

ARSYET E KTHIMIT
TË LIGJIT NR. 62/2020 “PËR TREGJET E KAPITALIT”

Të nderuar deputetë,

Kuvendi i Shqipërisë në seancën plenare të datës 14 maj 2020, ka miratuar ligjin nr. 62/2020 “Për tregjet e kapitalit”. Ky ligj me shkresën me nr. 1363 prot., datë 27.05.2020 të Kuvendit, i është përcjellë Presidentit të Republikës për dekretim dhe shpallje.

Sipas dokumentacionit parlamentar dhe veçanërisht relacionit shoqërues të tij, thuhet se ky ligj ka për qëllim:

- krijimin e një kuadri tërësor rregullator e mbikëqyrës të tregjeve të kapitalit;
- rritjen e potencialit për zhvillimin e tregjeve të kapitalit, pasi rritet mundësia që emetuesit të gjejnë kapital dhe të financojnë ekonominë, rriten mundësitë për investitorët për fitime më të mira, rriten mundësitë për ndërmjetësit, rritet rentabiliteti i infrastrukturës së tregjeve të kapitalit;
- të nxiten e të zhvillohen tregjet e kapitalit, si edhe për një mbrojtje më të mirë të investitorëve.

Po në relacionin shoqërues, kjo nismë në këtë moment, citohet se: “[...] *i përgjigjet si realitetit shqiptar ashtu edhe dinamikës së kërkesave të tregjeve evropiane. Objektivi i anëtarësimit të Shqipërisë në Bashkimin Evropian kërkon që kuadri ligjor të jetë në përputhje me direktivat e BE-së, ndaj projektligji synon përputhshmërinë me këto direktiva, gjithashtu, projektakti është në përputhje edhe me parimet e Organizatës Ndërkombëtare të Komisioneve të Letrave me Vlerë (IOSCO) dhe me udhëzimet e Autoritetit Evropian të Letrave me Vlerë dhe Tregjeve (ESMA).*”

Duke mbështetur nevojën e transpozimit të direktivave të zbatueshme në këtë fushë, kjo nismë ligjore dhe sukcesi i zbatimit të këtij ligji shihet me shqetësim, për arsye që lidhen:

- *së pari*, me kuadrin rregullator dhe financiar të vendit tonë;
- *së dyti*, mbi mënyrën se si dispozita të veçanta të këtij ligji trajtojnë licencimin dhe mbikëqyrjen e operatorëve në këtë fushë.

Seksioni III i ligjit nr. 62/2020 “Për tregjet e kapitalit”, mbështetet në konceptin se: “*bursa mbikëqyr transaksionet e kryera nga anëtarët në tregun e rregulluar [...] dhe se aksionet e bursës mund të pranohen për tregtim në një treg të rregulluar vetëm me miratimin e Autoritetit dhe me kusht që të jenë përmbushur kërkesat përkatëse të listimit [...]*”.

Në parim tregjet e kapitalit në ekonominë në zhvillim shoqërohen me përmirësimin e alokimit të kapitalit, lejimin e ndarjes së rreziqeve, lehtësimin e politikës monetare, rritjen e efikasitetit duke rritur konkurrencën midis emetimit të korporatave dhe bankave dhe uljen e kostos së financimit pasi lehtësohet aksesin i investitorëve të huaj. Dhe si një vend që aspiron integrimin

europian, qasja më e mirë për të zhvilluar tregjet e kapitalit do të jetë zbatimi i standardeve të Bashkimit Europian për kornizën ligjore dhe rregullatore.

1. Ndaj dhe përtej komenteve që lidhen me aspekte të qartësisë së normës juridike dhe përputhshmërinë me parimet kushtetuese siç do të përmbliidhen shkurtimisht në vijim të këtij arsytimi, problematika kryesore e këtij akti qëndron në faktin se, **aktualisht nuk janë përmbushur parakushtet për një zhvillim të suksesshëm të tregjeve të kapitalit.**

1.1 Mjafton vetëm të risjellim në vëmendjen tuaj faktin se, Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) në raportin e tij të Nëntorit 2017, tërheq vëmendjen se zhvillimi i tregut të kapitalit duhet të udhëhiqet nga standardet e BE-së, por gjithashtu thekson se zhvillimi i tij do të marrë kohë dhe është një proces i ndërlikuar. Zhvillimi i tregjeve të kapitalit do të kërkojë zbatimin e standardeve më të larta në lidhje me transparencën, qeverisjen e korporatave dhe mbikëqyrjen. Gjithashtu, duhet të adresojë reformat si zvogëlimi i informalitetit dhe nxitjen e kursimeve kombëtare.

1.2 **Nga pikëpamja financiare, parakushtet për një zhvillim të suksesshëm të tregut të kapitalit privat, janë:**

- Politika e shëndoshë makroekonomike: Politika monetare racionale dhe politika të qarta të administrimit të borxhit për të siguruar lëvizjet e parashikueshme të normës së interesit;
- Një kornizë e përshtatshme ligjore për të mbrojtur investitorët, një strukturë solide rregullatore dhe mbikëqyrëse për letrat me vlerë, miratimi i standardeve më të larta për cilësinë e informacionit dhe zbulimin publik, kontabiliteti i besueshëm, proceset e auditimit dhe qeverisja e shëndoshë e korporatave, si elementë të nevojshëm për të ndërtuar besimin;
- Duhet të ekzistojnë ekonomi të shkallës që nevojiten për të zhvilluar një treg privat të kapitalit që ka nevojë për likuiditet dhe kërkon një vëllim të konsiderueshëm të investitorëve;
- Investitorët vendas luajnë një rol kryesor për zhvillimin, dhe ekzistenca e fondeve të mëdha pensionale dhe fondeve të investimeve shoqërohet me tregjet e suksesshme të kapitalit privat.

