



REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE

With funding from



Austrian
Development
Cooperation

Međunarodni sporazum o razmeni podataka
u svrhu provere izjave o imovini:

Integrisanje Sporazuma u državne zakone

Izdavač: Regional Anti-corruption Initiative (RAI)
Fra Andjela Zvizdovica 1, B/7, 71000 sarajevo, Bosnia and Herzegovina
Tel. +387 33 296 327, Fax +387 33 296 329 E-mail: info@rai-see.org
Website: www.rai-see.org

Napisao:

Dr Tilman Hoppe, LL.M.*

*Stavovi izraženi u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora i ne reflektuju stavove bilo koje niže pomenute domaće ili međunarodne organizacije.

Berlin, 30. 4. 2021. g.

Sadržaj

1	Uvod	4
2	Opcija samoizvršavanja	5
2.1	Osnovni mehanizam	5
2.2	Primeri iz Evropske unije	5
3	Drugi aspekti	6
3.1	Određena kontakt tačka	6
3.2	Ovlašćenja za traženje podataka	7
3.3	Zaštita podataka	7
3.3.1	Pregled	7
3.3.2	Domaća perspektiva: potraživanje	8
3.3.3	Domaća perspektiva: davanje	9
	<i>a. Isti podaci</i>	9
	<i>b. Dodatni podaci</i>	9
3.3.4	Perspektiva Sporazuma	10
3.3.5	Sloboda odlučivanja države	12
4	Zaključak	13

1 Uvod

Međunarodni sporazum o razmeni podataka u svrhu provere izjave o imovini, u Beogradu 19. 3. 2021. godine, potpisale su tri države: Crna Gora, Severna Makedonija i Srbija.¹ Član 14 stav 3 Sporazuma glasi:

„Ovom Sporazumu mogu pristupiti sve države ili teritorije koje mogu samostalno ostvariti svrhu Sporazuma iz Člana 1.“

Svrha Međunarodnog sporazuma o razmeni podataka u svrhu provere izjave o imovini je da omogući direktnu administrativnu razmenu informacija u vezi sa izjavama o imovini između strana potpisnica.² Sporazum će omogućiti telima za nadzor izjave o imovini da međusobno formalno komuniciraju u vezi s podacima o stranoj imovini i interesima, i na taj način značajno poboljšaju proveru izjava.

Kao osnovno pravilo, nadzorna tela za prijavljivanje imovine dve države potpisnice mogu razmenjivati podatke ako oba tela koriste ovu kategoriju podataka u svrhu provere. Nadzorna tela za prijavljivanje imovine mogu takođe pružiti dodatne podatke koje samo država potpisnica koja podnosi zahtev koristi za proveru izjava. Formulacija ovog Sporazuma je uveliko zasnovana na Konvenciji o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima (OEESKonvencija MAATM), koju su zajedno sačinili Savet Evrope i OEES.³

Tri države potpisnice, kao i svaka druga zemlja koja se u međuvremenu pridružila Sporazumu, moraće ga ratifikovati. Postupak ratifikacije zavisi o državnom ustavu i praksi svake države i nije predmet ovog rada. Kao objašnjenja uz Sporazum navode (Lit. A, član 14):

„Dve faze potpisivanja i ratifikacije (ili neki drugi oblik izražavanja pristanka na obavezivanje Sporazumom) u skladu su s uobičajenom praksom država.“

Ratifikacija uključuje traženje „potrebnog odobrenja za sporazum na domaćem nivou i donošenja potrebnih zakona koji će tom sporazumu dati efekat domaćeg“.⁴ Stoga ratifikacija obično zahteva odobrenje parlamenta.

Ovaj rad istražuje do kojeg stepena je domaće zakonodavstvo potrebno iznad ovog odobrenja od parlamenta.

¹ <https://www.rai-see.org/the-regional-treaty-on-exchange-of-data-for-the-verification-of-asset-declarations-signed-today/>.

² <https://www.rai-see.org/what-we-do/regional-data-exchange-on-asset-disclosure-and-conflict-of-interest/>.

³ <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters.htm>; <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/127>.

