

**Shënime shpjeguese në lidhje me
Traktatin Ndërkombëtar për Shkëmbimin e të Dhënave për Verifikimin e
Deklaratës së Pasurive**

Sarajevë, mars 2019

TABELA E PËRMBAJTJES

Vështrim i përgjithshëm i traktatit	3
Preambula	5
Kreu I: Dispozita të përgjithshme.....	8
<i>Neni 1: Qëllimi dhe fusha e veprimit të Traktatit</i>	<i>8</i>
<i>Neni 2: Përkufizime</i>	<i>9</i>
<i>Neni 3: Informacioni i shkëmbyer.....</i>	<i>10</i>
<i>Neni 4: Shkëmbimi i informacionit me kërkesë</i>	<i>10</i>
<i>Neni 5: Shkëmbimi automatik i informacionit.....</i>	<i>13</i>
Kreu II: Shkëmbimi i informacionit.....	14
<i>Neni 6: E drejta për refuzimin e kërkesës</i>	<i>14</i>
<i>Neni 7: Informacioni i hapur dhe aksesit i drejtpërdrejtë</i>	<i>14</i>
<i>Neni 8: Shkëmbimi spontan i informacionit</i>	<i>16</i>
<i>Neni 9: Konfidencialiteti</i>	<i>16</i>
<i>Neni 10: Pikat e Kontaktit.....</i>	<i>19</i>
<i>Neni 11: Shpenzimet.....</i>	<i>20</i>
<i>Neni 12: Gjuha.....</i>	<i>20</i>
Kreu III: Dispozita përfundimtare.....	20
<i>Neni 13: Marrëveshje ose rregullore të tjera ndërkombëtare; Legjislacioni i Bashkimit European</i>	<i>20</i>
<i>Neni 14: Firmosja, ratifikimi, pranimi, miratimi dhe aderimi.....</i>	<i>20</i>
<i>Neni 15: Hyrja në fuqi dhe zbatimi i përkohshëm</i>	<i>21</i>
<i>Neni 16: Amendimi.....</i>	<i>21</i>
<i>Neni 17: Prishja e marrëveshjes</i>	<i>22</i>
<i>Neni 18: Detyrat e Shtetit Depozitar</i>	<i>22</i>

Vështrim i përgjithshëm i traktatit

Pse është i nevojshëm ky traktat?

Shumë zyrtarë publikë të korruptuar e shpenzojnë pasurinë e tyre aktuale **jashtë vendit**: ata blejnë prona të patundshme, kanë biznese ose depozitojnë paratë e tyre në llogari të huaja bankare. Po ashtu, ata i plotësojnë interesat e tyre private duke përdorur kompani të huaja si ndëmjetëse. Për shembull, zyrtarët publikë mund të aplikojnë për një tender në ministrinë e tyre përmes një kompanie që kanë krijuar jashtë vendit. Megjithatë, sot organet e integritetit përgjegjëse për verifikimin e vërtetësisë së deklaratës së pasurisë mund të marrin informacion vetëm në bazat e të dhënave zyrtare **të vendit**. Deri tani, nuk ka mekanizma për organet e integritetit që të shkëmbejnë informacion për kontrollet e tyre administrative me institucionet homologe jashtë.

Si funksionon Traktati?

Rregulli themelor është që organet e integritetit të dy Shteteve Palë mund të shkëmbejnë të dhëna nëse **të dyja** organet e integritetit e përdorin këtë kategori të informacionit për qëllimet e tyre të verifikimit. Gjithashtu, organet e integritetit mund të ofrojnë të dhëna të tjera shtesë që Shteti Palë i përdor për verifikimin e deklaratave të pasurisë. Formulimi i këtij traktati mbështetet shumë tek Konventa për Ndihmë të Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore, e përgatitur nga **Këshilli i Europës dhe OECD** së bashku.

A është shkëmbimi administrativ i të dhënave në përputhje me standardet ndërkombëtare?

Më shumë se **100 vende** kanë shkëmbyer për shumë vite të dhënat “për përcaktimin, vlerësimin dhe mbledhjen e [...] taksave dhe tatimeve”.¹ Traktati ka një fushë veprimi shumë më të ngushtë për të dhënat dhe ka të bëjë vetëm me zyrtarët publikë dhe anëtarët e familjeve të tyre. **Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut** miratoi në një rast të vitit 2015 publikimin online të deklaratave të pasurive.² Po ashtu, gjykata miratoi në vitin 2015 një shkëmbim administrativ ndërkombëtar edhe të të dhënave bankare për qëllime të verifikimit të taksave.³

Si u përgatit ky Traktati?

Ky dokument është produkt i një numri prej tre seminaresh të organizuara në vitin 2015 dhe 2016 dhe i dy takimeve me diskutime në vitin 2018 (Akademia Ndërkombëtare Antikorrupsion, Laxenburg, Austri) dhe në vitin 2019 (Podgoricë, Mali

¹ Adresa e internetit e OECD-së mbi Marrëveshjen Model: [website](#).

² Wypych v. Poland, Kërkesa nr. [2428/05](#), vendimi 25 tetor 2005.

³ G.S.B. v. Switzerland, Kërkesa nr. [28601/11](#), vendimi 22 dhjetor 2015.

i Zi) me përfaqësues të **organeve të integritetit** dhe përfaqësues të Ministrive të Drejtësisë dhe Ministrive të Punëve të Jashtme të vendeve të Europës Juglindore, dhe me përfaqësues të **aktorëve ndërkombëtarë** si Instituti i Bazelit për Qeverisjen (Basel Institute of Governance), Këshilli për Bashkëpunim Rajonal (RCC), Zyra e Kombeve të Bashkuara kundër trafikimit të Drogave dhe Krimin (UNODC), PNUD (UNDP) dhe Banka Botërore (World Bank). Po ashtu, Komisioni Europian dha mendimet e veta me shkrim për këtë Traktat. Delegacionet e Shqipërisë, Bosnje dhe Hercegovinës, Bullgarisë, Malit të Zi, Maqedonisë së Veriut dhe Republikës së Serbisë, si edhe vëzhguesve të Kosovës* dhe Republikës së Moldavisë e përfunduan draftin e traktatit në dy takimet e diskutimeve në vitet 2018 dhe 2019, ndërsa përfaqësuesit e Kroacisë dhe të Rumanisë ofruan mbështetje për përgatitjen e versioneve të mëparshme në vitet 2015 dhe 2016.⁴ Kooperacioni Austriak për Zhvillim financoi përgatitjen dhe diskutimin për traktatin.⁵ Samiti i Ballkanit Perëndimor i udhëheqësve të Bashkimit Europian dhe Ballkanit Perëndimor në vitin 2017 bëri thirrje për miratimin e Traktatit.⁶

* Ky emërtim është pa paragjykuar pozicionin për statusin dhe është në përputhje me Rezolutën 1244/1999 të Kombeve të Bashkuara dhe Opinionin e ICJ-së për Deklaratën e Pavarësisë së Kosovës.

⁴ Iniciativa Rajonale Antikorrupsion (RAI) i është mirënjohës për këshillat dhe mendimet personave të mëposhtëm që kanë dhënë komentet e tyre mbi versionet e mëparshme të këtij drafti të traktatit: ÁdámFöldes, Këshilltar, Njësia e Konventave, Sekretariati i Transparency International; Pedro Gomes Pereira, Specialist i kthimit të pasurive, Instituti i Bazelit për Qeverisjen; Constantine Palicarsky, Punonjës policie për parandalimin e krimin dhe i drejtësisë penale, UNODC; dhe Ivana Maria Rossi, Specialiste e lartë në sektorin financiar, Banka Botërore. Tilman Hoppe (eksperti i antikorrupsionit, Berlin) përgatiti versionin e parë të Traktatit dhe Shënimit Shpjegues; Bardo Fassbender (Profesor i të Drejtës Ndërkombëtare, Universiteti i St. Gallen, Svicër) rishikuan dhe i bënë ndryshime draftit, veçanërisht në lidhje me mekanizmat e të drejtës ndërkombëtare për traktatet dhe për përputhshmërinë me standardet kushtetuese dhe të të drejtave të njeriut.

⁵Mendimet e shprehura në këtë dokument nuk paraqesin domosdoshmërisht mendimet e Kooperacionit Austriak për Zhvillim ose të ndonjë organizate tjetër të përmendur.

⁶Takimi i vendeve të Ballkanit Perëndimor në Trieste, *Declaration by the Italian Chair* (12 korrik 2017): “Pjesëmarrësit mirëpritën deklaratën përfundimtare të arritur në seminar (në shtojcë) që identifikon një numër angazhimesh për të përmirësuar aftësitë për luftën kundër korrupsionit”; *Joint Declaration Against Corruption* (12 korrik 2017): “Qeveritë e vendeve të Ballkanit Perëndimor inkurajohen të nënshkruajnë dhe të miratojnë Iniciativën Rajonale Antikorrupsion të Traktatit Ndërkombëtar për Shkëmbimin e të Dhënave për Deklarimin e Pasurive dhe Konfliktin e Interesave. Krijimi i mekanizmit për shkëmbimin e informacionit midis organeve kombëtare të mbikëqyrjes në vendet e Ballkanit Perëndimor do të forcojë më tej llogaridhënien e zyrtarëve publikë dhe do të përmirësojë më tej kontrollin e korrupsionit në nivel rajonal.”

