

**Obrazloženje
Međunarodnog sporazuma o razmjeni podataka
u svrhe provjere izjave o imovini**

Sarajevo, mart 2019.

SADRŽAJ

Sporazum: ukratko	3
Preambula	5
Poglavlje I: Opšte odredbe	8
Član 1: Svrha i područje primjene Sporazuma	8
Član 2: Definicije.....	9
Član 3: Razmjenjivani podaci	9
Član 4: Razmjena podataka na zahtjev.....	10
Član 5: Automatska razmjena podataka	13
Poglavlje II: Razmjena podataka	13
Član 6: Pravo odbijanja zahtjeva.....	13
Član 7: Podaci iz otvorenih izvora i direktan pristup.....	13
Član 8: Spontana razmjena podataka.....	15
Član 9: Povjerljivost.....	15
Član 10: Kontakt tačke	18
Član 11: Troškovi.....	18
Član 12: Jezik.....	19
Poglavlje III: Završne odredbe	19
Član 13: Drugi međunarodni sporazumi ili mehanizmi; pravo Evropske unije.....	19
Član 14: Potpis, ratifikacija, prihvatanje, odobrenje i pristupanje.....	19
Član 15: Stupanje na snagu i privremena primjena	20
Član 16: Izmjene i dopune	20
Član 17: Otkazivanje	21
Član 18: Funkcije depozitara	21

Sporazum: ukratko

Zašto je neophodan Sporazum?

Mnogi korumpirani javni funkcioneri troše svoje stvarno bogatstvo **u inostranstvu**: kupuju nekretnine, posjeduju kompanije ili polažu novac na inostrane bankovne račune. Jačaju svoje privatne interese koristeći strane kompanije kao posrednike. Naprimjer, javni funkcioneri se mogu prijaviti na tender u ministarstvu u kojem rade putem kompanija koje posjeduju u inostranstvu. Međutim, etička tijela zadužena za provjeru tačnosti prijavljene imovine mogu pristupiti samo **domaćim** bazama podataka. Zasada ne postoji mehanizam koji omogućava etičkim tijelima da razmijene podatke na međunarodnom nivou kako bi provjerili da li su zaprimljene izjave o imovini tačne.

Kako Sporazum funkcionira?

Osnovno je pravilo da etička tijela dvije države potpisnice mogu razmijeniti podatke ako **oba** tijela koriste ovu kategoriju podataka u svrhe provjere. Etička tijela mogu dostaviti i dodatne podatke koje samo država moliteljica, odnosno strana moliteljica koristi za provjeru tačnosti izjave o imovini. Tekst Sporazuma je uglavnom zasnovan na Konvenciji o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima, koju su zajedno kreirali **Vijeće Evrope** i **OECD**.

Da li je administrativna razmjena podataka u skladu sa međunarodnim standardima?

Više od **100 država** već godinama razmjenjuju podatke „određivanje, utvrđivanje i naplatu [...] poreza”.¹ Sporazum ima uži djelokrug i tiče se samo javnih funkcionera i njihovih članova porodice. **Evropski sud za ljudska prava** je u predmetu iz 2005. godine odobrio objavljivanje izjava o imovini.² Nadalje, Sud je u 2015. godini čak odobrio i međunarodnu administrativnu razmjenu bankovnih podataka u svrhe poreskih provjera.³

Kako je kreiran ovaj Sporazum?

Dokument je rezultat tri radionice održane 2015. i 2016. godine i dva pregovaračka sastanka u 2018. (Međunarodna anti-korupcijska akademija, Laxenburg, Austrija) i 2019. (Podgorica, Crna Gora) između predstavnika etičkih tijela i ministarstava pravde ministarstava vanjskih poslova iz Jugoistočne Evrope i predstavnika međunarodnih **interesnih strana** (Bazelski institut za upravljanje, RCC, UNODC, UNDP i Svjetska banka). Evropska komisija je dostavila pisane komentare na Sporazum. Delegacije iz i Albanije, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Republike

¹ OECD-ov [website](#) o modelu Sporazuma.

² Wypych v. Poland, aplikacija br. [2428/05](#), odluka od 25. 10. 2005.

³ G.S.B. v. Switzerland, aplikacija br. [28601/11](#), presuda od 22. 12. 2015.

Srbije, kao i posmatrači s Kosova* i Republike Moldavije, finalizirali su Sporazum tokom dva pregovaračka sastanka u 2018. i 2019. godini, dok su predstavnici Hrvatske i Rumunije dali podršku formulaciji ranijih nacрта iz 2015. i 2016.⁴ Austrijska razvojna saradnja (eng. Austrian Development Cooperation) je finansirala izradu nacрта i pregovore o Sporazumu.⁵ Na samitu lidera zemalja Evropske unije i Zapadnog Balkana u 2017. godini pozvano je na usvajanje Sporazuma.⁶

* Naziv ne prejudicira stav o statusu, i u skladu je s UNSCR-ovim 1244/1999 i ICJ-evim Mišljenjem o Kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.

⁴ RAI se zahvaljuje na savjetima i doprinosu sljedećim osobama koje su dostavile komentare na ranije verzije nacрта Sporazuma: Ádám Földes, savjetnik, Odjel za konvencije, Sekretarijat Transparency Internationala; Pedro Gomes Pereira, viši stručnjak za pitanja oduzimanja imovinske koristi, Bazelski institut za upravljanje; Constantine Palicarsky, službenik za pitanja prevencije kriminala i krivičnog pravosuđa, UNODC; i Ivana Maria Rossi, viši specijalista u finansijskom sektoru, Svjetska banka; Tilman Hoppe (stručnjak za antikorupcijska pitanja, Berlin) napravili su prvi nacrt Sporazuma i Obrazloženja; Bardo Fassbender (profesor međunarodnog prava, University of St. Gallen, Švicarska) pregledao je i izmijenio nacrt, posebno u pogledu mehanizama iz međunarodnog ugovornog prava i usklađenosti s ustavnim standardima i standardima ljudskih prava.

⁵ Stavovi izneseni u ovom dokumentu ne predstavljaju nužno stavove Austrijske razvojne saradnje.

⁶ Samit zemalja zapadnog Balkana u Trstu, [Deklaracija italijanskog predsjedavajućeg](#) (12. 7. 2017.): «Učesnici pozdravljaju konačnu deklaraciju dogovorenu na radionici (u aneksu) kojom se utvrđuje niz obaveza kako bi se ojačao kapacitet u borbi protiv korupcije;» [Zajednička deklaracija protiv korupcije](#) (12. 7. 2017.): «Vlade zemalja Zapadnog Balkana se potiču da podrže i usvoje Međunarodni sporazum o razmjeni podataka o prijavi imovine i sukobu interesa koji je pripremila Regionalna antikorupcijska inicijativa. Uspostavljanje mehanizma za razmjenu podataka među nacionalnim nadzornim tijelima u zemljama Zapadnog Balkana dodatno će ojačati odgovornost javnih funkcionera i unaprijediti borbu protiv korupcije na regionalnom nivou.»

Preambula

A. Prvi stav Preambule je preuzet iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) i stavlja Sporazum u širi kontekst borbe protiv korupcije. Jedno od sredstava u ovoj borbi su „**izjave o imovini/prijava imovine**“. Većina država zahtijeva da javni funkcioneri prijavljuju prihode, imovinu i finansijske interese.⁷ Izjave o imovini imaju različite svrhe, a osnovna svrha je spriječiti i otkriti zloupotrebe službenih položaja u privatne svrhe. Izjave pomažu i uspostavljanju klime integriteta tako što pružaju smjernice javnim funkcionerima o principima etičkog ponašanja na javnoj funkciji i podsjećaju ih da je njihovo ponašanje predmet kontrole i nadzora. U tu svrhu, različita etička u mnogim zemljama upoređuju izvještaje s podacima u državnim registrima nekretnina i vozila, registrima privrednih društava, podacima o bankovnim računima ili poreskim bazama podataka. Takav nadzor služi kao podsticaj za poštovanje etičkih pravila.