⁴ <https://ask.un.org/faq/14594>.

2 Opcija samoizvršavanja

2.1 Osnovni mehanizam

Član 10 stav 4 Sporazuma glasi:

„Nakon što Strana potpisnica ratifikuje, prihvati ili odobri ovaj Sporazum, pravna ovlašćenja njene kontakt tačke i drugih organa sa kojim sarađuje u procesu pribavljanja podataka za proveru izjave o imovini domaćih podnosilaca prenose se i na podatke razmenjene prema ovom Sporazumu.“

Prateće objašnjenje glasi:

„Stav 4 je odredba kreirana da bude samoizvršna. Ona stoga ne zahteva donošenje dodatnog državnog propisa nakon što potpisnica ratifikuje Sporazum.“

Stoga je potpuno održiva opcija da se odobri Sporazum sa domaćim zakonom iz jednog člana:

„Međunarodni sporazum o razmeni podataka u svrhu provere izjave o imovini, kojeg su potpisale... na dan... je odobren“.

2.2 Primeri iz Evropske unije

Član 14. stav 4. Sporazuma predviđa mogućnost pridruživanja Evropske unije Sporazumu. Dosad ni EU niti bilo koja država članica nisu pristupile Sporazumu. Međutim, Konvencija OEES-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima uglavnom sledi istu formulaciju kao i Sporazum. U vezi s tim, u objašnjenjima se navodi (Lit. D u preambuli): „Iz tog razloga, ovaj Sporazum uglavnom koristi doslovno iste odredbe koje Savet Evrope i OEES predviđaju u području poreza.“

Zbog toga je zanimljivo primetiti da se, na primer, Nemačka takođe odlučila za samoizvršnu opciju za ratifikaciju Konvencije OEES-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima. Odgovarajući zakon jednostavno kaže: „Odobrena je Konvencija koju je na dan ... Nemačka potpisala“⁵. Svi proceduralni i materijalni aspekti ove Konvencije sa njena 32 člana su stoga direktno primenjivi, kao i bilo koji drugi domaći zakon u Nemačkoj i, tako, bez ikakvih dodatnih pravnih tehnikalija, u zakonu o ratifikaciji. Slično tome, austrijski zakon koji ratifikuje Konvenciju OEES-a sadrži samo jednu rečenicu: „Odobreno je zaključenje međunarodnog sporazuma.“⁶

⁵ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil II Nr. 20, 966,

https://www.bzst.de/SharedDocs/Downloads/DE/intern_amtshilfe/gesetz_zum_uebereinkommen.pdf;jsessionid=3F130DCED33COE2EBF23D0742DA2C557.live812?_blob=publicationFile&v=2 (na nemačkom).

⁶ <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2014/193> (na nemačkom).

3 Drugi aspekti

3.1 Određena kontakt tačka

Na međunarodnom nivou bilo bi dovoljno kada bi nadležne vlasti svake države imenovala kontakt osobu za Sporazum. Međutim, na domaćem terenu obično je za takvo imenovanje i mandat potreban parlamentarni zakon. Prema tome, paragraf dva zakona o ratifikaciji trebalo bi da odredi kontakt tačku za Sporazum, kao na primer:

„Agencija XY je određena kao Kontakt tačka prema Članu 10 stavu 1 Sporazuma.”

Da pojasnim: moglo bi se smatrati korisnim da se pomenuti zakoni o Kontakt tački izmene u članovima o zadacima i ovlašćenjima dotičnog državnog tela. Na primer, u Članu 17. Zakona o sprečavanju korupcije i sukoba interesa Severne Makedonije, moglo bi se dodati sledeće:

„Državna komisija ima sledeće sfere nadležnosti:

[...]

- Služi kao Kontakt tačka za Međunarodni sporazum o razmeni podataka u svrhu provere izjave o imovini.”

U Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Srbiji, zakoni o sprečavanju korupcije već sadrže na kraju članova o odgovornostima nadoknadivu nadležnost (Član 78 (CG), Član 17 (MK) i Član 6 (RS)):

„Izvršavaju ostale zadatke utvrđene zakonom.”

