

**Обяснителни бележки към
Международния договор за обмен на данни
за проверките на имуществени декларации**

Сараево, март 2019 година

СЪДЪРЖАНИЕ

Договорът: Обзор	3
Преамбюл	4
Глава I: Общи разпоредби	8
Член 1: Цел и приложно поле на договора	8
Член 2: Определения	9
Член 3: Подлежаща на обмен информация	10
Член 4: Обмен на информация при поискване	10
Член 5: Автоматичен обмен на информация	13
Глава II: Обмен на информация	14
Член 6: Право да се откаже искане	14
Член 7: Свободно достъпни данни и пряк достъп.....	14
Член 8: Спонтанен обмен на информация	16
Член 9: Поверителност	16
Член 10: Централни координационни звена	19
Член 11: Разходи	20
Член 12: Език	20
Глава III: Заключителни разпоредби	20
Член 13: Други международни споразумения или договорености; право на Европейския съюз	20
Член 14: Подписване, ратификация, приемане, утвърждаване и присъединяване.....	20
Член 15: Влизане в сила и временно прилагане	21
Член 16: Внасяне на поправки и изменения	21
Член 17: Денонсиране	22
Член 18: Функции на депозитаря.....	22

Договорът: Обзор

Защо е необходим този договор?

Мнозина корумпирани висши длъжностни лица изразходват действителните си богатства в **чужбина**: купуват недвижими имоти, притежават предприятия или влагат пари по сметки в чуждестранни банки. Те обслужват също частните си интереси, като използват чуждестранни дружества за посредници. Висши държавни служители могат например да участват в провеждан от тяхното министерство търг чрез притежавано от тях търговско дружество в чужбина. Понастоящем обаче органите за съблюдаване на етичните норми (integrity bodies), отговарящи за проверките на имуществените декларации, получават достъп само до националните бази данни на **своите държави**. Към настоящия момент не съществува механизъм, с който тези органи да осъществяват международен обмен на данни за целите на извършваните от тях административни проверки.

Как функционира договорът?

Като основно правило органите за съблюдаване на етичните норми на две договарящи страни могат да обменят данни, ако **и двата** органа използват тази категория данни за целите на извършваните от тях проверки. Органите за съблюдаване на етичните норми могат да предоставят и допълнителни данни, които само запитващата страна използва за проверките на декларации. Текстът на този договор се основава до голяма степен на Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси, изготвена съвместно от **Съвета на Европа** и **ОИСР**.

В съзвучие ли е административният обмен на данни с международните стандарти?

Повече от **100 страни** от много години обменят данни, „свързани с определянето, оценката и събирането на [...] данъци”.¹ Приложното поле на договора обхваща много по-малко данни и засяга само висшите длъжностни лица и членовете на семействата им. **Европейският съд по правата на човека** е одобрил в дело от 2005 г. публикуването на имуществени декларации в интернет.² Освен това ЕСПЧ е одобрил през 2015 г. международния административен обмен дори на банкови данни за целите на данъчните проверки.³

Как бе изготвен този договор?

Настоящият документ е резултат от поредица от три семинара, проведени през 2015 и 2016 г., и две срещи за преговори през 2018 г. (в Международната академия за борба с корупцията в Лаксенбург, Австрия) и 2019 г. (в Подгорица, Черна гора) с представители на **органите за съблюдаване на етичните норми**, представители на министерствата на правосъдието и министерствата на външните работи от Югоизточна Европа и представители на **заинтересовани страни на международно**

¹ [Интернет страницата](#) на ОИСР за Примерното споразумение.

² Решение на ЕСПЧ от 25 октомври 2005 г. по делото *Wуруш с/у Полша*, жалба № [2428/05](#).

³ Решение на ЕСПЧ от 22 декември 2015 г. по делото *G.S.B. с/у Швейцария*, жалба № [28601/11](#).

равнище (Базелския институт по управление, Съвета за регионално сътрудничество, Службата на ООН по наркотиците и престъпността, Програмата за развитие на ООН и Световната банка). Европейската комисия също предостави писмени становища за настоящия договор. Делегации от Албания, Босна и Херцеговина, България, Черна гора, Северна Македония и Република Сърбия, както и наблюдатели от Косово* и Република Молдова, финализираха договора по време на двете срещи за преговори през 2018 и 2019 г., а представители от Хърватия и Румъния оказаха подкрепа за изготвянето на по-ранни проекти през 2015 и 2016 г.⁴ Австрийското сътрудничество за развитие (Austrian Development Cooperation) финансира изготвянето и договарянето на проекта.⁵ Срещата на върха ЕС—Западни Балкани от 2017 г. на държавните или правителствените ръководители на държавите членки на ЕС и на страните от Западните Балкани призова за приемане на договора.⁶

Преамбюл

А. Първият параграф на преамбюла е заимстван от Конвенцията на ООН срещу корупцията (КООНК) и поставя договора в по-широкия контекст на борбата срещу корупцията. Едно от средствата в тази борба са **имууществените декларации**. Повечето страни в света изискват висшите длъжностни лица да разкриват своите доходи, имущество и финансови интереси.⁷ Предназначението на имуществените декларации е да бъдат използвани за различни цели, най-вече за предотвратяване и разкриване на злоупотребите със служебно положение за извличане на лични

* Това название не засяга позициите по отношение на статута и е съобразено с Резолюция 1244(1999) на Съвета за сигурност на ООН и становището на Международния съд относно обявяването на независимост от страна на Косово.

⁴ РАИ изразява благодарност за съветите и становищата на следните лица, изпратили забележки относно по-ранните версии на настоящия договор: Ádám Földes, съветник по въпросите на застъпничеството, звено за конвенциите, секретариат на „Прозрачност без граници“; Pedro Gomes Pereira, старши специалист по възстановяване на активи, Базелски институт по управление; Constantine Palicarsky, експерт по превенция на престъпността и наказателно правосъдие, Служба на ООН по наркотиците и престъпността; и Ivana Maria Rossi, старши специалист по въпросите на финансовия сектор в Световната банка. Tilman Hoppe (антикорупционен експерт, Берлин) разработи първия проект на договора и обяснителните бележки; Vardo Fassbender (професор по международно право в Университета на Санкт Гален, Швейцария) прегледа и внесе изменения в проекта, по-конкретно относно механизмите на международното договорно право и съответствието с конституционните стандарти и стандартите в областта на правата на човека.

⁵ Изразените в настоящия документ становища не отразяват непременно становищата на Австрийското сътрудничество за развитие (Austrian Development Cooperation) или всяка друга спомената организация.

⁶ Срещата на върха в Триест през 2017 г., *Декларация на италианското председателство* (12 юли 2017 г.): „Участниците приветстваха окончателната декларация, съгласувана на работната среща (представена в приложението), която определя набор от ангажименти за подобряване на възможностите за реагиране на корупцията“; *Съвместна декларация срещу корупцията* (12 юли 2017 г.): „Насърчават се правителствата на страните от Западните Балкани да подкрепят и приемат изготвения от Регионалната антикорупционна инициатива Международен договор за обмен на данни за разкриване на информация за имуществено състояние и конфликти на интереси. Създаването на механизъм за обмен на данни между националните надзорни органи в Западните Балкани ще повиши допълнително отчетността на лицата, заемачи висши държавни длъжности, и ще спомогне за постигане на напредък в ограничаването на корупцията на регионално равнище.“

⁷ Вж. например: Световна банка и др., *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure* (2012) [Обществена длъжност, частни интереси: Отчетност чрез разкриване на доходите и имущественото състояние].

