

## **Opinion mbi Projektligjin “Për regjistrin qëndror të llogarive bankare” dhe ndikimin në lidhje me organizatat e shoqërisë civile**

### **Qëllimi i ligjit**

Në nenin 2, Projektligji ka evidentuar si qëllim themelor krijimin e Regjistrit Qëndror të llogarive bankare dhe kasetave të sigurisë (në këtë dokument referuar si ‘Regjistri’) *“si një mjet për zbulimin, identifikimin dhe hetimin e veprimtarisë kriminale, ndjekjen penale të autorëve të veprave penale, zbulimin, gjurmimin ose identifikimin e pasurive të dyshuara me origjinë nga veprimtari kriminale, si edhe detyrimeve tatimore”*. Pra, qëllimi i Projektligjit është rregullimi i krijimit, përdorimit dhe funksionimit të Regjistrit, si një mjet për zbulimin, identifikimin dhe hetimin e veprimtarisë kriminale, ndjekjen penale të autorëve të veprave penale, zbulimin, gjurmimin ose identifikimin e pasurive të dyshuara me origjinë nga veprimtari kriminale, si edhe zbulimin, gjurmimin ose identifikimin e detyrimeve tatimore.

Siç shihet me lehtësi, Projektligji parashikon shprehimisht për një qëllim që është përdorimi i Regjistrit për ndjekje të veprave penale dhe mbledhjen e detyrimeve tatimore. Pa kundërshtuar këtë fokus të Projektligjit, mbi të gjitha, qëllimi i ligjit duhet të jetë krijimi dhe administrimi i Regjistrit për qëllime informacioni, të zhvillimit të veprimtarive tregtare dhe veprimtarive të tjera, performancë bankare të subjekteve (pavarësisht nëse individë apo persona juridike, përfshirë OJF), mbledhjen e detyrimeve tatimore, etj. Sigurisht, ekzistenca e Regjistrit për qëllime që i japin frymë veprimtarisë së subjekteve dhe veçanërisht veprimtarisë ekonomike, nuk mund të shmangë edhe përdorimin e tij për qëllime të ndjekjes së veprave penale të lidhura me to.

Ky qëllim i Projektligjit në mënyrën si është fjalëzuar përbën një shqetësim serioz të natyrës sistemike, pasi bie ndesh me nenet 2(1) dhe 24(1) të Kodit të Procedurës Penale, të cilat parashikojnë se: Neni 2 / Respektimi i normave procedurale: “1. Dispozitat procedurale caktojnë rregullat për mënyrën e ushtrimit të ndjekjes penale, të hetimit dhe gjykimit të veprave penale, si dhe të ekzekutimit të vendimeve gjyqësore. Këto rregulla janë të detyrueshme për subjektet e procedimit penal, për organet shtetërore, personat juridikë dhe shtetasit”. Më tej, neni 24 / Funkcionet e prokurorit: “1. Prokurori ushtron ndjekjen penale dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit, drejton dhe kontrollon hetimet paraprake dhe veprimtarinë e policisë gjyqësore, si dhe kryen vetë çdo veprim hetimor që e çmon të nevojshëm, merr masa për ekzekutimin e vendimeve penale, mbikëqyr ekzekutimin e tyre, si dhe ushtron funksionet e bashkëpunimit gjyqësor me autoritetet e huaja, sipas rregullave të caktuara në këtë Kod”.

Në vështrim të këtyre dispozitave, ndjekja penale është ekskluzivitet i organit të akuzës. Përfshirja e ndjekjes penale si qëllim në vetvete i Projektligjit i jep organeve ekzekutive, të cilat kanë në dorë administrimin e Regjistrit, attribute të organit të akuzës. Mjetet e zbulimit, identifikimit dhe hetimit të veprimtarisë kriminale nuk mund të vendosen në dispozicion të organeve ekzekutive, pasi ato i rregullon Kodi i Procedurës Penale në mënyrë shteruese. Organet

e ndjekjes penale, në respektim të procedurës penale, kontrollohen hap pas hapi nga organet gjyqësore. Organet ekzekutive, sikurse është Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve apo AKSHI, duhet të kenë akses në Regjistër, por jo tagra të cilat i përkasin pushtetit gjyqësor. Nën dritën e këtyre vërejtjeve, qëllimi i Projektligjit duhet të rishikohet duke u përqëndruar kryesisht në rregullimin e të drejtave dhe detyrimeve për krijimin, përdorimin, funksionimin dhe administrimin e Regjistrit.