B. Međutim, mnogi korumpirani javni funkcioneri troše svoje stvarno bogatstvo u inostranstvu: kupuju nekretnine, posjeduju kompanije ili polažu novac na inostrane bankovne račune. Relativno je lako sakriti bogatstvo. Javni funkcioneri jednostavno ne prijavljuju svoju inostranu imovinu, iako je prijavljivanje imovine u inostranstvu obavezno u većini, ako ne i u svim sistemima za prijavljivanje imovine.⁸ Slično važi i za privatne interese. Stoga je etičkim tijelima zaduženim za provjeru istinitosti izjave o imovini potreban pristup podacima koji su u posjedu stranih državnih organa. Ovaj Sporazum će olakšati takvu međunarodnu razmjenu podataka.

C. U ovom trenutku, UNCAC promovira „**međunarodnu saradnju** [...] u građanskim i upravnim stvarima koje se odnose na korupciju“ (član 43 stav 1). S druge strane, ostale odredbe UNCAC-a o međunarodnoj saradnji nisu relevantne jer se uglavnom odnose na krivične predmete (Poglavlje IV, članovi 44-50). Naprimjer, član 48. član 48 stav 1 tačka f. UNCAC-a glasi: „Države ugovornice imaju obavezu, naročito, da preduzimaju djelotvorne mjere da „razmjenjuju podatke i koordiniraju upravne i druge mjere koje se preduzimaju po potrebi, u cilju što bržeg otkrivanja krivičnih djela obuhvaćenih ovom Konvencijom.“ Po svemu sudeći, moglo bi se tvrditi da je provjera izjave o imovini „upravna mjera [...] za svrhe što bržeg otkrivanja“ nezakonitog bogaćenja i drugih krivičnih djela koje obuhvata UNCAC. Međutim, činjenica da se član 48. izričito fokusira na krivična djela (vidjeti član 43. stav 1.) ne ide u prilog njegovom navođenju u Preambuli, jer se ovaj Sporazum fokusira na administrativne provjere. Još jedan član, član 52. izričito pominje prijave imovine, pa čak i međunarodnu razmjenu podataka. Prema članu 43. stav 1, koji jedan od nekoliko članova koji nisu ograničeni

⁷ Vidjeti, naprimjer: Svjetska banka, a.o., [Javna funkcija, Privatni interesi: Odgovornost kroz prijavu prihoda i imovine](#) (2012).

⁸ OECD, [Prijava imovine za javne funkcionere – instrument za prevenciju korupcije](#) (2011): svi nacionalni predmeti uključuju izjavu o prihodima i imovini „u inostranstvu“.

na krivičnu oblast, nego obuhvata upravne i građanske mjere za oduzimanje imovinske koristi. Međutim, formulacija stava 5 tog člana se vjerovatno najviše odnosi na krivična djela: „Svaka država ugovornica ima obavezu da razmotri mogućnost uspostavljanja [...] djelotvornih sistema za objelodanjivanje finansijskih podataka za odgovarajuće javne funkcionere [...]. Svaka država ugovornica također ima obavezu da razmotri mogućnost preduzimanja mjera potrebnih kako bi se njenim nadležnim organima omogućilo da dijele ove informacije sa nadležnim organima u drugim državama ugovornicama, kada je potrebno sprovesti istragu, postaviti zahtjev i izvršiti povrat imovinske koristi stečene krivičnim djelima utvrđenim ovom Konvencijom.“

D. **Rezolucija 6/4** usvojena na Šestoj konferenciji država ugovornica UNCAC-a (novembar 2015.) je izuzetno relevantna u ovom kontekstu. Ona poziva države potpisnice „da razmotre mogućnost sklapanja multilateralnih, regionalnih ili bilateralnih ugovora, sporazuma ili mehanizama o građanskim i upravnim stvarima koje se odnose na korupciju, uključujući i međunarodnu saradnju, u cilju promovisanja pravnog osnova za odobravanje zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć u vezi sa fizičkim ili pravnim licima, pravovremeno i na efikasan način“; „da obavijeste Sekretarijat o imenovanim vladinim predstavnicima ili institucijama, koji se određuju za nacionalne koordinate za pitanje korištenja građanskih i upravnih postupaka protiv korupcije, uključujući i za međunarodnu saradnju“; „da rade sa Sekretarijatom i drugim međunarodnim antikorupcijskim organizacijama, donatorima, timovima za podršku i relevantnim organizacijama civilnog društva, po potrebi, da promovišu bilateralne, regionalne i međunarodne aktivnosti na planu jačanja upotrebe građanskih i upravnih postupaka protiv korupcije, uključujući i radionice za razmjenu i širenje relevantnih iskustava i dobre prakse“;⁹

E. Više od 100 država već koristi **OECD-ov** Model ugovora o razmjeni podataka u poreskim pitanjima, kako bi formalno razmjenjivale podatke „koji se odnose na određivanje, utvrđivanje i naplatu poreza [...]“ između ostalog.¹⁰ Poreski organi koji provjeravaju tačnost poreskih prijava koriste podatke koji se nalaze u zemljišnim knjigama, registrima privrednih društava ili registrima bankovnih računa. Slično važi za **Konvenciji** o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima, koju su zajedno kreirali OECD i Vijeće Evrope 1988. godine, a koja je izmijenjena Protokolom u 2010. (ETS 127).¹¹ Omogućava razmjenu podataka, između ostalog, u cilju „procjene, ispitivanja i naplate“ poreza.¹² To su u potpunosti isti podaci koje etička tijela koriste za praćenje tačnosti izjave o imovini javnih funkcionera. Ustvari, podaci sadržani u

⁹ [Rezolucija](#), ibid, brojevi 6, 8 i 9.

¹⁰ OECD-ov [web stranica](#) o Konvenciji.

¹¹ Vijeće Evrope, [treaty website](#) (web stranica sa sporazumima); OECD, [treaty website](#) (web stranica sa sporazumima).

¹² [Obrazloženje](#) Konvencije o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima, izmijenjenoj Protokolom iz 2010, 1. 6. 2011, broj 14.

poreskim prijavama i izjavama o imovini se u velikoj mjeri preklapaju u dijelu koji se tiče finansijskih podataka (prihodi, imovina).¹³ U suštini, zbog toga su ponekad poreski organi ti koji su zaduženi za provjeru izjave o imovini javnih funkcionera. Naprimjer, Latvija i Sjeverna Makedonija koriste ovaj model u skladu s međunarodnim preporukama.¹⁴ Konvencija Vijeća Evrope i OECD-a i OECD-ov Model ugovora su stoga glavne referentne tačke za svaki instrument međunarodne razmjene podataka među etičkim tijelima. Iz tog razloga, ovaj Sporazum u velikoj mjeri koristi **doslovno** iste odredbe koje Vijeće Evrope i OECD propisuju u oblasti poreza. Međutim, ovaj Sporazum ima mnogo uži djelokrug i domet od poreskih sporazuma. Naprimjer, prema poreskim sporazumima, bankovni podaci svih građana se automatski razmjenjuju, uključujući „broj računa“ i „stanje na računu ili vrijednost“,¹⁵ dok se po ovom Sporazumu to odnosi samo na javne funkcionere, i to samo u mjeri u kojoj se njihovi izjave o imovini provjeravaju.¹⁶ Stoga, ovaj Sporazum dobro funkcioniše u pravnim okvirima uspostavljenim međunarodnim sporazumima o saradnji poreskih uprava. Komentari u Obrazloženju uz Konvenciju o uzajamnoj upravnoj pomoći u poreskim stvarima su izvor referenci koje dopunjuju Obrazloženje ovog Sporazuma.¹⁷

F. Sporazum se zasniva na pet **temeljnih principa**:

- Administrativna razmjena podataka je **ograničena na svrhu** provjere izjave o imovini (član 1.);
- **Dobrovoljna** saradnja (član 6.);
- Primjenjivost na velik broj različitih sistema za prijavu imovine (član 1, stav 2.);
- Razmjena podataka je ograničena zakonskim okvirima i Strane moliteljice i zamoljene Strane (član 4. stav 2, tačka (c), član 6. stav 1.);
- Zaštita podataka i **povjerljivost** (član 9).