1.3 Përvoja e vendeve anëtare të BE-së tregon se reformat institucionale dhe ato të tregut ishin faktorët kryesorë që nxitën zhvillimin e tregjeve të kapitalit në vitet 2000. Reformat kryesore përfshijnë privatizimet që kërkonin listim të detyrueshëm të kompanive, reformat e fondeve të pensioneve dhe hyrjet e kapitalit të nxitur nga anëtarësimet në BE, pasi vendet harmonizuan shpejt kornizat ligjore dhe rregullatore. Por zbatimi në praktikë ishte i dobët për shkak të:

- Mungesës së qeverisjes së fortë të korporatave, që minoi zhvillimin financiar duke kërkuar standarde më relaksuese të listimit të korporatave;

- Likuiditeti i kufizuar ka qenë një pengesë e rëndësishme për investitorët dhe zhvillimin e tregut;
- Standarde të papërshtatshme të raportimit, mungesë e vlerësimeve të *rating*-ut të besueshëm të korporatave dhe strukturave të pronësisë.

1.4 Për t`u kthyer në situatën aktuale të vendit tonë, vlen të theksojmë se:

Disa nga korporatat kryesore në Shqipëri kanë emetuar tashmë bono, dhe listimi i bonove në këmbim mund të jetë një hap më i natyrshëm për ta. Por mbi të gjitha, problematikë mbeten disa tregues që kërkojnë paraprakisht adresim:

- Një nivel i lartë i borxhit publik si dhe ndërmarrja vazhdimisht e iniciativave të reja ligjore të cilat rrezikojnë rritjen e nivelit të këtij borxhi;
- Një pjesë e mirë e PBB-së (e vlerësuar rreth 50%), akoma përbëhet nga ekonomia informale, e cila pengon programin e reformave ekonomike që janë në zhvillim e sipër (raporti i Bankës Botërore nr. 17, Spring 2020, vlerëson në nivelin 61% informalitetin në punësim në përqindje të forcave të punës);
- Madhësia e vogël e ndërmarrjeve me sisteme të dobëta të qeverisjes korporative;
- Mungesa e një listë të qartë të kompanive që veprojnë në vend, të sistemeve të dobëta të kontrollit të bilanceve të çertifikuar të kompanive dhe shifrave reale të hapura për publikun, kërkesë kjo thelbësore që të gëzohet më pas besueshmëria e bursës;
- Institucione të dobëta qeverisëse legale, rregullatore dhe korporative për të mbrojtur investitorët (në raportin *Doing Business 2020*, Shqipëria renditet në vendin e 111 nga 190 vende në lidhje me mbrojtjen e investitorëve);
- Kreditë e këqija mbeten në një nivel të lartë në krahasim me vendet e rajonit. Me gjithë përpjekjet e konsiderueshme të Bankës së Shqipërisë për të pastruar bilancet e bankave, xhepat e cenueshmërisë mbesin dhe nevojitet zvogëlim i mëtejshëm i nivelit të kredive të këqija;
- Mungesa e një vlerësimi të korporatave shqiptare nga kompani të vlerësuara ndërkombëtarisht.

Ndaj, është momenti që të reflektohet mbi faktin se, zhvillimi i një tregu të kapitaleve kërkon patjetër plotësimin e parakushteve ku në mënyrë të veçantë, adresimin e standardeve të dobëta të qeverisjes së korporatave. Nëse nuk merren masa rregullatore për të adresuar këto problematika, me miratimin e këtij ligji dhe nisjen nga zbatimi të tij, Shqipëria do të përballlet me riskun që bursa të jetë spekulative dhe si rrjedhim, jo funksionale.

Kjo do të krijonte premisën e rritjes së nivelit të pasigurisë së produkteve financiare apo dhe vet stabilitetin ekonomik-financiar të vendit.

Ndërkohë përse i takon aspekteve të qartësisë së normës së re juridike (ligjit nr. 62/2020) dhe përputhshmërinë së saj me parimet kushtetuese, më poshtë parashtrohen arsyet se përse disa nga dispozitat e këtij ligji duhen përmirësuar, për t`u mbajtur në vëmendje gjatë rishqyrtimit të këtij ligji nga Kuvendi i Shqipërisë:

2. Ligji nr. 62/2020 “Për tregjet e kapitalit”, ka përcaktuar Autoritetin e Mbikëqyrjes Financiare si autoritet, i cili licencon, mbikëqyr dhe rregullon veprimtaritë e rregulluara sipas këtij ligji. Fusha e veprimtarisë së Autoritetit, në funksion të përmbushjes së objektivave të ligjit, është e përcaktuar në nenin 7, ndërsa në nenin 8 renditen kompetencat e tij në lidhje me zbatimin e ligjit. **Disa prej kompetencave të renditura, i njohin këtij autoriteti të drejta të pakufizuara, ç’ka rrezikon të cenojë në praktikë parimin e sigurisë juridike, duke shkaktuar pasiguri të theksuar në ushtrimin e veprimtarisë ekonomike nga subjektet e licencuara.**

