të tij në praktikë, shteti nuk duhet të krijojë asnjë shteg që në fushën e ofrimit të shërbimeve financiare, të mund të lejohen që të ushtrojnë veprimtari shoqëri apo aksionerë të saj, të cilët në historikun e jetës së tyre individuale apo të veprimtarisë së shoqërisë, të kenë treguar se janë të prirur për të kryer veprimtari kriminale. Kjo kërkon që filtri ligjor dhe zbatimi i tij në praktikë të jetë i rreptë dhe pa asnjë mundësi për hapësira interpretative.**

Mospërcaktimi i kritereve të qarta që vlerësohen nga Banka e Shqipërisë për dhënien e licencës, **lë hapësira për interpretime dhe zbatime subjektive të normës juridike, duke çuar në trajtim jo të barabartë e diskriminues.** Për më tepër kur, në nenin 13, pikat 6 dhe 7, parashikohet se:

*“6. Banka e Shqipërisë refuzon dhënien e licencës, nëse aksionarët ose ortakët që kanë pjesëmarrje influencuese **nuk janë të përshtatshëm** për të siguruar administrimin e kujdesshëm e të qëndrueshëm të institucionit të pagesave.*

*7. Banka e Shqipërisë jep licencën vetëm nëse **krijon bindjen** se ekzistenca e lidhjeve të ngushta ndërmjet institucionit të pagesave dhe personave të tjerë fizikë apo juridikë, nuk pengon ushtrimin efektiv të funksioneve të saj mbikëqyrëse.”*

Pra, për të garantuar barazinë përpara ligjit dhe lirinë e veprimtarisë ekonomike, ashtu si dhe integritetin e subjekteve që angazhohen në këtë lloj veprimtarie që lidhet direkt me interesat financiare të shtetasve, ligji duhet të përcaktojë qartë se përmbushja e cilave kritere i bën “të përshtatshëm” aplikuesit për licencë, dhe që ndihmon Bankën e Shqipërisë në “krijimin e bindjes” se ekzistenca e lidhjeve të ngushta ndërmjet institucionit të pagesave dhe personave të tjerë fizikë apo juridikë, nuk pengon ushtrimin efektiv të funksioneve të saj mbikëqyrëse.

Ligji duhet të jetë i qartë, objektiv dhe asnjëanës në përcaktimin e kushteve, kritereve dhe kompetencave të subjekteve dhe jo të përdorë terma që hyjnë në kategorinë e vlerësimeve subjektive, çka rrezikon të shkaktojë pasiguri dhe diskriminim në zbatim.

Paqartësia në këtë drejtim rrezikon të sjellë si pasojë që autoriteti licencuese ta ketë të vështirë të krijojë një kornizë unike për të vlerësuar pronarët/aksionerët dhe administratorët, nga një perspektivë e bazuar në nivelin e rrezikut të mundshëm, me synim shtrirjen dhe thellimin e kontroleve të duhura në bazë të sinjaleve të mungesës së transparencës në pronësi, ose transaksioneve për qëllime apo me elemente kriminale.

**3. Neni 12, pika 1, shkronja “a)”, parashikon se:**

*“Fondet e përdoruesve të shërbimit të pagesave nuk duhet të bashkohen në asnjë rast me fondet e vetë institucionit të pagesave apo të ndonjë personi fizik apo juridik, të ndryshëm nga përdoruesit e shërbimit të pagesave, në emër të të cilëve janë mbajtur fondet, dhe në rastet kur ato ende mbahen nga institucioni i pagesave dhe kur nuk janë dorëzuar ende te përfituesi i pagesës ose nuk janë transferuar ende te një ofrues tjetër i shërbimit të pagesave deri në fund të ditës së punës që pason ditën kur fondet janë pranuar, ato depozitohen në një llogari të veçantë në bankë **ose investohen në aktivitete të sigurta**, me rrezik të ulët, siç përcaktohet me akt nënligjor të Bankës së Shqipërisë. [...]”*

Fondet e përdoruesve të shërbimit të pagesave, qarkullohen nga përdoruesi i shërbimit të pagesave në cilësinë e paguesit, përmes transaksioneve të pagesave, me qëllimin e kryerjes së operacioni të transfertës së fondeve te përfituesi. Ndaj dhe devijimi që lejohet në këtë pikë për “*investimin në aktivitete të sigurta*” të këtyre fondeve që kanë qëllimin e përcaktuar të përdorimit, është një devijim që del jashtë qëllimit për të cilin jepet licenca si institucion i shërbimit të pagesave.