Zakon o ratifikaciji Sporazuma bio bi takav zadatak utvrđen zakonom. Stoga, strogo govoreći, nije potreban nikakav amandman. Međutim, zakonodavac bi možda želeo uključiti dodatni broj ili tačku kao pojašnjenje, na primer:

“Agencija će:

[...]

- Služiti kao Kontakt tačka za Međunarodni sporazum o razmeni podataka u svrhu provere izjave o imovini.””

3.2 Ovlašćenja za traženje podataka

Član 10 stav 4 Sporazuma kaže:

„Nakon što Strana potpisnica ratifikuje, prihvati ili odobri ovaj Sporazum, pravna ovlašćenja njene kontakt tačke i drugih organa sa kojim saraduje u procesu pribavljanja podataka za proveru izjave o imovini domaćih podnosilaca prenose se i na podatke razmenjene prema ovom Sporazumu.“

Ukratko, ovlašćenja su sledeća:

„U vršenju svojih nadležnosti Državna komisija ima pristup bazama podataka kojima upravljaju druga tela i institucije, to jest direktan elektronski pristup, i koristi podatke iz baza podataka bez naknade od: [...]“ (MK, Član 25 stav 4. Zakona o sprečavanju korupcije i sukoba interesa)

„Vlasti i pravna lica iz stava 1. ovog Člana su dužni dostaviti tražene podatke i informacije, odnosno staviti na raspolaganje traženu dokumentaciju u skladu sa zakonom i u roku i na način koji odredi Agencija“ (CG, Član 30. stav 2. Zakona o sprečavanju korupcije)

„Organi javne vlasti i druga lica koja vrše javna ovlašćenja su dužna, na pisani i obrazloženi zahtev Agencije, a kako bi ista obavljala poslove iz svoje nadležnosti, Agenciji omogućiti direktan pristup bazama podataka koje vode u elektronskom obliku“ (RS, Član 36. stav 1. Zakona o sprečavanju korupcije)

Ponavljanje sadržaja Člana 10 stava 4 Sporazuma u Zakonu o ratifikaciji bilo bi nepotrebno dupliranje.

3.3 Zaštita podataka

3.3.1 Pregled

Domaći zakoni o zaštiti podataka osmišljeni su na način da se primenjuju na bilo koji novi zakon koji država usvoji ili bilo koji novi Sporazum kojem se država pridruži. Zakoni o zaštiti podataka izrađeni su uopšteno i automatski se primenjuju na podatke koji se prenose prema bilo kojem zakonu, ili bilo kojem sporazumu, uključujući ovaj Sporazum. Zakoni o zaštiti podataka često predviđaju određene proceduralne korake za razmenu podataka sa stranim vlastima.⁷ Ove odredbe primenjuju se bez izmena ili modifikacija na transfere izvršene pod ovim Sporazumom. Na primer, crnogorski Zakon o zaštiti podataka (iz 2018. g.) u Članu 26, a u vezi sa stranim podacima, predviđa:⁸

⁷ Pogledati, na primer, odredbe GDPR po ovom pitanju : <https://gdpr-info.eu/chapter-5/>.

⁸

<https://ti.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=161533&rType=2&file=Personal%20data%20protection%20law.pdf>.

„Rukovalac zbirke ličnih podataka vodi evidenciju podataka o zbirkama ličnih podataka koje ustanovljava.

Evidencija iz stava 1 ovog Člana sadrži:

[...]

podatke o iznošenju ličnih podataka iz Crne Gore sa naznakom države u koju se podaci iznose, odnosno međunarodne organizacije ili drugog stranog korisnika ličnih podataka, svrhu iznošenja utvrđenu potvrđenim međunarodnim sporazumom i zakonom, odnosno određenu pisanom saglasnošću lica“.

Dakle, ova odredba odnosi se na sve podatke koji se daju prema ovom Sporazumu ili bilo kojem drugom ugovoru. Isto vredi i za sve ostale odredbe o zaštiti podataka.