### **Administrimi i Regjistrit**

Ligji parashikon administrimin e Regjistrit nga Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve dhe, për këtë arsye, administrimi i Regjistrit përbën një tjetër çështje që meriton vëmendje në këtë Memo.

Nga njëra anë, Regjistri, është parashikuar të krijohet në administrim të Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve (Neni 6(1)) ndërsa një rol themelor luan edhe AKSHI në drejtim të krijimit të sistemit (Neni 6(2)). Nga ana tjetër, Regjistri administron informacion të integruar bankar, dhe si i tillë, përbën një agregat të sistemit bankar; sistemi bankar është një sistem autonom jashtë kontrollit ekzekutiv. Si i tillë, administrimi i një informacioni thelbësisht bankar, krijon një bazë për cënimin e autonomisë së sistemit bankar. Aktualisht, autoritetet përgjegjëse kanë akses në informacionin bankar, akses i lejohet në kuadër të nenit 210 të Kodit të Procedurës Penale. Me vendosjen e Regjistrit në administrim të pushtetit ekzekutiv, nxirret jashtë sistemit bankar një informacion thelbësor i tij.

Duket më i përshtatshëm që ky Regjister të mbahet dhe administrohet nga Banka e Shqipërisë, së pari, për shkak se përmbajtja e Regjistrit është lëndë operative e operatorëve nën regjimin rregullator të Bankës së Shqipërisë; së dyti, Regjistri mund të mbahet për qëllime të institucioneve bankare ose institucioneve financiare jo-banka dhe mund të ushtrohet në mënyrë efektive funksioni i mbikëqyrjes nga ana e Bankës së Shqipërisë; së treti, Regjistri duhet të qëndrojë me Bankën e Shqipërisë pasi është një institucion kushtetues i pavarur. E parë në këtë vështrim, administrimi i Regjistrit duhet të vihet në përgjegjësi të Bankës së Shqipërisë.

Mbajtja e Regjistrit nga Banka e Shqipërisë (BSH) do të sigurojë edhe zbatimin efektiv të Nenit 124 e 125 të Ligjit nr.9662, datë 18.12.2006 “Për Bankat në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar. Nëse administrimi i Regjistrit do të bëhet nga ndonjë organ ekzekutiv, përveç BSH, rritet potenciali i shkeljes së sekretit bankar dhe të drejtave të tjera përkatëse.

Po kështu, përjashtimi nga e drejta për informim në lidhje me informacionin e mbajtur në Regjistër (Neni 16) është një arsye tjetër ligjore që legjitimon domosdoshmërinë e mbajtjes dhe administrimit të Regjistrit nga një organ i pavarur, siç është Banka e Shqipërisë.

Në rast se administratori i Regjistrit do të jetë Banka e Shqipërisë, duhen bërë ndryshimet përkatëse në Projektligj: DPT duhet zëvendësuar me Banka e Shqipërisë.

Roli i AKSHI duhet parë vetëm si një organ që çertifikon dhe mundëson platformën teknike për administrimin e Regjistrit dhe që nuk ka asnjë funksion tjetër as në administrimin e Regjistrit dhe as në përdorimin e tij.

## **Përdorimi i Regjistrit dhe aksesit në Regjistër**

Një tjetër vërejtje lidhet edhe me formulimin e nenit 5(2), i cili e konsideron Regjistrin si një “bazë të dhënash shumëqëllimore”, ndërkohë që qëllimi i vetëm i Regjistrit është ai i përcaktuar në ligj, dhe konkretisht në nenin 2 të tij. Duke përdorur terminologji të përkufizuar jo qartë, lihet vend për keqpërdorim të Regjistrit, pasi termi “shumëqëllimor”, nëse nuk përkufizohet, lë vend për abuzime gjatë përdorimit të informacionit të mbajtur në Regjistër.