Një parashikim i tillë nuk merr në konsideratë as riskun që mund të krijohet nga investimi i këtyre fondeve në aktive, në mënyrë të paautorizuar nga bërësi i pagesës, duke cenuar jo vetëm marrëdhënien që lidhet mes përdoruesit të shërbimit të pagesave dhe ofruesit të këtij shërbimi, por sjell pasiguri edhe në përdorimin e këtyre fondeve që qëllimin për të cilin janë dhënë, e kanë të përcaktuar.

4. Neni 15 i ligjit përcakton dispozitën e “Shfuqizimit të licencës”, duke parashikuar kompetencën e Bankës së Shqipërisë për shfuqizimin e licencës së dhënë në 7 raste specifike, mes të cilave renditen:

- kur institucioni i pagesave **“përbën kërcënim për stabilitetin ose besimin e sistemit të pagesave, nëse do të vazhdonte veprimtarinë e shërbimeve të pagesave”**;
- kur konstatohet ose ka prova të besueshme se aksionerët ose administratori i institucionit të pagesave janë përfshirë në veprimtari të jashtëligjshme, kanë kryer mashtrime ose kanë përfutuar personalisht në mënyrë të jashtëligjshme; ose
- kategorizohet në ndonjë nga rastet e tjera, për të cilat legjislacioni shqiptar ose i huaj parashikon heqjen e licencës apo ndalimin e kryerjes së veprimtarisë.

Ashtu si kriteret për dhënien e licencës, edhe rastet për heqjen e saj, si një e drejtë e fituar, duhet të jenë të përcaktuara qartë, duke renditur dhe kush janë veprimet që konsiderohen shkelje e që çojnë në marrjen e kësaj mase. Përdorimi i parashikimeve si **“përbën kërcënim për stabilitetin apo besimin”**; apo **“prova të besueshme”** janë përcaktime të paqarta dhe që nuk ofrojnë sigurinë juridike të nevojshme për ushtrimin të veprimtarisë ekonomike në mënyrë të qetë.

Ligji duhet të rendisë qartë, në mënyrë thujtuese shteruese, shkeljet që çojnë në heqjen e licencës, dhe jo të lihet në vlerësimin rast pas rasti të Bankës së Shqipërisë, nëse në një moment të caktuar një fakt mund të përbëjë kërcënim për stabilitetin e sistemit të pagesave, apo jo. Ndaj shkronjat “d)”, “dh)” dhe “e)” të këtij neni nuk mund të konsiderohen si kriteret apo raste për heqjen e licencës, por i japin Bankës së Shqipërisë në rolin e autoritetit licencues, një marzh të gjerë, deri të pakufizuar veprimi, kur pjesë e kësaj vendimmarrjeje apo vlerësimi janë interesat e subjektit që ushtron një veprimtari ekonomike në një fushë që kërkon licencimin.

**Ky ligj duhet të përcaktojë qartë funksionet mbikëqyrëse të Bankës së Shqipërisë dhe kompetencat që lidhen me të drejtat e subjekteve tregtare, pas momentit të marrjes së licencës për ushtrimin e veprimtarië ekonomike në fushën e shërbimeve të pagesave.**

5. Neni 19, parashikon në pikën 4 se, institucionet e pagesave mund të japin kredi lidhur me shërbimet e pagesave, sipas disa kushteve që përcakton ligji.



**Dhënia e kredive, edhe pse është një veprimtari që mbikëqyret po nga Banka e Shqipërisë, kërkon përmbushjen e kriterëve dhe kushteve të caktuara sipas legjislacionit të posaçëm.**

Ndaj nuk mundet të ushtrojnë edhe këtë aktivitet, pa iu nënshtruar të gjitha verifikimeve sipas ligjit të posaçëm, ndërkohë që licenca për të ushtruar veprimtari në shërbimet e pagesave, kërkon përmbushjen e kushteve dhe kriterëve të tjera. Ky përcaktim krijon mbivendosje të parashikimeve ligjore.