2.1 Për ilustrim, shkronjat “a)”, “b)” dhe “g)”, i njohin Autoritetit kompetencat për:

- “a) i jep udhëzime ose urdhra të përgjithshme ose të veçanta çdo personi që ushtron veprimtari të rregulluara sipas këtij ligji;*
- b) u kërkon vlerësuesve, audituesve ose ofruesve të shërbimeve ndihmëse për shoqëritë që ushtrojnë veprimtari të rregulluara sipas këtij ligji, dhënien e çdo informacioni që Autoriteti mund ta konsiderojë të rëndësishëm për kryerjen e funksioneve të tij;*
- g) pezullon listimin e çdo instrumenti financiar, përjashton nga listimi instrumentet financiare të listuara ose ndalon tregtimin e çdo instrumenti financiar, ose merr hapat që i çmon të nevojshëm ose të përshtatshëm për të siguruar mbrojtjen e investitorëve ose për të siguruar një treg të drejtë dhe të rregullt të titujve, ose për të siguruar integritetin e tregut të titujve;”.*

Parashikime të tilla, pa asnjë përcaktim të mënyrës se në cilat raste ushtrohen këto kompetenca; se kur jepen udhëzime apo urdhra të detyrueshme për t`u zbatuar; kur mund të kërkohej pezullimi i listimeve të instrumenteve financiare; apo për cilat raste mund t`u kërkohej informacion dhe i çfarë lloji subjekteve, **janë parashikime të paqarta që lënë hapësira për zbatim të diferencuar e për pasojë, aplikime me standarde jo të unifikuara.**

2.2 Të njëjtën problematikë paraqesin edhe këto dispozita:

- Neni 18 i ligjit, në pikën 1, shkronja “b”, parashikon se: *“Kur miraton një licencë ose regjistrim, Autoriteti mund: [...] b) të vendosë **kushte ose kufizime që i mendon të përshtatshme Autoriteti.**”*

Po në këtë nen, në pikën 3, parashikon: *“Çdo person juridik ose person i regjistruar, i cili shkel ndonjë prej kushteve ose të kufizimeve të vendosura në një licencë ose regjistrim,*

mund të jetë objekt i ndërhyrjes që e mendon të përshtatshme Autoriteti sipas kompetencave të tij, në zbatim të nenit 30 të këtij ligji.”.

- Neni 21, pika 4, shkronja “a)”, që parashikon se: “Autoriteti mund: a) të miratojë kërkesën e paraqitur për ndryshimin e licencës ose regjistrimit, me kushtet ose kufizimet që i gjykon të përshtatshme; ose [...]”.
- Neni 45, pika 4, që parashikon se: “Miratimi i Autoritetit mund të jepet pa kushte ose mund të jetë objekt i kushteve apo i kufizimeve që i gjykon të përshtatshme Autoriteti.”
- Neni 121, pika 5, që parashikon se: “Autoriteti mund të miratojë transferimin e pjesëmarrjes influencuese pa kushte ose me kushtet ose kufizimet që i gjykon të përshtatshme Autoriteti.”
- Neni 195, pika 4, që parashikon se: “Autoriteti mund të miratojë kërkesën për licencë për të operuar shtëpinë e klerimit, duke vendosur kushtet që i çmon të arsyeshme, me kusht që subjekti kërkues të ketë depozituar të gjithë dokumentacionin e kërkuar.”

Edhe pse në pamje të parë duket sikur këto hapësira i lihen diskrecionit të Autoritetit për të ushtruar mbikëqyrje efektive mbi veprimtarinë në këtë fushë, në fakt, këto hapësira të parregulluara veprimi pa përcaktuar kufizimet apo kushtet që mund t'i vendosen një subjekti privat, si dhe mungesa e qartësisë mbi llojin e masave që merren në proporcion me shkeljet e kryera, lënë vend për abuzime gjatë zbatimit në praktikë dhe për cenim të lirisë së veprimtarisë ekonomike, përmes masave jo proporcionale dhe ligjore që mund të rëndojnë mbi subjektet.

2.3 Po për shkak të mospërcaktimit në mënyrë të qartë të rasteve kur refuzohet licenca, edhe dispozitat e **nenit 20** dhe **24** të ligjit duhen riparë për të përcaktuar në cilat raste Autoriteti ka të drejtë të refuzojë kërkesën për licencim të shoqërisë komisionere apo përkatësisht të personit fizik ose të agjentit të lidhur.

Veçanërisht mënyra e formulimit të shkronjës “c)” të nenit 20 dhe të shkronjës “b)”, të nenit 24, me të tre nën paragrafët që përmbajnë, kur miratimi i kërkesës kushtëzohet me aftësinë për të ushtruar funksionin mbikëqyrës nga ana e vetë autoritetit dhe jo me kushte apo kriteret që duhet të përmbushen nga subjekti, përbën një rregullim që sërish çon në vështirësi të zbatimit të dispozitës në mënyrë të njëjtë e për pasojë të barabartë.

2.4 Autorizim i pakufizuar nga legjislatori, madje në kundërshtim me hierarkinë e akteve të përcaktuar në nenin 116 të Kushtetutës, i është dhënë Autoritetit edhe nga **neni 147**, pika 3 dhe 6, ku lidhur me kriteret që merren në shqyrtim për dhënien e licencës së veprimtarisë së bursës, këto dy paragrafë parashikojnë se:

“3. Autoriteti mund vendosë të japë licencën si bursë duke vendosur kushtet që i çmon të arsyeshme, me kusht që të jenë depozituar të gjitha informacionet e kërkuara. [...]

6. Pa cenuar karakterin e përgjithshëm të kushteve të parashikuara në pikën 3 të këtij neni, Autoriteti mund të ndryshojë, të revokojë ose të vendosë kushte dhe afate të reja nëse çmon

se ato janë të nevojshme për mbrojtjen e investitorëve ose për rregullimin e duhur të tregut.”;

Ndërsa lidhur me refuzimin e licencës, **neni 148**, shkronja “b)”, përcakton se, Autoriteti refuzon dhënien e licencës, edhe kur “**nuk bindet se shogëria do të jetë në gjendje të përmbushë kërkesat e këtij ligji**”.