¹³ OECD, *ibid*, strana 43: „U onoj mjeri u kojoj izjava o imovini javnog funkcionera služi za praćenje imovinskog stanja, u toj mjeri se funkcija takvih sistema preklapa sa funkcijom poreskih uprava. Zapravo, poreske uprave trebaju biti najnadležnija tijela koja prate prihode i sprečavaju bogaćenje iz nezakonitih, odnosno neoporezovanih, izvora.“

¹⁴ OECD, *Prijave imovine za javne funkcionere*, *ibid*, strane 43 i 37: “Poreska tijela: uobičajeno je povjeriti poreskim tijelima da prikupljaju i obrađuju prijave imovine javnih funkcionera, pri čemu je najmanje jedna od svrha praćenje imovinskog stanja. Razlog je očit: praćenje svih prihoda, ne samo za javne funkcionere, je jedan od glavnih zadataka poreskih tijela.”, strana 38 (primjer Latvije); ReSPA, [Komparativna studija](#) – Prihod i prijava imovine u praksi (2013), na strani 103 (primjer Sjeverne Makedonije); Zapadni Balkan [Preporuka](#) o objelodanjivanju finansijskih podataka i interesa od strane javnih funkcionera (ReSPA 2014), Preporuka E.3: „U svrhu efikasnosti, postojeća finansijska stručnost kao ona u poreskoj upravi se može koristiti za finansijske revizije.“

¹⁵ Član 2. (2) d, Vijeće Evropske unije, [Protokol o izmjenama i dopunama](#) Sporazuma između Evropske zajednice i Švicarske Konfederacije o mjerama jednakim onim utvrđenim u Direktivi Vijeća 2003/48/EC o oporezivanju dohotka od kamata na štednju, 21. 5. 2015.

¹⁶ Ne koriste sve države bankovne informacije u svrhe provjere, vidjeti naprimjer ReSPA, *Komparativnu studiju*, *ibid*, strana 12.

¹⁷ *Objašnjenje*, *ibid*.

Poglavlje I: Opšte odredbe

Član 1: Svrha i područje primjene Sporazuma

A. Iz prve rečenice stava 1. je jasno je da je Sporazum stvar **administrativne** saradnje, kao što je to, naprimjer, Konvencija Vijeća Evrope/OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim stvarima prema njenom članu 1.

B. Druga rečenica iz stava 1. je preuzeta iz člana 1. OECD-ovog Modela ugovora. Sužava primjenu ovog Sporazuma na administrativnu provjeru izjave o finansijama i interesima javnih funkcionera.

C. Svi **poreski** sistemi u svijetu se razlikuju u pogledu toga koga oporezuju, pod kojim uslovima, i po postupcima putem kojih poreske uprave naplaćuju poreze i prate ispunjavanje obaveza. Razlike mogu biti velike: dok neke zemlje smatraju poreske prijave povjerljivim ličnim podacima, druge zemlje poreske prijave daju na uvid javnosti (naprimjer: Finska, Norveška). Još jedan primjer - neke zemlje odobravaju poreske olakšice za istospolne zajednice, druge to ne čine, ili ih čak kriminaliziraju. Te razlike su, sve u svemu, nevažne kad zemlje razmjenjuju podatke u poreskim stvarima.¹⁸ Sve dok je u pitanju neka od glavnih kategorija oporezivanja, primjenjuje se OECD-ov Model ugovora (prema članu 3. tog Sporazuma). Slično vrijedi i za Konvenciju Vijeća Evrope/OECD-a (ETS 127), član 2.

D. Jasno je da se isti pristup primjenjuje u području **izjava o/prijava imovine**. Svi sistemi prijavljivanja imovine razlikuju se u manjoj ili većoj mjeri. Međutim, svi oni služe istoj svrsi - jačanju integriteta kroz transparentnost finansija i ličnih interesa javnih funkcionera i njima bliskih osoba. Što se tiče sankcija, OECD-ov Model ugovora predviđa razmjenu podataka bez obzira na to primjenjuje li se ista sankcija ili bilo koja sankcija „prema zakonima zamoljene Strane“ (član 5. stav 1. Modela ugovora). Ovaj Sporazum ima isti pristup u članu 1, stav 2.

E. Sve države u regiji jugoistočne, centralne i istočne Evrope imaju neku vrstu okvira za prijavljivanje imovine javnih funkcionera, a također i mnoge države u zapadnoj Evropi i van Evrope. Međutim, postoji i **manji broj** država koje nemaju takve sisteme. U slučaju da bilo koja od tih država poželi da jednostrano podrži međunarodnu razmjenu podataka, stav 3 predviđa tu mogućnost. To bi moglo biti relevantno za zemlje poput Lihtenštajna, koje nemaju sisteme prijave imovine,¹⁹ ali bi mogle biti zainteresovane da podrže napore drugih država na jačanju integriteta.

¹⁸ Vidjeti, naprimjer, slučaj Švedske i Liberije, koje su sklopile „Sporazum o razmjeni informacija vezano za poreske stvari“ zasnovan na OECD-ovom modelu, OECD-ova [web stranica](#).

¹⁹ Vidjeti GRECO-ov Evaluacijski izvještaj za Linheštajn ([Eval I/II Rep \(2011\) 1E](#)), at para. 110.

Član 2: Definicije

A. Definicije od a) do c) su rezultat rada Vijeća Evrope/GRECO-a,²⁰ OECD-a,²¹ UNODC-a,²² i Svjetske banke,²³ kao i regionalnih organizacija, kao što su Organizacija američkih država (OAS),²⁴ Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI)²⁵ ili Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA).²⁶

B. Kao što je to slučaj sa poreskim prijavama,²⁷ postoje ciljane i nasumične provjere izjave o imovini. Naprimjer, kada GRECO utvrdi da nema mehanizama provjere, preporučuje „udruživanje sistema za prijavu imovine s efikasnim mehanizmom kontrole (uključujući nasumične provjere)“.²⁸ Međutim, ovaj Sporazum se u osnovi odnosi samo na **ciljane** provjere (vidi član 4, stav 1.).

C. Član 10 dalje pobliže utvrđuje funkcije **Kontakt tačka**.

Član 3: Razmjenjivani podaci

A. Član 3 nabroja kategorije podataka koje Strane u principu mogu razmjenjivati. Registri o privrednim društvima, trustovima i sličnim subjektima su ključni za otkrivanje da li se nezakonito stečena imovina indirektno posjeduje preko jednog ili više posredničkih korporativnih i drugih subjekata ili pravnih aranžmana, koja je u stvarnom vlasništvu podnosioca izvještaja ili njegove porodice

B. Strane razmjenjuju podatke u onoj mjeri u kojoj se kategorije podataka koje koriste obje Strane podudaraju.

C. Stav 2. ne sprečava neku Stranu da dobrovoljno dostavi podatke, koje može iskoristiti samo druga Strana za provjeru izvještaja o imovini. Naprimjer, Strana A može imati pristup (otvorenom) registru intelektualnog vlasništva, ali ne može koristiti te podatke za vlastite izjave o imovini. Strana A može ove podatke dostaviti dobrovoljno Strani B ako Strana B može te podatke dobiti prema svojim domaćim zakonima

²⁰ GRECO, Naučene lekcije iz tri kruga evaluacije (2000-2010), 2012, p. 14; Četvrti krug evaluacije uključuje “izjavu o imovini, prihod, obaveze i interese”; Projekt istočnog partnerstva Vijeća Evrope, [Priručnik za praktičare](#) o obradi i analizi prihoda i prijavljene imovine javnih funkcionera, 2014.

