



REGIONAL
ANTI-CORRUPTION
INITIATIVE

With funding from

 Austrian
Development
Cooperation

Меѓународна Спогодба за размена на податоци
за проверка на изјави за имотна состојба:

Интегрирање на Спогодбата во националните закони

Издавач: Regional Anti-corruption Initiative (RAI)
Фра Анђела Звиздовића 1, Б/7, 71000 Сараево, Босна и Херцеговина
Тел. +387 33 296 327, Факс +387 33 296 329 Е-пошта: info@rai-see.org
Веб-страница: www.rai-see.org

Автор:

Tilman Hoppe Антикорупциски експерт, Dr. iur., LL.M.

Превод:

Неофицијален превод

Ставовите искажани во овој документ се исклучиво на авторите и не ги изразуваат ставовите на Регионалната анти-корупциска иницијатива, на нејзините членки или на Австриската Развојна Агенција.

Содржина

1	Вовед	4
2	Можност за самоизвршување	5
2.1	Основен механизам	5
2.2	Примери на Европската унија	5
3	Други аспекти	6
3.1	Назначена контактна точка	6
3.2	Овластувања за барање податоци	7
3.3	Заштита на податоци.....	7
3.3.1	Краток преглед	7
3.3.2	Национален став: барање	8
3.3.3	Национален став: обезбедување	9
	<i>а. Исти податоци</i>	9
	<i>б. Дополнителни податоци</i>	10
3.3.4	Гледна точка на Спогодбата	11
3.3.5	Национално дискреционо право	13
4	Заклучок	14

1 Вовед

Меѓународната Спогодба за размена на податоци за проверка на изјави за имотна состојба е потпишана во Белград на 19 март 2021 година од три земји – Црна Гора, Северна Македонија и Србија.¹ Член 14 став 3 од Спогодбата гласи како што следи:

„Кон оваа Спогодба може да се приклучи која било земја или која било територија којашто може самостојно да ја исполни целта на Спогодбата како што е утврдено во член 1.“

Целта на Меѓународната Спогодба за размена на податоци за проверка на изјави за имотна состојба е да овозможи директна административна размена на информации за изјавите за имотна состојба помеѓу Страните од Спогодбата.² Спогодбата ќе им овозможи на органите за надзор на изјавите за имотната состојба формално да комуницираат едни со други за податоци за странски имоти и интереси, а со тоа значително да ја поттикнат проверката на изјавите.

Основно правило е органите за надзор на изјавите за имотната состојба од две земји - страни во Спогодбата да можат да разменуваат податоци ако двата органи ја користат оваа категорија податоци за цели на нивната проверка. Органите за надзор на изјавите за имотната состојба исто така може да обезбедат дополнителни податоци коишто може да ги користи само земјата што ги побарала истите за проверка на изјавите. Текстот од оваа Спогодба во голема мера се заснова на Конвенцијата за меѓусебна административна помош за даночни прашања (OECD Конвенција за МАПДП), подготвена заедно со Советот на Европа и Организацијата за економска соработка и развој (OECD).³

Трите земји потписнички, како и други земји коишто во меѓувреме се приклучуваат кон Спогодбата, треба истата да ја ратификуваат. Постапката за ратификација зависи од националниот устав и практики на секоја од земјите и не е предмет на овој документ. Образложението на Спогодбата гласи (Буква А од член 14):

„Двете последователни фази за потпишување и ратификација (или една од другите форми за изразување согласност за да бидат обврзани со Спогодбата) се според вообичаената практика на земјите.“

Ратификацијата вклучува барање за „потребно одобрување на Спогодбата на национално ниво и примена на потребните закони за да се овозможи национален

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>.

ефект на Спогодбата.⁴ На овој начин, најчесто ратификацијата ја одобрува Парламентот.

Овој документ го истражува нивото на законите што е потребно заради ова одобрување од страна на Парламентот.

2 Можност за самоизвршување

2.1 Основен механизам

Член 10 став 4 од Спогодбата гласи:

„По ратификацијата, прифаќањето или одобрувањето на оваа Спогодба од една од страните, законските овластувања на нејзината Контактна точка и на другите органи со кои соработува за добивање информации за проверка на изјавите за имотната состојба на националните подносителите, ги опфаќаат и информациите разменети со оваа Спогодба.

Соодветните образложенија гласат како што следи:

„Став 4 е клаузула за самоизвршување. Поради тоа, по ратификацијата на Спогодбата од страната не се потребни понатамошни национални закони.

На овој начин, сосема е изводлива можноста со примена на еден член од националниот закон да се одобри Спогодбата.