2.5 E njëjta hapësirë është lënë për Autoritetin edhe në **nenin 195**, pika 7 dhe 196, shkronja “a)”, sa i takon kërkesës për licencim për të krijuar dhe/ose për të operuar një shtëpi klerimi.

2.6 Parashikim i njëjtë është dhe në **nenin 224**, pika 4 dhe 8, si dhe në **nenin 225**, shkronja “a)”, sa i takon kërkesës për licencim për të themeluar dhe/ose për të operuar një regjistrar ose një depozitar qendror.

2.7 Edhe sa i takon kërkesës për licencë si Agjenci e Vlerësimit të Rrezikut të Kreditit, sërish mes rasteve të refuzimit të saj nga Autoriteti, shkronja “c)” e nenit 236, parashikon se: “Autoriteti refuzon licencën për Agjenci të Vlerësimit të Rrezikut të Kreditit: [...] b) nëse **nuk bindet** se shogëria do të jetë në gjendje të përmbushë detyrimet sipas këtij ligji;”

Kushtet dhe kriteret për dhënien apo heqjen e një licence, si dhe për refuzimin e kërkesës për licencë, nuk mund të lihen në vlerësimin subjektiv dhe të ndryshueshëm kohë pas kohe të Autoritetit. Ato duhet të jenë të përcaktuara qartë në ligj, dhe asnjë autoritet tjetër nuk mund t'i ndryshojë ose revokojë, me një akt tjetër. Këto dispozita cenojnë nenin 11 dhe 18 të Kushtetutës, lirinë e veprimtarisë ekonomike dhe barazinë përpara ligjit dhe për pasojë, duhet të rishihen.

3. Në shumë dispozita të ligjit, nuk është bërë delegim i mirëfilltë për rregullimin e çështjeve të caktuara sipas kërkesave të nenit 118 të Kushtetutës, por është lënë në mënyrë opsionale **mundësia e Autoritetit** për të rregulluar me akt nënligjor çështje të caktuara.

Delegime të paqarta për rregullimin e çështjeve me akte nënligjore, në kundërshtim me përcaktimet e nenit 118 të Kushtetutës përmbajnë:

- Neni 7, pika 2, ku thuhet se:

“Në zbatim të sa më sipër, Autoriteti **mund të miratojë rregullore** për:

a) nxitjen e standardeve të larta të integritetit dhe të tregtimit të ndershëm gjatë ushtrimit të veprimtarive të rregulluara me këtë ligj;

b) sigurimin e transparencës në dhënien e informacioneve për interesat dhe faktet me rëndësi materiale në transaksionet e kryera gjatë ushtrimit të veprimtarisë së rregulluar, përfshirë informacionet për komisione e stimuj të tjerë të arkëtuar ose të arkëtueshëm nga palë të treta në lidhje me këto transaksione;

c) mbrojtjen e parave dhe të aktiveve të klientëve;

ç) mbajtjen e llogarive dhe të regjistrave të duhur nga personi i licencuar, i regjistruar ose i njohur sipas këtij ligji, në formën që mund të përcaktohet nga Autoriteti dhe që garanton kontrollin e tyre nga Autoriteti; [...]"

- Neni 12, pika 3, ku thuhet se:

"3. Autoriteti mund të përcaktojë me rregullore rrethanat në të cilat personi konsiderohet se vepron në kuadër të veprimtarisë së tij tregtare, në kuptim të pikës 1 të këtij neni."

- Neni 14, pika 4, ku thuhet se:

"4. Autoriteti mund t'i kërkojë subjektit kërkues që personi juridik ose individët, sipas pikës 2 të këtij neni, t'i japin Autoritetit informacione të mëtejshme në lidhje me kërkesën për licencë, sipas formës dhe mënyrës që mund të përcaktojë Autoriteti."

- Neni 22, pika 4, ku thuhet se:

"4. Autoriteti mund të përcaktojë me rregullore procedurën e kërkesës për regjistrim, përmbajtjen e kërkesës për regjistrim të agjentit të lidhur, si edhe dokumentet që duhet të shoqërojnë kërkesën."

- Neni 27, pika 3, ku thuhet se:

"3. Autoriteti mund të përcaktojë me rregullore procedurën që ndiqet për të kërkuar njohjen e licencës së personit të huaj."

- Neni 42, pika 2, ku thuhet se:

"2. Autoriteti mund të përcaktojë me rregullore standardet e sjelljes së personave të certifikuar."

- Neni 50, pikat 1 dhe 2, që përcaktojnë se:

"1. Autoriteti mund të miratojë rregullore në lidhje me ushtrimin e veprimtarisë së shoqërive komisionere të licencuara, të njohura dhe të regjistruara, të cilat Autoriteti i konsideron të nevojshme për të mbrojtur interesat e klientit, për të siguruar funksionimin e drejtë e të rregullt të tregjeve financiare, për të parandaluar rrezikun sistematik në sistemin financiar dhe për të rritur standardet profesionale të shoqërive komisionere e të personave të regjistruar dhe të njohur.

2. Ndër të tjera këto rregullore mund:

a) të kërkojnë nga shoqëritë komisionere, të cilat përdorin agjentë të lidhur, të vendosin kufizime për veprimtarinë e ushtruar prej agjentëve; [...]"

- Neni 55, pikat 3 dhe 4, që përcaktojnë se:

"3. Autoriteti mund të parashikojë zbatimin e një formule të bazuar në kapitalin themeltar ose në kërkesat për shpenzimet fikse ose në burimet financiare të bazuara në rrezik, në varësi të madhësisë dhe të llojit të veprimtarive të kryera nga subjekti i licencuar.