²¹ OECD, Prijave imovine za javne funkcionere, ibid.

²² Inicijativa Svjetska banke/UNODC-a za [povrat ukradene imovine](#): Instrumenti i kompromisi, 2012; Inicijativa Svjetska banke/UNODC-a za povrat ukradene imovine, Javna funkcija, Privatni interesi, ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Model zakona o prijavljivanju interesa, prihoda, imovine i obaveza javnih funkcionera, 2013, [SG/MESICIC/doc.344/12 rev. 2.](#)

²⁵ RAI, Pravila i iskustva u pitanjima integriteta, 2012.

²⁶ Preporuke za Zapadni Balkan o prijavljivanju finansija i interesa javnih funkcionera (2014), ibid.

²⁷ Vidjeti, naprimjer: OECD, [Upotreba nasumičnih revizorskih programa](#) (2004), 51 strana.

²⁸ Vidjeti, naprimjer, GRECO-ov Evaluacijski izvještaj za Bosnu i Hercegovinu ([Eval IV Rep \(2015\) 2E](#)), preporuka v.

Član 4: Razmjena podataka na zahtjev

A. Ovaj član je u velikoj mjeri napisan po uzoru na član 5. **OECD-ovog** Modela ugovora. Konvencija Vijeća Evrope/OECD-a (ETS 127) predviđa sličan mehanizam u svom članu 5. Obje odredbe u praksi zavise od reciprociteta.²⁹ Kontakt tačke će nastaviti razmjenjivati informacije samo ako se to pokaže uzajamnom aktivnošću. Bez obzira na bilateralne ugovore za pojedinačne slučajeve, član 4. se primjenjuje uglavnom na ciljane provjere.

B. Kada etičko tijelo ima indicije u kojoj su **stranoj zemlji** jedan ili više javnih funkcionera eventualno trošili svoje (neprijavljeno) bogatstvo, jasno da će sarađivati sa tom zemljom na razmjeni podataka. Međutim, ako ne postoji takva indicija, postavlja se sljedeće pitanje: da li etičko tijelo treba slati nasumične zahtjeve za dostavljanje podataka u inostranstvo, i ako treba, kojim državama? Te države bi se mogle odabrati na osnovu sljedećih kriterija:

- **Zajedničke granice:** Građani pojedinih susjednih država često troše novac preko granice, posebno kada je prelazak granica jednostavan.
- **Jezik:** Gdje građani i/ili preduzeća u stranoj državi koriste isti jezik kao u matičnoj državi, to javnim funkcionerima olakšava strana ulaganja.
- **Privlačno ulaganje:** Neke države u regiji mogu biti privlačne za ulaganje u određene kategorije imovine. Naprimjer, Hrvatska ili Crna Gora imaju priobalne nekretnine, privlačne za ulaganja stranaca iz susjednih država. Jednostavan prelazak granice i sličnost jezika predstavljaju dodatne podsticaje. I Austrija se tradicionalno smatra finansijskim centrom za potrebe klijenata s Balkana ili istočne Evrope, i neke od njenih banaka imaju ogranke u regiji.
- **Šabloni ponašanja:** Analize poreskih uprava, jedinica za sprečavanje pranja novca, ili samih etičkih tijela mogu ukazati na određene destinacije koje su već pokazale privlačnima za skrivanje bogatstva.
- **Spontano dostavljeni podaci** također mogu podstaknuti slanje zahtjeva za dostavljanje podataka (vidi niže komentare za član 8.)
- **Nasumični uzorak: Javni funkcioneri će uvijek prkositi obrascima i logici ulaganja** (neprijavljenog) bogatstva. Možda preferiraju određene regije iz ličnih razloga ili zbog ličnih veza. Bez obzira, etička tijela mogu samo svoje zahtjeve zasnivati na nasumičnim uzorcima do određenih granica; bilo bi jednostavno neprimjereno poslati zahtjeve za dostavljanje podataka za 100 javnih funkcionera u mnogobrojne strane države. U većini slučajeva, etička tijela u tim

²⁹ Vidjeti, naprimjer, Robert O. Keohane, Reciprocitet u međunarodnim odnosima, međunarodna organizacija (1986), Vol. 40, Br. 1, str. 1-27.

stranim državama se muče da pribave podatke za provjeru izjava o imovini od svojih javnih funkcionera.

C. Stav 3. je preuzet iz člana 5, stav 2. OECD-ovog Modela ugovora. U tom kontekstu, član 6, stav 1. je važan. Etička tijela u različitim državama imaju pristup različitom spektru podataka.³⁰ Zamoljena Strana je dužna da obezbijedi samo podatke kojima etičko tijelo ima **zakonski pristup**. Ako etičko tijelo zamoljene Strane ima, naprimjer, pristup samo registrima nekretnina, preduzeća i vozila, takvo tijelo neće biti dužno dostaviti Strani moliteljici podatke iz registra bankovnih računa. Međutim, ako zakoni Strane moliteljice to dozvoljavaju, ona može takve podatke dostaviti dobrovoljno. Isto vrijedi i za podatke „u posjedu ili pod kontrolom subjekta pod jurisdikcijom zamoljene Strane“: ukoliko zamoljeno etičko tijelo nema pristup takvim podacima, on ne mora da obezbijedi te podatke (član 6, stav 1.). Stav 3. ne zahtijeva od Strane moliteljice da pokaže „osnov za vjerovanje da traženi podaci postoje u zamoljenoj Strani“ (član 5, stav 5, tač. D. OECD-ovog Modela ugovora). Ovaj Sporazum se fokusira na podatke sadržane u državnim bazama podataka; podrazumijeva se da zamoljena Strana raspolaže podacima u državnim bazama podataka. Provjera poreskih prijava koristi širu bazu podataka. Stoga, OECD-ov Model ugovora sadrži dodatnu odredbu.

D. Stavovi 4. i 5. su preuzeti iz člana 5, stav 6, **OECD-ovog Modela ugovora**.

E. Stav 7. pojašnjava da se zahtjev za dostavljanje podataka može odnositi ne samo na jednog javnog funkcionera nego može sadržavati **spisak** od nekoliko nasumično odabranih javnih funkcionera. Naprimjer, medijski natpisi mogu ukazivati da značajan broj stranih političara iz zemalja A i B posjeduje priobalne nekretnine u zemlji C. Zemlje A i B će imati interes da provjere barem određen broj javnih funkcionera, odnosno da li neke od tih nekretnina nisu navedene u izjavama o imovini (vidjeti u ovom slučaju također komentar za član 8.). Treba napomenuti u ovom kontekstu da nova Direktiva Evropske unije 2014/107/EU o „obaveznoj automatskoj razmjeni podataka u oblasti oporezivanja“ predviđa automatiziranu godišnju razmjenu podataka za sve strane vlasnike bankovnih računa, uključujući stanja računa ili vrijednosti.³¹ Podaci se razmjenjuju bez obzira na to da li su bankovni računi ispravno prijavljeni u poreske svrhe ili ne. Isto vrijedi i za novi Sporazum između Evropske unije i

³⁰ Vidjeti, naprimjer, GRECO-ov Evaluacijski izvještaj za Estoniju ([Greco Eval II Rep \(2003\) 4E](#)), at para. 54: “Određeni sagovornici su imali dojam da su njihove ovlasti nedovoljne jer je u praksi bilo teško pristupiti neophodnim podacima u svrhe provjere.”; GRECO je stoga preporučio “reviziju sistema prijavljivanja imovine i interesa za javne funkcionere, posebno u odnosu na pristup podacima neophodnim radi kontrole takvih prijava” (preporuka ix).