3.3.2 Domaća perspektiva: potraživanje

Tela za nadzor prijave imovine u sve tri države već zahtevaju mnoštvo podataka od javnih vlasti u zemlji (vidi gore 3.2). Ovaj proces trebada se uspostavi i s provodi u skladu sa standardima zaštite podataka. Sa zakonodavne tačke gledišta, jasna pravna osnova je ključna, posebno uzimajući u obzir:⁹

- Transparentan i adekvatan obim podataka koji se razmenjuje;
- Definisanu, ograničenu svrhu u koju će se ti podaci koristiti;
- Ograničenje skladištenja;
- Odgovarajuću poverljivost;
- Pravne lekove u slučaju prekršaja.

Pretpostavlja se da su državno zakonodavstvo i procedure svih zemalja potpisnica u skladu s međunarodnim standardima zaštite podataka, a usklađenost domaćih režima razmene podataka nije predmet ovog rada.

Sporazum pristaje samo na odgovarajuće domaće sisteme prijave. Stoga se u potpunosti nadograđuje na usklađenost domaće razmene podataka sa standardima zaštite podataka. Svi principi primenjeni za domaću razmenu podataka suštinski će se primenjivati na međunarodnu razmenu:

- Obim podataka koji se razmenjuju u inostranstvu isti je kao i na domaćem terenu;
- Svrha je ista kao i na domaćem terenu;
- Ograničenja skladištenja su ista kao i na domaćem terenu;

⁹ <https://gdpr-info.eu/art-5-gdpr/>.

- Poverljivost je ista (i obezbeđuje se Članom 9. Sporazuma, na isti način kao u dobro uspostavljenoj Konvenciji OEES-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima);
- Pravni lekovi koji se koriste isti su kao oni koji se koriste na domaćem terenu.

Sve u svemu, ne postoji potreba za bilo kakvom modifikacijom državne legislative za zaštitu ličnih podataka.

3.3.3 Domaća perspektiva: davanje

Postoje dve mogućnosti: država od koje se traže podaci dostavlja podatke koji su takođe obuhvaćeni njenim vlastitim zakonodavstvom o prijavi imovine (a – isti podaci), ili se od zamoljene države traže podaci koji prevazilaze njene vlastite zakone o prijavi imovine (b – dodatni podaci).

a. Isti podaci

Iz perspektive države od koje se traže podaci i koja ih daje državi tražiocu, pravna situacija je ista: državni zakoni države koja daje podatke predviđaju već pravni okvir i obim podataka koji se razmenjuju sa nadzornim telom za prijavu imovine (= Kontakt tačka Sporazuma). Unutar ovog pravnog okvira podaci se takođe obrađuju prema Sporazumu. Zakon o ratifikaciji će proširiti ovaj pravni okvir na razmenu podataka s drugom državom i na državne funkcionere iz te strane zemlje. Kao što je navedeno u Članu 3 stav 2 Sporazuma:

„[Obe strane] Kontakt tačke razmenjuju podatke koji su dostupni prema državnom zakonodavstvu obe Strane potpisnice radi provere izjave o imovini.“

Dakle, podaci koje prenosi država davalac ostaju u domaćem okviru države davaoca. Stoga, opet, nema potrebe za bilo kakvim izmenama državnog zakonodavstva o zaštiti podataka.

b. Dodatni podaci

Član 3. stav 3. Sporazuma otvara mogućnost davanja podataka koji nisu predviđeni deklaracijskim sistemom države koja daje podatke, ali koji se koriste u sistemu države koja podnosi zahtev (na primer, podaci iz javnih baza podataka o autorskim pravima):

„[Jedna strana] Bez obzira na stav 2. ovoga Člana, jedna Kontakt tačka može dobrovoljno dostaviti drugoj Kontakt tački podatke koji su dostupni samo prema državnom zakonodavstvu druge Kontakt tačke, u svrhu provere izjave o imovini.“

Na primer, prema uporednom pregledu RAI-a iz 2016. g., Albanija nije koristila podatke iz registara intelektualnog vlasništva, dok je to, na primer, činila Bugarska.

Dakle, da je Bugarska od Albanije zatražila podatke iz registra intelektualnog vlasništva, Albanija bi mogla odgovoriti na ovaj zahtev prema Članu 3. stav 3. Ugovora (ako je već tada bio na snazi).