4. Autoriteti **mund të miratojë** me rregullore edhe një format standard për llogaritjen e mjaftueshmërisë së kapitalit.”

- Neni 69, pika 3, ku thuhet se:

“3. Autoriteti **mund të përcaktojë** me rregullore procedurën sipas së cilës ankesat e pazgjidhura kundër shoqërisë komisionere mund t'i drejtohen Autoritetit.”

- Neni 129, ku përcaktohet se:

“Institucioni i tregut i vendos në dispozicion Autoritetit raporte të tilla si auditimi i administrimit të rrezikut, sipas formës, mënyrës dhe shpeshësisë që **mund të përcaktojë** me rregullore Autoriteti.”

- Neni 154, pika 3, ku përcaktohet se:

“3. Autoriteti **mund të përcaktojë** me rregullore përmbajtjen dhe strukturën e pasqyrave financiare vjetore të bursës dhe formën e mënyrën e raportimit në Autoritet, përfshirë çdo informacion shtesë, përtej informacionit që kërkohet normalisht për raportet vjetore financiare të shoqërive aksionare.”

- Neni 197, pika 8, ku përcaktohet se:

“Autoriteti **mund të parashikojë** me rregullore detyrime të tjera për shtëpinë e klerimit, siç e konsideron të përshtatshme Autoriteti.”

- Neni 352, pika 4, që përcakton se:

“4. Autoriteti **mund të përcaktojë më tej** me rregullore informacionin që **ka gjasa të merret në konsideratë** kur merret vendim për bërjen publike të informacionit të privilegjuar.”

Të gjitha këto parashikime (por dhe të tjera në përmbajtje të ligjit që nuk janë specifikuar më sipër, si neni 69, pika 4, neni 115, pika 8, neni 121, pika 2, neni 129, neni 172, etj.), **nuk plotësojnë kërkesat e nenit 118, paragrafi 2, i Kushtetutës që përcakton në mënyrë taksative se, është ligji ai që 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.**

Ndërkohë që në dispozita të tjera të ligjit, delegimi i të drejtës së autoritetit për të nxjerrë rregullore, është formuluar në mënyrë korrekte, duke specifikuar çështjet që duhet të rregullohen.

Gjithashtu, nisur nga natyra e rregullimeve që bëjnë dispozitat e mësipërme dhe që lidhen direkt me mundësinë e aksesit për të ushtruar veprimtaritë që rregullohen nga ky ligj, mospërcaktimi i rasteve konkrete se kur ndërhyjnë autoriteti me vendimmarrje apo akte nënligjore, **cenon lirinë e ushtrimit të aktivitetit ekonomik.**

Për më tepër, përdorimi i shprehjeve të tilla si “mund të parashikojë”, “mund të përcaktojë”, “mund të rregullojë”, “mund të merret në konsideratë”, “mund t’i kërkojë”, krijojnë terren evaziv legjislativ, dhe zbatimi i ligjit në praktikë do të ngelet në vullnetin e Autoritetit, por jo në detyrimin e tij. Kjo mënyrë e të shkruajturit të ligjit, ul shkallën e përgjegjësisë, dhe krijon ambjent për zbatim subjektiv dhe preferencial të vetë ligjit.

4. Përkufizimi i dhënë për termin “Klerim”, në nenin 3, pika 13, kur pasi renditen të gjitha rastet që përbëjnë klerim, shkronja “ç” parashikon se klerimi mund të përfshijë edhe “ç) çdo shërbim tjetër që mund të parashikojë Autoriteti me rregullore”, nuk është në përputhje me nevojën për qartësi të normës juridike.

Veprimet që përfshihen në aktivitetin e klerimit, duhet të jenë të renditura qartë në këtë ligj dhe jo të delegohen për rregullim me një akt të Autoritetit. Për më tepër, për klasifikimin e shërbimeve të tjera si klerim nga ky i fundit, ligji nuk ka dhënë asnjë përcaktim, orientim apo qoftë dhe kufizim.

Nga ana tjetër, disa dispozita të ligjit nr. 62/2020, bien ndesh drejtpërdrejtë me parashikimet e Kodit Penal dhe jurisprudencën e Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Shqipërisë. Konkretisht:

5. Pika 2, e nenit 9, të ligjit, përcakton se: *“Ushtrimi i veprimtarive të rregulluara në kundërshtim me pikën 1 të këtij neni konsiderohet vepër penale në kuptim të nenit 170, shkronja “ç”, të Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë.”*

Neni 356, parashikon se: *“Nuk do të përbëjë vepër penale tregtimi bazuar në informacion të privilegjuar kur personi që ka përhapur informacion, që tregon me instrumente financiare ose nxit një person tjetër të tregtojë me instrumente financiare: [...]”.*

Ndërsa neni 367, parashikon se: *“Personi, që ushtron ose pretendon të ushtrojë veprimtari të rregulluara në apo prej territorit të Republikës së Shqipërisë, pa qenë i licencuar, i regjistruar, i njohur apo i përjashtuar, në zbatim të dispozitave të këtij ligji, kryen vepër penale sipas nenit 170 shkronja “ç” të Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë dhe dënohet sipas përcaktimeve të Kodit Penal të Republikës së Shqipërisë.”*

Këto parashikime, përveçse bëjnë një referencë të gabuar në numërtimin e dispozitës së Kodit Penal që synojnë t’i referohen (**pasi është neni 170/ç dhe jo “neni 170, shkronja ‘ç’”**), bien ndesh me hierarkinë e akteve të sanksionuar në nenin 116 të Kushtetutës.