³¹ Član 1, stav 2 (b), [Direktive Vijeća 2014/107/EU](#) od 9 decembra 2014 kojom se mijenja Direktiva 2011/16/EU vezano za obaveznu automatsku razmjenu podataka u oblasti poreza.

Švicarske o razmjeni poreskih podataka.³² Razmjena podataka u skladu sa ovim Sporazumom će sigurno biti manje intruzivna mjera, kako u pogledu broja, tako i u pogledu osjetljivosti podataka (vidjeti komentar E o Preambuli).

F. Stav 8. odnosi se na obrazac zahtjeva koji koristi Strana moliteljica, a koji je priložen uz Sporazum. Svrha obrasca je olakšati slanje zahtjeva. Kontakt tačke mogu u bilo kom trenutku izmijeniti obrazac na bilateralnoj ili multilateralnoj osnovi. Slijedi primjer ispunjenog obrasca:

1.	Kontakt tačka moliteljica:	Antikorupcijska agencija, država X
2.	Kontakt podaci (e-mail, telefon):	<u>declarations@ACA.x</u> , +386-879 09 883
3.	Ime/funkcija:	Mr. Vlad Miller, viši inspektor
4.	Ime podnosioca izjave:	Ms. София Бејкер
5.	Pseudonimi, transkripcije:	Ms. Sophia Baker / Sofia Bakr / Sofija Bakr
6.	Datum rođenja (DD/MM/GGGG):	06/08/1975
7.	Državljanstvo:	X
8.	Spol	Muško <input type="checkbox"/> Žensko <input checked="" type="checkbox"/>
9.	Lična identifikacija (vrsta i broj):	JMBG: C74KJML
10.	Vrsta provjere::	Ciljana <input type="checkbox"/> Nasumična <input checked="" type="checkbox"/>
11.	Razlozi prijave imovine (javna funkcija, član porodice javnog funkcionera)	Gradonačelnica Gradograda
12.	Koja informacija se traži? (naziv kompanije, registarske tablice, itd.):	Da li podnositelj izjave posjeduje dionice u vašoj zemlji u firmi pod nazivom "Bakr Ltd." (ili pseudonimom)? Podnositelj izjave je i vlasnik "Construction Ltd." u zemlji moliteljici. Da li "Construction Ltd." Posjeduje dionice u "Bakr Ltd." u vašoj zemlji?
13.	Molimo da informaciju pošaljete putem:	E-maila <input type="checkbox"/> Faksa <input type="checkbox"/> Poštom <input type="checkbox"/> Drugo <input checked="" type="checkbox"/> <u>telefon</u>
14.	Dodatni komentari:	Nema ih

³² Vijeće Evropske unije, [Protokol o izmjenama i dopunama](#) Sporazuma između Evropske zajednice i Švicarske Konfederacije o mjerama jednakim onim utvrđenim u Direktivi Vijeća 2003/48/EC o oporezivanju dohotka od kamata na štednju, 21. 5. 2015.

Član 5: Automatska razmjena podataka

Član 5. se zasniva na članu 5A OECD-ovog Modela protokola za potrebe odobravanja **automatske** i spontane razmjene podataka prema TIEA-u (Sporazum o razmjeni poreskih podataka)³³. Za automatsku razmjenu poreskih podataka prema Direktivi Evropske Unije, vidjeti tekst gore, član 4. komentar F. Treba napomenuti da Konvencija Vijeća Evrope/OECD-a (ETS 127) također predviđa „automatsku razmjenu podataka“ u svom članu 6. Da li će Strane uopšte iskoristiti ovaj instrument, još nije jasno. Dok je u oblasti poreza automatska razmjena podataka uglavnom redovna praksa poreskih uprava (vidjeti komentar F iznad, Direktiva EU-a), to nije slučaj kod provjere izjave o imovini. Međutim, ovaj Sporazum predviđa takvu mogućnost, ukoliko se u budućnosti javi potreba za automatskom razmjenom podataka.

Poglavlje II: Razmjena podataka

Član 6: Pravo odbijanja zahtjeva

A. Stav 1. sadrži spisak osnova za odbijanje zahtjeva. Javni poredak (*ordre public*) u tački c) se posebno odnosi na podatke od vitalnog interesa zamoljene Strane.³⁴ Strane mogu odbiti zahtjeve za dostavljanje podataka i zbog **količine** (tačka d). To može biti važno ako bi jedna određena država bila „zatrpana“ zahtjevima.

B. Tačke a) do c) stava 1. su manje više doslovno preuzete iz člana 7. stavovi 1, 2 i 4. **OECD-ovog Modela** ugovora. Stavovi 3, 5 i 6 OECD-ovog Modela ugovora nisu relevantni u kontekstu izjava o imovini. Tačke d) i e) uzimaju u obzir obim posla i moguća stvarna ograničenja u pribavljanju podataka na koja etička tijela mogu naići. Vidjeti i komentar D za član 4.

Član 7: Podaci iz otvorenih izvora i direktan pristup

A. Određeni podaci relevantni za provjeru izjava o imovini su **otvoreni** i dostupni javnosti. Naprimjer, u Hrvatskoj je „Registar poslovnih subjekata“ otvoren, dostupan i besplatan i omogućava složeno pretraživanje i na hrvatskom i na engleskom jeziku.³⁵ Ti podaci su već dostupni etičkom tijelu druge države. Ipak, Sporazum bi dao jaku pravnu osnovu za ovakvo korištenje podataka i dao ovlaštenje stranom etičkom tijelu. Stav 1, rečenica 2. navodi očigledno: Podaci koji su otvoreno dostupni svima mogu se koristiti mimo ograničenja iz člana 9. Važno je u tom kontekstu imati na umu da je sudska praksa **Evropskog suda za ljudska prava** ustvari učinila podatke iz izjava o imovini otvorenim podacima (vidjeti dolje komentar H. za član 9.).

³³ [Model protokola](#) od 2015.

³⁴ OECD-ov model ugovora, komentar 46 na član 5.

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

B. Stav 2. ima za cilj olakšati pretraživanje **stranim korisnicima**. Centralna evidencija može, između ostalog, uključiti podatke o jezicima na kojima su dostupne baze podataka i koji su parametri pretraživanja.

C. Stav 3. slijedi sličnu logiku kao stav 1. Ako bilo koji građanin neke Strane ima načelno **pristup** određenim podacima, ta Strana može odobriti istu takvu mogućnost i etičkom tijelu druge Strane Sporazuma.