6. Në nenin 21, pika 7, parashikon se: *“Banka e Shqipërisë **ka të drejtë të refuzojë**, brenda 3 muajve nga marrja në dijeni, marrëveshjen me të tretët për transferimin e funksioneve të rëndësishme operationale, përfshirë dhe sistemet e teknologjisë së informacionit, në rast se dëmtohet materialisht cilësia e kontrollit të brendshëm të institucionit të pagesave, si dhe pengohet Banka e Shqipërisë në monitorimin e përputhshmërisë së institucionit të pagesave me të gjitha detyrimet e përcaktuara nga ky ligj dhe në aktet nënligjore në zbatim të tij.”*

Ky parashikim lidhur me kompetencën refuzuese të Bankës së Shqipërisë, nuk zbërthehet siç duhet as në paragrafin 8 vijues të këtij neni. Sa herë që ligji përcakton kufizime të drejtash, duhet t’i përcaktojë këto kufizime apo atributet kufizuese të organeve të caktuara, në terma konkrete dhe shteruese për të shmangur marzhet e gjera të vlerësimit, **që në mungesë të kriterëve objektive për zbatim, çojnë në trajtim të pabarabartë dhe cenim të lirisë së veprimtarisë ekonomike.**

7. Neni 23, i ligjit nr. 55/2020, nuk është në harmoni me legjislacionin penal të Republikës së Shqipërisë. Ky nen parashikon se: *“Institucionet e pagesave ruajnë të gjitha të dhënat e nevojshme, për qëllime të këtij titulli, për një periudhë **pesëvjeçare**.”*

**Në një fushë kaq të rëndësishme që lidhet me transaksionet financiare të qytetarëve, ruajtja e të dhënave nga institucionet e pagesave është një kërkesë e domosdoshme, kur të tilla veprimtari gjenden para rrezikut potencial për t’u përdorur në funksion të skemave të pastrimit të parave, financimit të terrorizmit apo edhe të mashtrimit financiar.**

Ndërkohë që Kodi ynë Penal, për veprën penale të *“Pastrimi i produkteve të veprës penale ose veprimtarisë kriminale”* përcakton afatin **kohor dhjetëvjeçar për parashkrimin e ndjekjes penale**, nuk mundet që ligji nr. 55/2020, të krijojë këtë hapësirë kaq të ngushtë kohore për ruajtjen e të dhënave të transfertave përmes shërbimit të pagesave.

**Një afat kaq i ngushtë kohor ndikon drejtpërdrejtë në cilësinë e hetimit dhe gjurmimit të veprave penale që konsumohen duke përdorur këto shërbime. Pra në realitet, kjo dispozitë do të shuante mundësinë e ruajtjes së provës që ka prodhuar veprimtaria kriminale, ndërkohë që mundësia kohore për të hetuar atë vepër ekziston sipas ligjit.**

Një periudhë kaq e shkurtër për ruajtjen e të dhënave, nuk shkon as në përputhje me zhvillimet aktuale, kur në vendin tonë aktualisht po zbatohen **procese të rivlerësimit kalimtar të magistratëve dhe të efektivëve të Policisë së Shtetit**, procese këto që në vijim do të kryhen periodikisht nga organet e ngarkuara me ligj dhe që **kërkojnë dhe hetojnë burimet e pasurive dhe lëvizjet financiare për periudha të shtrira shumë në kohë.**

**Ndaj një përcaktim i tillë jo vetëm që tregon për aplikimin e standardeve të dyfishta dhe duket sikur çon në një amnisti për veprime të paligjshme që mund të kryhen përmes shërbimit të pagesave, por edhe rrezikon të cenojë punën e organeve ligjzbatuese në hetimin dhe ndjekjen penale, apo të vështirësojë punën e institucioneve kushtetuese në verifikimin e pastërtisë së figurës së funksionarëve publikë.**

**8.** Neni 25 i ligjit, parashikon në pikën 3, se: *Banka e Shqipërisë, në rast se **konstaton shkelje të kërkesave të këtij ligji** ose të akteve nënligjore të nxjerra në zbatim të tij, urdhëron institucionin e pagesave ose personat, të cilët efektivisht kontrollojnë veprimtarinë e institucionit të pagesave, të ndërpresin veprimet në kundërvajtje, si dhe të ndreqin shkeljet e konstatuara.*

Që kjo dispozitë të gjejë zbatim dhe që autoriteti licencues të ketë një funksion efektiv mbikëqyrës, ligji duhet të përcaktojë qartë **se cilat janë ato veprime që konsiderohen shkelje** dhe që çojnë në mbajtjen e përgjegjësisë, deri në heqjen e licencës.