Preambula

A. Paragrafi i parë i Preambulës është marrë nga Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC) dhe e vendos Traktatin në një kontekst më të gjerë të luftës kundër korrupsionit. Një nga mjetet në këtë luftë është **“deklarata e pasurisë”**: Shumica e vendeve të botës kërkojnë që zyrtarët publikë të bëjnë publike të ardhurat, pasuritë dhe interesat financiare.⁷ Deklarimi i pasurisë bëhet për një numër qëllimesh, më themelori është parandalimi dhe zbulimi i shpërdorimit të detyrës për fitime personale. Deklarata e pasurisë ndihmon edhe për të krijuar një klimë integriteti duke i udhëzuar zyrtarët për parimet dhe mënyrat e sjelljes etike në detyrën publike dhe duke i kujtuar zyrtarët publikë se sjellja e tyre i nënshtrohet shqyrtimit. Për këtë qëllim, në shumë vende organet e ndryshme të integritetit i krahasojnë deklaratat e pasurisë me të dhënat në zyrat kombëtare të regjistrimit të tokës dhe automjeteve, në regjistrat e kompanive private, me informacionin për llogaritë bankare ose me bazën e të dhënave tek taksat dhe tatimet. Një monitorim i tillë shërben si një shtysë për të vepruar në përputhje me rregullat e integritetit.

B. Sidoqoftë, shumë zyrtarë publikë të korruptuar e shpenzojnë pasurinë e tyre aktuale **jashtë vendit**: ata blejnë prona të patundshme, kanë biznese ose depozitojnë paratë në llogari të huaja bankare. Fshehja e kësaj pasurie është relativisht e lehtë për t’u realizuar. Zyrtarët publikë thjesht nuk i deklarojnë këto pasuri në vende të huaja, megjithëse deklarimi i pasurive jashtë vendit është i detyrueshëm sipas shumicës, nëse jo, të të gjitha sistemeve të deklarimit.⁸ E njëjta gjë është e vërtetë edhe për interesat private. Kështu, organet e integritetit përgjegjëse për verifikimin e vërtetësisë së deklaratave të pasurisë kanë nevojë për të pasur akses në informacionin që kanë autoritetet e huaja. Ky traktat do të lehtësojë një shkëmbim të tillë të të dhënave në nivel ndërkombëtar.

C. Në këtë pikë, Konventa e Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit (UNCAC-u) nxit **“bashkëpunimin ndërkombëtar [...]** për çështje civile dhe administrative të lidhura me korrupsionin (Neni 43, pika 1). Në ndryshim nga kjo, nene të tjera të UNCAC–ut për bashkëpunimin ndërkombëtar nuk kanë lidhje me të, sepse ato kanë të bëjnë kryesisht me vepra penale (Kapitulli IV, Nenet 44-50). Për shembull, pika 1 e Nenit 48 të UNCAC parashikon si më poshtë: Shtetet Palë marrin masa efektive për “të shkëmbyer informacionin dhe koordinuar masat administrative dhe masa të tjera të përshtatshme me qëllim identifikimin e hershëm të veprave që mbulon kjo konventë.” Siç mund të shihet, dikush mund të argumentojë që verifikimi i deklaratës së pasurisë është një “masë administrative [...] me qëllim identifikimin e hershëm” të pasurimit të

⁷ Shih për shembull: World Bank a.o., *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure* (2012).

⁸ OECD, *Asset Declarations for Public Officials – A Tool to Prevent Corruption* (2011): Të gjitha rastet e vendeve përfshijnë deklarimin e të ardhurave dhe pasurive “jashtë vendit”.

paligjshëm dhe të veprave të tjera të mbuluara nga UNCAC-u. Sidoqoftë, fokusi i qartë penal i këtij neni 48 (shihni pika 1 e Nenit 43) flet kundër referimit të tij në Preambul, meqë ky traktat ka në thelb verifikimet administrative. Një nen tjetër, neni 52, përmend qartë deklaratat e pasurisë, dhe edhe shkëmbimin ndërkombëtar të të dhënave. Sipas pikës 1 të nenit 43, ky është një nga disa nenet që nuk kufizohen vetëm tek fusha penale, por përfshin edhe masa administrative dhe civile për marrjen dhe kthimin e pasurisë. Megjithatë, formulimi i pikës 5 të tij ndoshta lidhet kryesisht me veprat penale: “Çdo Shtet Palë merr në konsideratë krijimin e [...] sistemeve efektive të deklarimit financiar për zyrtarët publikë [...]. Çdo Shtet Palë mendon për marrjen e masave të tilla që janë të nevojshme për të lejuar autoritetet e veta kompetente të ndajnë atë informacion me autoritetet kompetente në Shtetet e tjera Palë kur është e nevojshme të hetojnë, gjykojnë dhe sekuestrojnë të ardhurat e krijuara nga veprat e përcaktuara në përputhje me këtë Konventë.”

D. **Rezoluta 6/4** e Konferencës së Gjashtë të Shteteve Palë të UNCAC-ut (nëntor 2015) është shumë e rëndësishme në këtë kontekst. Ajo i fton Shtetet Palë “të mendojnë për mundësinë e lidhjes së traktateve, marrëveshjeve ose protokolleve shumëpalëshe, rajonale ose dypalëshe për çështje civile dhe administrative që lidhen me korrupsionin, përfshirë bashkëpunimin ndërkombëtar, për të nxitur kuadrin ligjor për të dhënë ndihmën e ndërsjelltë juridike në kohë dhe mënyrë efektive kërkesave drejtuar për persona fizikë dhe juridikë”; “të informojnë Sekretariatit për personat e emëruar ose institucionet e caktuara, kur është e përshtatshme, si pika kontakti për përdorimin e hetimeve civile dhe administrative kundër korrupsionit, përfshirë për bashkëpunimin ndërkombëtar”; “të punojnë me Sekretariatit dhe organizata të tjera antikorrupsion, donatorë, ofruesit e ndihmës dhe organizatat përkatëse të shoqërisë civile, kur është e përshtatshme, për të nxitur aktivitetet dypalëshe, rajonale dhe ndërkombëtare për të forcuar përdorimin e procedimeve administrative dhe civile kundër korrupsionit, përfshirë seminare për shkëmbimin dhe përhapjen e përvojave përkatëse dhe praktikave të mira”;⁹

E. Më shumë se 100 shtete e kanë përdorur deri tani Marrëveshjen Model të OECD-së “Për shkëmbimin e informacionit për çështje tatimore” mes të tjerave për të shkëmbyer në mënyrë zyrtare të dhënat për “përcaktimin, vlerësimin dhe mbledhjen e [...] taksave”.¹⁰ Autoritetet tatimore që verifikojnë vërtetësinë e deklaratave tatimore përdorin të dhëna nga regjistrat e pronave të patundshme, biznesit, ose llogarive bankare. E njëjta gjë është e vërtetë edhe për Konventën për Ndihmë të Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore, të përgatitur nga OECD dhe Këshilli i Europës në vitin 1988 dhe të ndryshuar me Protokollin në vitin 2010 (ETS 127).¹¹ Ajo lejon

⁹[Resolution](#), po aty, numrat 6, 8, dhe 9.

¹⁰ [website](#) i OECD-së për Konventën.

¹¹ [treaty website](#) i Këshillit të Europës; [treaty website](#) i OECD-së.

shkëmbimin e informacionit mes të tjerave për “vlerësimin, shqyrtimin, mbledhjen” e taksave.¹² Ky është tamam i njëjti informacion që organet e integritetit e përdorin për monitorimin e vërtetësisë së deklaratës së pasurive të zyrtarëve publikë. Në fakt, informacioni i deklaruar në deklaratat e taksave dhe pasurive mbivendoset përsa i përket informacionit financiar (të ardhurat, pasuritë).¹³ Prandaj, për këtë arsye, ndonjëherë janë autoritetet e administratës tatimore që janë përgjegjëse për vlerësimin e deklaratave të pasurive të zyrtarëve publikë. Për shembull, Letonia ose Maqedonia Veriore përdorin këtë model në përputhje me rekomandimet ndërkombëtare.¹⁴ Prandaj, Konventa e Këshillit të Europës/e OECD-së dhe Marrëveshja Model e OECD-së janë pika kryesore reference për çdo instrument për shkëmbimin e të dhënave mes organeve të integritetit. Për këtë arsye, ky Traktat përdor gjerësisht **fjalë për fjalë** të njëjtat dispozita që parashikojnë Këshilli i Europës dhe OECD-ë në fushën e taksave. Megjithatë, ky Traktat ka një fushë veprimi më të ngushtë sesa marrëveshjet për taksat. Për shembull, sipas marrëveshjeve në fushën e taksave dhe tatimeve, të dhënat bankare të të gjithë shtetasve shkëmbehen automatikisht, përfshirë “numrin e llogarisë” dhe “balancën ose vlerën e llogarisë”,¹⁵ ndërsa, sipas këtij Traktati, kjo do të bëhet vetëm për zyrtarët publikë dhe deri në masën që shërben për verifikimin e deklaratave të tyre.¹⁶ Kështu, ky Traktat vepron brenda kuadrit të caktuar të marrëveshjeve ndërkombëtare për bashkëpunimin e administratave tatimore. Komentet në Raportin Shpjegues të Konventës për Ndhmën e Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore janë një burim reference që plotësojnë Shënimet Shpjeguese të këtij Traktati.¹⁷

F. Traktati mbështetet tek **pesë parime themelore**:

¹²*Explanatory Report* për Konventën për Ndhmë të Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore, ndryshuar me Protokollin e vitit 2010, 1 qershor 2011, nr. 14.