Përcaktimi i veprave penale bëhet vetëm në Kodin Penal të Republikës së Shqipërisë. Është ky akt ligjor, miratuar me shumicë të cilësuar, që ka përcaktuar se cilat veprime a mosveprime të kryera në cenim të marrëdhënieve të caktuara shoqërore të mbrojtura nga legjislati penal, konsiderohen si vepra penale.

Ndërsa parashikimi i bërë në nenin 9, të ligjit, paragrafi 2, dhe neni 367, që përpiqet t'i klasifikojë veprimet e rregulluara nga ligji si konsumim i veprës penale të përcaktuar në nenin 170/ç të Kodit Penal, **duke zgjeruar apo ngushtuar kuptimin e zbatimit të tij, cenon hierarkinë e akteve dhe bie ndesh me nenin 116 të Kushtetutës.**

Neni 1 i Kodit Penal parashikon se, është ligji penal ai që përcakton veprat penale, dënimet dhe masat e tjera që merren ndaj autorëve të tyre.

Gjykata Kushtetuese ka theksuar se, Kodi Penal përbën ligjin më të rëndësishëm, ku përfshihen në mënyrë të sistemuar dispozitat penalo-juridike. Një nga parimet kryesore që përshkon këtë Kod është edhe parimi i ligjshmërisë që nënkupton parashikimin me ligj të veprave penale dhe mosdënimin për një veprë penale që nuk është parashikuar shprehimisht si krim ose kundërvajtje penale.¹

Dispozita, që e klasifikon një veprim të caktuar si veprë penale jashtë dispozitave të Kodit Penal dhe si pjesë e një ligji të miratuar me shumicë të thjeshtë të deputetëve, **bie ndesh me parimin e kushtetutshmërisë, pasi prek drejtpërdrejt shtetasit në të drejtat dhe liritë e tyre, duke mos respektuar shumicën e cilësuar për këtë qëllim, të parashikuar nga neni 81 pika 2 të Kushtetutës** (shih vendimin e Gjykatës Kushtetuese nr.3, datë 5.02.2010).²

Ligjet e zakonshme nuk mund të trajtojnë çështje që janë parashikuar të trajtohen nga kodet apo ligjet organike. Nëse kushtetutëbërësi do të kishte dëshiruar një trajtim të njëjtë të tyre, neni 81, pika 2, i Kushtetutës nuk do të ekzistonte. [...]. Legjislacioni penal ka për detyrë të mbrojë vlera të rëndësishme të tilla si pavarësinë e shtetit dhe tërësinë e tij territoriale, dinjitetin e njeriut, të drejtat dhe liritë e tij, rendin kushtetues, pronën etj. (shih nenin 1/b të Kodit Penal).³

Ky legjislacion është një tregues kuptimplotë për çdo vend, në kuptimin se sa ai është në gjendje të balancojë të drejtën e shtetit për të siguruar rendin publik e shoqëror nga njëra anë, me të drejtat dhe liritë e individit nga ana tjetër. Në vlerësimin e Gjykatës kjo është, gjithashtu, një arsye tjetër që e ka detyruar kushtetutëbërësin të kërkojë një konsensus më të gjerë nga forcat politike të përfaqësuara në Kuvend, me qëllim që **sanksionet penale të parashikohen vetëm për ato lloj veprimesh ose mosveprimesh, të cilat, në përputhje me parimin e proporcionalitetit, të jenë të krahasueshme për nga rëndësia me vlerat që mbrojnë.**⁴

6. Ligji nr. 62/2020, nuk përcakton qartë kushtet dhe kriteret për licencimin dhe ushtrimin e veprimtarive në fushën e tregjeve të kapitalit, duke ia lënë kompetencën e përcaktimit Autoritetit, në kundërshtim me **parimin e sigurisë juridike, lirisë së veprimtarisë ekonomike** dhe mënyrës së autorizimit të nxjerrjes së akteve nënligjore sipas **nenit 118 të Kushtetutës.**

¹ Shiko Vendimin nr. 1, datë 12.01.2011 të Gjykatës Kushtetuese.

² Shiko Vendimin nr. 1, datë 12.01.2011 të Gjykatës Kushtetuese.

³ Shiko Vendimin nr. 1, datë 12.01.2011 të Gjykatës Kushtetuese.

⁴ Shiko Vendimin nr. 1, datë 12.01.2011 të Gjykatës Kushtetuese.

6.1 Neni 142, përcakton mënyrën se si themelohet bursa. Sipas kësaj dispozite, një ndër kriteret është dhe zotërimi i kapitalit themeltar. Ndërsa pika 3, e këtij neni përcakton se: *“Kapitali themeltar i bursës përcaktohet me akt nënligjor.”*.

Në kushtet kur kapitali themeltar i bursës paguhet plotësisht në para që në fillim, dhe aksionet që përbëjnë kapitalin themeltar nuk mund të emetohen përpara se të jetë paguar vlera e plotë e tyre, kriteri i zotërimit të kapitalit themeltar për themelimin e një burse ka rëndësi thelbësore.

Ky kriter lidhet direkt me mundësinë e themelimit të bursës, 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 kufirin minimal monetar, apo nivele konkrete orientuese minimale në këtë rast, duke ruajtur të njëjtin standard si për kapitalin minimal fillestar të shoqërive komisionere (neni 17 i ligjit).

Vetëm kështu mund të balancohet nevoja për akses në këtë lloj veprimtarish ekonomike, me kërkesat për qëndrueshmërinë financiare.