Mala je verovatnoća da će bilo koja od tri prvobitne države potpisnice primeniti član 3 stav 3:

- Prvo, kao što je bilo jednoglasno mišljenje tokom pregovora, raspon podataka koji se koriste za revizije prilično je sličan, ako ne i identičan, u sve tri zemlje.
- Drugo, dotični podaci će se najverovatnije razvijati oko „osnovnih podataka“ koji se nesumnjivo koriste u svim zemljama, u celom regionu, i kroz bilo koji sistem prijave imovine, kao što su registri nekretnina ili preduzeća.
- Treće, dobrovoljno davanje informacija verovatno će biti nešto što bi države koje se kasnije pridruže Sporazumu mogle pokušati, ali za tri države potpisnice to će već biti presedan da bi se Sporazum ratifikovao u svojoj „osnovnoj verziji“, to jeste, bez mogućnosti stava 3.

Međutim, ako države to požele, mogle bi lako pružiti osnovu za dobrovoljno davanje podataka. To bi zahtevalo samo izričitu pravnu osnovu u državi davaocu podataka, kako bi se sprečio svaki pravni rizik ili nesporazum, koliko god mali mogu biti. Dakle, zakon o ratifikaciji bi trebalo da, pored podataka u domaćoj upotrebi, navede i vrstu podataka koji se daju drugim državama.

3.3.4 Perspektiva Sporazuma

Sama Konvencija OEES-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima je u skladu sa standardima zaštite podataka, a takav je i Sporazum. Treba ponovo napomenuti da Sporazum u velikoj meri sledi istu formulaciju kao i Konvencija OEES-a. U objašnjenjima se navodi (Lit. D u preambuli): „Iz tog razloga, ovaj Sporazum uglavnom koristi doslovno iste odredbe koje Savet Evrope i OEES predviđaju u području poreza.“

Što se tiče OEES Konvencije, Obrazloženje uz Sporazum navodi:

„Svi najvažniji međunarodni standardi o zaštiti podataka postavljaju ograničenja za prekograničnu razmenu podataka. Obrazloženje Konvencije Saveta Evrope/OEES-a poziva se na sledeće: „Konvenciju o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka Saveta Evrope“ (ETS 108) i OEES-ovu „Preporuku Saveta o smernicama za zaštitu privatnosti i prekograničnih kretanja ličnih podataka“. U tom kontekstu se može pomenuti i Opšta uredba Evropske unije o zaštiti podataka.“

B. Stavovi 1. i 2. preuzeti su doslovno iz Člana 22. Konvencije Saveta Evrope/OEES-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima,

a reči „porezi“ zamenjene rečima „izjave o imovini“. Stoga, relevantni komentari u Obrazloženju Konvencije važe i ovde.

Treba podsetiti da je međunarodna razmena podataka na osnovu ovog Sporazuma u skladu sa sudskom praksom o zaštiti podataka Evropskog suda za ljudska prava. Objašnjenja u vezi s tim navode (Član 9, slovo H):

„Važno je napomenuti da je u nedavnom predmetu^[10] Evropski sud za ljudska prava odobrio međunarodnu administrativnu razmenu bankovnih podataka u poreske svrhe. Sjedinjene Američke Države i Švajcarska zaključile su administrativni sporazum o bankovnim podacima za do 52.000 američkih klijenata u Švajcarskoj („Sporazum 09“). Sud je razmatrao razmenu podataka iz ovog Sporazuma i zaključio da nema povrede Člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima (pravo na poštivanje privatnosti). Što se tiče nužnosti mere, Sud je naglasio da se razmenjeni podaci odnose isključivo na podatke o bankovnom računu, odnosno da su to isključivo informacije finansijske prirode. Nisu bili razmenjeni nikakvi privatni podaci ili podaci usko povezani sa identitetom, što bi zahtevalo veći stepen zaštite. Sud je potvrdio da je Švajcarska vlada primjenila standard visokog stupnja procene u tom pogledu. Sud je takođe ukazao na nekoliko efikasnih i proceduralnih garancija koje su na raspolaganju osobama čiji su podaci razmenjeni u cilju osporavanja takve razmene. Nadalje, Sud nije našao da je ranija ograničavajuća praksa švajcarskih vlasti u pitanjima administrativne saradnje u poreskim pitanjima stvorila moguće legitimno očekivanje od podnosioca zahteva da može nastaviti ulagati sredstva u Švajcarskoj bez nadzora nadležnih američkih organa, ili čak bez mogućih retroaktivnih istraga.“

