

**Note explicative la
Tratatul internațional privind schimbul de date
în scopul verificării declarațiilor de avere**

Sarajevo, martie 2019

CUPRINS

Tratatul: prezentare generală	3
Preambul	5
Capitolul I: Prevederi generale	8
Articolul 1: Scopul și aria de aplicare a Tratatului	8
Articolul 2: Definiții	9
Articolul 3: Tipurile de informații care fac obiectul schimburilor.....	10
Articolul 4: Schimburi de informații la cerere	10
Articolul 5: Schimburile automate de informații	14
Capitolul II: Schimburi de informații	14
Articolul 6: Dreptul de a refuza solicitarea	14
Articolul 7: Datele deschise și accesul direct.....	15
Articolul 8: Schimburile spontane de informații	16
Articolul 9: Confidențialitate.....	17
Articolul 10: Punctele focale	20
Articolul 11: Costuri	20
Articolul 12: Limba.....	21
Capitolul III: Prevederi finale	21
Articolul 13: Alte convenții sau acorduri internaționale; dreptul Uniunii Europene.....	21
Articolul 14: Semnarea, ratificarea, acceptarea, aprobarea tratatului și aderarea la acesta	21
Articolul 15: Intrarea în vigoare și aplicarea provizorie.....	22
Articolul 16: Modificare	22
Articolul 17: Denunțare.....	23
Articolul 18: Prerogativele depozitarului	23

Tratatul: prezentare generală

Pentru ce este necesar acest tratat?

Numeroși funcționari publici corupți își cheltuie averea **în străinătate**: achiziționează proprietăți imobiliare, dețin afaceri sau depun bani în conturi bancare străine. De asemenea, aceștia își promovează propriile interese private prin intermediul unor societăți străine, care acționează în calitate de intermediari. De exemplu, funcționarii publici pot participa la o licitație organizată de propriul minister prin intermediul unei societăți pe care aceștia o dețin în străinătate. Cu toate acestea, organismele de integritate responsabile în prezent de verificarea veridicității declarațiilor de avere pot accesa doar bazele de date **naționale** ale statului. Până în prezent, nu există niciun mecanism care să le dea posibilitatea organismelor de integritate să facă schimburi de date la nivel internațional în legătură cu propriile verificări administrative.

Cum funcționează Tratatul?

Ca o regulă de bază, organismele de integritate din două state parte pot face schimburi de date dacă **ambele** organisme de integritate utilizează acea categorie de date în scopul verificării. Organismele de integritate pot de asemenea furniza date suplimentare pe care doar statul solicitant le utilizează pentru verificarea declarațiilor. Limbajul acestui Tratat este în cea mai mare parte bazat pe Convenția privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscală elaborată în comun de Consiliul Europei și **OCDE**.

Este schimbul administrativ de date aliniat la standardele internaționale?

Peste **100 de state** fac de mulți ani schimburi de date “relevante pentru stabilirea, calcularea și colectarea [...] taxelor și impozitelor”.¹ Tratatul privește o categorie mult mai restrânsă de date și vizează doar funcționarii publici și membrii familiilor acestora. **Curtea Europeană pentru Drepturile Omului** a aprobat într-o cauză din anul 2005 publicarea online a declarațiilor de avere.² Mai mult decât atât, Curtea a aprobat în anul 2015 chiar un schimb administrativ internațional de date bancare în vederea verificărilor fiscale.³

Cum a fost elaborat acest Tratat?

Acest document constituie rezultatul unei serii de trei seminarii organizate în anii 2015 și 2016 și a două runde de negocieri din anul 2018 (Academia Internațională Anticorupție, Laxenburg, Austria) și 2019 (Podgorica, Muntenegru) cu reprezentanți ai organismelor de integritate și ai ministerelor de justiție și ministerelor afacerilor externe

¹ [Website-ul OCDE](#) cu privire la Convenția-model.

² Wypych împotriva Poloniei, cererea nr. [2428/05](#), decizia din data de 25 octombrie 2005.

³ G.S.B. împotriva Elveției, cererea nr. [28601/11](#), hotărârea din data de 22 decembrie 2015.

din Europa de Sud-Est și cu reprezentanți ai **factorilor internaționali interesați** (Institutul de Guvernare din Basel, RCC, UNODC, UNDP și Banca Mondială). Comisia Europeană a oferit de asemenea în scris opinii cu privire la acest Tratat. Delegații din Albania, Bosnia și Herțegovina, Bulgaria, Muntenegru, Macedonia de Nord și Republica Serbia, precum și observatori din Kosovo* și Republica Moldova au finalizat Tratatul în cadrul celor două runde de negocieri din anii 2018 și 2019, în timp ce reprezentanți din Croația și România au acordat asistență la elaborarea primelor versiuni din anii 2015 și 2016.⁴ Agenția Austriacă de Cooperare pentru Dezvoltare a finanțat elaborarea și negocierea Tratatului.⁵ Summit-ul Balcanilor de Vest din anul 2017 al liderilor din Uniunea Europeană și Balcanii de Vest a solicitat adoptarea Tratatului.⁶

*Această denumire nu aduce atingere pozițiilor referitoare la statut și este în conformitate cu UNSCR 1244/1999 și cu Opinia CIJ cu privire la declarația de independență a statului Kosovo.