„ Се одобрува Меѓународната Спогодба за размена на податоци за проверка на изјави за имотна состојба потпишана од ... на ...“.

2.2 Примери на Европската Унија

Член 14 став 4 од Спогодбата ја утврдува можноста за пристапување на Европската Унија кон Спогодбата. Досега, ниту ЕУ ниту која било од нејзините Земји членки не пристапиле кон Спогодбата. Сепак, Конвенцијата на OECD за меѓусебна административна помош за даночни прашања го следи и во голема мера соодветствува со текстот на Спогодбата. Во тој поглед, Образложението гласи: (Буква Г од Преамбулата): „Од оваа причина, оваа Спогодба во голема мера ги користи буквално истите одредби предвидени од Советот на Европа и OECD во областа на даноците.“

Оттука, интересно е да се наведе фактот што, на пример, Германија исто така се одлучува за можноста за самоизвршување кога станува збор за ратификување на

⁴ <https://ask.un.org/faq/14594>.

Конвенцијата на OECD за меѓусебна административна помош за даночни прашања. Овој закон едноставно гласи како што следи: „Се одобрува Конвенцијата потпишана на ... од страна на Германија.“⁵ Сите процедурални и материјални аспекти на оваа Конвенција со нејзините 32 члена директно се применуваат како и кој било национален закон во Германија без никакви дополнителни правни формалности во законот за ратификација. Слично на тоа, австрискиот закон со кој се ратификува Конвенцијата на OECD содржи само една реченица: „Се одобрува склучувањето на Меѓународната Спогодба.“⁶

3 Други аспекти

3.1 Назначување на Контактна точка

На меѓународно ниво, би било доволно ако властите на секоја земја назначат Контактна точка за Спогодбата. Сепак, на национално ниво, за таквото назначување и мандат најверојатно е потребен парламентарен закон. Затоа, став два од законот за ратификација треба да утврди Контактна точка за Спогодбата, на пример:

„Агенцијата XY е назначена како Контактна точка во согласност со член 10 став 1 од Спогодбата.“

За цели на појаснување, може да биде корисно соодветните закони за Контактната точка да се дополнат во членовите за задачите и овластувањата на соодветниот државен орган. На пример, во член 17 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси во Северна Македонија би можело да се додаде следнава точка:

„Државната комисија ги има следниве надлежности:

[...]

- Ќе претставува Контактна точка за Меѓународната Спогодба за размена на податоци за проверка на изјави за имотна состојба.“

Во Црна Гора, Северна Македонија и Србија, Законите за спречување на корупција веќе ја содржат, на крајот од членот, одговорноста за остварување на надлежностите (член 78 (ME), член 17 (MK) и член 16 (RS)):

„Извршување други задачи утврдени со закон.“

Законот за ратификација на Спогодбата би требало да биде задача утврдена со закон. Затоа, не е потребно никакво дополнување. Сепак, законодавецот може да сака да вклучи дополнителен број или точка како појаснување, на пример:

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

https://www.bzst.de/SharedDocs/Downloads/DE/intern_amtshilfe/gesetz_zum_uebereinkommen.pdf;jsessionid=3F130DCED33C0E2EBF23D0742DA2C557.live812?_blob=publicationFile&v=2 (на германски јазик).

⁶ <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/III/2014/193> (на германски јазик).

„Агенцијата:

[...]

- Ќе претставува Контактна точка за Меѓународната Спогодба за размена на податоци за проверка на изјави за имотна состојба;“

3.2 Овластувања за барање податоци

Според член 10 став 4 од Спогодбата,

„законските овластувања на Контактната точка и на другите органи со кои соработува за добивање информации за проверка на изјавите за имотната состојба на националните подносителите, ги опфаќаат и информациите разменети со оваа Спогодба.“

Овие овластувања накратко се:

„Државната комисија, при извршување на своите надлежности, има пристап до базите на податоци управувани од другите органи и институции, како што е директен електронски пристап и користи податоци од базите на податоци без никаков надоместок од: [...]“ (МК, член 25 став 4 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси)

„Органите и правните лица утврдени во став 1 од овој член ги доставуваат потребните податоци и информации односно ги прават достапни потребните документи во согласност со законот, во временската рамка и на начинот утврден од Агенцијата“ (МЕ, член 30 став 2 од Законот за спречување на корупција)

„Органите со јавни овластувања и други лица што имаат јавни овластувања се обврзани, по добивање на писмено и образложено барање од Агенцијата за извршување на активности во рамките на нивната надлежност, да овозможат директен пристап на Агенцијата до базите на податоци во електронска форма“ (RS, член 36 став 1 од Законот за спречување на корупција)

Се смета дека повторувањето на содржината на член 10 став 4 од Спогодбата во законот за ратификација не е потребно.