¹³ OECD, po aty, faqe 43: “Në masën që deklarimi i zyrtarëve publikë i shërben qëllimit të monitorimit të pasurisë, funksioni i sistemeve të tilla mbivendoset me ato të administratës tatimore. Në fakt, administrata tatimore duhet të jetë organi më kompetent për të monitoruar të ardhurat dhe parandaluar pasurimin nga burime të paligjshme, si rrjedhim të patatuara.”

¹⁴ OECD, Deklaratat e pasurive të zyrtarëve publikë, po aty, faqe 43 dhe 37: “Autoritetet tatimore: Është e rëndësishme që t’u besohet autoriteteve tatimore mbledhja dhe përpunimi i deklaratave të zyrtarëve publikë ku të paktën një nga qëllimet është monitorimi i pasurisë. Shpjegimi është i qartë: monitorimi i të gjitha të ardhurave, jo vetëm ato të zyrtarëve publikë, është përgjithësisht një nga detyrat kryesore të autoriteteve tatimore.”, faqe 38 (shembulli i Letonisë); ReSPA, *Comparative study* – Income and asset declarations in practice (2013), në faqen 103 (shembulli i Maqedonisë Veriore); *Recommendation* i Ballkanit Perëndimor për bërjen publike të financave dhe interesave të zyrtarëve publikë (ReSPA 2014), Rekomandimi E.3: “Për arsye të efikasitetit, ekspertiza financiare ekzistuese e tillë si e administratës tatimore mund të përdoret për auditime financiare.”

¹⁵ Neni 2 (2) d, Këshilli i Bashkimit Europian, *Amending Protocol* i marrëveshjes midis Komunitetit Europian dhe Konfederatës së Zvicrës që parashikon masa ekuivalente me ato të përcaktuara në Direktivën e Këshillit 2003/48/EC për tatimin e të ardhurave nga kursimet në formën e pagesave të interesit, 21 maj 2015.

¹⁶ Jo të gjitha vendet përdorin informacionin bankar për qëllime të verifikimit, shihni për shembull Studimin Krahasues të ReSPA-s, po aty, faqe 12.

¹⁷*Explanatory Report*, po aty.

- Shkëmbimi administrativ i të dhënave kufizohet për qëllime të verifikimit të deklaratave tatimore (Neni 1);
- Bashkëpunimi **vullnetar** (Neni 6);
- Zbatueshmëria në një shkallë të ndryshme e **sistemeve të deklarimit** (Neni 1, pika 2);
- Shkëmbimi i të dhënave kufizohet tek **kuadri ligjor** i të dy Palëve, të Palës kërkuese dhe Palës që i drejtohet kërkesa (Neni 4, pika 2 (c), Neni 6, pika 1);
- Nbrojtja e të dhënave dhe **konfidencialiteti** (Neni 9).

Kreu I: Dispozita të përgjithshme

Neni 1: Qëllimi dhe fusha e veprimit të Traktatit

A. Fjalja 1 e Pikës 1 e bën të qartë se Traktati është një çështje e bashkëpunimit **administrativ**, siç është për shembull, Konventa e Këshillit të Europës/OECD-së për Ndihmën e Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore sipas Nenit 1 të saj.

B. Fjalja 2 e Pikës 1 është marrë nga neni 1 i Marrëveshjes Model të OECD-së. Ajo e ngushton zbatimin e këtij traktati në verifikimin administrativ të deklarimit të interesave financiare dhe interesave private të zyrtarëve publikë.

C. Të gjitha sistemet e **taksave** në botë janë të ndryshme në lidhje me atë që kë taksojnë, mbi bazën e cila kushteve, dhe përmes cila procedurave administratat tatimore mbledhin taksat dhe monitorojnë përputhshmërinë. Dallimet mund të jenë të mëdha: ndërsa në disa vende deklarata e taksave konsiderohet që përmban të dhëna personale konfidenciale, në disa vende të tjera ato bëhen publike (p.sh. Finlandë, Norvegji). Një shembull tjetër është se disa vende i bëjnë favor në taksat bashkimeve të së njëjtës gjini, ndërsa të tjerët nuk e bëjnë këtë, bile edhe i penalizojnë bashkime të tilla. Këto dallime janë të pavenda kur vendet shkëmbejnë me njëri tjetrin të dhëna në fushën e taksave.¹⁸ Marrëveshja Model e OECD-së zbatohet për një nga kategoritë e mëdha të taksave (sipas Nenit 3 të saj). E njëjta gjë parashikohet edhe në Nenin 2 të Konventës së Këshillit të Europës/OECD-së (ETS 127).

D. Është e qartë se e njëjta qasje zbatohet edhe në fushën e **deklaratave të pasurisë**. Të gjitha sistemet e deklarimit të pasurisë kanë ndryshime në detaje të mëdha apo të vogla. Megjithatë, të gjitha ato i shërbejnë të njëjtit qëllim: rritja e integritetit përmes transparencës së interesave financiare dhe personale të zyrtarëve

¹⁸ Shihni për shembull rastin e Suedisë dhe Liberisë, që kanë arritur një "Marrëveshje për shkëmbimin e informacionit në lidhje me çështje tatimore" mbështetur tek Marrëveshja Model e OECD-së, [website](#) i OECD-së.

publikë dhe personave të afërt me ta. Sa i përket sanksioneve, Marrëveshja Model e OECD-së parashikon shkëmbimin e të dhënave pavarësisht nëse zbatohet ose nuk zbatohet fare asnjë sanksion “sipas ligjeve të Palës që i drejtohet kërkesa” (Neni 5, pika 1 e Marrëveshjes Model). Ky Traktat përdor të njëjtën qasje tek pika 2 e Nenit 1.

E. Të gjitha vendet në Europën Jugore, Qendrore dhe Lindore kanë forma të caktuara të kuadrit ligjor për deklarimin e pasurisë të zyrtarëve publikë. Shumë vende të Europës Perëndimore dhe jashtë Europës gjithashtu e kanë këtë kuadër ligjor. Sidoqoftë, ka një **numër të vogël** vendesh në botë pa një sistem deklarimi. Në rast se ndonjë prej këtyre vendeve mund të dëshirojë të mbështesë shkëmbimin ndërkombëtar të të dhënave, pika 3 e parashikon këtë alternativë. Kjo mund të jetë e rëndësishme për vende të tilla si Lihtenshteini, që nuk ka sistem të deklarimit të pasurisë,¹⁹ por mund të jetë i interesuar të mbështesë përpjekjet e shteteve të tjera për rritjen e integritetit.

Neni 2: Përkufizime

A. Përkufizimet e dhëna tek gërma a deri tek gërma c pasqyrojnë punën e bërë nga Këshilli i Europës/GRECO,²⁰ OECD,²¹ UNODC,²² dhe Banka Botërore,²³ si edhe organizatat rajonale si Organizata e Shteteve Amerikane (OAS),²⁴ Iniciativa Rajonale Antikorrupsion (RAI)²⁵ ose Shkolla Rajonale e Administratës Publike (ReSPA).²⁶

B. Ashtu siç ndodh me deklaratat tatimore,²⁷ ka verifikime të shënjestruara dhe të rastësishme të deklaratave të pasurisë. Për shembull, aty ku GRECO gjeti se mungonin mekanizmat e verifikimit, ajo rekomandoi “shoqërimin e sistemit të deklarimit me një mekanizëm kontrolli efektiv (përfshirë verifikime të rastësishme)”.²⁸ Gjithësesi, ky Traktat zbatohet kryesisht vetëm për verifikime **të shënjestruara**, me objektiv të përcaktuar qartë (shihni pikën 1 të Nenit 4).

¹⁹ Shihni Raportin e Vlerësimit të GRECO-s për Lihtenshteinin ([Eval I/II Rep \(2011\) 1E](#)), pika 110.

²⁰ GRECO, Mësimet e nxjerra nga tre raunde vlerësimi (2000-2010), 2012, f. 14; Raundi i katërt i vlerësimit përfshin “deklaratat e pasurive, të ardhurave dhe interesave”; Projekti i Këshillit të Europës për Partneritetin Lindor, [Practitioner manual](#) për përpunimin dhe analizimin e deklaratës së të ardhurave dhe të pasurive të zyrtarëve publikë, 2014.

²¹ OECD, Deklaratat e pasurive të zyrtarëve publikë, po aty.

²² World Bank/UNODC Stolen Asset Recovery Initiative, [Income and Asset Declarations \(AD\): Tools and Trade-offs](#), 2012; World Bank Group/UNODC Stolen Asset Recovery Initiative, Public Office, Private Interests, po aty.