D. Stav 4. je dodati element u kontekstu podataka iz otvorenog izvora. Nakon što podaci budu otvoreni za javnost, mogu se koristiti u bilo koje svrhe, mimo ograničenja iz članova 1. i 9. Naprimjer, „međunarodni standardi protiv pranja novca zahtijevaju da banke imaju sisteme za upravljanje rizicima radi utvrđivanja da li su klijenti politički izložene osobe (PIO). Banke u pravilu obavljaju provjere prije uspostavljanja poslovnog odnosa sa novim klijentom.“³⁶ U tom kontekstu, strana izjava o imovini „pruža važan presjek stanja u tom trenutku“ koji banka može iskoristiti da uporedi sa informacijama koje je dostavio klijent ili sa aktivnostima na bankovnom računu.“³⁷ Da bi se olakšao pristup, etička tijela mogu osigurati engleski prevod obrasca izjave o imovini na svojim internet stranicama, tako da bilo koji **stranac** koji pretražuje obrasce izjava o imovini na internetu ima barem dostupnu englesku verziju. Primjer još naprednije opcije je gruzijski sistem koji ima dvojezični interfejs i pruža sve informacije na gruzijskom i engleskom jeziku.³⁸ Tako, naprimjer, kad njemačka banka provjerava poslovanje novog inostranog klijenta, može provjeriti podatke iz izjave o imovini u njegovoj/njenoj domovini. Drugi primjer je slučaj francuske nevladine organizacije koja je otkrila da su visoki javni funkcioneri iz raznih afričkih zemalja „stekli imovinu vrijednu milione eura u Francuskoj koja ne može biti rezultat njihovih funkcionerskih plata.“³⁹

E. **Transkripcija** imena između jezika koji koriste različita pisma (naprimjer, ćirilicnog, arapskog, latinskog) je pitanje koje se treba riješiti u praksi. U nekim zemljama postoje službene karte transkripcije (naprimjer, za pisanje imena na latinici koji je izvorno na ćirilici). (Međutim, ne može se uvijek očekivati da transkripcija slijedi službene (ili čak polu-službene) smjernice). Tako, naprimjer, zahtjev iz Srbije prema Hrvatskoj treba sadržavati napomenu o mogućem pisanju imena javnog funkcionera na latinici (vidi Dodatak Sporazumu: Obrazac zahtjeva).

³⁶ World Bank/Ivana Rossi, *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons* (2012), page 8. (Svjetska banka /Ivana Rossi, Upotreba izjave o imovini za identifikaciju politički izloženih osoba (2012) strana 8)

³⁷ World Bank, *Politically Exposed Persons, Preventive Measures for the Banking Sector* (2010), English/Russian, page xvii/Recommendation 3. (Svjetska banka, Politički izložene osobe, preventivne mjere za bankovni sektor (2010), engleski/ruski, strana xvii/preporuka 3)

³⁸ <http://declaration.gov.ge/>.

³⁹ Global Witness a.o., *Izjava za štampu 31. januar 2008*, „Francuska mora ponovo otvoriti istragu o navodnoj korupciji afričkih lidera“.

Član 8: Spontana razmjena podataka

Ovaj član je doslovno preuzet iz OECD-ovog Modela protokola za potrebe odobravanja automatske i spontane razmjene podataka prema TIEA-u (Sporazum o razmjeni poreskih podataka), član 5B.⁴⁰ Naprimjer, medijski izvještaji mogu otkriti da „mnogi političari“ i „visoki zvaničnici“ države A posjeduju „nekretnine u turističkim područjima“ države B.⁴¹ U tom slučaju, Kontakt tačka države B može upozoriti Kontakt tačku države A na rizik da neke od ovih nekretnina nisu prijavljene u državi A. Kontakt tačka države A može provjeriti ove spontano dobijene podatke tako što će uporediti spisak visokih zvaničnika (ili nasumični uzorak) sa registrom nekretnina države B. Također, spontano dobijeni podaci mogu se ticati pojedinačnih slučajeva. Dodatni sporazumi o postupcima iz rečenice 2. u članu 8. su u potpunosti opcionalni. Treba pomenuti da Konvencija Vijeća Evrope/OECD-a (ETS 127) također predviđa spontanu razmjenu podataka u svom članu 7.

Član 9: Povjerljivost

A. Svi najvažniji **međunarodni standardi** o zaštiti podataka postavljaju ograničenja za prekograničnu razmjenu podataka. Obrazloženje Konvencije Vijeća Evrope/OECD-a se poziva na sljedeće:⁴² „Konvenciju o zaštiti pojedinaca u pogledu automatske obrade ličnih podataka Vijeća Evrope“ (ETS 108)⁴³) i OECD-ovu „Preporuku Vijeća o smjernicama za zaštitu privatnosti i prekograničnog kretanja ličnih podataka“.⁴⁴ U tom kontekstu se može pomenuti i Opšta uredba Evropske unije o zaštiti podataka.⁴⁵

B. Stavovi 1. i 2. su doslovno preuzeti iz člana 22. Konvencije Vijeća Evrope/OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim stvarima, a riječi „porezi“ zamijenjene riječima „izjave o imovini“. Stoga, relevantni komentari u Obrazloženju Konvencije važe i ovdje.⁴⁶ Riječ „tajna“ u Konvenciji Vijeća Evrope/OECD-a ne treba shvatiti u smislu „zakona o zaštiti državnih tajni“,⁴⁷ nego u smislu privatnosti i zaštite ličnih podataka.⁴⁸ Da bi izbjegao miješanje s „državnim tajnama“, ovaj Sporazum umjesto toga koristi riječ „povjerljive“. Konvencija Vijeća Evrope dozvoljava korištenje

⁴⁰ Ibid; vidjeti i OECD, *Modul o spontanoj razmjeni podataka* (2006).

⁴¹ Vidjeti, naprimjer, Independent Balkan News Agency (22. mart 2013.), „Rusi prodaju nekretnine u Crnoj Gori“.

⁴² *Objašnjenje* Konvencije o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima, izmijenjenoj Protokolom iz 2010, at no. 216.

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

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

⁴⁵ [Uredba \(EU\) 2016/679](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679).

⁴⁶ *Objašnjenje* Konvencije, ibid, at no. 216.

⁴⁷ Vidjeti, naprimjer, Zakon o tajnosti podataka Hrvatske iz 2007, koji razlikuje kategorije „stroga tajna, tajna, povjerljivo, ograničen pristup“ (član 4).

⁴⁸ *Objašnjenje* Konvencije, ibid.

razmijenjenih podataka i za „provedbu zakona ili krivično gonjenje u odnosu na [...] poreze “. U poreskoj oblasti, krivična djela vezana za netačne poreske prijave se uglavnom odnose na utaje poreza. U oblasti izjava o imovini, djela se uglavnom odnose na davanje lažnih podataka.⁴⁹ U većini slučajeva, međutim, djela su disciplinske ili upravne prirode.⁵⁰

C. Član 8. OECD-ovog Modela ugovora i član 6, stav 2. novog Ugovora između Evropske zajednice i Švicarske o razmjeni poreskih podataka⁵¹ sadrže slične odredbe o **zaštiti podataka**.

D. U većini slučajeva, Strane će pružati podatke ne o svojim, nego o **stranim državljanima**, odnosno javnim funkcionerima druge Strane. Međutim, to ne znači da nivo zaštite podataka može biti niži: standardi zaštite podataka se primjenjuju na sva lica, bez obzira bili državljani te Strane ili ne. Nadalje, javni funkcioneri mogu imati dvojno državljanstvo (npr. moldavsko i rumunjsko), ili im članovi porodica mogu biti strani državljani. U tim slučajevima, oni mogu biti državljani Strane koja pruža podatke drugoj Strani u kojoj javni funkcioner obavlja svoju funkciju.

E. Po uzoru na član 16, stav 3. OECD-ovog Modela ugovora, član 17, stav 2. osigurava da obaveze iz člana 9. ostaju na snazi i nakon otkazivanja primjene Sporazuma. Isti važi za sve Strane u slučaju da se Sporazum raskine u skladu sa članom 54. tačka B. Bečke konvencije o ugovornom pravu.