3.3 Заштита на податоци

3.3.1 Краток преглед

Националните закони за заштита на податоците се подготвени така што тие важат за секој нов донесен закон или за секоја нова спогодба кон која се приклучува земјата. Законите за заштита на податоците се подготвени според општите услови и автоматски важат за податоците што се пренесуваат во согласност со кој било закон или договор, вклучувајќи ја и Спогодбата. Законите за заштита на податоците

честопати предвидуваат одредени процедурални чекори за податоците што се разменуваат со странски органи.⁷ Овие одредби се применуваат без никакво дополнување или измена на трансферите што се прават во согласност со Спогодбата. На пример, во член 26 од Законот за заштита на податоци во Црна Гора (од 2018 година) е предвидено следново кога станува збор за странски податоци:⁸

„Контролорот на системот за внесување лични податоци чува евиденции за воспоставениот систем за внесување на лични податоци.

Евиденциите утврдени во став 1 од овој член вклучуваат:

[...]

информации за пренесување на лични податоци од Црна Гора заедно со името на земјата, меѓународната организација или друг странски примач на лични податоци коишто се пренесуваат, целта на трансферот како што е утврдено во ратификуваната Меѓународна спогодба, закон или пишана спогодба.“

Оваа одредба важи за какви било податоци обезбедени со оваа Спогодба или каков било друг договор. Истото важи и за сите други одредби за заштита на податоци.

3.3.2 Национален став: барање

Органите за надзор на изјавите за имотната состојба во сите три земји веќе побаруваат голем број на податоци од јавните органи во земјата (види погоре 3.2). Овој процес треба да се воспостави и спроведе во согласност со стандардите за заштита на податоци. Од законодавна гледна точка, јасната правна основа е најважна, притоа имајќи го предвид следново:⁹

- транспарентен и соодветен опсег на податоците што се разменуваат;
- утврдена, ограничена цел за која се користат податоците;
- ограничување на складирањето;
- соодветна доверливост;
- правни лекови во случај на прекршувања.

Се претпоставува дека националните закони и процедури на сите земји потписнички се сообразни со меѓународните стандарди за заштита на податоци, а сообразноста на националните режими за размена на податоци не е предмет на овој документ.

⁷ На пример види одредби од Општата регулатива за заштита на податоци (GDPR): <https://gdpr-info.eu/chapter-5/>.

⁸

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

⁹ <https://gdpr-info.eu/art-5-gdpr/>.

Спогодбата се однесува само на соодветните национални системи за давање изјави. Спогодбата се надоврзува на сообразноста на националната размена на податоци со стандардите за заштита на податоци. Сите принципи имплементирани за националната размена на податоци се применуваат и кај меѓународната размена:

- Делокругот на податоците што се разменуваат на меѓународно ниво е ист како и кај оние што се разменуваат на национално ниво;
- Целта е иста како и кај националната размена;
- Ограничувањата за чување на податоците се исти како и кај националното чување;
- Доверливоста е иста (и е осигурена со член 9 од Спогодбата, на ист начин како и во добро поставената Конвенција на OECD за меѓусебна административна помош за даночни прашања);
- Правните лекови се исти како и кај податоците што се разменуваат на национално ниво.

Токму затоа нема потреба од каква било измена на националните закони за заштита на податоците.

3.3.3 Национален став: обезбедување

Постојат две алтернативи: Земјата од која се бараат податоци ги обезбедува податоците коишто се опфатени со нејзината законодавна рамка во поглед на изјавите за имотна состојба (а – исти податоци) или од земјата се бараат податоци за коишто не се применува законодавната рамка за изјави за имотна состојба (б - дополнителни податоци).

а. Исти податоци

Од гледна точка на земјата од која се бараат податоци и којашто ги обезбедува таквите податоци на земјата барател, ситуацијата е иста: националните закони на земјата што ги обезбедува податоците веќе предвидуваат законска рамка и опсег на податоците што се разменуваат со органот за надзор на изјавите за имотната состојба (= Контактна точка на Спогодбата). Според оваа законска рамка се обработуваат и податоците согласно Спогодбата. Законот за ратификација ќе ја прошири законската рамка на размена на податоци со друга земја и во однос на јавните функционери од другата земја. Како што е утврдено во став 2 од член 3 од Спогодбата:

„[Двете страни] Контактните точки разменуваат информации коишто се достапни во согласност со националните закони на двете Страни за проверка на изјавите за имотната состојба.“

На тој начин, податоците што ги пренесува земјата што ги обезбедува истите остануваат во границите на нејзината национална законска рамка. Токму затоа нема потреба од каква било измена на националните закони за заштита на податоци.