²³ Po aty.

²⁴ Ligji model për deklarimin e interesave, të ardhurave, pasurive dhe detyrimeve të personave që kryejnë funksione publike, 2013, [SG/MESICIC/doc.344/12 rev. 2](#).

²⁵ RAI, Regulla dhe përvoja për çështje të integritetit (Rules and Experiences on Integrity Issues), 2012.

²⁶ Rekomandimi i Ballkanit Perëndimor për Deklaratën Financiare dhe të Interesave të Zyrtarëve Publikë (2014), po aty.

²⁷ Shihni për shembull: OECD, [Use of Random Audit Programs](#) (2004), 51 faqe.

²⁸ Shihni për shembull Raportin e Vlerësimit të GRECO-s për Bosnje dhe Hercegovinën ([Eval IV Rep \(2015\) 2E](#)), rekomandimi v.

C. Neni 10 jep detaje të detyrave të **Pikave të Kontaktit**.

Neni 3: Informacioni i shkëmbyer

A. Neni 3 rendit kategoritë e informacionit që palët mund të shkëmbejnë me njëra tjetrën në parim. Regjistrat për kompanitë, trustet dhe ente të tjera të ngjajshme janë themelore për të zbuluar nëse pasuritë e vëna në mënyrë të paligjshme mbahen jodrejtëpërdrejtë përmes një ose më shumë korporatave ose jokorporatave ose mënyrave të tjera ligjore në të cilat deklaruesi ose familja e tij/saj është pronari përfitues.

B. Për aq kohë sa kategoritë e informacionit të përdorur nga të dyja Palët janë të njëjta, ato i shkëmbejnë të dhënat.

C. Pika 2 nuk pengon një Palë të ofrojë vullnetarisht të dhëna që vetëm Pala tjetër mund të përdorë për verifikimin e deklaratave të pasurisë. Për shembull, Pala A mund të ketë akses tek regjistri (i hapur) i pronësisë intelektuale, por mund të mos i përdorë të dhënat për qëllimin e verifikimit të deklaratave të pasurisë në vendin e vet. Pala A mund t'ia ofrojë vullnetarisht këto të dhëna Palës B, nëse Pala B ka të drejtë t'i marrë këto të dhëna në përputhje me legjislacionin e vet të brendshëm.

Neni 4: Shkëmbimi i informacionit me kërkesë

A. Ky nen ka ndjekur modelin e nenit 5 të Marrëveshjes Model të OECD-së. Konventa e Këshillit të Europës/OECD-së (ETS 127) parashikon një mekanizëm të ngjajshëm në nenin 5 të saj. Të dyja dispozitat varen në praktikë nga parimi i reciprocitetit:²⁹ Pikat e Kontaktit do të vazhdojnë të shkëmbejnë informacion nëse mbështetja është e ndërsjelltë përgjatë kohës. Pavarësisht marrëveshjeve dypalëshe rast pas rasti, neni 4 zbatohet kryesisht për verifikimet e shënjestruara.

B. Sapo një organ i integritetit ka një indikacion se në cilin **vend të huaj** mund të kenë shpenzuar pasurinë (e padeklaruar) e tyre një ose disa zyrtarë publikë, është e qartë se bashkëpunohet me këtë vend për shkëmbimin e të dhënave. Megjithatë, nëse nuk ka një indikacion të tillë, ngrihet pyetja e mëposhtme: A duhet që organi i integritetit t'u dërgojë kërkesë për informacion vendeve të huaja dhe nëse po, tek cila vende? Vendet mund të përzgjidhen edhe mbi bazën e kritereve të mëposhtme:

- **Kufij të përbashkët:** Shtetasit e vendeve të caktuara fqinje shpesh i shpenzojnë paratë e tyre përtej kufirit, veçanërisht kur udhëtimi përtej kufirit është më i lehtë.

²⁹ Shihni për shembull Robert O. Keohane, Reciprociteti në marrëdhëniet ndërkombëtare, Organizata Ndërkombëtare (Reciprocity in international relations, International Organization) (1986), V. 40, Nr. 1, f. 1-27.

- **Gjuha:** Kur shtetasit dhe/ose bizneset në një vend të huaj flasin të njëjtën gjuhë si në vendin e vet, kjo e bën më të lehtë investimin e huaj nga ana e zyrtarëve publikë.
- **Tërheqja** për investimet: Disa vende në një rajon mund të jenë destinacione më tërheqëse për investime në kategori të caktuara të pasurive. Për shembull, Kroacia ose Mali i Zi kanë prona interesante në bregdet për investime nga të huajt që janë shtetas të vendeve fqinje. Kalimi i lehtë i kufirit dhe ngjajshmëria e gjuhëve janë elementë nxitës shtesë. Po ashtu, Austria tradicionalisht mund të shihet si një qendër financiare që kujdeset për nevojat e klientëve nga Ballkani ose Europa Lindore sepse ka disa banka të veta që kanë degët e tyre në rajon.
- **Modelet:** Analizat e bëra nga autoritetet tatimore, njësitet e luftës kundër pastrimit të parave dhe vetë organi i integritetit mund të tregojnë disa destinacione të caktuara që kanë rezultuar tërheqëse për shtetasit për të fshehur pasurinë e tyre në të shkuarën.
- **Informacioni spontan** mund të nxisë gjithashtu një kërkesë për informacion të mëtejshëm (shihni më poshtë komentet tek Neni 8).
- **Kampioni i rastësishëm:** Zyrtarët publikë gjithmonë i kundërshtojnë modelet dhe logjikën e investimit të pasurisë të tyre (të padeklaruar). Ata preferojnë zona të caktuara për arsye personale ose për shkak të lidhjeve individuale. Sidoqoftë, organet e integritetit do të jenë të gjendje të mbështesin kërkesat e tyre mbi bazën e kampionit të rastësishëm brenda disa kufijve: do të ishte thjesht joproporcionale të dërgohen kërkesa për informacion për 100 zyrtarë publikë tek një numër i madh vendesh të huaja. Në shumicën e rasteve, organet e integritetit në këto vende të huaja bëjnë shumë përpjekje për të nxjerrë të dhëna për verifikimin e deklaratave të zyrtarëve të tyre publikë.

C. Pika 3 është marrë nga pika 2 e Nenit 5 të Marrëveshjes Model të OECD-së. Në këtë kontekst, pika 1 e Nenit 6 është e rëndësishme. Organet e integritetit në vende të ndryshme kanë akses në lloje të ndryshme të informacionit.³⁰ Pala së cilës i kërkohet informacion është e detyruar të japë vetëm atë informacion në të cilin ka **akses ligjor** organi i integritetit. Nëse organi i integritetit të Palës që i drejtohet kërkesa ka akses, për shembull, vetëm tek regjistri i pronave të paluajtshme, i biznesit dhe i regjistrimit të automjetit, ajo nuk është e detyruar t'i japë informacion Palës kërkuese

³⁰ Shih për shembull Raportin e Vlerësimit të GRECO-s për Estoninë (*Greco Eval II Rep (2003) 4E*), pika 54: "Disa bashkëbisedues mendonin se kompetencat e tyre ishin të pamjaftueshme sepse në praktikë ishte e vështirë të merrnin të dhënat e nevojshme për qëllime të verifikimit." Prandaj GRECO rekomandoi "të rishikohet sistemi i deklarimit të pasurive dhe konfliktit të interesave të zyrtarëve publikë në lidhje me aksesin në informacionin e domosdoshëm për të bërë kontrollin e deklaratave të tilla" (Rekomandimi ix).

nga regjistri i llogarive bankare. Gjithësesi, për sa kohë e lejojnë ligjet e Palës që i kërkohet informacioni, kjo Palë mund ta japë këtë informacion vullnetarisht. E njëjta gjë është e vërtetë edhe për informacionin “që ka ose kontrollon një person në juridiksionin e Palës që i drejtohet kërkesa”: nëse organi i integritetit që i kërkohet informacioni nuk ka akses në një informacion të tillë, ai nuk mund ta japë atë (pika 1 e Neni 6). Pika 3 nuk i kërkon Palës kërkuese të tregojë “arsyet që e bëjnë të besojë se informacioni i kërkuar mbahet në Palën që i drejtohet kërkesa (Neni 5, pika 5 lit. d Marrëveshja Model e OECD-së). Ky Traktat fokusohet tek të dhënat e mbajtura në regjistrat shtetërorë; pa dyshim që informacioni në bazat e të dhënave shtetërore të Palës që i drejtohet kërkesa mbahet gjithashtu në regjistrat shtetërorë. Verifikimi i deklaratave tatimore përdor një bazë më të gjerë të informacionit. Prandaj, Marrëveshja Model e OECD-së përmban një nen shtesë.