изгоди. Декларациите спомагат и за изграждане на среда на почтеност, като предоставят на заемащите висши държавни длъжности насоки относно принципите на етично поведение и отчетност на публичните длъжности и като напомнят на висшите длъжностни лица, че поведението им подлежи на внимателен контрол. За тази цел в много държави органите за съблюдаване на етичните норми сравняват декларациите с данните в националните регистри на поземлените имоти и превозните средства, регистрите на частните фирми, с информацията за банковите сметки или с данъчните бази данни. Такъв мониторинг служи като стимул за съблюдаване на правилата за почтеност.

Б. Мнозина корумпирани длъжностни лица изразходват обаче действителните си богатства **в чужбина**: купуват недвижими имоти, притежават предприятия или влагат пари по сметки в чуждестранни банки. Укриването на тези богатства е сравнително лесно. Висши държавни служители просто не разкриват активите си в чужбина, въпреки че декларирането на притежавано в чужбина имущество е задължително съгласно повечето, ако не всички, системи за деклариране.⁸ Същото е вярно и за частните интереси. Затова органите за съблюдаване на етичните норми, отговарящи за проверките на имуществените декларации, се нуждаят от достъп до информация, съхранявана от властите в други държави. Този договор улеснява международния обмен на данни.

В. От тази гледна точка КООНК насърчава „**международното сътрудничество** [...] в областта на гражданските и административни производства, свързани с корупция“ (член 43, ал. 1). Други разпоредби на КООНК относно международното сътрудничество обаче не са относими, тъй като са предназначени най-вече за сътрудничеството по наказателни дела (Глава IV, членове 44-50). Така например член 48, ал. 1, буква е от КООНК гласи: „Държавите, страни по Конвенцията, предприемат по-конкретно ефективни мерки за обмен на информация и координиране на административни и други мерки, подходящи за целите на ранното разкриване на престъпленията, обхванати от настоящата Конвенция.“ Както изглежда, би могло да се твърди, че проверката на имуществените декларации е „административна мярка [...] за целите на ранното разкриване“ на незаконно обогатяване и други престъпления, попадащи в обхвата на КООНК. Изричният акцент на този член 48 върху наказателните дела (виж член 43, ал. 1) не предполага обаче споменаването му в преамбюла, тъй като акцентът на настоящия договор е върху административните проверки. В друг член, 52, изрично се споменават имуществените декларации и дори международният обмен на данни. Според член 43, ал. 1 той е един от няколкото членове, които не се ограничават до наказателното правосъдие, а обхващат и административните и гражданските мерки за възстановяване на активи. Текстът на неговата алинея 5 обаче изглежда се отнася основно до престъпни деяния: „Всяка държава, страна по Конвенцията, разглежда възможността за създаване [...] на ефективни системи за разкриване на финансова информация за съответните висши длъжностни лица [...]. Всяка държава, страна по

⁸ ОИСР, *Asset Declarations for Public Officials – A Tool to Prevent Corruption* (2011) [Имуществените декларации за длъжностни лица – средство за превенция на корупцията]: Всички посочени случаи от различни държави включват декларациите за доходи и имущество „в чужбина“.

Конвенцията, разглежда и възможността за предприемане на необходимите мерки, за да позволи на компетентните си органи да споделят тази информация с компетентните органи на други държави, страни по Конвенцията, когато това е необходимо за разследване, отправяне на искове и възстановяване на облагите от престъпленията, посочени в настоящата Конвенция.“

Г. От голямо значение в този контекст е **Резолюция 6/4** на шестата сесия на Конференцията на държавите, страни по Конвенцията на ООН срещу корупцията (ноември 2015 г.). Тя призовава държавите, страни по Конвенцията, „да обсъдят възможността за сключване на многостранни, регионални или двустранни договори, споразумения или договорености за гражданските и административни производства, свързани с корупция, в това число за международно сътрудничество, за да укрепят правната основа за своевременно и ефективно изпълнение на искания за взаимна правна помощ по отношение на физически или юридически лица“; „да информират секретариата за съответно определените или назначени за централни координационни звена (focal points) длъжностни лица или институции с цел използване на граждански и административни производства срещу корупцията, в това число за международно сътрудничество“; „да работят със секретариата и по целесъобразност с други международни антикорупционни организации, донори, предоставящи помощ лица и съответни организации на гражданското общество за насърчаване на двустранни, регионални и международни дейности, за да се засили използването на граждански и административни производства срещу корупцията, в това число семинари за обмен и разпространение на съответен опит и добри практики“.⁹

Д. Към настоящия момент повече от 100 страни използват изготвеното от **ОИСР Примерно** споразумение за обмен на информация по данъчни въпроси, за да обменят официално данни, „свързани с определянето, оценката и събирането на [...] данъци“, наред с друга информация.¹⁰ При проверките на данъчни декларации данъчните власти използват данни от регистрите на недвижимите имоти, фирмените регистри и регистрите на банковите сметки. Същото е вярно за **Конвенцията** за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси, изготвена съвместно от ОИСР и Съвета на Европа през 1988 г. и изменена с Протокол от 2010 г. (Съвет на Европа, Поредица от Европейски договори, № 127).¹¹ Наред с другото тя предвижда обмен на информация за „оценката, прегледа, събирането“ на данъци.¹² Това е съвсем същата информация, която органите за съблюдаване на етичните норми използват, за да контролират истинността на имуществените декларации на заемащите висши държавни длъжности. Всъщност декларираната в данъчните и имуществените декларации информация до голяма степен се дублира, що се отнася

⁹ Същата [Резолюция](#), параграфи 6, 8 и 9.

¹⁰ [Интернет страницата](#) на ОИСР за Примерното споразумение.

¹¹ [Интернет страницата за Конвенцията](#) на Съвета на Европа; [Интернет страницата за Конвенцията](#) на ОИСР.

¹² [Обяснителен доклад](#) към Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси, изменена с Протокола от 2010 г., 1 юни 2011 г., в параграф 14.

до финансовата информация (доходи, активи, авоари).¹³ Поради тази причина именно данъчните власти на практика са натоварени понякога с проверките на имуществените декларации на висшите длъжностни лица. Латвия или Северна Македония например използват този модел в съответствие с международните препоръки.¹⁴ Затова Конвенцията на Съвета на Европа и ОИСР и Примерното споразумение на ОИСР са основните референтни точки за всеки инструмент относно международния обмен на данни от органите за съблюдаване на етичните норми. По тази причина настоящият договор до голяма степен използва **дословно** същите разпоредби, които Съветът на Европа и ОИСР предвиждат в областта на данъчното облагане. Настоящият договор обаче има много по-тясно приложно поле от обхвата на данъчните споразумения. Така например по силата на данъчните споразумения автоматично се обменят банковите данни на всички граждани, в това число номерът на банковата сметка и наличността или стойността по сметката,¹⁵ докато по силата на настоящия договор обменът засяга единствено висшите длъжностни лица и само доколкото декларациите им действително се проверяват.¹⁶ Следователно настоящият договор функционира изцяло в добре проучената територия на международните споразумения за сътрудничество на данъчните администрации. Коментарите в Обяснителния доклад към Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси са източник за справки, допълващи Обяснителните бележки към този доклад.¹⁷

Е. Договорът се основава на пет **основни принципа**:

- **Ограничаване** на административния обмен на данни единствено за **целите** на проверките на имуществените декларации (член 1);
- **Доброволно** сътрудничество (член 6);

¹³ ОИСР, пак там, стр. 43: „Доколкото декларациите на висшите длъжностни лица служат за контрол на активите им, функциите на системите за деклариране на имущество се припокриват с функциите на данъчната администрация. Всъщност данъчната администрация следва да е най-компетентният орган за контрол на доходите и предотвратяване на обогатяването от незаконни, следователно необложени с данък, източници.“

¹⁴ ОИСР, Asset Declarations for Public Officials [Имуществените декларации за длъжностни лица – средство за превенция на корупцията], пак там, стр. 43 и 37: „Данъчни власти: Обичайна практика е събирането и обработката на декларациите на висшите длъжностни лица да се възлага на данъчните власти, когато поне една от целите е контрол на активите им. Логиката е очевидна: контролът на всички доходи, а не само на доходите на заемащите висши държавни длъжности, е по принцип една от основните задачи на данъчните власти.“ стр. 38 (примерът на Латвия); Регионално училище по публична администрация (РУПА), *Сравнително проучване* – данъчните и имуществените декларации на практика (2013 г.), на стр. 103 (примерът на Северна Македония); *Препоръка* към правителствата на страните от Западните Балкани относно оповестяването на финанси и интереси от висшите държавни служители (РУПА, 2014 г.), Препоръка Е.3: „От съображения за ефективност съществуващият например в данъчните администрации финансов експертен опит може да се използва за финансови одити.“

¹⁵ Член 2, ал. 2, буква г, Съвет на Европейския съюз, *Протокол за изменение* на споразумението между Европейската общност и Конфедерация Швейцария за предвиждане на мерки, еквивалентни на тези, определени в Директива 2003/48/ЕО на Съвета относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания, 21 май 2015 г.

¹⁶ Не всички страни използват банкова информация за проверките на данъчните и имуществените декларации. Вж. например РУПА, *Сравнително проучване*, стр. 12.

¹⁷ Вж. същия *Обяснителен доклад*.

- Приложимост към широк спектър от **системи за разкриване на информация** за имущественото състояние (член 1, параграф 2);
- Ограничаване на обмена на данни до **законовите ограничения** и на запитващата, и на запитваната страна (член 4, параграф 2, буква в, член 6, параграф 1);
- Защита на данните и **поверителност** (член 9).

Глава I: Общи разпоредби

Член 1: Цел и приложно поле на договора

А. От първото изречение на параграф 1 става ясно, че предметът на договора е **административно** сътрудничество, какъвто е например и предметът на Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси на Съвета на Европа и ОИСР според нейния член 1.

Б. Второто изречение на параграф 1 е заимствано от член 1 на Примерното споразумение на ОИСР. То стеснява приложението на настоящия договор до административната проверка на разкриването на финанси и интереси от висшите държавни служители.

В. Всички **данъчни** системи по света се различават по това кои са данъчно задължените лица, въз основа на какви условия и с какви процедури данъчните администрации събират данъците и следят спазването на данъчните закони. Разликите могат да са драстични. Докато в някои страни данъчните декларации се считат за поверителни лични данни, в други страни те са обществено достъпни (напр. във Финландия и Норвегия). Друг пример: в някои страни се предоставят данъчни облекчения за еднополови бракове или партньорства, докато в други страни такива облекчения няма, а тези бракове или партньорства са дори криминализирани. Тези различия са най-общо без значение, когато държавите обменят помежду си данни, свързани с данъчни въпроси.¹⁸ Когато се касае за един от основните видове данъци, Примерното споразумение на ОИСР е приложимо (съгласно неговия член 3). Същото е вярно за Конвенцията на Съвета на Европа и ОИСР (Съвет на Европа, Поредица от Европейски договори, № 127), член 2.

Г. Ясно е, че същият подход е приложим в сферата на **имуществените декларации**. Всички системи за деклариране на имущество се различават в по-големи или по-малки подробности. Всички те обаче служат за една и съща цел: укрепване на почтеността посредством прозрачност на финансите и частните интереси на висшите държавни служители и близките до тях лица. Що се отнася до санкциите, Примерното споразумение на ОИСР предвижда обмен на данни независимо дали „съгласно законите на запитаната страна“ се прилагат същите санкции, или пък въобще се прилагат санкции (член 5, ал. 1, Примерно споразумение). В този договор е възприет същият подход в член 1, параграф 2.

¹⁸ Вж. например случая на Швеция и Либерия, които са сключили Споразумение за обмен на информация по данъчни въпроси на основата на Примерното споразумение на ОИСР, [интернет страницата](#) на ОИСР.

Д. Всички страни в Югоизточна, Централна и Източна Европа имат еднаква рамка за разкриване на информация за имущественото състояние на висшите длъжностни лица. Същото се отнася и за много страни в Западна Европа и извън Европа. Има обаче **малък брой** страни в света, които нямат система за разкриване на информация за имущественото състояние. В случай че някоя от тези страни желае евентуално да подкрепи едностранно международния обмен на данни, в параграф 3 се предвижда тази възможност. Това може да е от значение за страни като Лихтенщайн, които нямат система за имуществено деклариране,¹⁹ но може да имат интерес да подкрепят усилията на други страни за укрепване на почтеността.

Член 2: Определения

А. Определенията в букви (а), (б) и (в) отразяват работата, извършена от Съвета на Европа и Групата на държавите, борещи се срещу корупцията (GRECO),²⁰ ОИСР,²¹ Службата на ООН по наркотиците и престъпността²² и Световната банка,²³ както и от регионални организации като Организацията на американските държави (ОАД),²⁴ Регионалната антикорупционна инициатива (РАИ)²⁵ или Регионалното училище по публична администрация РУПА (ReSPA).²⁶

Б. Както и проверките на данъчни декларации,²⁷ проверките на имуществени декларации също биват целенасочени и произволни. Така например, там, където групата GRECO е установила, че не съществуват механизми за проверки, е препоръчала „да се съчетае системата за разкриване на финансова информация и информация за имущественото състояние с ефективен механизъм за контрол (в това число произволни проверки)“.²⁸ Настоящият договор обаче се прилага на практика единствено за **целенасочени** проверки (виж член 4, параграф 1).

¹⁹ Вж. Доклада за оценка на Групата GRECO за Лихтенщайн (*Eval I/II Rep (2011) 1E*), в параграф 110.

²⁰ GRECO, *Lessons learnt from the three evaluation rounds (2000-2010)* [Поуки от трите етапа на оценка (2000-2010)], 2012, стр. 14; четвъртият етап на оценка от GRECO включва „декларациите за активи, доходи, пасиви и интереси“; проект „Източно партньорство“ на Съвета на Европа, *Practitioner manual on processing and analysing income and asset declarations of public officials* [Наръчник за специалисти за обработка и анализ на данъчни и имуществени декларации на висши длъжностни лица], 2014.

²¹ ОИСР, *Asset Declarations for Public Officials* [Имуществените декларации за длъжностни лица – средство за превенция на корупцията], пак там.

²² Съвместна инициатива на Службата на ООН по наркотиците и престъпността и Световната банка за възстановяване на откраднати държавни активи, *Income and Asset Declarations (AD): Tools and Trade-offs* [Данъчните и имуществените декларации: инструменти и компромиси], 2012; Съвместна инициатива на Службата на ООН по наркотиците и престъпността и Световната банка за възстановяване на откраднати държавни активи, *Public Office, Private Interests* [Обществена длъжност, частни интереси: Отчетност чрез разкриване на доходите и имущественото състояние], пак там.