**9.** Neni 27 i ligjit njeh të drejtën e Bankës së Shqipërisë **të përjashtojë** personat fizikë ose juridikë që ofrojnë ose kërkojnë të ofrojnë shërbimet e pagesave të listuara në pikat 1 deri në 6, të aneksit 1, të ligjit, **nga zbatimi i të gjitha ose të një pjese të kërkesave dhe kushteve të përcaktuara** në seksionet 1, 2 e 3, të kreut I, të titullit II, të ligjit, me përjashtim të neneve 16, 24, 26 e 97.

Pjesë e këtij përjashtimi është dhe licencimi. Pra këto subjekte, pa u licencuar, nëse në vlerësimin e Bankës së Shqipërisë konsiderohen se përfshihen në një nga rastet që rendit paragrafi 1, i nenit 27, konsiderohen si institucione pagesash.

Një parashikim i tillë, jo vetëm që shkakton **trajtim të pabarabartë** ndaj subjekteve të tjera që do të operojnë në të njëjtin aktivitet (pavarësisht mesatares mujore të shumës totale të transaksioneve të pagesave), **por nuk ofron as garancinë e duhur** për përmbushjen e kushteve që duhen marrë në vlerësim për lejimin e ushtrimit të kësaj veprimtarie nga operatorët ekonomikë.

**10.** Përcaktimi i nenit 30 të ligjit mbi aksesin në llogaritë e mbajtura në një bankë, është i paqartë nëse garanton aksesin e institucioneve të pagesave në marrjen e shërbimeve të llogarisë së pagesës nëpër bankat e nivelit të dytë, për llogari të veprimtarisë që ushtrojnë; apo ky akses u jepet edhe për llogaritë e pagesave të subjekteve të tjera. **Nëse dispozita ka qëllimin e dytë, atëherë një**

**përcaktim i tillë duhet riparë në funksion të përcaktimit të qartë të nevojës së mbrojtjes së të dhënave personale.**

**11.** Përcaktimi i pikës 2, të nenit 35 të ligjit, që autorizon Bankën e Shqipërisë se me akt nënligjor të mund të ulë ose të dyfishojë limit e transaksioneve për përjashtimin nga kërkesat për informim, sipas përcaktimeve që bën vetë pika 1 e nenit, është në kundërshtim me hierarkinë e akteve të përcaktuara në nenin 116 të Kushtetutës. **Një rregullim i bërë në një akt, mund të ndryshohet vetëm nga një akt tjetër që ka të njëjtën fuqi juridike si akti i parë.**

**Hierarkia e akteve, e përcaktuara nga neni 116 i Kushtetutës, për të njëjtën arsye si më sipër, përmbysset edhe nga parashikimi i nenit 56, pika 2, të ligjit.**

**12.** Neni 39, shkronja “b)”, dhe neni 42, shkronja “a)” e ligjit, në momentin e referimit në informacionin që mund të aksesojë përfituesi i pagesës, kur referon në informacionin mbi **identifikimin e paguesit**, përdor togefjalëshin “*kur është e mundur*”.

Pamundësia e identifikimit të paguesit, në rastin e transfertave individuale, pavarësisht se përfituesi ka mundësinë e refuzimit të pagesës, mund të paraqesë problem në identifikimin e subjekteve që hyjnë në këto marrëdhënie, veçanërisht kur përmes këtyre pagesave mund të ushtrohet veprimtaria e dyshimtë financiare për qëllime po të dyshimta apo të paligjshme.

**13.** Neni 56, që përmban dispozitën me titullin “*Përjashtimi për instrumentet e pagesave me vlera të vogla dhe për paranë elektronike*”, ndërkohë që paraja elektronike nuk rregullohet nga ky ligj, në pikat 3 dhe 4, referon në përjashtime që lidhen me nenet 66 dhe 67 të ligjit.

Këto parashikime nuk e kanë vendin në këtë dispozitë, pasi teknikisht duhet të ishin përfshirë në fund ose pas neneve 66 dhe 67, meqë bëjnë fjalë për përjashtime nga zbatimi i rregullimeve të këtyre dy dispozitave.