D. Pikat 4 dhe 5 janë marrë nga pika 6 e Neni 5 të Marrëveshjes Model të OECD-së.

E. Pika 7 e bën të qartë se kërkesa për informacion mund të mos lidhet vetëm me një zyrtar publik, por mund të përmbajë një **listë** me zyrtarë publikë të zgjedhur në mënyrë rastësore. Për shembull, raportet në media mund të shkruajnë për një numër të madh të politikanëve të huaj nga vendet A dhe B që kanë prona në bregdet në vendin C. Vendet A dhe B mund të kenë interes të verifikojnë, të paktën për një numër të zyrtarëve të tyre publikë, nëse këto prona nuk janë deklaruar në deklaratën e pasurive (shihni për këtë rast edhe komentin tek Neni 8). Në këtë kontekst duhet të vihet në dukje se Direktiva e re e BE-së 2014/107/EU për “shkëmbimin e detyrueshëm automatik të informacionit në fushën e tatimeve” parashikon një shkëmbim të automatizuar vjetor të të dhënave për të gjithë të huajt me llogari bankare, përfshirë edhe balancën ose vlerën e llogarisë.³¹ Shkëmbimi i informacionit bëhet pavarësisht faktit nëse llogaritë bankare janë deklaruar si duhet për qëllime të taksave ose jo. E njëjta gjë është e vërtetë edhe për marrëveshjen e re midis Bashkimit Europian dhe Zvicrës për shkëmbimin e të dhënave për taksat.³² Pas këtij traktati, shkëmbimi i të dhënave është sigurisht një masë më pak ndërhyrëse, në terma të shifrave dhe ndjeshmërisë së informacionit (shihni komentin E tek Preambula).

F. Pika 8 i referohet një formulari kërkesë që përdoret nga pala kërkuese, format i cili i bashkangjitet si shtojcë traktatit. Ky formular synon të lehtësojë kërkesat. Ai mund të ndryshohet në çdo moment nga Pikat e Kontaktit mbi bazën e marrëveshjes

³¹ Neni 1, pika 2 (b), [Council Directive 2014/107/EU](#) 9 dhjetor 2014 ndryshon Direktivën 2011/16/EU në lidhje me shkëmbimin automatik të informacionit në fushën e tatimeve.

³² Këshilli i Bashkimit Europian, [Amending Protocol](#) i Marrëveshjes midis Bashkimit Europian dhe Konfederatës së Zvicrës që parashikon masa ekuivalente me ato të parashikuara në Direktivën e Këshillit 2003/48/EC për tatimin e të ardhurave nga kursimet në formën e pagesave të interesit, 21 maj 2015.

dypalëshe ose shumëpalëshe. Më poshtë është shembulli i një formulari kërkesë të plotësuar:

1.	Pika e Kontaktit që bën kërkesën:	Agjencia Antikorrupsion, vendi X
2.	Detajet e kontaktit (email, numër telefoni):	declarations@ACA.x , +386-879 09 883
3.	Emri/pozicioni i personit:	Mr. Vlad Miller, Senior Inspector
4.	Emri i deklaruesit:	Ms. СофрнјаБейкер
5.	Emër tjetër, transliterim (et):	Ms. Sophia Baker / Sofia Bakr / Sofija Bakr
6.	Data e lindjes (DD/MM/VVVV):	06/08/1975
7.	Kombësia	X
8.	Gjinia	Mashkull <input type="checkbox"/> Femër <input type="checkbox"/>
9.	Mjeti personal i identifikimit (lloji dhe numri):	Numri i shtetasit: C74KJML
10.	Lloji i verifikimit:	I shënjestruar <input type="checkbox"/> I rastësishëm <input type="checkbox"/>
11.	Arsyeja e deklarimit (pozicioni zyrtar, anëtar i familjes së zyrtarit publik)	Kryetari i Bashkisë i Citygrad
12.	Çfarë informacioni kërkohet? (emri i kompanisë, targa e automjetit, etj):	A ka deklaruesi aksione të kompanisë në vendin tuaj nën emrin “Bakr Ltd.” (ose emër tjetër)? Deklaruesi është gjithashtu pronar i “Construction Ltd.” në vendin kërkues. A ka “Construction Ltd.” aksione të “Bakr Ltd.” në vendin tuaj?
13.	Ju lutemi kaloni informacionin me anë të:	Email <input type="checkbox"/> Faks <input type="checkbox"/> Letër <input type="checkbox"/> Tjetër <input checked="" type="checkbox"/> <u>Telefon</u>
14.	Komente shtesë:	Asnjë

Neni 5: Shkëmbimi automatik i informacionit

Neni 5 mbështetet tek neni 5A i “Protokollit Model për Qëllim të Lejimit të Shkëmbimit Automatik dhe Spontan të Informacionit i TIEA [Marrëveshja për Shkëmbimin e Informacionit për Tatimet]” i OECD-së.³³ Për shkëmbimin e automatizuar të të dhënave tatimore në kuadër të Direktivës së BE-së shihni më sipër Nenin 4, komentin F. Duhet të përmendet që Konventa e Këshillit të Europës/OECD-së (ETS 127) në nenin 6 të saj parashikon gjithashtu “shkëmbimin automatik të

³³ [Model Protocol](#) i vitit 2015.

informacionit”. Por ende nuk është e qartë nëse vendet do ta përdorin apo jo këtë instrument. Ndërsa në fushën e taksave, shkëmbimi automatik i informacionit në një shkallë të gjerë është punë e zakonshme për administratat tatimore (shihni komentin F më sipër, Direktiva e BE-së), nuk ndodh kështu për verifikimin e deklaratave të pasurive. Sidoqoftë, ky traktat e parashikon një mundësi të tillë, nëse në të ardhmen del nevoja për shkëmbimin automatik të të dhënave.

Kreu II: Shkëmbimi i informacionit

Neni 6: E drejta për refuzimin e kërkesës

A. Pika 1 parashikon një listë me arsye për refuzimin e kërkesës. “Rendi publik” në pikën c i referohet veçanërisht informacionit të rëndësishëm për interesa themelore të Palës së cilës i drejtohet kërkesa.³⁴ Po ashtu, Palët mund të refuzojnë të plotësojnë kërkesat për informacion për shkak të **sasisë** (gërma d). Kjo mund të jetë e rëndësishme nëse një vend i caktuar “përmbytet” me kërkesa.

B. Gërmat a deri në c të pikës 1 janë marrë pak a shumë fjalë për fjalë nga neni 7, pikat 1, 2 dhe 4 të Marrëveshjes Model të OECD-së. Pikat 3, 5 dhe 6 të Marrëveshjes Model të OECD-së nuk janë të rëndësishme në kontekstin e deklaratave të pasurive. Gërmat d dhe e marrin në konsideratë ngarkesën e punës dhe kufijtë e mundshëm për marrjen e të dhënave me të cilët mund të përballen organizatat e integritetit. Shihni gjithashtu komentin D tek Neni 4.

Neni 7: Informacioni i hapur dhe akses i drejtpërdrejtë

A. Disa informacione të rëndësishme për verifikimin e deklaratave të pasurisë janë **të hapura** për publikun. Për shembull, në Kroaci, “Regjistri i Biznesit” mund të shihet pa pagesë dhe bën të mundur kërkimin e informacionit në gjuhën kroate dhe angleze.³⁵ Informacioni është i disponueshëm edhe për një organ integriteti të një vendi tjetër. Megjithatë, Traktati e vendos përdorimin e këtij informacioni në një bazë të fortë ligjore dhe i jep kompetencë organit të huaj të integritetit. Pika 1, fjalia 2 parashikon si më poshtë: të dhënat që janë të disponueshme për të gjithë mund të përdoren jashtë kufizimeve të Nenit 9. Është e rëndësishme në këtë kontekst të mbahet parasysh ajo praktikë në fuqi e **Gjykatës Europiane për të Drejtat e Njeriut** që e paraqet informacionin e përfshirë në deklaratat e pasurisë në burime të hapura (shihni më poshtë komentin H për Nenin 9).

B. Pika 2 synon lehtësimin e përpjekjeve për kërkesa të drejtuara nga **përdorues të huaj**. Regjistri qendror mund të përfshijë informacion ndër të tjera për gjuhët në të cilat mbahen bazat e të dhënave dhe për cilat parametra mund të bëhet kërkimi.

³⁴ Marrëveshja Model e OECD-së, Komentin 46 për Nenin 5.

³⁵<http://www1.biznet.hr/HgkWeb/do/fullSearch>.

C. Pika 3 ndjek të njëjtin arsyetim si pika 1. Në parim, kur një shtetas i një Pale mund të ketë akses në informacion, Pala mund t’ia japë këtë mundësi edhe organit të integritetit të një Pale tjetër pjesëmarrëse në Traktat.