6.2 Të njëjtën pengesë shkakton dhe parashikimi i **nenit 147**, pika 1, që nuk jep asnjë orientim mbi nivelin e tarifës që duhet paguar në momentin e paraqitjes së kërkesës për licencim të veprimtarisë së bursës. Ligji duhet të përcaktojë nëse në rastin konkret, bëhet fjalë për një tarifë që mbulon kostot administrative të shqyrtimit të kërkesës për licencim, apo jo.

6.3 Edhe **neni 186** i ligjit, jep një autorizim të papërcaktuar dhe të pakufizuar, që Autoriteti të miratojë kushte për regjistrimin e personit juridik si operator i njohur i tregut. Ndërsa në nenin 187, sërish nuk përcaktohet se sa duhet të jetë vlera minimale për t`u konsideruar *“burim i mjaftueshëm financiar, operativ, teknik dhe njerëzor”*, e për t`u pranuar për pasojë kërkesa për regjistrim si operator i njohur i tregut.

Këto dispozita jo vetëm që krijojnë premisa për pengimin e lirisë së veprimtarisë ekonomike, por as nuk përcaktojnë llojin e aktit nënligjor që duhet të dalë për këtë qëllim, duke qenë tërësisht në kundërshtim me parashikimet e nenit 118, paragrafi 2 i Kushtetutës.

7. Neni 207 i ligjit parashikon se:

“Kur një pasuri është objekt i një marrëveshjeje kolaterali financiar ose është vendosur si kolateral financiar, shitja e kësaj pasurie nga shtëpia e klerimit nuk mund të pengohet nga asnjë proces tjetër ligjor përmbarimi apo urdhër ekzekutimi dhe kjo pasuri nuk mund të përdoret për asnjë shlyerje tjetër nga personi përgjegjës, që kërkon ekzekutimin e interesave apo garancive të vendosura mbi pasurinë, me

përrjashtim të rastit kur kjo miratohet nga shtëpia e klerimit, pavarësisht nga parashikimet e ligjeve të tjera.”

Ndërkohë që titulli i këtij neni është **“Ekzekutimi i vendimeve gjyqësore, objekt i marrëveshjes së kolateralit financiar”**.

Përmbajtja e nenet nuk përputhet me titullin e dispozitës. Nëse jemi para rastit të një vendimi gjyqësor të formës së prerë, **ekzekutimi i tij do të bëhet vetëm në përputhje me Kodin e Procedurës Civile**, sipas rregullave të ekzekutimit të detyrueshëm, dhe do të kryhet nga shërbimi përbarimor gjyqësor.

Ekzekutimi i detyrueshëm i titujve ekzekutivë përcaktohet në nenin 510 e vijues të Kodit të Procedurës Civile.

Vetë neni 510 i këtij Kodi, përcakton se, *ekzekutimi i detyrueshëm mund të bëhet vetëm në bazë të një titulli ekzekutiv*. Cilat janë aktet që përbëjnë titull ekzekutiv, renditen në mënyrë shteruese në këtë nen të Kodit të Procedurës Civile, që në shkronjën “dh”, të tij ka përcaktuar si titull ekzekutiv edhe *kambialet, çeqet e letrat me urdhër që barazohen me ato*, ndërsa në shkronjën “e”, ka përcaktuar se, titull ekzekutiv janë edhe *“aktet e tjera që sipas ligjeve të veçanta quhen tituj ekzekutivë”*.

Nëse pasuria është lënë si kolateral në bazë të një akti që përbën titull ekzekutiv, në momentin që detyrimi i marrë përsipër sipas titulli nuk përmbushet, jemi para rastit të ekzekutimit të detyrueshëm. **Norma procedurale civile parashikon vetëm Shërbimin përbarimor gjyqësor për ekzekutimin e detyrueshëm dhe ky veprim (shitja e pasurisë lënë si kolateral), nuk mund të kryhet nga një shtëpi klerimi.**

Ndaj kjo dispozitë që jo vetëm që nuk përcakton ndonjë akt të ri si titull ekzekutiv (në kuptim të nenet 510, shkronja “e”) të Kodit të Procedurës Civile), por dhe që duket se e bën të ekzekutueshëm titullin konkret direkt, duke përjashtuar zbatimin e dispozitave të Kodit të Procedurës Civile, si një akt i miratuar me shumicë të cilësuar, cenon direkt **nenin 81 pika 2 dhe nenin 116 të Kushtetutës.**

8. Neni 210 i ligjit jep imunitet nga përgjegjësia penale dhe civile. Konkretisht, kjo dispozitë parashikon se:

- “1. Personat e mëposhtëm nuk mund të jenë objekt i asnjë përgjegjësie penale ose civile:*
- a) personi që përmbush një detyrim në bazë të delegimit sipas rregulloreve të mospërmbushjes së shtëpisë të klerimit në lidhje me ndonjë procedurë mospërmbushjeje; ose*
 - b) çdo person që vepron në emër të personit të përmendur në shkronjën “a”, përfshirë:
i. çdo anëtar të këshillit të administrimit/këshillit mbikëqyrës të personit të përmendur në shkronjën “a” të kësaj pike; dhe*

ii. çdo anëtar të çdo komiteti të ngritur nga personi i përmendur në shkronjën “a” të kësaj pike, për çdo veprim (përfshirë deklarata të dhëna) ose mosveprim në mirëbesim gjatë përbushjes së këtij detyrimi, ose në lidhje me përbushjen faktike ose të synuar të këtij detyrimi.

2. Kur personi përgjegjës vepron në lidhje me pasurinë e një personi, që është në mospërbushje, në bazë të rregulloreve të mospërbushjes së shtëpisë së klerimit dhe në mënyrë të arsyeshme beson ose ka baza të arsyeshme për të besuar se ai ka të drejtë ta kryejë këtë veprim, personi përgjegjës nuk mban përgjegjësi për humbjet ose dëmtimet që rezultojnë nga një veprim i tillë, përveçse kur humbja ose dëmtimi është shkaktuar nga pakujdesia.”