**Një shpërndarje e tillë e parashikimeve në ligj, duket se krijon konfuzion të qëllimtë për regjimin e posaçëm që u jepet përmes këtij ligji, transaksioneve me paranë elektronike.**

Vetë neni 66 dhe 67, flasin për përgjegjësinë e ofruesit të shërbimeve të pagesave për transaksionet e pagesave të paautorizuara dhe për përgjegjësitë e paguesit për këto transaksione të paautorizuara. Ndaj çdo rregullim që lidhet me përjashtime nga zbatimi i këtyre neneve duhet të jetë i përcaktuar qartë në përmbajtje të tyre, ose fill pas tyre, pa krijuar çorientim përmes referencave të shumta në dispozita të brendshme.

Neni 66 dhe 67 rregullojnë pasojat dhe përgjegjësitë në rastet e pagesave të paautorizuara nga përdoruesi i shërbimit të pagesave. Përjashtimi nga këto rregullime i transaksioneve me paranë

elektronike, bën të paqartë se cili është regjimi ligjor që zbatohet në raste të tilla për transaksionet me paranë elektronike.

**Lidhur me rregullimet që bën ky ligj për paranë elektronike, konstatojmë se dispozitat janë të shpërndara në ligj në formën e përjashtimeve nga rregullimet e përgjithshme, ndërkohë që mungon një rregullim specifik i strukturuar në grup dispozitash që lidhen me këtë objekt. Kjo zgjedhje e Kuvendit, nuk është e përshtatshme për nga teknika legjislative dhe krijon automatikisht pështjellim të të kuptuarit dhe të zbatuarit të vetë ligjit.**

14. Dispozita e nenit 88, synon të normojë mënyrën e administrimit të rreziqeve operacionale dhe të sigurisë gjatë veprimtarisë të ofruesve të shërbimeve të pagesave. Ndërkohë që pika 3 e këtij neni parashikon se: *“Banka e Shqipërisë nxjerr akte nënligjore në zbatim të kërkesave të këtij neni, mbështetur në praktikat më të mira ndërkombëtare dhe në standardet teknike rregullatore të fushës.”*

Një formulim i tillë i autorizimit delegues për rregullimin e çështjeve me akt nënligjor nga Banka e Shqipërisë, për më tepër kur lidhet me përmbajtjen që duhet të ketë kuadri rregullativ me masat e kontrollit për administrimin e rreziqeve operacionale dhe të sigurisë, nuk është në përputhje me nenin 118, paragrafi 2 i Kushtetutës, që sanksionon se, *ligji duhet të autorizojë nxjerrjen e akteve nënligjore, të përcaktojë organin kompetent, çështjet që duhen rregulluar, si dhe parimet në bazë të të cilave nxirren këto akte.*

Ndryshe nga kjo dispozitë autorizuese e formuluar në kundërshtim me nenin 118, të Kushtetutës, për ilustrim, neni 91, i ligjit, që është sërish një dispozitë autorizuese për nxjerrjen e një akti nënligjor nga Banka e Shqipërisë, ka përcaktuar me detaje si çështjet që duhen rregulluar, ashtu dhe kërkesat minimale e parimet që duhet të respektojnë rregullimi me akt nënligjor.

15. Në nenin 92, pika 5, përdorimi i termit “web” në përmbajtje të dispozitës, një emërtim jo në gjuhën shqipe, bie në kundërshtim me nenin 14, paragrafi 1, të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, që përcakton se: *“Gjuha zyrtare në Republikën e Shqipërisë është shqipja.”* Kjo fjalë e huaj mund të zëvendësohet me emërtimin përkatës në gjuhën shqipe si “faqe zyrtare”.

16. Neni 94, pika 2, shkronja “ç”) e ligjit, parashikon si kundravajtje administrative të dënueshme me gjobë, kur ofruesi i shërbimit të pagesave, *nuk ka krijuar rregulla, procedura dhe sisteme të përshtatshme dhe gjithëpërfshirëse për drejtimin e kontrollin e brendshëm, siç parashikohet në pikën 4, të nenit 13, të këtij ligji.*

Një parashikim i tillë shkakton paqartësi mbi llojet e shkeljeve që pasohen nga sanksione administrative, kur krijimi i rregullave, procedurave dhe sistemeve sipas nenit 13, pika 4, është kriter dhe kërkesë për pajisjen me licencë.