Një çështje që ngre shqetësim është aksesit në Regjistër. Projektligji ka parashikuar në nenet 5(4) dhe 12(1,2) të tij se përdoruesit ekskluzivë të Regjistrit do të jenë: Drejtoria e Përgjithshme të Parandalimit të Pastrimit të Parave (DPPPP) dhe Shërbimi Informativ Shtetëror (“SHISH”) dhe autoritetet përgjegjëse.

Ndërkohë që për autoritetet përgjegjëse parashikohen filtra informacioni të cilat kushtëzohen me referencat në çështjet konkrete për të cilat këto autoritete ushtrojnë funksionet e tyre, për Drejtorinë e Përgjithshme të Parandalimit të Pastrimit të Parave dhe Shërbimin Informativ Shtetëror nuk parashikohet asnjë kufizim. Ndërsa për autoritetet përgjegjëse vepron kontrolli gjyqësor si mjet për garantimin e të drejtave të shtetasve, për SHISH dhe DPPPP nuk ushtrohet kontroll i drejtpërdrejtë, pasi këto institucione të sigurisë raportojnë periodikisht respektivisht në Kuvend dhe tek Ministri përgjegjës për Financat. **Në këto rrethana, informacioni që do t’u mundësohet këtyre organeve nuk i nënshtrohet garancive kushtetuese në dispozicion të shtetasve dhe personave juridike, për aq sa këto të drejta janë të zbatueshme edhe për personat juridikë, përfshirë edhe OJF.**

Në vështrim të garancive kushtetuese ndaj lirive vetjake dhe atyre ekonomike, është e domosdoshme që të krijohen sisteme dhe procedura ligjore për administrimin e informacionit sensitiv personal dhe pasuror në mënyrë të kontrolluar. Në linjë edhe me sugjerimet e mësipërme, ku kemi evidentuar nevojën që sistemi të administrohet nga një organ i pavarur, sikurse është Banka e Shqipërisë, edhe në raport me kontrollin, është e nevojshme që aksesit të rregullohet nëpërmjet një mekanizmi kontrolli të ngjashëm me atë që siguron aksesit në komunikimet elektronike sipas Ligjit nr.9157, datë 04.12.2003 “Për përgjimin e komunikimeve elektronike”, i ndryshuar, sikurse është Gjykata. Marrja e informacioneve nga Regjistri nga Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve, institucionet e parandalimit të pastrimit të parave, prokuroria, gjykata, përmbartimi, etj., të jetë i hapur dhe i barabartë për të gjithë këto institucione në funksion dhe i kufizuar në fushën dhe kompetencat e veprimtarisë së tyre.

Në vetvete, krijimi i Regjistrit është një zhvillim pozitiv, por në formën dhe mënyrën që është propozuar në Projektligj nuk shfrytëzohet i gjithë kapaciteti dhe funksioni primar i Regjistrit. Nga Projektligji rezulton se kanë aksesit të plotë në Regjistër drejtoritë rajonale tatimore dhe autoritetet e parandalimit të pastrimit të parave, aksesit me kërkesë prokuroria dhe policia, ndërkohë që bashkitë dhe përmbartuesit nuk parashikohet shprehimisht të kenë aksesit.

## **Ndryshimi i procedurës nga administrata tatimore dhe përmbartimi**

Regjistri shërben si bazë të dhënash elektronike shtetërore, në të cilin regjistrohen të dhënat sipas përcaktimeve të këtij Projektligji (Neni 4(1)).

Me miratimin e Projektligjit, duhen bërë ndryshimet përkatëse në legjislacionin për procedurat tatimore, në mënyrë që të saktësohet që drejtoria rajonale i drejtohet bankës ku tatimpaguesi ka llogari dhe i kërkon ekzekutimin e detyrimeve dhe jo çdo bankë në Republikën e Shqipërisë. Pra, duhet të ndryshohet procedura për mbledhjen e detyrimeve tatimore, ku të saktësohet që Drejtoria Rajonale duhet t'i drejtohet vetëm bankës së nivelit të dytë ku tatimpaguesi, përfshirë edhe OJF, ka llogari dhe të kërkojnë ekzekutimin e detyrimeve, dhe jo çdo banke në vend.