D. Pika 4 jep një karakteristikë shtesë në kontekstin e të dhënave të hapura. Sapo të dhënat janë të hapura për publikun e gjerë, ato mund të përdoren për çdo qëllim, jashtë parashikimeve të Nenit 1 dhe Nenit 9. Për shembull, “standartet ndërkombëtare të luftës kundër pastrimit të parave kërkojnë që bankat të kenë sisteme të menaxhimit të riskut për të identifikuar nëse klientët janë PEP [Persona të Ekspozuar Politikisht]. Bankat përgjithësisht kryejnë kontrolle përpara se të vendosin marrëdhënie pune me një klient të ri.”³⁶ Në këtë kontekst, “formulari i deklaratës së huaj siguron një pasqyrë të rëndësishme në kohë që banka mund ta përdorë për të bërë krahasimin me informacionin e ofruar nga klienti ose me aktivitetin financiar.”³⁷ Për të bërë më të lehtë aksesin, organet e integritetit mund të sigurojnë një përkthim në anglisht të formularit të deklaratës në faqen e internetit të tyre, kështu që çdo i huaj që shikon formularët e deklaratave në internet do të gjente të paktën një version në anglisht. Një alternativë më e avancuar do të ishte për shembull sistemi në Gjeorgji, ku një ndërfaqe me përdorim në dy gjuhë e ofron të gjithë informacionin në gjuhën gjeorgjiane dhe angleze.³⁸ Kështu për shembull, një bankë gjermane për një klient të ri të huaj duhet të kontrollojë nëse deklarata e pasurisë së klientit në vendin e tij/saj jep ndonjë informacion. Një shembull tjetër është rasti i OJQ-ve franceze që tregojnë se zyrtarë të lartë publikë nga vende të ndryshme afrikane “kishin përfituar miliona euro pasuri në Francë që nuk mund të ishin rezultat i rrogave të tyre zyrtare.”³⁹

E. **Transliterimi** i emrave ndërmjet gjuhëve që përdorin shkronja të ndryshme në alfabetet e tyre (p.sh. alfabeti cirilik, arab, latin) është një çështje që duhet të merret në konsideratë në praktikë. Në disa vende ka tabela zyrtare të transliterimeve (për shembull për drejtshkrimin e një emri që në origjinal është me shkronja të alfabetit cirilik dhe shkruhet me shkronja latine). Gjithësesi, nuk mund të pritët gjithmonë që transliterimi të ndjekë udhëzimet zyrtare (ose edhe gjysëm-zyrtare). Kështu, për shembull, një kërkesë e Serbisë drejtuar Kroacisë duhet të përmbajë një njoftim në lidhje me shkrimin e mundshëm me gërma të alfabetit latin të emrit të zyrtarit publik (shihni Shtojcën tek Traktati: Formulari i kërkesës).

³⁶ World Bank/Ivana Rossi, *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons* (2012), faqe 8.

³⁷ World Bank, *Politically Exposed Persons, Preventive Measures for the Banking Sector* (2010), English/Russian, faqe xvii/Rekomandimi 3.

³⁸<http://declaration.gov.ge/>.

³⁹ Global Witness a.o., *Press release 31 January 2008*, “Franca duhet të rihapë hetimet për rryshfetet e pretenduara nga udhëheqësit afrikanë” (“France must re-open probe into alleged graft by African leaders”).

Neni 8: Shkëmbimi spontan i informacionit

Ky nen është marrë fjalë për fjalë nga “Protokolli Model për qëllime të lejimit të shkëmbimit automatik dhe spontan të informacionit sipas TIEA”, neni 5B.⁴⁰ Për shembull, raportet në media mund të zbulojnë se “shumë politikanë” dhe “zyrtarë të rangjeve të larta” të një vendi A kanë “prona në zona turistike” në vendin B.⁴¹ Në këtë rast, Pika e Kontaktit e vendit B mund të sinjalizojë Pikën e Kontaktit në vendin A për rrezikun që disa prej këtyre pronave mund të mos jenë deklaruar në vendin A. Pika e Kontaktit e vendit A mund ta ndjekë këtë informacion spontan duke bërë një krahasim të listës së zyrtarëve të lartë (ose një kampioni të rastësishëm) dhe regjistrin të pronave të patundshme të vendit B. Po ashtu, informacioni spontan mund të ketë të bëjë me raste individuale. Në mënyrë të ngjajshme, marrëveshje të tjera shtesë për procedurat sipas Fjalisë 2 të Nenit 8 janë thjesht opsionale. Duhet të përmendet se edhe Konventa e Këshillit të Europës/OECD-së (ETS 127) parashikon gjithashtu shkëmbimin spontan të informacionit në Nenin 7 të saj.

Neni 9: Konfidencialiteti

A. Të gjitha **standardet kryesore ndërkombëtare** për mbrojtjen e të dhënave përcaktojnë disa kufij për shkëmbimin ndërkombëtar të të dhënave. Raporti Shpjegues i Konventës së Këshillit të Europës/OECD-së i referohet:⁴² Konventës së Këshillit të Europës për “Mbrojtjen e Individëve për Përpunimin automatik të të dhënave personale”(ETS 108)⁴³ dhe “Rekomandimeve të Këshillit në lidhje me Udhëzimet për Mbrojtjen e privatësisë dhe kalimit ndërkufitar të të dhënave personale” të OECD-së.⁴⁴ Në këtë kontekst mund të përmendet edhe Rregullorja e Përgjithshme për Mbrojtjen e të Dhënave Personale e Bashkimit Europian.⁴⁵

B. Pikat 1 dhe 2 janë marrë fjalë për fjalë nga Neni 22 i **Konventës së Këshillit të Europës/OECD-së** për Ndihmë të Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore, me ndryshimin që fjala “tatime” është zëvendësuar me termin “deklarimi i pasurive”. Kështu, këtu zbatohen edhe komentet përkatëse tek Raporti Shpjegues i Konventës.⁴⁶ Termi “sekret” tek Konventa e Këshillit të Europës/OECD-së nuk kuptohet në sensin e “ligjeve për mbrojtjen e sekretit shtetëror”,⁴⁷ por në kuptimin e privatësisë dhe

⁴⁰ Po aty; shih gjithashtu OECD, *Module on Spontaneous Exchange of Information* (2006).

⁴¹ Shihni për shembull: Agjencia Ballkanike e Pavarur e Lajmeve (22 March 2013), “Rusët i kanë nxjerrë për shitje pronat që kanë në Malin e Zi” (“Russians put properties owned in Montenegro for sale”).

⁴² *Explanatory Report* për Konventën për Ndihmë të Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore, ndryshuar me Protokollin e vitit 2010, tek nr. 216.

⁴³ www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108.

⁴⁴ www.oecd.org/internet/ieconomy/privacy-guidelines.htm.

⁴⁵ Rregullorja (EU) 2016/679.

⁴⁶ Raporti shpjegues i konventës, po aty, tek nr. 216.

⁴⁷ Shihni për shembull Ligjin e Kroacisë të vitit 2007 për të Dhënat Sekrete, që bën dallimin për kategoritë “Top sekret, sekret, konfidencial, i kufizuar” (Neni 4).

mbrojtjes së të dhënave personale.⁴⁸ Për të shmangur çdo ngatërresë me “sekrete shtetërore”, ky traktat në vend të fjalës sekret përdor fjalën “konfidencialitet”. Konventa e Këshillit të Europës lejon përdorimin e shkëmbimit të informacionit edhe për “zbatimin ose ndjekjen penale në lidhje me [...] tatimet”. Në fushën e tatimeve, veprat që lidhen me deklarimet e gabuara të taksave kanë të bëjnë në shumicën e rasteve me evazion penal fiskal. Në fushën e deklarimit të pasurive, vepra të tilla në shumicën e rasteve kanë të bëjnë me dhënien e informacionit fals.⁴⁹ Gjithësesi, në shumicën e rasteve, veprat janë disiplinore ose administrative.⁵⁰

C. Neni 8 i Marrëveshjes Model të OECD-së dhe pika 2 e Nenit 6 e marrëveshjes së re midis Komunitetit European dhe Zvicrës për shkëmbimin e të dhënave për tatimet⁵¹ përmbajnë parashikime të ngjajshme për **mbrojtjen e të dhënave**.

D. Në pjesën më të madhe të rasteve, Palët do të ofrojnë të dhëna jo për shtetasit e vet, por për një **të huaj**, d.m.th. një zyrtar publik i një pale tjetër. Gjithësesi, kjo nuk do të thotë që niveli i mbrojtjes së të dhënave të jetë më i ulët: standardet e privatësisë zbatohen për të gjithë personat, shtetas të atij vendi apo të huaj. Më tej, zyrtarët publikë mund të kenë edhe shtetësi të dyfishtë (p.sh. moldave dhe rumune), ose anëtarë të familjes së tyre mund të jenë shtetas të huaj. Në raste të tilla, ata mund të jenë shtetas të një Pale që i japin të dhëna Palës ku zyrtari publik ka pozicionin e tij/saj.

E. Në vazhdim të pikës 3 të Nenit 16 të Marrëveshjes Model të OECD-së, pika 2 e Nenit 17 garanton që detyrimet e një Pale të parashikuara në Nenin 9 mbeten në fuqi edhe pasi kjo Palë ka dalë nga Traktati. I njëjti rezultat do të ishte për të gjitha Palët nëse Traktati si i tillë do të përfundonte në përputhje me parashikimet në Nenin 54, gërma b e Konventës së Vienës për të Drejtën e Traktateve.

F. Një vend që dëshiron të përdorë informacionin e marrë sipas këtij Traktati në një hetim penal që nuk lidhet me deklarimin e pasurisë, do të duhet të nisë që nga fillimi një procedurë të veçantë për **ndihmën e ndërsjelltë juridike** në çështje penale. Në këtë rast, Pala që i drejtohet kërkesa përsëri mund të refuzojë të bashkëpunojë sipas parashikimeve të dispozitave të mekanizmit të ndihmës së ndërsjelltë juridike në çështje penale, edhe nëse ka ofruar të njëjtin informacion tashmë sipas këtij Traktati. Për shembull, shkëmbimi i informacionit në kuadër të këtij Traktati mund të zbulojë se një zyrtar publik i një vendi A nuk ka deklaruar pronësinë e një prone të patundshme në vendin B. Informacioni mund të përdoret në një hetim kundër zyrtarit publik për

⁴⁸ Raporti shpjegues i konventës, po aty.