6. Дополнителни податоци

Член 3 став 3 од Спогодбата дава можност за обезбедување на податоци коишто не се предвидени со системот за изјави за имотната состојба на земјата којшто обезбедува податоци, а коишто ги користи системот на земјата барател (на пример, податоци од јавните бази на податоци за авторски права):

„[Една страна] Без да биде во спротивност со став 2 од овој член, едната Контактна точка може доброволно да обезбеди информации на другата Контактна точка што се достапни само во согласност со националниот закон на втората Контактна точка за проверка на изјавите за имотната состојба.“

На пример, врз основа на споредбениот преглед од РАИ во 2016 година, Албанија сè уште не ги користела податоците од регистрите за интелектуална сопственост, додека пак Бугарија веќе ги користела. Во тој случај, ако од Албанија се побарани податоци од страна на Бугарија од регистарот за интелектуална сопственост, Албанија може да одговори на ова барање во согласност со член 3 став 3 од Спогодбата (ако била во сила во тој период).

Најверојатно ниту една од трите земји коишто првично ја потпишале Спогодбата нема да го применуваат член 3 став 3:

- Прво, според едногласното мислење за време на преговорите, опсегот на податоци што се користат за ревизија е сличен, па дури и идентичен во сите три земји.
- Второ, податоците за кои станува збор најверојатно се „основни податоци“ коишто несомнено се користат во сите земји во регионот и преку кој било систем за изјави за имотната состојба, како што се регистрите за бизниси или недвижнини.
- Трето, доброволното обезбедување информации најверојатно е нешто што страните коишто подоцна се приклучуваат кон Спогодбата може да го пробаат, но за првите три земји потписнички доволно е што ја ратификувале Спогодбата во нејзината „основна верзија“ односно без опцијата наведена во став 3.

Сепак, доколку земјите сакаат, може лесно да се обезбеди основа за доброволно обезбедување на податоци. За ова е потребно само експлицитна правна основа во земјата што ги обезбедува податоците за да се спречи каков било правен ризик или недоразбирање без разлика колку и да е мало. На тој начин, законот за ратификација, покрај националните податоци коишто се користат, би требало да ги наведе видовите на податоци што се обезбедуваат на други земји..

3.3.4 Гледна точка на Спогодбата

Конвенцијата на OECD за меѓусебна административна помош за даночни прашања самата по себе е во согласност со стандардите за заштита на податоците, што значи дека и Спогодбата е во согласност со таквите стандарди. Треба да се напомене дека Спогодбата го следи и има речиси истиот текст на Конвенцијата на OECD. Образложението гласи (Буква Г од Преамбулата): „Од оваа причина, оваа Спогодба во голема мера ги користи буквално истите одредби што ги имаат предвидено Советот на Европа и OECD во областа на даноците.“

Во поглед на Конвенцијата на OECD, образложението на Спогодбата гласи:

„Сите поважни меѓународни стандарди за заштита на податоци ги утврдуваат ограничувањата на прекуграничната размена на податоците. Образложението на Советот на Европа/ Конвенцијата на OECD се осврнува на: „Конвенцијата за заштита на поединци во поглед на автоматската обработка на личните податоци“ (ETS 108) на Советот на Европа и „Препораките на Советот за Насоките за управување со заштитата на податоци и прекуграничен проток на лични податоци“ на OECD. Во овој контекст треба да се наведе и Општата Регулатива за заштита на податоци на Европската Унија.

Б. Став 1 и 2 се буквално преземени од член 22 од Конвенцијата на Советот на Европа/OECD за меѓусебна административна помош за даночни прашања, при што упатувањето на „даноци“ овде е заменето со „изјави за имотната состојба“. Односните коментари од Образложението на Конвенцијата се применуваат соодветно.“ (избришани се фусноти)

Треба да се напомене дека меѓународната размена на податоци врз основа на оваа Спогодба е во согласност со судската пракса за заштита на податоците на Европскиот Суд за Човекови Права. Во овој поглед, Образложението гласи: (Буква Ж од член 9):

„Важно е да се наведе дека во неодамнешен случај, Европскиот Суд за Човекови Права^[10] ја одобри меѓународната административна размена на банкарските податоци за цели на верификација на даноците. САД и Швајцарија склучија административен договор за банкарските податоците на 52.000 американски корисници во Швајцарија („Договор 09“). Судот ја разгледа размената на податоци во согласност со овој Договор и не наиде на прекршување на член 8 од Европската Конвенција за Човековите Права (право на почитување на приватниот живот). Во поглед на потребата од мерката, Судот

¹⁰ G.S.V. против Швајцарија, Апликација бр. 28601/11, пресуда од 22 декември 2015 година (достапна само на француски јазик). Види за информации на англиски јазик: Европски суд за човекови права, [Information Note 191](#) – декември 2015 година страница 19.