Më tej, sipas Ligjit për Procedurat Tatimore, për mbledhjen e detyrimeve tatimore, bashkia u dërgon njoftim për ekzekutim detyrimesh të gjitha bankave (pavarësisht nëse tatimpaguesi ka apo jo llogari bankare). Nëse bashkitë do të kishin akses ose do të merrnin të dhëna nga Regjistri, atëherë urdhri për ekzekutimin e detyrimeve tatimore do t'i shkojë vetëm bankave ku tatimpaguesi ka llogari. Dhënia e aksesit të bashkive do të ishte në përputhje me nenin 2 të Projektligjit sa kohë një nga qëllimet e tij duket se lidhet edhe me mbledhjen e detyrimeve tatimore, ku përfshihen taksat dhe tarifat vendore. Pa kundërshtuar këtë, fjalëzimi në qëllimin e Projektligjit në lidhje me detyrimet tatimore është i kufizuar dhe nuk kuptohet qartë se çfarë synohet të realizohet nëpërmjet Regjistrit në lidhje me detyrimet tatimore.

E njëjta procedurë si më sipër mund të ndiqet edhe nga Përmbartuesit, të cilët drejtojnë kërkesa në të gjitha bankat për efekte të ekzekutimit të vendimeve gjyqësore të formës së prerë. Dhënia e informacionit përmbartuesve nëpërmjet Regjistrit do të bënte më efektive dhe eficiente procesin e ekzekutimit të vendimeve gjyqësore të formës së prerë. Kjo do të siguronte edhe mbrojtje të të dhënave të personave, përfshirë edhe OJF, ndaj të cilave ka vendime gjyqësore të formës së prerë.

## **Heqja e detyrimit për deklarimin e llogarisë bankare**

Duhet theksuar se nëse, nga njëra anë, bankave i'u ngarkohet një detyrim shtesë (ai i raportimit ditor të llogarive të reja, raportim i cili përkon kohë dhe burime njerëzore), do të ishte e vlerësueshme që të bëhet një përpjekje për lehtësimin e bankave nga disa procedura që mundet fare lehtë të kryhen nëpërmjet Regjistrit. Neni 9 "Raportimi i të dhënave" të Projektligjit parashikon një detyrim për raportim ditor të të dhënave sipas këtij neni nga ana e institucioneve financiare. Duhet të përcaktohet shprehimisht çfarë informacioni ditor do të transmetohet në administratorin e Regjistrit (pavarësisht nëse do të jetë DPT ose Banka e Shqipërisë), sepse neni 9 nuk është i plotë dhe i paqartë. Standardet e raportimit duhet të parashikohen në ligj, ndërkohë që detajet e dhënies së informacioneve mund të parashikohen me udhëzim të Ministrit.

Në lidhje me Nenin 10 "Mbikëqyrja e zbatimit të detyrimit për raportim": Gjithashtu, këtu ka nevojë për një informacion më të detajuar dhe të plotë në lidhje me pikën 2 "*Kompetencat e Drejtorisë së Përgjithshme të Tatimeve*". Duhet të theksohet dhe shpjegohet se çfarë të dhënash do ti kërkojnë institucioneve financiare, çfarë do të konsiderohet praktikë në kundërshtim (neni pika 2/d) dhe a do të ketë akses në llogarinë e bizneseve. Sipas pikës 1 parashikohet "*Për*

*qëllimet e këtij ligji, Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve ka të gjitha kompetencat mbikëqyrëse që janë të nevojshme për të përmbushur përgjegjësitë e saj, brenda kufijve të përcaktuar me këtë ligj*”. Por, pika 2 e këtij neni nuk i përkufizon në asnjë mënyrë këto kompetenca. Ne gjykojmë që DPT mund të kërkojë të dhëna vetëm nëse ka të drejtë të dyshojë ose nëse ka ndonjë urdhër gjykate. Pika 2 duhet të përkufizojë me përpikmëri dhe pa ambiguitet kompetencat e DPT. Mendojmë gjithashtu që Projektligji duhet të parashikojë veprimtarinë e një organi të pavarur në këtë proces, i cili do të garantojë mostejkalimin e kompetencave të DPT, duke mbrojtur kështu të drejtën e tatimpaguesit për një procedim ligjor. E tejkaluar duket e drejta e DPT për të kryer inspektime në vend ose në distancë; çfare lloj inspektimit ben DPT ne kuader te ketj ligji?!! Kjo pikë (Neni 10, pika 2/c) duhet te hiqet nga Projektligji pasi parashikon për tagra të DPT që sipas Kushtetutës dhe ligjeve përkatëse organike i takojnë organeve të tjera shtetërore.