⁴ RAI își exprimă gratitudinea pentru îndrumarea și opiniile oferite de următoarele persoane care au oferit comentarii cu privire la versiunile anterioare ale acestui proiect de Tratat: Ádám Földes, consilier pe probleme de promovare, Unitatea Convenții din cadrul Secretariatului organizației Transparency International; Pedro Gomes Pereira, specialist superior în domeniul recuperării creanțelor, Institutul pentru Guvernare din Basel; Constantine Palicarsky, consilier în domeniul prevenirii infracționalității și al justiției penale, UNODC; și Ivana Maria Rossi, specialist superior în sectorul financiar, Banca Mondială. Tilman Hoppe (expert anticorupție, Berlin) a elaborat prima versiune a Tratatului și a Notelor explicative; Bardo Fassbender (profesor de drept internațional, Universitatea din St. Gallen, Elveția) a revizuit și a modificat proiectul, în special în ceea ce privește mecanismele dreptului privind tratatele internaționale și conformitatea cu standardele constituționale și cele aplicabile drepturilor omului.

⁵ Opiniile exprimate în prezentul document nu reflectă în mod necesar punctele de vedere ale Agenției Austriece de Cooperare pentru Dezvoltare sau ale oricărei alte organizații menționate în acesta.

⁶ Summit-ul Balcanilor de Vest de la Trieste, *Declarația președintelui italian* (12 iulie 2017): “Participanții au salutat declarația finală agreată în cadrul seminarului (cuprinsă în anexă), care identifică o serie de angajamente privind consolidarea capacității de reacție la corupție”; *Declarația comună împotriva corupției* (12 iulie 2017): “Guvernele din Balcanii de Vest sunt încurajate să aprobe și să adopte Tratatul internațional cu privire la schimbul de date referitoare la declararea averii și a conflictelor de interese al Inițiativei Regionale Anticorupție. Stabilirea unui mecanism pentru schimbul de date între organismele naționale de supraveghere din Balcanii de Vest va consolida și mai mult responsabilizarea funcționarilor publici și va promova reducerea corupției la nivel regional.”

Preambul

A. Primul paragraf din preambul este preluat din Convenția UNCAC și introduce Tratatul în contextul mai amplu al luptei împotriva corupției. Unul dintre instrumentele utilizate în această luptă îl constituie “**declarațiile de avere**”: majoritatea statelor lumii obligă funcționarii publici să-și declare veniturile, bunurile și interesele financiare.⁷ Declarațiile de avere urmăresc diverse scopuri, cele mai importante constând din prevenirea și detectarea timpurie a abuzurilor în funcții publice în interes personal. Declarațiile contribuie de asemenea la crearea unui climat de integritate prin oferirea de îndrumare funcționarilor publici cu privire la principiile și conduita etică într-o funcție publică și reamintindu-le funcționarilor publici că conduita acestora este supusă controlului. În acest sens, în multe state, diferitele organisme de integritate compară declarațiile cu datele cuprinse în registrele naționale de carte funciară și în registrele auto, în registrele pentru înregistrarea societăților private, cu informațiile referitoare la conturile bancare sau cu bazele de date fiscale. Această monitorizare acționează ca un stimulent pentru respectarea regulilor de integritate.

B. Cu toate acestea, numeroși funcționari publici corupți își cheltuie averea în **străinătate**: achiziționează proprietăți imobiliare, dețin afaceri sau depun bani în conturi bancare străine. Ascunderea acestor averi este relativ simplă. Funcționarii publici se abțin pur și simplu de la declararea acestor bunuri din străinătate, chiar dacă declarația privind bunurile deținute în străinătate este obligatorie în conformitate cu cele mai multe, dacă nu cu toate, sistemele de declarare.⁸ Același lucru este valabil și pentru interesele private. Astfel, organismele de integritate responsabile de verificarea veridicității declarațiilor de avere au nevoie de acces la informații deținute de autoritățile străine. Acest tratat va facilita acest schimb internațional de date.