²³ Пак там.

²⁴ Примерен закон за декларирането на интереси, доходи, активи и пасиви на лицата, изпълняващи обществени функции, 2013, *SG/MESICIC/doc.344/12 rev. 2*.

²⁵ РАИ, *Rules and Experiences on Integrity Issues* [Правила и опит по въпросите на почтеността], 2012.

²⁶ Препоръка към правителствата на страните от Западните Балкани относно оповестяването на финанси и интереси от висшите държавни служители (РУПА, 2014), пак там.

²⁷ Вж. напр.: ОИСР, *Use of Random Audit Programs* (2004) [„Използване на програми за произволни одити“], 51 страници.

²⁸ Вж. напр. Доклада за оценка на GRECO за Босна и Херцеговина (*Eval IV Rep (2015) 2E*), препоръка v.

В. В член 10 са представени повече подробности за функциите на **централните координационни звена**.

Член 3: Подлежаща на обмен информация

А. В член 3 са изброени категориите информация, която договарящите страни могат да си обменят по принцип. Регистрите на търговските дружества, тръстовете и други подобни правни субекти са от решаващо значение за установяване дали придобити по незаконен начин активи са непряко притежавани посредством едно или повече посреднически корпоративни или некорпоративни образувания, правни субекти или правни договорености, на които деклараторът или член(ове) на семейството му са ползващият се ефективен собственик (бенефициер).

Б. Страните по договора обменят информация само доколкото категориите информация, използвана и от двете страни, се припокриват.

В. Параграф 2 допуска договаряща страна доброволно да предоставя данни, които само другата договаряща страна може да използва за проверката на имуществени декларации. Договаряща страна А например може да има достъп до (свободно достъпния) регистър на интелектуалната собственост, но не може да използва данните за своите проверки на имуществени декларации. Страна А може да предостави тези данни доброволно на страна Б, ако страна Б не може да получи тези данни по силата на националното си законодателство.

Член 4: Обмен на информация при поискване

А. За формулировката на този член до голяма степен е ползван като образец член 5 от Примерното споразумение на **ОИСР**. Конвенцията на Съвета на Европа и ОИСР (Съвет на Европа, Поредица от Европейски договори, № 127) също предвижда подобен механизъм в своя член 5. И двете разпоредби зависят на практика от принципа на реципрочност.²⁹ Централните координационни звена ще продължават да обменят информация, единствено ако във времето подкрепата е взаимна. Въпреки двустранните споразумения в отделни случаи член 4 се прилага основно за целенасочени проверки.

Б. Когато орган за съблюдаване на етичните норми има указание в коя **чужда държава** едно или повече висши длъжностни лица може да са разходвали свои (недекларирани) активи, необходимостта от сътрудничество с тази държава за обмен на данни е очевидна. Ако обаче такова указание не съществува, възниква следният въпрос: Трябва ли органът за съблюдаване на етичните норми да изпраща произволни искания за информация до чужди държави и ако да, до кои? Чуждите държави могат да бъдат избрани въз основа на следните критерии:

- **Общи граници:** Гражданите на някои съседни държави често харчат парите си в съседната държава, особено когато трансграничните пътувания са лесни.

²⁹ Вж. напр. Robert O. Keohane, Reciprocity in international relations, International Organization (1986), Vol. 40, No. 1, p. 1-27. [Робърт О. Киохейн, *Реципрочност в международните отношения, международна организация*]

- **Език:** Когато граждани и/или предприятия в чужда държава използват същия език, както в държавата на произход, това улеснява чуждите инвестиции от висши длъжностни лица.
- **Привлекателност** за инвестиране: Някои страни в даден регион може да са привлекателна дестинация за инвестиране в определени категории активи. Хърватия или Черна гора например предлагат привлекателни крайморски имоти за инвестиране от чужденци от съседни страни. Лесното прекосяване на границите и сходството на езиците са допълнителен стимул. Подобно на тях Австрия традиционно се възприема като финансов център, обслужващ потребностите на клиенти от Балканите или Източна Европа, като някои от банките ѝ имат клонове в региона.
- **Тенденции:** Анализи на данъчните власти, на органите, борещи се с прането на пари или на самия орган за съблюдаване на етичните норми може да сочат, че определени държави са се доказали в миналото като атрактивни дестинации за укриване на богатства.
- **Спонтанно получена информация** също може да стане повод за искане за информация (виж по-долу коментарите в раздела за член 8).
- **Произволна извадка:** Висшите длъжностни лица никога не следват модели и логика, когато инвестират своите (недекларирани) авоари. Те може да предпочитат определени райони по лични причини или заради лични връзки. Органите за съблюдаване на етичните норми могат обаче да основават исканията си за произволни извадки в определени граници. Би било просто прекомерно да се изпратят искания за информация относно 100 висши длъжностни лица до множество чужди държави. В повечето случаи органите за съблюдаване на етичните норми в тези чужди държави без друго полагат усилия да получат данни за проверките на декларации от своите длъжностни лица.

В. Параграф 3 е заимстван от член 5, ал. 2 на Примерното споразумение на ОИСР. В този контекст е важен член 6, параграф 1. Органите за съблюдаване на етичните норми в различните страни имат достъп до различен набор от данни.³⁰ Запитаната страна е задължена да предостави единствено информация, до която органът ѝ за съблюдаване на етичните норми има **законен достъп**. Ако органът на запитаната страна има например достъп само до регистъра на недвижимите имоти, фирмения регистър и регистъра на превозните средства, той няма да е задължен да предостави на запитващата страна информация от регистър на банкови сметки. Доколкото обаче законите на запитващата страна позволяват, той може да го стори доброволно. Същото важи и за информация, „притежавана или контролирана от лице под юрисдикцията на запитаната страна“. Ако запитаният орган няма достъп до такава информация, той няма да е длъжен да я предостави (член 6, параграф 1).

³⁰ Вж. напр. Доклада за оценка на Групата GRECO за Естония (*Greco Eval II Rep (2003) 4E*), в параграф 54: „Някои събеседници изразиха становище, че правомощията им са недостатъчни, тъй като достъпът до необходимите за проверките данни на практика е труден.“ Затова GRECO препоръчва „да се направи преглед на системата за деклариране на имуществото и интересите на висшите длъжностни лица, по-специално относно достъпа до данните, необходими за контрола на тези декларации“. (Препоръка ix).

Параграф 3 не задължава запитващата страна да демонстрира „основания да се вярва, че исканата информация се съхранява в запитаната страна“ (член 5, ал. 5, буква г от Примерното споразумение на ОИСП). Настоящият договор е насочен към данните, съдържащи се в използваните от държавите бази данни. От само себе си се разбира, че данните в използваните от държавата бази данни на запитаната договаряща страна се и съхраняват от нея. При проверките на данъчните декларации се използва по-широка база от информация. Затова Примерното споразумение на ОИСП съдържа допълнителната разпоредба.

Г. Параграфи 4 и 5 са заимствани от член 5, ал. 6 на Примерното споразумение на **ОИСП**.