### **Heqja e detyrimit për deklarimin e llogarisë bankare**

Më tej, krijimi i Regjistrimit krijon kushte për heqjen e detyrimit të tatimpaguesve, përfshirë OJF, për deklarimin e llogarisë/ve bankare sipas ndryshimit të Ligjit të Procedurave Tatimore në korrik 2019<sup>1</sup>. Kjo duhet të akomodohet shprehimisht në Projektligj dhe dispozita përkatëse në Ligjin për Procedurat Tatimore (në Nenin 59 të këtij ligji) duhet shfuqizuar.

Po kështu, miratimi i Projektligjit dublikon detyrimet për OJF që vijnë nga Udhëzimi nr.19 datë 9.07.2019 “Për mbikqyrjen e OJF në funksion të parandalimit të pastrimit të parave dhe financimit të terrorizmit”. Miratimi i Projektligjit duhet të shfuqizojë udhëzimin e sipërpërmendur për të mos dublikuar detyrimet dhe kostot përkatëse për OJF.

### **Fusha e zbatimit të Projektligjit dhe subjektet që përfshihen në Regjistrim**

Fusha e zbatimit të Projektligjit janë institucionet financiare të cilat veprojnë në Republikën e Shqipërisë dhe që ofrojnë shërbimet e llogarive bankare ose kasetave të sigurisë për klientët e tyre (Neni 3).

Në mbështetje të Nenit 4(9)(b), edhe organizatat jo fitimprurëse (OJF), ku përfshihen fondacionet, shoqatat, qendrat, si dhe degët e organizatave jofitimprurëse të huaja, janë identifikuar shprehimisht si subjekte, llogaritë bankare ose kasetat e sigurisë të të cilave, duhet të regjistrohen në Regjistrim për të qenë objekt i kontrollit nga autoritetet përgjegjëse.

### **Të dhënat e Regjistrimit<sup>2</sup>**

Në pikën 4 të Nenit 6 përcaktohet: “*Në funksion të realizimit të detyrimeve të përcaktuara në pikën 3 të këtij neni, Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve ka akses në mënyrë të drejtpërdrejtë, të menjëhershëm dhe të pa filtruar, në të dhënat përcaktuara në nenin 8 të këtij ligji. Aksesi i*

---

<sup>1</sup> Ligji nr.31/2019 “Për një ndryshim në Ligjin nr.9920, datë 19.05.2008 “Për procedurat tatimore në Republikën e Shqipërisë”, i ndryshuar”.

<sup>2</sup> Neni 8 i Projektligjit

*Drejtorisë së Përgjithshme e Tatimeve në të dhënat në Regjistër kryhet përmes një procedure të sigurt dhe stafit të përcaktuar për këtë qëllim”.*

Është e domosdoshme të parashikohen në Projektligj me më tepër dispozita se cilat norma të sigurisë do vendosen mbi ata që do kenë akses te këto të dhëna, si do të identifikohen ata që përdorin të dhënat, si do të garantohet ruajtja e sekretit bankar. Sanksionet përkatëse duhet të jenë penalizuese për të garantuar mbrojtjen e të drejtave përkatëse të shtetasve dhe subjekteve juridike. **Për më tepër, aksesit i DPT ose i administratorit të Regjistrit, nëse nuk do të jetë DPT, edhe kur jep të dhëna për Prokurorinë duhet të kryhet vetëm nëse ka një vendim konkret me shkrim për Hapjen e Çështjes Penale dhe autorizim përkatës gjyqësor. Në të kundërt, administratori i Regjistrit nuk duhet të japë të dhëna as organit të Prokurorisë; i njëjti standard duhet të zbatohet për organet e tjera që dëshirojnë të marrin të dhëna nga Regjistri. Duhet mbajtur parasysh që sekretit bankar dhe të drejtat / të dhënat personale mund të cënohet vetëm në kuadër të mbrojtjes së një interesi publik, në kuadër të një procedimi penal.**