⁴⁹ OECD, Deklaratat e pasurive të zyrtarëve publikë (Asset Declarations for Public Officials), po aty, faqe 16.

⁵⁰ OECD, po aty; World Bank a.o., Zyra publike, interesat private (Public Office, Private Interests), po aty, faqe 79.

⁵¹ Neni 6, pika 1, Këshilli i Bashkimit European, Protokollu Amendues (Council of the European Union, Amending Protocol), po aty.

deklarim të gabuar të pasurisë. Megjithatë, informacioni nuk mund të përdoret në gjykatë si provë kundër zyrtarit për përvetësimin e fondeve. Autoritetet ligjzbatuese do të duhet të fillonin procedurën e ndihmës së ndërsjelltë juridike, për shembull mbështetur tek Konventa Europiane për Ndihmën e Ndërsjelltë në Çështje Penale.⁵²

G. Pika 3 është marrë fjalë për fjalë nga Neni 22, pika 4, fjalia 1 e Konventës së Këshillit të Europës/OECD-së. Fjalia 2 e pikës 4 dhe pika 3 të Nenit 22 të Konventës së Këshillit të Europës/OECD-së nuk kanë kuptim për këtë Traktat, sepse bashkëpunimi ka të bëjë vetëm për të dhënat që merren dhe përdoren në Palën së cilës i drejtohet kërkesa (Neni 6, Pika 1). Neni 9 i këtij Traktati përfshin shumë më pak se Neni 22 i Konventës së Këshillit të Europës/OECD-së për Ndihmë të Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore. Ndërkohë që kjo e dyta parashikon në pikën 4 që informacioni të përdoret nga **Palët e Treta**, ky Traktat nuk e parashikon këtë gjë: në fushën e deklaratave të pasurisë, një përdorim i tillë i gjerë nuk duket i përshtatshëm.

H. Është e rëndësishme të vihet në dukje se në një rast të kohëve të fundit,⁵³ **Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut miratoi** shkëmbimin ndërkombëtar administrativ të të dhënave bankare për qëllime të verifikimit të tatimeve. Shtetet e Bashkuara të Amerikës dhe Zvicra kishin arritur një marrëveshje administrative në lidhje me të dhënat bankare të deri në 52.000 klientë amerikanë në Zvicër (“Marrëveshja 09”). Gjykata e vlerësoi shkëmbimin e informacionit në kuadër të kësaj marrëveshje dhe nuk gjeti shkelje të Nenit 8 të Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut (E drejta për respektimin e jetës private). Në lidhje me domosdoshmërinë e masës, Gjykata theksoi se shkëmbimi i informacionit ka të bëjë vetëm me detajet e llogarisë bankare të apikuesit, që do të thotë informacion thjesht financiar. Nuk ishte kaluar asnjë detaj privat ose të dhëna të lidhura me identitetin e tij, që do të kishin merituar shtimin e mbrojtjes së privacisë. Gjykata konfirmoi një shkallë të gjerë vlerësimi të qeverisë zvicerane në këtë drejtim. Po ashtu, gjykata vuri në dukje një numër garancish proceduriale efikase dhe të drejta në dispozicion të shtetasve të prekur për të kundërshtuar shkëmbimin e informacionit. Për më tepër, gjykata nuk gjeti se praktika e mëparshme kufizuese e autoriteteve zvicerane në çështjet e bashkëpunimit administrativ në fushën e tatimeve të kishte krijuar një pritshmëri të mundshme të ligjshme nga ana e aplikantit që ai të vazhdonte të investonte fondet e tij në Zvicër pa asnjë mbikëqyrje nga autoritetet përkatëse amerikane, ose edhe pa thjesht mundësinë e një hetimi të mëvonshëm.

I. Vendimi i përmendur më sipër nga Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut ka të bëjë me qytetarët e zakonshëm. Megjithatë, gjykata miratoi shkëmbimin

⁵² Of 1959, [ETS 30](#).

⁵³ G.S.B. v. Switzerland, Kërkesa nr. [28601/11](#), Vendimi 22 dhjetor 2015 (gjendet vetëm në frëngjisht). Informacioni në këtë paragraf është marrë në një shkallë të madhe nga: Gjykata Europiane e të Drejtave të Njeriut, [Information Note 191](#) – dhjetor 2015, faqe19.

ndërkombëtar të të dhënave, edhe pse kishte të bënte me një nga të dhënat private më të mbrojtura, d.m.th. informacion bankar. Për zyrtarët publikë, niveli i mbrojtjes së privacisë është edhe më i ulët. Në 2005, gjykata vendosi, se **publikimi online** i deklaratave të pasurisë për zyrtarët publikë ishte i justifikuar: “Publiku i përgjithshëm ka një interes legjitim të konstatojë se politikat lokale janë transparente dhe se bërja publike në internet i deklaratave e bën aksesin në një informacion të tillë efektiv dhe të lehtë. Pa një akses të tillë, detyrimi nuk do të kishte rëndësi praktike për shkallën në të cilën publiku informohet për procesin e politikave. [...] Gjykata mendon se është pikërisht ky karakter gjithëpërfshirës [i të dhënave të deklaruara] që e bën realiste të supozohet se dispozitat e kundërshtuara do të arrijnë objektivin e tyre të informimit të publikut me një të dhëna shteruese të situatës financiare të këshilltarëve.”⁵⁴ Kështu, gjykata përforcoi me siguri juridike zbatimin e sistemeve të deklarimit të pasurisë sipas pikës 5 të Nenit 8 dhe pikës 5 të Nenit 52 të UNCAC-ut.

Neni 10: Pikat e Kontaktit

A. Kërkesat për informacion duhet të kanalizohen përmes një autoriteti në secilin Shtet Palë. Çdo gjë tjetër nuk do të ishte e arritshme dhe do të çonte në rrëmujë mes organeve shtetërore që mbajnë bazat e të dhënave. Prandaj ky nen ndjek të njëjtin arsyetim si Neni 3, pika 1 (b) e Marrëveshjes Model të OECD-së. Ajo përdor termin **“Pikë Kontakti”** në vend të “autoritetit kompetent” për të shmangur të gjitha ngatërresat gjuhësore midis dy marrëveshjeve. **Rezoluta 6/4** e Konferencës së Gjashtë të Shteteve Palë në UNCAC (nëntor 2015) gjithashtu përdor termin “Pikë Kontakti” duke iu bërë thirrje Shteteve Anëtare “të informojnë Sekretariatit për zyrtarët e emëruar ose institucionet e caktuara, ku është e mundur, si **pika kontakti** në çështjen e përdorimit të hetimeve civile dhe administrative kundër korrupsionit përfshirë për bashkëpunimin ndërkombëtar”.⁵⁵

B. Pika 3 është e rëndësishme për **transparencën** publike, për vlerësimin e performancës së Palëve dhe për justifikimin e refuzimit të bashkëpunimit për shkak të mbingarkesës me raste.

C. Pika 4 është një klauzolë e projektuar për të qenë e **vetëzbatueshme**.⁵⁶ Prandaj, sapo Traktati ratifikohet nga një Palë, ajo nuk kërkon ndonjë legjislacion të mëtejshëm të brendshëm. Sigurisht, Palët mund të ndryshojnë legjislacionin e tyre të brendshëm nëse duan ta përkthejnë këtë dispozitë në një ligj për një arsye apo tjetër. Megjithatë, shumë kushtetuta e parashikojnë shumë qartë që kjo nuk është e

⁵⁴Wypych v. Poland, Kërkesa nr. [2428/05](#), vendimi 25 tetor 2005.

⁵⁵ Nr. 9, po aty.

⁵⁶ Për konceptin, shihni për shembull Komisionin e Venecias, Raporti për Zbatimin e Traktateve Ndërkombëtare për të Drejtat e Njeriut në Legjislacionin e Brendshëm dhe Roli i Gjykatave, [CDL-AD\(2014\)036](#), Nr. 20.

nevojshme (shihni për shembull Nenin 122, pikën 1 të Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë: “Çdo marrëveshje ndërkombëtare e ratifikuar përbën pjesë të sistemit të brendshëm juridik pasi botohet në Fletoren Zyrtare të Republikës së Shqipërisë. Ajo zbatohet në mënyrë të drejtpërdrejtë, përveç rasteve kur nuk është e vetëzbatueshme dhe zbatimi i saj kërkon nxjerrjen e një ligji”⁵⁷).