Д. От параграф 7 става ясно, че дадено искане за информация може да се отнася не само за отделно лице, заемащо висша държавна длъжност, а може да съдържа **списък** на няколко произволно избрани висши длъжностни лица. Възможно е например в медийни публикации да се посочва, че голям брой чужди политици от страни А и Б притежават крайбрежни имоти в страна В. Страни А и Б ще имат интерес да проверят поне за извадка от техните висши длъжностни лица дали някой от тези имоти липсва в имуществените декларации. (За този случай виж и коментарите в раздела за член 8.) В този контекст следва да се отбележи, че новата Директива 2014/107/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане предвижда автоматичен ежегоден обмен на данни за всички чуждестранни титуляри на банкови сметки, в това число наличността или стойността по сметката.³¹ Обменът на данни се осъществява независимо от това дали банковите сметки са правомерно декларирани за целите на данъчното облагане или не. Същото е вярно за новото Споразумение между Европейския съюз и Конфедерация Швейцария за обмен на данъчни данни.³² Обменът на данни по силата на това Споразумение със сигурност ще е мярка с по-ниска степен на вмешателство, както от гледна точка на обема, така и от гледна точка на чувствителния характер на информацията (виж коментар Д. по преамбюла).

Е. Параграф 8 се отнася за формуляр-образец за исканията, който да се използва от запитваща страна и който е приложен към Договора. Целта на формуляра е да се улеснят исканията. Той може да бъде изменен по всяко време от централните координационни звена на двустранна или многостранна основа. По-долу е представен пример за попълнен формуляр за искане:

³¹ Член 1, ал. 2, буква (б), [Директива 2014/107/ЕС на Съвета](#) от 9 декември 2014 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане.

³² Съвет на Европейския съюз, [Протокол за изменение](#) на споразумението между Европейската общност и Конфедерация Швейцария за предвиждане на мерки, еквивалентни на тези, определени в Директива 2003/48/ЕО на Съвета относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания, 21 май 2015 г.

1.	Запитващо централно координационно звено: (<i>focal point</i>)	Антикорупционна агенция, Страна X
2.	Данни за връзка (ел. поща, телефон):	declarations@ACA.x , +386-879 09 883
3.	Име/длъжност на служителя:	Mr. Vlad Miller, Senior Inspector (г-н Влад Милер, старши инспектор)
4.	Име на декларатора:	Ms. Софија Бејкер (г-жа София Бейкър)
5.	Псевдоними, транслитерация (изписване/ия):	Ms. Sophia Baker / Sofia Bakr / Sofija Bakr
6.	Дата на раждане (ДД, ММ, ГГГГ):	06/08/1975 г.
7.	Гражданство:	X-ско
8.	Пол	мъжки <input type="checkbox"/> женски <input checked="" type="checkbox"/>
9.	Персонален идентификатор (вид и номер):	Граждански номер: C74KJML
10.	Вид проверка:	целенасочена <input type="checkbox"/> произволна <input checked="" type="checkbox"/>
11.	Причина за деклариране (заемана официална длъжност, член на семейството на висш държавен служител):	Кмет на град Хxxxxxxxx
12.	Каква информация се иска? (наименование на дружество/компания/фирма, регистрационен номер, и пр.):	Притежава ли деклараторът дружествени дялове в дружество във Вашата страна с наименование "Bakr Ltd." (или с други имена)? Деклараторът е и собственик на дружеството "Construction Ltd." в запитващата страна. Притежава ли "Construction Ltd." акции на "Bakr Ltd." във Вашата страна?
13.	Моля изпратете информацията с:	ел. поща <input type="checkbox"/> факс <input type="checkbox"/> писмо <input type="checkbox"/> друго <input checked="" type="checkbox"/> <u>телефон</u>
14.	Допълнителни коментари:	Няма такива

Член 5: Автоматичен обмен на информация

За текста на член 5 е ползван като образец член 5А от Примерния протокол на ОИСР за целите на разрешаване на **автоматичен** и спонтанен обмен на информация по силата на Споразумение за обмен на данъчна информация (СОДИ).³³ За автоматичния обмен на данъчни данни по силата на Директивата на ЕС виж по-горе коментарите по член 4, коментар Е. Следва да се отбележи, че Конвенцията на Съвета на Европа и ОИСР (Съвет на Европа, Поредица от Европейски договори, № 127) също предвижда „автоматичен обмен на информация“ в своя член 6. Все още не е ясно дали договарящите страни ще използват въобще това средство. Докато в областта на данъчното облагане обменът на данни в големи мащаби е нещо обичайно за данъчните администрации (виж по-горе коментар Е относно

³³ [Примерен протокол](#) към 2015 г.

Директивата на ЕС), това не е така за проверките на имуществените декларации. Настоящият договор обаче предвижда такава възможност, ако в бъдеще възникне необходимост от автоматичен обмен.

Глава II: Обмен на информация

Член 6: Право да се откаже искане

А. Параграф 1 предоставя списък на възможните основания да бъде отказано искане за информация. „Несъвместимост със защитата на обществения ред (*ordre public*)“ в подточка (в) касае по-специално информация, която засяга жизненоважни интереси на запитаната договаряща страна.³⁴ Договарящите страни могат също да откажат да се съобразят с искане за информация заради **количеството** на исканията (подточка (г)). Това може да е важно, ако дадена страна е „залята“ с искания.

Б. Подточки (а), (б) и (в) на параграф 1 са заимствани повече или по-малко дословно от член 7, ал. 1, 2 и 4 на **Примерното споразумение на ОИСР**. Ал. 3, 5 и 6 от Примерното споразумение на ОИСР не са относими в контекста на имуществените декларации. Подточки (г) и (д) отчитат работното натоварване и възможните фактически ограничения за получаване на данните, пред които може да са изправени органите за съблюдаване на етичните норми. Виж и коментар Г в раздела за член 4.

Член 7: Свободно достъпни данни и пряк достъп

А. Определена информация, необходима за проверките на имуществените декларации, е **свободно достъпна** за обществеността. В Хърватия например Регистърът на стопанските единици е свободно достъпен без заплащане и предоставя комплексна търсачка и на хърватски, и на английски език.³⁵ В действителност информацията вече е на разположение на органите за съблюдаване на етичните норми на други държави. Все пак договорът поставя използването на тази информация на солидна правна основа и възлага мандат на чуждестранния орган. Второто изречение на параграф 1 посочва очевиден факт — данните, които са свободно достъпни за всички, могат се използват извън ограниченията на член 9. В този контекст е важно да не се забравя, че съдебната практика на **Европейския съд по правата на човека** обявява на практика съдържачата се в имуществените декларации информация за свободно достъпни данни. (Виж по-долу коментар 3 по член 9).

Б. Параграф 2 има за цел да улесни изследователските усилия на **чуждестранни ползватели**. Централният регистър може включва, наред с другото, информация за езиците, на които са достъпни базите данни и кои параметри могат да бъдат търсени.

В. Параграф 3 следва същата логика, както параграф 1. Когато всеки гражданин на дадена договаряща страна може да има по принцип **достъп** до определена

³⁴ Примерно споразумение на ОИСР, коментар 46 по член 5.

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

информация, договарящата страна може да разреши тази възможност и на органа за съблюдаване на етичните норми на друга страна по договора.