Sličan rezultat nalazi se u drugoj presudi ESLJP-a iste godine.¹¹ Sud nije utvrdio kršenje privatnosti u tome što su holandske poreske vlasti španskim poreskim organima na zahtev dostavljale, između ostalog, bankarske podatke o španskom poreskom subjektu. Dotična žalba je proglašena neprihvatljivom.

Takođe postoji precedentno pravo Suda Evropske unije koja podržava međunarodnu razmenu podataka u svrhu oporezivanja:¹²

„Zakon Evropske unije [...] mora se tumačiti na način da ne dodeljuje poreskom obvezniku neke države članice ni pravo da bude obavešten o

¹⁰ G.S.B. protiv Švajcarske, Aplikacija broj [28601/11](#), Presuda od 22. 12. 2015. g. (dostupna samo na francuskom). Za informacije na engleskom: Evropski sud za ljudska prava, [Information Note 191](#) – Decembar 2015. g., str. 19.

¹¹ ECtHR, Othymia Investments BV protiv Holandije, Aplikacija broj [75292/10](#), presuda od 16. 6. 2015. g.

¹² Presuda Velikog veća od 22. 10. 2013. g., [ECLI:EU:C:2013:678](#), § 51.

zahtevu za pomoć ove države upućenom drugoj državi članici kako bi se, naročito, proverili podaci koje je taj poreski obveznik dostavio u okviru svoje prijave poreza na primanja, ni pravo da učestvuje u sastavljanju zahteva upućenog državi članici koja prima zahtev, kao ni pravo da učestvuje na saslušanju svedoka koje organizuje država članica od koje se traže podaci.“

Sve u svemu, sa međunarodnog stanovišta ili perspektive Sporazuma, ne postoji pravna potreba za dodatnim povezivanjem Sporazuma sa državnim zakonom.

3.3.5 Sloboda odlučivanja države

Države članice Sporazuma mogu slobodno dodati dodatne aspekte u proceduru ako smatraju da je to potrebno njihovom domaćom ustavnom jurisprudencijom ili njihovom opštom politikom. Tako bi, na primer, zakon o ratifikaciji mogao predvideti da se godišnji rezime o razmeni stranih podataka treba prijaviti telu za zaštitu podataka. Međutim, treba napomenuti, da države članice Evropske unije u načelu ne primenjuju takve posebne karakteristike u vezi s Konvencijom OEES-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima (vidi gore 2.2).

Kao i Konvencija OEES-a, Sporazum je namerno zamišljen kao univerzalno kompatibilan instrument u tom pogledu, spajajući se na različite domaće sisteme i nadovezujući se na njihove pojedinačne posebnosti.

4 Zaključak

Sporazum je napravljen da bude samoizvršan, kao što je skoro identičan OEES-ovoj Konvenciji o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima. Stoga, ukratko, države koje potpisuju Sporazum treba samo da:

- odobre Sporazum kroz parlamentarni zakon kako traže njihove domaće procedure ratifikacije;
- zakonski odrede Kontakt tačku Sporazuma;
- definišu funkciju Kontakt tačke u pravnim ovlašćenjima određenog državnog tela do potrebne mere.

Osim toga, države su slobodne da postave domaće mehanizme pre Sporazuma onako kako smatraju da je to primereno u svetlu domaće prakse ili politike.

Praksa država članica Evropske unije s gotovo identičnom Konvencijom OEES-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima potvrđuje da bi ratifikacija jednostavnim odobravanjem Sporazuma i određivanjem Kontakt tačke bila dovoljna za ratifikaciju Sporazuma.