Neni 11: Shpenzimet

Ky nen është modeluar sipas Nenit 9 të Marrëveshjes Model të OECD-së. Për të bërë më të thjeshtë bashkëpunimin, ai e bën bashkëpunimin falas një standard. Palët mund të deviojnë nga ky standard. Gjithësesi, për zbatimin e këtij neni është e rëndësishme të mbahet parasysh se është standard ndërkombëtar që “shpenzimet e zakonshme për ofrimin e ndihmës duhet të kryhen nga shteti që i drejtohet kërkesa” (Neni 26 i Konventës për Ndihmë të Ndërsjelltë Administrative në Çështje Tatimore, e ndryshuar me Protokollin e vitit 2010; gjuhë e ngjajshme gjendet edhe tek konventat e tjera për ndihmën ndërkombëtare).

Neni 12: Gjuha

Ky nen është marrë pak a shumë fjalë për fjalë nga Neni 11 i Marrëveshjes Model të OECD-së. Arsyetimi i kësaj dispozite është i qartë dhe nuk kërkon shpjegime.

Kreu III: Dispozita përfundimtare

Neni 13: Marrëveshje ose rregullore të tjera ndërkombëtare; Legjislacioni i Bashkimit Europian

A. Pika 1 e Nenit 13 është marrë pak a shumë fjalë për fjalë nga Neni 12 i Marrëveshjes Model të OECD-së. Arsyetimi i kësaj dispozite është i qartë dhe nuk kërkon shpjegime.

B. Pika 2 e Nenit 13 trajton situatën juridike të Shteteve Anëtare të Bashkimit Europian që janë bërë Palë në Traktat. Në përputhje me doktrinën e përparësive të së Drejtës Europiane, kjo pikë parashikon se Traktati nuk kufizon ose nuk ndikon negativisht në detyrimet e Shteteve Anëtare të BE-së që rrjedhin nga legjislacioni i BE-së. Në një rast të padëshirueshëm të një konflikti midis një detyrimi që rrjedh nga Traktati dhe një detyrimi që rrjedh nga e drejta europiane, është superior detyrimi i dytë.

Neni 14: Firmosja, ratifikimi, pranimi, miratimi dhe aderimi

A. Dy fazat pasuese pas firmosjes dhe ratifikimit (ose një nga format e tjera të shprehjes së pëlqimit të Traktatit) janë në përputhje me praktikën e zakonshme të

⁵⁷Theksimi rritet.

Shteteve. Normalisht, Shtetet në fillim ftohen të firmosin një traktat në një ceremoni ose konferencë të organizuar për atë qëllim. Pas kësaj, Shteteve zakonisht iu jepet mundësia të firmosin traktatin në një vend të përcaktuar në traktat, si zyrat qendrore të një organizate ndërkombëtare, ose Ministria e Jashtme e Shtetit Depozitar.

B. Në pikën 3 të Nenit 14 propozohet të ofrohet mundësia për anëtarësim në Traktat jo vetëm për “çdo shtet”, por gjithashtu edhe për “çdo territor i cili në mënyrë autonome është në gjendje të përmbushë qëllimin e Traktatit të parashikuar në Nenin 1”. Formulimi “çdo territor i cili në mënyrë autonome është në gjendje të përmbushë qëllimin e Traktatit të parashikuar në Nenin 1” është modeluar sipas fjalisë së parë të pikës 1 të Nenit XII të Marrëveshjes për krijimin e Organizatës Botërore të Tregtisë, 15 prill 1994. Kjo fjali është si më poshtë: “Çdo Shtet ose territor i veçantë doganor që ka autonomi të plotë për kryerjen e marrëdhënieve të veta të jashtme dhe për çështje të tjera të parashikuara në këtë marrëveshje dhe Marrëveshjet Shumëpalëshe të Tregtisë mund të aderojë në këtë marrëveshje, me kushtet për të cilat bihet dakord midis tij dhe OBT-së.”

C. Pika 4 e Nenit 14 parashikon mundësinë e anëtarësimit të Bashkimit Europian në Traktat. Dispozita është shkruar sipas pikës 2 të Nenit 59 të Konventës Europiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore, ndryshuar me Protokollin nr. 14, të 13 maj 2004.

Neni 15: Hyrja në fuqi dhe zbatim i përkohshëm

A. Pikat 3 dhe 4 të Nenit 15 trajtojnë çështjen e zbatimit të përkohshëm të Traktatit që pret të hyjë në fuqi, siç parashikohet në Nenin 25 të Konventës së Vienës për të Drejtën e Traktateve dhe sot kjo praktikohet rregullisht në kuadër të traktateve shumëpalëshe. Një zbatim i tillë i përkohshëm kërkon një deklaratë respektive të bërë nga Shteti pas firmosjes.

B. Pika 5 nuk përcakton ndonjë ndëshkim apo sanksion retroaktiv për deklaruesin. Prandaj, Neni 7 i Konventës Europiane për të Drejtat e Njeriut që ndalon kriminalizimin retroaktiv të veprimeve dhe mosveprimeve nuk zbatohet.⁵⁸

Neni 16: Amendimi

A. Zbatimi në praktikë i Traktatit nga autoritetet e Palëve mund të zbulojë disa pika të paqarta apo vështirësi që mund të bëjnë të nevojshme ndryshimin e dispozitave të Traktatit. Po ashtu, mund të jetë e nevojshme të zhvillohet më tej Traktati në të ardhmen duke zgjeruar fushën e vet të zbatimit. Në raste të tilla është e dobishme të ketë, si pjesë të Traktatit, rregulla se si të veprohet me propozimet e bëra nga një Palë

⁵⁸ Shihni për shembull rastin e prezantimit të bazës së të dhënave për ADN-në pasi është kryer vepra: GjEDNj, vendimi 12 korrik 2006, [29514/05](#), Van der Velden v. Netherlands (Neni 7 nuk është i zbatueshëm).

për ndryshime. Është e vërtetë se sipas të drejtës ndërkombëtare për traktatet, është e mundur të bihet dakord për një amendament në mungesë të një neni të tillë. Megjithatë, një nen i tillë do të lehtësonte procesin e ndryshimit.

B. Ka variante të ndryshme se si të planifikohet procesi i ndryshimit të Traktatit. Neni 16 është formuluar mbi bazën e Nenit 69 të Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Korrupsionit. Ai karakterizohet nga fakti se çdo Palë është e lirë të pranojë, ose të kundërshtojë një ndryshim specifik. Me fjalë të tjera, edhe nëse një Palë kundërshtohet në mbledhjen e Palëve ku merret vendimi për një ndryshim (shihni pikën 1 të Nenit 16), përsëri varet nga vendimi i vet i lirë të ratifikojë ose jo ndryshimin. Nëse nuk e ratifikon amendamentin, Pala nuk është e detyruar ta zbatojë atë. Në vend të kësaj, Pala duhet të zbatojë rregullat e Traktatit origjinal siç është pranuar nga ajo. Në këtë mënyrë, ruhet plotësisht sovraniteti i çdo Pale. Ndryshe nga kjo, ka traktate që parashikojnë mundësinë që një amendament të bëhet i detyrueshëm për zbatim nga një Shtet që nuk e ka pranuar amendamentin (shembulli më i njohur është Neni 108 i Kartës së Kombeve të Bashkuara sipas së cilit amendamentet hyjnë në fuqi për të gjitha Shtetet Anëtare të OKB-së kur ato janë miratuar me dy të tretat e anëtarëve të Asamblesë së Përgjithshme, dhe ratifikuar nga dy të tretat e anëtarëve, përfshirë anëtarët e përhershëm të Këshillit të Sigurimit). Gjithësesi, është më e këshillueshme që më mirë të ndiqet qasja tradicionale, e orientuar tek sovraniteti.

C. Sugjerohet që procesi i parë i ndryshimeve të ndërmerret vetëm pas përfundimit të tre viteve nga hyrja në fuqi e Traktatit. Kjo do të lejojë së pari të grumbullohet një përvojë e mjaftueshme në praktikë. Më tej, një minimum prej tre Palësh duhet të mbështesin draftin e ndryshimit të veçantë në mbledhjen e Palëve të thirrur nga Shteti Depozitar.

Neni 17: Prishja e marrëveshjes

Ky nen është marrë nga Neni 70 i UNCAC-ut duke përdorur afatin kohor të parashikuar në Marrëveshjen Model të OECD-së. Për kuptimin dhe efektin e pikës 2 shihni më sipër komentin D tek Neni 9.

Neni 18: Detyrat e Shtetit Depozitar

A. Ky nen është marrë pak a shumë fjalë për fjalë nga neni 14 i Marrëveshjes Model të OECD-së. Tek pika 3, shprehja “autoritetet kompetente ose përfaqësuesit e tyre” është zëvendësuar me fjalën “Palët” sepse sipas rregullave të përgjithshme të së drejtës ndërkombëtare përcaktohet nga Palët se në çfarë mënyre dhe nga kush ato duan të përfaqësohen në një takim të tillë. Për shembull, një Palë mund të zgjedhë të përfaqësohet me Ministrin e Drejtësisë, ose Ministrin e Punëve të Jashtme, ose një zyrtar të nivelit të lartë ose përgjegjës të Pikës së Kontaktit.

B. Në përputhje me modelet e traktateve në përgjithësi, është shtuar një pikë për depozitimin e origjinalit të Traktatit, dërgimit të kopjeve tek Palët dhe gjuhën e Traktatit. Pika 4 është një shtesë për të lehtësuar punën në këtë fushë të re bashkëpunimi.