Г. С параграф 4 се предоставя допълнителна възможност в контекста на свободно достъпните данни. Когато определени данни са свободно достъпни за широката общественост, те могат да се използват за всяка цел извън ограниченията на член 1 и член 9. Така например „международните стандарти за борба с изпирането на пари изискват банките да имат системи за управление на риска, за да определят дали дадени клиенти са видни политически личности (Politically Exposed Persons, PEPs). По принцип банките извършват проверки, преди да установят делови отношения с нов клиент.”³⁶ В този контекст чуждестранният „формуляр на декларация предлага важна „моментна снимка“, която банката може да използва, за да я съпостави с предоставената от клиента информация или с движенията по сметките.”³⁷ За да се улесни достъпът, органите за съблюдаване на етичните норми биха могли да предоставят на интернет страницата си превод на формуляра на декларация на английски език, така че всеки **чужденец**, който разглежда формулярите на декларации в интернет, би имал на разположение поне версия на английски. Още по-авангардна опция би била например грузинската система, при която двуезичен потребителски интерфейс предоставя цялата информация и на грузински, и на английски език.³⁸ Така например германска банка, осъществяваща надлежна проверка на нов чуждестранен клиент, би могла да провери дали имуществена декларация от страната му на произход предоставя някаква информация. Друг пример е случаят с френски НПО, които разкриха, че висши длъжностни лица от различни африкански държави „са придобили активи за милиони евро във Франция, които не биха могли да са спечелени от официалните им заплати.”³⁹

Д. **Транслитерирането** на имената между езици, използващи различни азбуки (например кирилица, латиница, арабска азбука), е проблем, на който следва да се обръща внимание в практиката. В някои страни съществуват официални таблици за транслитерация (например за предаване на имена с букви от кирилската азбука чрез латински букви или съчетания от латински букви). Не може обаче да се очаква изписването на имената винаги да следва официалните (или дори само полу-официалните) правила за транслитерация. Така например искане за информация от Сърбия към Хърватия следва да съдържа уговорка за възможните изписвания на името на длъжностното лице с латински букви (виж приложението към договора — формуляр за искане).

³⁶ Световна банка/Ivana Rossi, *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons* (2012) [Използване на разкриването на информация за имущественото състояние за идентифициране на видни политически личности], стр. 8.

³⁷ Световна банка, *Politically Exposed Persons, Preventive Measures for the Banking Sector* (2010) [Видни политически личности, превантивни мерки за банковия сектор], на английски и руски език, стр. xvii/препоръка 3.

³⁸ <http://declaration.gov.ge/>.

³⁹ Организация „Глобален свидетел“ (Global Witness) и др., *Съобщение за пресата от 31 януари 2008 г.*, „Франция трябва да поднови разследването на твърденията за получавани подкупи от африкански водещи фигури и политически лидери.“

Член 8: Спонтанен обмен на информация

Този член е заимстван дословно от Примерния протокол на ОИСР за целите на разрешаване на автоматичен и спонтанен обмен на информация по силата на Споразумение за обмен на данъчна информация (СОДИ), член 5В.⁴⁰ Възможно е например в медийни публикации да се съобщава, че „много политици“ и „висши длъжностни лица“ от страна А притежават „имоти в туристически райони“ на страна Б.⁴¹ В този случай централното координационно звено на страна Б би могло да подаде сигнал до централното координационно звено на страна А за риска някои от тези имоти да не са декларирани в страна А. Централното координационно звено на страна А може да предприеме последващи действия въз основа на тази спонтанна информация, като съпостави своя списък на заемачи висши държавни длъжности лица (или произволна извадка) с регистъра на недвижимите имоти на страна Б. По същия начин спонтанната информация може да касае отделни случаи. Допълнителните споразумения по смисъла на второто изречение от член 8 имат единствено пожелателен, но незадължителен характер. Следва да се отбележи, че Конвенцията на Съвета на Европа и ОИСР (Съвет на Европа, Поредица от Европейски договори, № 127) също предвижда спонтанен обмен на информация в своя член 7.

Член 9: Поверителност

А. Всички основни **международни стандарти** за защита на данните определят ограничения за трансграничния обмен на данни. В Обяснителния доклад към Конвенцията на Съвета на Европа и ОИСР се съдържат препратки към⁴² Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизирана обработка на лични данни (Съвет на Европа, Поредица от Европейски договори, № 108)⁴³ и Препоръката на Съвета относно насоки за защитата на личния живот и трансграничните потоци на лични данни на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)⁴⁴ В този контекст може да се спомене и Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните).⁴⁵

Б. Параграфи 1 и 2 са заимствани дословно от член 22 на Конвенцията на **Съвета на Европа и ОИСР** за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси, като единствено думата „данъци“ е заменена с „имуществени декларации“. Затова съответните коментари в Обяснителния доклад към Конвенцията са еднакво приложими в този случай.⁴⁶ Думата „тайна“ в Конвенцията

⁴⁰ Пак там; вж. също ОИСР, *Module on Spontaneous Exchange of Information* (2006) [Модул за спонтанен обмен на информация].

⁴¹ Вж. напр.: Независима балканска информационна агенция (*22 март 2013 г.*), Руснаци обявяват за продан притежавани от тях имоти в Черна гора.

⁴² *Обяснителен доклад* към Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси, изменена с Протокола от 2010 г., в параграф 216.

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

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

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

⁴⁶ *Обяснителен доклад* към Конвенцията, пак там, в параграф 216.

на Съвета на Европа и ОИСР не следва да се разбира в смисъла на „законите за защита на държавната тайна“,⁴⁷ а в смисъла на неприкосновеност на личния живот и защита на личните данни.⁴⁸ За да се избегне всяко объркване с „държавни тайни“, в настоящия договор вместо това се използва думата „поверителни“. Конвенцията на Съвета на Европа допуска използването на обменената информация и за целите на „правоприлагането или наказателното преследване, що се отнася до [...] данъчното облагане“. В областта на данъчното облагане правонарушенията, свързани с неверни данъчни декларации, касаят главно престъпно укриване на данъци. В сферата на имуществените декларации такива правонарушения касаят най-вече предоставяне на невярна информация.⁴⁹ В повечето случаи обаче нарушенията са дисциплинарни или административни.⁵⁰

В. В член 8 на Примерното споразумение на ОИСР и в член 6, ал. 2 на новото Споразумение между Европейския съюз и Конфедерация Швейцария за обмен на данъчни данни⁵¹ се съдържат подобни разпоредби за **защита на данните**.

Г. В повечето случаи договарящите страни ще предоставят данни не за свои, а за **чужди граждани**, т.е. лица, заемащи висша държавна длъжност в друга договаряща страна. Това обаче не означава, че нивото на защита на данните може да е по-ниско. Стандартите за неприкосновеност на личния живот са приложими еднакво за всички лица, независимо дали са граждани на съответната страна или не. Възможно е също лицата, заемащи висши държавни длъжности, да имат двойно гражданство (например молдовско и румънско) или членове на семействата им да са чужди граждани. В тези случаи е възможно те да са граждани на договаряща страна, която предоставя данни на договарящата страна, в която общественият служител заема своята висша държавна длъжност.

Д. Следвайки член 16, ал. 3 от Примерното споразумение на ОИСР, член 17, параграф 2 предвижда гаранция, че задълженията на дадена договаряща страна по член 9 остават в сила, дори след като страната е денонсирала договора. Същото би било валидно за всички договарящи страни, ако договорът бъде прекратен в съответствие с член 54, буква б от Виенската конвенция за правото на договорите.

Е. Страна, която желае да използва информация, получена по силата на този договор, в наказателно производство, несвързано с имуществени декларации, ще трябва от самото начало да започне отделна процедура за **правна взаимопомощ** по наказателноправни въпроси. В този случай запитаната договаряща страна би могла все пак да откаже да сътрудничи, както е предвидено в разпоредбите на механизма за правна взаимопомощ по наказателноправни въпроси, дори ако вече е

⁴⁷ Вж. напр. Закона за опазване тайната на данните на Хърватия от 2007 г. в който се прави разлика между категориите свръхсекретни, секретни, поверителни, с ограничен достъп (член 4).