F. Država koja želi da koristi podatke dobijene po osnovu ovog Sporazuma u krivičnom postupku koji nije u vezi sa prijavama imovine, morat će da pokrene od početka zaseban postupak za **uzajamnu pravnu pomoć** u krivičnim stvarima. U tom slučaju, zamoljena Strana još uvijek može da odbije saradnju u skladu sa odredbama mehanizma uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima, čak i ako je već pružila iste podatke po osnovu ovog Sporazuma. Naprimjer, razmjena podataka u skladu sa ovim Sporazumom može da otkrije da javni funkcioner iz Strane A nije prijavio vlasništvo nad nekretninom koja se nalazi u Strani B. Podaci se mogu koristiti u postupku protiv javnog funkcionera za neistinitu prijavu imovine. Međutim, podaci se ne mogu koristiti kao dokaz u postupku protiv funkcionera za pronevjeru sredstava. Agencije za provedbu zakona morat će pokrenuti postupak uzajamne pravne pomoći, naprimjer na osnovu Evropske konvencije o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima.⁵²

G. Stav 3 je doslovno preuzet iz člana 22, stav 4, prva rečenica Konvencije Vijeća Evrope/OECD-a. Druga rečenica u stavu 4, i stav 3. člana 22. Konvencije Vijeća Evrope/OECD-a nisu relevantni za ovaj Sporazum, budući da se saradnja odnosi samo

⁴⁹ OECD, Prijave imovine za javne funkcionere, *ibid*, strana 16.

⁵⁰ OECD, *ibid*; World Bank a.o., Javna funkcija, Privatni interesi, *ibid*, strana 79.

⁵¹ Član 6, stav 1, Vijeće Evropske unije, Protokol o izmjenama i dopunama, *ibid*.

⁵² Iz 1959, *ETS 30*.

na podatke koji su dostupni i koriste se u zamoljenim Stranama (član 6, stav 1.) Član 9. ovog Sporazuma je manjeg dometa od člana 22. Konvencije Vijeća Evrope/OECD-a o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskim pitanjima. Dok Konvencija u stavu 4. predviđa da podatke koriste **treće strane**, ovaj Sporazum to ne čini: u oblasti prijave imovine takva šira upotreba se ne čini relevantnom.

H. G. Važno je napomenuti da je u nedavnom predmetu,⁵³ **Evropski sud za ljudska prava odobrio** međunarodnu administrativnu razmjenu bankovnih podataka u poreske svrhe. Sjedinjene Američke Države i Švicarska su zaključile administrativni sporazum o bankovnim podacima za do 52 000 američkih klijenata u Švicarskoj („Sporazum 09“). Sud je razmatrao razmjenu podataka iz ovog Sporazuma i zaključio da nema povrede člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima (pravo na poštovanje privatnosti). Što se tiče nužnosti mjere, Sud je naglasio da se razmijenjeni podaci odnose isključivo na podatke o bankovnom računu, odnosno da su to isključivo informacije finansijske prirode. Nisu bili razmijenjeni nikakvi privatni podaci ili podaci usko povezani sa identitetom, što bi zahtijevalo veći stepen zaštite. Sud je potvrdio da Švicarska vlada ima pravo na slobodnu procjenu u tom pogledu. Sud je također ukazao na nekoliko efikasnih i proceduralnih garancija na raspolaganju osobama čiji su podaci razmijenjeni u cilju osporavanja takve razmjene. Nadalje, Sud nije našao da je ranija ograničavajuća praksa švicarskih vlasti u pitanjima administrativne saradnje u poreskim stvarima stvorila moguće legitimno očekivanje od strane podnosioca zahtjeva da može nastaviti ulagati sredstva u Švicarskoj bez nadzora nadležnih američkih organa, ili čak bez mogućih retroaktivnih istraga.

I. Gore navedena odluka Evropskog suda za ljudska prava odnosi se na obične građane. Bez obzira, Sud je odobrio međunarodnu razmjenu podataka, čak i ako se tiču nekih od najzaštićenijih privatnih podataka, tj. bankovnih podataka. Za javne funkcionere, nivo zaštite privatnosti još je niži. Sud je 2005. godine odlučio da je online objavljivanje izvještaja o imovini javnih funkcionera opravdano: „Opšta javnost ima legitiman interes u potvrđivanju transparentnosti lokalne politike, a pristup izjavama o imovini na internetu omogućava efikasan i jednostavan pristup takvim informacijama. Bez takvog pristupa, obaveza ne bi imala nikakvu praktičnu važnost niti pravi uticaj na stepen u kojem je javnost informisana o političkom procesu. [...] Sud smatra da je upravo taj opsežan karakter [prijavljenih podataka] ono zbog čega je realno pretpostaviti da će sporne odredbe ispuniti svoj cilj, a to je razumno iscrpna slika finansijskog stanja funkcionera za javnost.”⁵⁴ Time je Sud potvrdio pravnu utemeljenost odredbi koje se odnose na sisteme provjeravanja izvještaja o imovinskom stanju, kako je propisano u članu 8. stav 5. i članu 52. stav 5. UNCAC-a.

⁵³ G.S.B. protiv Švicarske, aplikacija br. [28601/11](#), presuda od 22. 12. 2015. (dostupna samo na francuskom jeziku). Informacije u ovom stavu su uglavnom uzete iz: Evropski sud za ljudska prava, [Bilješka 191](#) – decembar 2015, strana 19.

⁵⁴ Wypych protiv Poljske, aplikacija br. [2428/05](#), odluka od 25. 10. 2005.

Član 10: Kontakt tačke

A. Zahtjevi za dostavljanje podataka se trebaju uputiti jednom organu u svakoj Strani. Svako drugo rješenje ne bi bilo izvodljivo i dovelo bi do poremećaja među državnim organima koji vode baze podataka. Ovaj član stoga slijedi istu logiku kao član 3, stav 1. (b) OECD-ovog Modela ugovora. U njemu se koristi izraz „kontakt tačka“ umjesto „nadležno tijelo“, kako bi se izbjegla bilo kakva jezička nedoumica između dva sporazuma. **Rezolucija 6/4** usvojena na Šestoj konferenciji država članica UNCAC-a (novembar 2015.) također koristi izraz „kontakt tačka“, pozivajući države članice da „obavijeste Sekretarijat o imenovanim vladinim predstavnicima ili institucijama, prema potrebi, kao **kontakt tačkama** za pitanje korištenja građanskih i upravnih postupaka u borbi protiv korupcije, uključujući i za međunarodnu saradnju”.⁵⁵

B. Stav 3. je važan za **transparentnost**, za procjenu rezultata rada Strana, kao i za opravdavanje odbijanja saradnje zbog prevelikog broja zahtjeva.

C. Stav 4. je odredba kreirana da bude **samoizvršna**.⁵⁶ Ona stoga ne zahtijeva donošenje dodatnog nacionalnih propisa nakon što se Sporazum ratifikuje. Strane mogu, naravno, izmijeniti i dopuniti domaće zakonodavstvo ako žele da uvedu ovu odredbu u zakon iz ma kojeg razloga. Međutim, brojni ustavi čak izričito navode da je to nepotrebno (vidjeti, naprimjer, član 122, stav 1. Ustava Republike Albanije: „Svaki ratifikovani međunarodni sporazum predstavlja dio nacionalnog pravnog sistema nakon što bude objavljen u Službenim novinama Republike Albanije. Provodi se direktno, osim u slučajevima kada nije samoizvršni i njegovo provođenje zahtijeva donošenje zakona”⁵⁷).

Član 11: Troškovi

Ovaj član je sačinjen po uzoru na član 9. OECD-ovog Modela ugovora. U svrhu jednostavnije saradnje, utvrđuje se da je saradnja besplatna. Strane mogu odstupiti od ovog standarda. Međutim, za provedbu ovog člana važno je imati na umu da je međunarodni standard da „uobičajene troškove nastale u postupku pružanja pomoći snosi zamoljena Strana” (Član 26. Konvencije o uzajamnoj upravnoj pomoći u poreskim stvarima, izmijenjenoj i dopunjenoj Protokolom iz 2010; slična formulacija se može naći i u drugim konvencijama o međunarodnoj pomoći).