**Nëse ky parashikim nuk përmbushet, kërkesa për licencë nuk mund dhe nuk duhet të miratohet.** Edhe në rastin kur këto rregulla, procedura dhe sisteme në një moment të caktuar nuk janë më në funksion/zbatim, është tregues që kriteret që kanë çuar në licencim nuk përmbushen më dhe **licenca duhet hequr nga autoriteti licencues.**

Ndaj sillet në vëmendjen tuaj sërish, nevoja për përcaktimin qartë në ligj të kushteve dhe kriterëve për licencim dhe shkeljeve që çojnë në heqjen e licencës. Kjo në funksion të mbrojtjes së parimeve të **trajtimit të barabartë para ligjit, lirisë së veprimtarisë ekonomike**, parime këto të mbrojtura nga Kushtetuta, dhe për garantimin e të drejtave të shtetasve në kryerjen e transaksioneve, për sa kohë bëhet fjalë për një veprimtari të licencuar nën mbikëqyrjen e institucioneve shtetërore.

**17.** Po lidhur me dispozitën e kundravajtjeve administrative, pika 3, e nenit 94, shkronja “ll”, parashikon se Banka e Shqipërisë vendos gjobë nga 50 000 (pesëdhjetë mijë) lekë deri në 250 000 (dyqind e pesëdhjetë mijë) lekë për ofruesin e shërbimeve të pagesave, kur *nuk respekton kërkesat për ruajtjen e konfidencialitetit të të dhënave, në kundërshtim me përcaktimet e këtij ligji.*

Sjellim në vëmendjen tuaj se, ky ligj përmban një kre më vete (kreu IV - Mbrojtja e të dhënave personale), me një dispozitë të vetme, neni 87 “Mbrojtja dhe përpunimi i të dhënave personale”, që parashikon se *përpunimi i të dhënave personale, për qëllime të këtij ligji, kryhet në përputhje me legjislacionin në fuqi për mbrojtjen e të dhënave personale.*

Nëse përsa sa i takon aspektit të mbrojtjes së të dhënave personale (që lidhen pandashmërisht me konceptin e konfidencialitetit të të dhënave), ligji ka prashikuar referimin në legjislacionin e posaçëm për mbrojtjen e të dhënave personale, është ai legjislacion që përcakton **autoritetin kontrollues, shkeljet administrative dhe sanksionet përkatëse.**

Në këtë rast, parashikimi i shkronjës “ll”, të pikës 3, të nenit 94, **krijon mbivendosje duke lënë hapësira që për të njëjtën shkelje, ofruesi i shërbimeve të penalizohet dy herë, nga dy organe të ndryshme.**

**18.** Parashikimi i nenit 95, të ligjit që përcakton dispozitën e publikimit të sanksioneve administrative, përveçse i lë një diskrecion të zgjeruar Bankës së Shqipërisë në mospublikimin e sanksioneve administrative për raste të caktuara, pa përcaktuar asnjë kriter orientues apo parim që duhet respektuar në këtë diferencim të publikimit të sanksioneve ose jo; gjithashtu nuk merr në konsideratë faktin se publikimi i sanksioneve pa pritur marrjen formë të prerë të tyre pas shqyrtimit administrativ dhe gjyqësor, mund të cenojë imazhin e subjekteve që veprojnë në këtë fushë, duke ndikuar drejtpërdrejt në veprimtarinë e tyre ekonomike.

**Të nderuar deputetë të Kuvendit të Shqipërisë,**

Për gjithë sa u parashtrua më sipër, në bindje të Kushtetutës dhe në zbatim të nenit 85, pika 1, të saj, **kam vendosur kthimin për rishqyrtim të ligjit nr. 55/2020 “Për shërbimet e pagesave”.**

Shqetësimet e parashtruara më sipër për nenet 7, 9, 11, 12, 15, 19, 21, 23, 25, 27, 30, 35, 39, 42, 56, 66, 67, 88, 92, 94, 95, dhe çështjet e tjera të ngritura në këtë arsyetim, duhet të merren në shqyrtim nga ana juaj për të përcaktuar rregullime të qarta dhe transparente sa i përket mënyrës ë licencimit dhe të ushtrimit të mbikëqyrjes ndaj subjekteve që do të ushtrojnë aktivitetin e tyre në fushën e shërbimit të pagesave.

Kuvendi i Shqipërisë duhet të gjejë vullnetin për t’u përqendruar në shqetësimet e Presidentit të Republikës për ligjin nr. 55/2020, pasi ato kanë shumë rëndësi në mbarëvajtjen e veprimtarisë ekonomike në fusha të tilla kaq delikate e me kaq ndikim për jetën në vend dhe ruajtjen e interesave të shtetit dhe të qytetarëve të Shqipërisë.

Sinqerisht,

**Illir Meta**