Kategoria e subjekteve që gëzojnë imunitet për raste specifike, është përcaktuar në mënyrë shteruese në Kushtetutën e Republikës së Shqipërisë. Ky ligj, i miratuar me shumicë të thjeshtë, nuk mund të parashikojë imunitet nga përgjegjësia civile dhe penale, për veprime në kundërshtim me legjislacionin në fuqi. **Aq më pak ta japë këtë imunitet a priori.**

Imuniteti, si një situatë juridike e privilegjuar për kategori të caktuara subjektesh, nuk mund të aplikohet në këtë rast, duke çuar në mosdënim të plotë. Këto subjekte, që veprojnë veçanërisht në fushën tregjeve të kapitalit, nuk mund të jenë mbi ligjin duke cenuar parimin e barazisë para ligjit.

Përmes kësaj dispozite përmbysen rendi juridik në Republikën e Shqipërisë, ku tashmë Kuvendi i Shqipërisë, përmes ligjit tenton që përmes një norme të re të përjashtojë nga përgjegjësia penale individë apo nëpunës të caktuar që do të kryejnë apo realizojnë detyrave brenda sistemit të tregjeve të kapitalit.

9. Neni 316 i ligjit, që parashikon hyrjen në mjedise me vendim të gjykatës, pavarësisht se mund të vlerësohet si një zgjidhje e shpejtë dhe efektive në rastet kur është kryer apo po kryhet një vepër penale, në çdo rast mbetet një parashikim që bie ndesh me dispozitat e Kodit të Procedurës Penale, duke imponuar me këtë ligj të miratuar me shumicë të thjeshtë, mënyrën se si duhet të shprehet gjykata në vendim.

Kjo dispozitë duke mos respektuar shumicën e cilësuar për këto lloj rregullimesh, të parashikuar nga neni 81 pika 2 të Kushtetutës, cenon dhe nenin 116 të Kushtetutës.

10. Neni 318 i ligjit, pika 2, parashikon se: *“Në interes të mbrojtjes së klientëve, Autoriteti mund të japë urdhër për ngrirjen e aktiveve të çdo personi, që bie ndesh me ndonjë dispozitë të këtij ligji, të akteve nënligjore ose urdhrave, për shtatë ditë kalendarike. Autoriteti, me vendim të arsyetuar, mund të zgjasë afatin e urdhrit për ngrirjen e aktiveve, për të parandaluar shpërndarjen e aktiveve të klientëve, deri në një afat maksimal prej 3 muajsh.”*

Kjo dispozitë është tepër e paqartë sa i përket rrethit të subjekteve që i drejtohet, ndërkohë që parashikon një masë relativisht të rëndë, deri në ngrirjen e aktiveve. Masat administrative duhet të kenë të përcaktuar qartë nivelin e masës në raport me dispozitën konkrete që shkelet, duke identifikuar kështu edhe subjektin e shkeljes që penalizohet me masë.

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. 62/2020 “Për tregjet e kapitalit”.**

Shqetësimet e parashtruara më sipër për nenet 3, 7, 8, 9, 12, 14, 18, 20, 21, 22, 24, 27, 42, 45, 50, 55, 69, 115, 121, 129, 142, 147, 154, 172, 186, 195, 196, 197, 207, 210, 224, 225, 236, 316, 318, 352, 356, 367, por veçanërisht parakushtet që duhet të përmbushen për të marrë zhvillim tregu i kapitaleve, duhet të mbahen në konsideratë nga ana juaj gjatë rishqyrtimit të këtij ligji.

Plotësimi i kuadrit rregullator vërtet është i nevojshëm, por po aq i nevojshëm është dhe zbatimi me kujdes i tij.

Miratimi dhe hyrja në fuqi e ligjit në këto momente dhe me këto parashikime që paraqesin problematika si më sipër, bëjnë që nga njëra anë vendi të përballet me riskun që bursa të jetë spekulative dhe jo funksionale, ndërsa nga ana tjetër, dhe aksesit i operatorëve në këtë treg të jetë i cenueshëm, duke mos ofruar garancitë e nevojshme ligjore.

Gjithashtu, për shkak të problematikave lidhur me harmonizimin e këtij ligji me aktet e tjera ligjore në fuqi, ky ligj duhet të kalojë për mendim edhe pranë Komisionit për Çështjet Ligjore, Administratën Publike dhe të Drejtat e Njeriut.

Veçanërisht kur ligji përmban parashikime që prekin dispozitat e Kodeve të Procedurës Civile dhe Penale, Kodit Penal por edhe dispozita që shkaktojnë implikime me legjislacionin në fuqi për falimentimin, sa i përket Kreut VIII të ligjit, mbi falimentimin, likuidimin, mbylljen e subjekteve, shpëtimin dhe rehabilitimin e shoqërive komisionere.

Në përfundim, si President i Republikës, jam shumë i shqetësuar nga mungesa e vëmendjes së deputetëve në shqyrtimin e projektligjeve. Duket qartë se debati parlamentar në drejtim të përmirësimit të propozimeve ligjore ka rënë ndjeshëm. Në mënyrë të përsëritur kam evidentuar një cilësi të dobët të procesit ligjvënës prej deputetëve, sidomos referuar harmonizimit të projektligjeve që shqyrtohen dhe miratohen me normat ekzistuese në fuqi në Republikën e Shqipërisë, e veçanërisht me Marrëveshjen e Stabilizimit Asociimit.

Sinqerisht,

Illir Meta