потенцираше дека, размената на податоци се однесува само на деталите во однос на банкарската сметка на апликантот, односно само на финансиските информации. Не постојат приватни детали ниту податоци поврзани со идентитетот на апликантот коишто би требало да бидат соодветно заштитени доколку постоело потреба од нивна размена“. Во овој поглед, Судот го поздравил високиот степен на проценка применет од страна на швајцарската влада. Судот исто така укажа на неколку ефективни и вистински процедурални гаранции во поглед на размената на податоците достапни на засегнатите граѓани. Покрај тоа, Судот не најде дека поранешната рестриктивна практика на швајцарските органи за работите поврзани со административна соработка во областа на даноците кај апликантот креирале можно легитимно очекување до онаа мера до која апликантот би можел да продолжи да ги инвестира неговите средства, ослободени од секаков надзор од страна на релевантните власти во САД, ниту пак да биде ослободен од можни ретроактивни истраги.“

Сличен е исходот од друга пресуда на Европскиот Суд за Човекови Права во истата година.¹¹ Судот не најде никакво прекршување на приватноста на банкарските информации што холандските органи ги обезбедиле на шпанските даночни органи по барање, меѓу другото, за случај што подлежи на шпанските даноци. Не е одобрена соодветната жалба во врска со тоа.

Исто така постои судска пракса кај Судот за Правда на Европската Унија со која се поддржува меѓународната размена на податоци за цели на оданочување:¹²

„Правото на Европската Унија [...] мора да се толкува на начин на кој на даночниот обврзник од земја членка не му се доделува правото да биде информиран за барањето за помош од таа земја членка упатено до друга земја членка, особено за цели на верификување на информациите од неговата даночна пријава или правото на учество во формулирање на барањето што се упатува до земјата членка од која се бараат информации или правото за учество во испитувањата на сведоци организирани од страна на земјата членка од која се бараат информации.“

Од меѓународна гледна точка или од гледна точка на Спогодбата, не се потребни дополнителни законски барања за поврзување на Спогодбата со националните закони.

¹¹ ECtHR, *Othymia Investments BV* наспрема Холандија, Апликација бр. [75292/10](#), Пресуда од 16 јуни 2015 година.

¹² Пресуда на Големиот судски совет од 22 октомври 2013 година, [ECLI:EU:C:2013:678](#), § 51.

3.3.5 Национално дискреционо право

Земјите членки на Спогодбата се слободни да додадат дополнителни аспекти на процедурата ако сметаат дека тоа е потребно од аспект на нивното национално уставно судство или од општата политика. На пример, законот за ратификација би можел да предвиди доставување на сумарен извештај за годишната меѓународна размена на податоци до органот за заштита на податоци. Исто така треба да се наведе дека во пракса не се применуваат такви посебни карактеристики од страна на земјите членки на Европската Унија во поглед на Конвенцијата на OECD за меѓусебна административна помош за даночни прашања (види погоре **Error! Reference source not found.**).

Во овој поглед, исто како и Конвенцијата на OECD, Спогодбата намерно е дизајнирана како универзален прилагодлив документ, којшто се потпира на разни национални закони и се надоврзува на нивните поединечни особености.

4 Заклучок

Спогодбата е дизајнирана да осигура нејзино самоизвршување, затоа што е речиси идентична со Конвенцијата на OECD за меѓусебна административна помош за даночни прашања. Затоа, во суштина земјите што ја потпишуваат Спогодбата треба само

- да ја одобрат спогодбата со парламентарен закон како што е наложено од нивните национални процедури за ратификација;
- да назначат Контактна точка со закон;
- да ја утврдат функцијата на Контактната точка во однос на правните овластувања на соодветниот државен орган до онаа мера до која е тоа возможно.

Покрај ова, пред ратификацијата на Спогодбата земјите можат да вметнат национални механизми за кои сметаат дека се соодветни за националните практики или политики.

Практиките на земјите членки на Европската Унија со речиси идентичната Конвенција на OECD за меѓусебна административна помош за даночни прашања потврдуваат дека ратификацијата со едноставно одобрување на Спогодбата и назначување Контактна точка е доволно за ратификација на Спогодбата.