⁴⁸ *Обяснителен доклад* към Конвенцията, пак там.

⁴⁹ ОИСР, *Asset Declarations for Public Officials [Имуществените декларации за длъжностни лица – средство за превенция на корупцията]*, пак там, стр. 16.

⁵⁰ ОИСР, пак там; Световна банка и др., *Public Office, Private Interests, [Обществена длъжност, частни интереси: Отчетност чрез разкриване на доходите и имущественото състояние]*, пак там, стр. 79.

⁵¹ Член 6, ал. 1, Съвет на Европейския съюз, *Протокол за изменение* на споразумението между Европейската общност и Конфедерация Швейцария, пак там.

предоставила същата информация по силата на този договор. Така например обмен на данни по силата на този договор може да разкрие, че заемащо висша държавна длъжност лице от договаряща страна А не е декларирало собствеността на недвижим имот, намиращ се в договаряща страна Б. Тази информация може да се използва в производство срещу заемащото висша държавна длъжност лице за неправомерно деклариране на имущество. Същата информация обаче не може да се използва като доказателство в съдебен процес срещу длъжностното лице за присвояване на средства. Правоприлагащите органи ще трябва да започнат процедура за правна взаимопомощ въз основа например на Европейската конвенция за взаимопомощ по наказателноправни въпроси.⁵²

Ж. Параграф 3 е заимстван дословно от член 22, ал. 4, първо изречение на Конвенцията на Съвета на Европа и ОИСР. Второто изречение на ал. 4 и ал. 3 на член 22 от Конвенцията на Съвета на Европа и ОИСР не са относими към настоящия договор, тъй като предметът на сътрудничеството са единствено данни, налични и използвани в запитаната договаряща страна (член 6, параграф 1). Член 9 от този договор е с по-малък обхват от член 22 на Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси на Съвета на Европа и ОИСР. Докато втората разпоредба предвижда в ал. 4 информацията да се използва от **трети страни**, в този договор това не се предвижда. Такова по-широко използване на информацията не изглежда уместно в областта на имуществените декларации.

3. Важно е да се отбележи, че в неотдавнашно дело⁵³ **Европейският съд по правата на човека** одобри международния административен обмен на банкови данни за целите на данъчните проверки. Съединените щати и Швейцария имат сключено административно споразумение относно банковите данни на до 52 000 американски клиенти в Швейцария („Споразумение 09“). Съдът е разгледал обмена на данни по силата на въпросното споразумение и е приел, че няма нарушение на член 8 от Европейската конвенция за човешките права (право на зачитане на личния живот). Що се отнася до необходимостта от мярката, Съдът е подчертал, че предмет на обмена на данни са били единствено подробности за банковата сметка на жалбоподателя, тоест само финансова информация. Не са били предадени лични данни или данни, тясно свързани със самоличността му, които биха заслужавали повишена защита. В тази връзка ЕСПЧ е потвърдил широката свобода на преценка на швейцарското правителство. Съдът е посочил също няколко ефективни и действителни процесуални гаранции, с които засегнатите граждани са разполагали, за да оспорят обмена на данни. Освен това ЕСПЧ не е приел, че предишната рестриктивна практика на швейцарските власти по отношение на административното сътрудничество в сферата на данъчното облагане е създавала оправдано правно очакване от страна на жалбоподателя, че би могъл да продължи да инвестира авоарите си в Швейцария без всякакъв надзор от съответните власти на САЩ или дори без възможност за разследвания с обратна сила.

⁵² От 1959 г., [ETS 30](#) [Съвет на Европа, Поредица от Европейски договори, № 30].

⁵³ Решение на ЕСПЧ от 22 декември 2015 г. по делото G.S.V. с/у Швейцария, жалба № [28601/11](#) (текстът на решението е достъпен само на френски език). Информацията в този параграф е заимствана като цяло от [Информационна бележка 191](#) на Европейския съд по правата на човека от декември 2015 г., стр. 19.

И. Горепосоченото решение на Европейския съд по правата на човека касае обикновените граждани. Въпреки това Съдът е одобрил международния обмен на данни, макар той да засяга едни от най-защитените лични данни -- банковите. Нивото на защита на личния живот е още по-ниско за лицата, заемащи висши държавни длъжности. През 2005 г. Съдът е решил, че **публикуването в интернет** на процесните имуществени декларации е било оправдано: „Обществеността има законен интерес да е убедена, че местната политика е прозрачна, а достъпът до декларациите в интернет прави достъпа до такава информация ефективен и лесен. Без такъв достъп моралният дълг не би имал практическо значение или действително въздействие върху степента, в която обществеността е осведомена за политическия процес. [...] Съдът счита, че тъкмо изчерпателният характер [на декларираните данни] прави реалистично очакването, че обжалваните разпоредби ще изпълнят целта си да предоставят на обществеността достатъчно изчерпателна представа за финансовото положение на общинските съветници.”⁵⁴ По този начин ЕСПЧ е придал правна сигурност на прилагането на системи за деклариране на имущество съгласно член 8, ал. 5 и член 52, ал. 5 от Конвенцията на ООН срещу корупцията.

Член 10: Централни координационни звена

А. Исканията за информация трябва да преминават през един орган във всяка договаряща страна. Всеки друг подход би бил неприложим и би довел до безредие сред държавните органи, поддържащи бази данни. Затова този член следва логиката на член 3, ал. 1, буква (б) от Примерното споразумение на ОИСР. Вместо „компетентен орган“ обаче тук се използва терминът „**централно координационно звено**“, за да се избегне всяко объркване от езиково естество между двата документа. **Резолюция 6/4** на шестата сесия на Конференцията на държавите, страни по Конвенцията на ООН срещу корупцията (ноември 2015 г.), също използва термина „централно координационно звено“, като призовава държавите, страни по Конвенцията, „да информират секретариата за съответно определените или назначени за **централни координационни звена** длъжностни лица или институции с цел използване на граждански и административни производства срещу корупцията, в това число за международно сътрудничество“.⁵⁵

Б. Параграф 3 е важен за **прозрачността** по отношение на обществото, за оценяване на работата на договарящите страни и за оправдание на отказите за сътрудничество заради прекомерна натовареност.

В. Разпоредбата на параграф 4 е предвидена да има непосредствена приложимост (**self-executing effect**).⁵⁶ Затова за нея няма да се изисква приемане на допълнително национално законодателство, щом договорът бъде ратифициран от дадена договаряща страна. Договарящите страни могат, разбира се, да внесат изменения в националното си законодателство, ако по една или друга причина

⁵⁴ Решение на ЕСПЧ от 25 октомври 2005 г. по делото *Wuруch c/y Полша*, жалба № [2428/05](#).

⁵⁵ параграф 9, пак там.

⁵⁶ Повече за концепцията вж. например в Доклада на Венецианската комисия за прилагането на международните договори за човешките права във вътрешното право и ролята на съдилищата, [CDL-AD\(2014\)036](#), параграф 20.

желаят да превърнат тази разпоредба в закон. В много национални конституции обаче изрично се посочва, че това не е необходимо. (Виж например член 122, ал. 1 от Конституцията на Република Албания: „Всяко ратифицирано международно споразумение представлява част от националната правна система след публикуването му в Официален вестник на Република Албания. *То се прилага пряко, освен в случаите, когато няма непосредствена приложимост и прилагането му изисква приемане на закон*”⁵⁷).