Është i domosdoshëm një qartësim që Drejtoria e Përgjithshme e Tatimeve (DPT) dhe organet e tjera tatimore nuk do të ketë akses në gjendjen e llogarive bankare (pra, në shumat që mbahen në llogaritë bankare) si dhe në transaksionet e kryera. Kuadri ligjor dhe institucional për parandalimin e pastrimit të parave e siguron tashmë interesin publik përkatës edhe në përputhje me konventat përkatëse të nënshkruara nga Republika e Shqipërisë. Aksesit në gjendjen e llogarive do të ishte një tejkalim kompetencash dhe përbën njëkohësisht shkelje të të drejtave të biznesit dhe të shtetasve të parashikuara në legjislacionin shqiptar. Propozojmë të shkruhet qartë që DPT nuk ka akses në gjendjen bankare të individëve dhe personave juridike, përfshirë OJF-ve, dhe nuk do të jepet asnjë informacion mbi gjendjen e llogarisë dhe transaksionet ditore. Regjistri do të përdoret nga organet tatimore vetëm për të kundërdrejtuar kërkesat për ekzekutim të detyrimeve tatimore. Vetëm Prokuroria e SHISH, kanë të drejtë të marrin info për qëllime të funksioneve të tyre dhe për të ‘double check’ informacionet e Regjistrit me informacionet që jepen nga subjektet e legjislacionit për parandalimin e pastrimit të parave; por, edhe këto organe duhet të marrin informacionin në përputhje me standardet ligjore përkatëse (shih më sipër në këtë memo).

Gjithashtu, gjykohet në përputhje me të drejtat e tatimpaguesit që në çdo rast që ka akses tek ky Regjistër nga organet e lejuara, përveç Prokurorisë dhe SHISH, tatimpaguesi të informohet me shkrim ose automatikisht nga sistemi përkatës, në përputhje me nenin 35 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë. Kur bëhet fjalë për dhënien e të dhënave bankare tek DPT dhe organet e tjera, përveç Prokurorisë dhe SHISH, të tilla si shumat në llogari bankare apo transaksionet, duhet marrë pëlqimi i tatimpaguesit sipas nenit 35 të Kushtetutës.

### **Mbi Nenin 15 “Përdorimi i të dhënave të marra në regjistër”**

Është e nevojshme të qartësohet nëse këto të dhëna do të përdoren, përpunohen, etj., në përputhje me Ligjin për Mbrojtjen e të Dhënave Personale<sup>3</sup> dhe legjislacionin bankar. Për qëllime të këtij Projektligji, bazuar në sensitivitetin e të dhënave që do të përmbajë Regjistri, në Projektligj duhet

<sup>3</sup> Ligji nr.9887 datë 10.03.2008 “Për mbrojtjen e të dhënave personale”, i ndryshuar.

të parashikohen sanksione të forta për shkelësit e përdorimit të të dhënave të Regjistrit për të siguruar përgjegjshmëri në përdorimin e Regjistrit dhe të dhënave të tij, dhe mbrojtje efektive të të drejtave përkatëse të shtetasve, përfshirë edhe sipas Konventës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (neni 8)<sup>4</sup>, dhe personave juridike në iniciativën e lirë ekonomike. Më tej, konstatohet se Projektligji nuk rikonfirmon mbrojtjen në lidhje me të dhënat që përbëjnë sekret shtetëror.

### **Ruajtja e të dhënave (Neni 11)**

Ruajtja e të dhënave të Regjistrit për një periudhë kohore 10 (dhjetë) vjet nuk është në përputhje me parashkrimin për qëllime tatimore që sipas Ligjit për Procedurat Tatimore është 5 (pesë) vjet dhe me kohën e ruajtjes së të dhënave dhe dokumenteve financiare për qëllime tatimore që është 5 (pesë) vjet.

---

<sup>4</sup> Sipas praktikës gjyqësore në Gjermani, sekreti bankar përfshihet në sferën e të drejtave private, të cilat konsiderohen si të drejta të njeriut sipas nenit 8 të KEDNJ.