⁵⁵ Br. 9, *ibid*.

⁵⁶ O konceptu, vidjeti naprimjer Venecijanska komisija, Izvještaj o provedbi međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima u domaćem zakonodavstvu i ulozi sudova, [CDL-AD\(2014\)036](#), br. 20.

⁵⁷ Naglašeno.

Član 12: Jezik

Ovaj član je više ili manje doslovno preuzet iz člana 11. OECD-ovog Modela ugovora. Logika ove odredbe je očigledna i ne zahtijeva objašnjenje.

Poglavlje III: Završne odredbe

Član 13: Drugi međunarodni sporazumi ili mehanizmi; pravo Evropske unije

A. Član 13, stav 1 je više ili manje doslovno preuzet iz člana 12. OECD-ovog Modela ugovora. Logika ove odredbe je očigledna i ne zahtijeva objašnjenje.

B. Član 13, stav 2. adresira pravnu situaciju u državama članicama Evropske unije, a koje potpišu ovaj Sporazum. U skladu s doktrinom primata EU prava, ovaj stav navodi da Sporazum ne ograničava niti negativno utiče na obaveze Strana potpisnica ovog Sporazuma koje proizilaze iz članstva Evropske unije. U malo vjerovatnom slučaju da postoji neslaganje između obaveza iz ovog Sporazuma i obaveza koje proizilaze iz članstva Evropske unije, prevladat će obaveze koje proizilaze iz članstva Evropske unije.

Član 14: Potpis, ratifikacija, prihvatanje, odobrenje i pristupanje

A. Dvije faze potpisivanja i ratifikacije (ili neki drugi oblika izražavanja pristanka na obavezivanje Sporazumom) su u skladu s uobičajenom praksom država. Obično su države prvo pozvane da potpišu sporazum na svečanosti ili na konferenciji sazvanoj u tu svrhu. Nakon toga, državi se obično daje prilika da potpiše sporazum na mjestu određenom u sporazumu, kao što je sjedište međunarodne organizacije, ili depozitarovo Ministarstvo vanjskih poslova.

B. U članu 14 stav 3, predlaže se da se obezbijedi mogućnost pristupanja Sporazumu, ne samo za "sve države", već i za „sve teritorije koje mogu samostalno ostvariti svrhe Sporazuma iz člana 1”. Formulacija "sve teritorije koje mogu samostalno ostvariti svrhe Sporazuma iz člana 1" je napravljena po uzoru na član XII, stav 1, prve rečenica Sporazuma o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (STO) od 15. aprila 1994, koji glasi: "Svaka država ili odvojena carinska teritorija koja ima potpunu autonomiju u vođenju svojih vanjskih komercijalnih poslova i drugih pitanja predviđenih ovim Sporazumom i multilateralnim trgovinskim sporazumima može pristupiti ovom Sporazumu, pod uslovima koje dogovori sa STO-om."

C. Član 14, stav 4. pruža mogućnost da Sporazumu pristupi Evropska unija. Ova odredba je napravljena po uzoru na član 59, stav 2. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmijenjena Protokolom broj 14, od 13. 5. 2004. godine.

Član 15: Stupanje na snagu i privremena primjena

A. U članu 15, stavovi 3, i 4, adresira pitanje privremene primjene Sporazuma do njegovog stupanja na snagu, kako predviđa član 25. Bečke konvencije o ugovornom pravu, što je danas redovna praksa u okviru multilateralnih sporazuma. Takva privremena primjena zahtijeva odgovarajuću izjavu dračave nakon potpisivanja sporazuma.

B. Stav 5. ne propisuje retroaktivne kazne ili sankcije za osobu koji podnosi izjavu o imovini. Stoga se ne primjenjuje član 7. Evropske konvencije o ljudskim pravima koja zabranjuje retroaktivnu kriminalizaciju djela i propusta da se djeluje.⁵⁸

Član 16: Izmjene i dopune

A. Praktična primjena Sporazuma od strane organa vlasti Strana potpisnica može otkriti određene nejasne tačke ili poteškoće, zbog kojih će biti potrebno izmijeniti odredbe Sporazuma. Također, može biti poželjno dalje razvijati Sporazum, recimo proširivanjem pola primjene. U takvim je slučajevima korisno već imati u Sporazumu pravila o tome kako postupati sa prijedlozima Strana za dopune i izmjene Sporazuma. Istina je da je, prema međunarodnom ugovornom pravu, moguće dogovoriti izmjene i dopune u nedostatku takve odredbe. Međutim, odredba takve vrste bi svakako olakšala postupak izmjena i dopuna.

B. Postoje različite opcije kako utvrditi postupak izmjena i dopuna. Član 16. je napisan po uzoru na član 69. Konvencije UN-a protiv korupcije. Odlikuje ga činjenica da svaka strana ima slobodu da prihvati ili odbaci određeni amandman. Drugim riječima, čak i ako je neka Strana preglasana na sastanku Strana na kojem je donesena odluka o izmjenama i dopunama (vidjeti član 16, stav 1.), na njoj je samoj da odluči da li će ratifikovati izmjene i dopune ili ne. Ako ne ratifikuje amandman, neće biti obavezna da ga primjenjuje. Umjesto toga, takva strana mora se i dalje pridržavati pravila iz izvornog Sporazuma koji je prihvatila. Na taj način se štiti puni suverenitet svake strane. Nasuprot tome, postoje sporazumi koji predviđaju da izmjene i dopune postanu obavezujuće i za državu koja ih nije prihvatila (najistaknutiji primjer je član 108. Povelje UN-a, prema kojem izmjene i dopune stupaju na snagu za sve članice UN-a kada su donesene odlukom dvije trećine članica Generalne skupštine i ratifikovane od strane dvije trećine članica, uključujući i stalnih članica Vijeća sigurnosti). Međutim, čini se poželjnijim slijediti tradicionalni pristup orijentisan na suverenitet država.

C. Sugerira se da se prve izmjene i dopune mogu inicirati 3 godine nakon stupanja Sporazuma na snagu. To vrijeme će omogućiti da se prvo skupi dovoljno praktičnog iskustva. Nadalje, minimalno tri Strane moraju podržati određeni nacrt amandmana kako bi depozitar sazvao sastanak Strana.

⁵⁸ Vidjeti, naprimjer, slučaj uvođenja DNK baze podataka nakon počinjenja krivičnog djela: ECtHR, odluka od 12. 7. 2006, [29514/05](#), Van der Velden protiv Nizozemske (član 7 nije primjenjiv).

Član 17: Otkazivanje

Ovaj član je preuzet iz člana 70. UNCAC-a, a rok je iz OECD-ovog Modela ugovora. Za značenje i efekte stava 2, vidjeti gornji komentar D za član 9.

Član 18: Funkcije depozitara

A. Ovaj član je više ili manje doslovno preuzet iz člana 14. OECD Modela ugovora. U stavu 3, izraz „nadležni organi ili njihovi predstavnici“ zamjenjuju se riječju „Strane“, jer prema opštim pravilima međunarodnog prava, Strane određuju kako i od strane koga žele da budu predstavljene na sastanku. Strana može, na primjer, odabrati da je predstavlja ministar pravde, ili ministar vanjskih poslova, ili neki visoki dužnosnik, ili rukovodilac kontakt tačke.

B. Shodno opštoj upotrebi, dodaje se stav o polaganju originalnog primjerka Sporazuma, dostavljanje kopija Stranama, i jeziku Sporazuma. Stav 4. je dodan u cilju olakšavanja rada na ovom novom području saradnje.