Член 11: Разходи

За този член е използван като образец член 9 от Примерното споразумение на ОИСР. За да се опрости сътрудничеството, с този член безплатното съдействие се определя за норма. Договарящите страни могат да се отклонят от нормата. За прилагането на този член обаче е важно да се има предвид, че според международния стандарт „обичайните разходи, извършени при предоставянето на съдействие, се поемат от запитаната държава“ (член 26 от Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси, изменена с Протокола от 2010 г.; подобна формулировка се среща и в други конвенции за международно сътрудничество).

Член 12: Език

Този член е заимстван повече или по-малко дословно от член 11 на Примерното споразумение на ОИСР. Логиката на тази разпоредба е очевидна и не се нуждае от обяснение.

Глава III: Заключителни разпоредби

Член 13: Други международни споразумения или договорености; право на Европейския съюз

А. Член 13, параграф 1 е заимстван повече или по-малко дословно от член 12 на Примерното споразумение на ОИСР. Логиката на тази разпоредба е очевидна и не се нуждае от обяснение.

Б. В член 13, параграф 2 се разглежда правното положение на държавите членки на Европейския съюз, станали договарящи страни по договора. В съответствие с доктрината за върховенство на правото на ЕС в този параграф се посочва, че договорът не ограничава или накърнява задълженията на държавите членки на ЕС, произтичащи от правото на ЕС. В малко вероятния случай на конфликт между задължение, произтичащо от договора, и задължение, произтичащо от правото на ЕС, второто задължение би имало предимство.

Член 14: Подписване, ратификация, приемане, утвърждаване и присъединяване

А. Двете последователни фази на подписването и ратификацията (или някой от другите начини на изразяване на съгласие за обвързване с договора) са в съзвучие с обичайните практики на държавите. Обикновено държавите биват поканени най-напред да подпишат даден договор на тържествено събитие или конференция, свикани специално за целта. След това обикновено се дава възможност държавите

⁵⁷ Курсивът е добавен за акцентиране.

да подпишат договора на посочено в договора място, например в седалището на международна организация или в министерството на външните работи на депозитаря.

Б. В член 14, параграф 3 се предлага да се предостави възможност за присъединяване към договора не само на „всяка държава“, но и на „всяка територия, която може самостоятелно да постигне посочената в член 1 цел на договора“. За формулировката „всяка територия, която може самостоятелно да постигне посочената в член 1 цел на договора“ е ползвано като образец първото изречение на член XII, ал. 1 от Споразумението за създаване на Световната търговска организация от 15 април 1994 г., което гласи: „Всяка държава или отделна митническа територия, която има пълна самостоятелност в провеждането на външнотърговските си отношения и на всички други въпроси, предвидени в това споразумение и многостранните търговски споразумения, може да се присъедини към това споразумение при условия, договорени между нея и СТО“.

В В член 14, параграф 4 се предвижда възможност за присъединяване към договора на Европейския съюз. За текста на разпоредбата е ползван като образец член 59, ал. 2 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, допълнена с Протокол № 14 от 13 май 2004 г.

Член 15: Влизане в сила и временно прилагане

А. В член 15, параграфи 3 и 4 се разглежда въпросът за временното прилагане на договора до влизането му в сила, както е предвидено в член 25 от Виенската конвенция за правото на договорите и както редовно се практикува в наши дни в контекста на многостранните договори. За временното прилагане се изисква съответна декларация, направена при подписване на договора.

Б. Параграф 5 не предвижда налагане с обратна сила на наказание или санкция на декларатор. Ето защо член 7 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, който забранява криминализирането с обратна сила на действие или бездействие, не е приложим.⁵⁸

Член 16: Внасяне на поправки и изменения

А. Практическото прилагане на договора от властите на договарящите страни може да покаже някои неясни аспекти или трудности, което може да наложи внасяне на поправки и изменения в разпоредби на договора. Възможно е също в бъдеще да се окаже желателно договорът да бъде доразвит, като се разшири приложното му поле. В тези случаи е полезно да има предвидени като част от договора правила как да се борави с предложения за внасяне на поправки и изменения, направени от договаряща страна. Вярно е, че съгласно международното договорно право и без такава клауза е възможно да се постигне договореност за внасяне на поправки. Наличието на съответна клауза обаче би улеснило процеса на внасяне на поправки и изменения.

⁵⁸ Вж. например казуса с въвеждане на база данни с ДНК профили след извършване на престъплението, Решение на ЕСПЧ от 12 юли 2006 г. по делото Ван ден Велден с/у Нидерландия (Van der Velden v. Netherlands), жалба № [29514/05](#), (член 7 не е приложим).

Б. Съществуват различни възможности за организиране на процеса на внасяне на поправки и изменения. За формулировката на член 16 е ползван като образец член 69 на Конвенцията на ООН срещу корупцията. Характерен за него е фактът, че всяка договаряща страна има свободата да приеме или отхвърли дадена поправка. С други думи, дори ако дадена договаряща страна е в малцинство на срещата на страните, на която е взето решението за внасяне на поправка или изменение (виж член 16, параграф 1), тя остава свободна да реши дали да ратифицира изменението или не. Ако договарящата страна не ратифицира изменението, тя няма да е обвързана с него. Вместо това трябва да продължи да съблюдава приетите от нея правила на първоначалния договор. По този начин напълно се запазва суверенитетът на всяка договаряща страна. За разлика от това съществуват договори, които предвиждат възможност дадена поправка да стане задължителна за държава, която не я е приела. (Най-яркият пример е член 108 от Устава на Организацията на обединените нации, според който поправките на Устава влизат в сила за всички членове на организацията, след като бъдат приети с мнозинство от две трети от членовете на Общото събрание и бъдат ратифицирани от две трети от членовете на организацията, включително всички постоянни членове на Съвета за сигурност.) Изглежда обаче желателно да се следва по-скоро традиционният подход, ориентиран към суверенитета на договарящите страни.

В. Предлага се процес на внасяне на поправки да може да се инициира за пръв път едва след изтичането на три години от влизането на договора в сила. Това ще даде възможност най-напред да се натрупа достатъчно практически опит. Освен това дадено предложение за внасяне на поправки или изменения трябва да бъде подкрепено от най-малко три договарящи страни, за да бъде свикана среща на страните от депозитаря.

Член 17: Денонсиране

Този член е заимстван от член 70 на Конвенцията на ООН срещу корупцията, като е използван срокът в Примерното споразумение на ОИСР. За смисъла и ефекта на параграф 2 виж по-горе коментар Г в раздела за член 9.

Член 18: Функции на депозитаря

А. Този член е заимстван повече или по-малко дословно от член 14 на Примерното споразумение на ОИСР. Словосъчетанието „компетентни органи или техни представители“ в параграф 3 е заменено с „договарящи страни“, тъй като съгласно общите правила на международното право страните трябва да решат как и от кого желаят да бъдат представлявани на такава среща. Дадена договаряща страна може например да избере да се представлява от министъра на правосъдието или от министъра на външните работи, или от високопоставен официален представител, или от ръководителя на централното координационно звено.

Б. В съответствие с общоприетата практика е добавен параграф за депозирането на оригинала на договора, изпращането на копия на страните и езика на договора. Параграф 4 е допълнение, целящо да се улесни работата в тази нова област на сътрудничество.