C. În acest moment, Convenția UNCAC promovează “**cooperarea internațională** [...] cu privire la aspecte de drept civil și administrativ legate de corupție” (articolul 43 paragraful 1). Prin contrast, alte prevederi ale Convenției UNCAC cu privire la cooperarea internațională nu sunt relevante, deoarece acestea sunt în cea mai mare parte adaptate la cazuri penale (capitolul IV, articolele 44-50). De exemplu, articolul 48 paragraful 1 litera f din Convenția UNCAC prevede următoarele: “Statele părți vor lua în special măsuri eficiente pentru “schimbul de informații și coordonarea măsurilor administrative și a altor măsuri luate, după cum se decide, pentru a descoperi cât mai repede infracțiunile prevăzute de prezenta convenție.” Potrivit tuturor aparențelor, se poate argumenta că verificarea declarațiilor de avere este o “măsură administrativă [...]

⁷ A se vedea, de exemplu: Banca Mondială et al., *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure* (Funcțiile publice și interesele private: responsabilizare prin intermediul declarației de venituri și de avere) (2012).

⁸ OCDE, *Asset Declarations for Public Officials – A Tool to Prevent Corruption* (Declarațiile de avere ale funcționarilor publici – un instrument pentru prevenirea corupției) (2011): Toate studiile de caz de țară includ declararea veniturilor și bunurilor “din străinătate”.

pentru a descoperi cât mai repede” îmbogățirea ilicită și alte infracțiuni care intră sub incidența Convenției UNCAC. Cu toate acestea, natura penală explicită a acestui articol 48 (a se vedea articolul 43 paragraful 1) pledează împotriva trimiterii la acesta din preambul, deoarece acest tratat se concentrează asupra verificărilor administrative. Un alt articol, 52, menționează în mod expres declarațiile de avere și chiar schimburile internaționale de date. Potrivit articolului 43 paragraful 1, acesta este unul din mai multe articole care nu se limitează la sfera penală ci cuprinde și măsurile administrative și civile pentru recuperarea creanțelor. Cu toate acestea, formularea paragrafului 5 din acesta se referă probabil în principal la infracțiunile penale: “Fiecare stat parte are în vedere stabilirea [...] de sisteme eficiente de divulgare a informației financiare pentru funcționarii publici relevanți [...]. Fiecare stat parte urmărește, de asemenea, să ia măsurile necesare pentru a permite autorităților sale competente să împărtășească această informație cu autoritățile competente ale altor state părți atunci când acestea o solicită pentru ancheta asupra bunurilor dobândite ilicit, pentru a le reclama și a le recupera în conformitate cu această Convenție.”

D. **Rezoluția 6/4** a celei de a șasea Conferințe a Statelor Parte la Convenția UNCAC (noiembrie 2015) este extrem de relevantă în acest context. Aceasta invită statele parte “să aibă în vedere posibilitatea de a încheia tratate, convenții sau acorduri multilaterale, regionale sau bilaterale cu privire la aspecte civile și administrative legate de corupție , inclusiv cu privire la cooperarea internațională, pentru promovarea bazei juridice pentru satisfacerea solicitărilor de asistență judiciară reciprocă referitoare la persoane fizice sau juridice în timp util și într-o manieră eficientă”; “să informeze secretariatul cu privire la reprezentanții oficiali sau instituțiile desemnate, acolo unde este cazul, ca punct focal în domeniul utilizării procedurilor civile și administrative împotriva corupției, inclusiv pentru cooperare internațională”; “să conlucreze cu secretariatul și cu alte organizații internaționale anticorupție, donatori, furnizori de asistență și organizații relevante ale societății civile, după caz, în scopul promovării activităților bilaterale, regionale și internaționale pentru consolidarea utilizării procedurilor civile și administrative împotriva corupției, inclusiv a seminarelor pentru schimbul și diseminarea de experiențe și bune practici relevante”;⁹

E. Peste 100 de state au utilizat până în prezent Modelul OCDE “Acordul privind schimbul de informații în materie fiscală” pentru a face în mod formal schimburi de date “relevante pentru stabilirea, calcularea și colectarea [...] taxelor și impozitelor,” printre altele.¹⁰ Autoritățile fiscale care verifică veridicitatea declarațiilor fiscale utilizează date precum cele din registrele de carte funciară, registrele comerciale sau cele privind conturile bancare. Acest lucru este valabil și pentru Convenția privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscală, elaborată în comun de OCDE și Consiliul

⁹ *Rezoluția*, ibid., numerele 6, 8 și 9.

¹⁰ *Website-ul* OCDE cu privire la Convenție.

Europei în anul 1988 și amendată prin Protocolul din anul 2010 (ETS 127).¹¹ Aceasta permite schimburile de informații, *inter alia*, pentru “calcularea, verificarea și colectarea taxelor și impozitelor.”¹² Acestea sunt exact aceleași informații utilizate de organismele de integritate pentru monitorizarea veridicității declarațiilor de avere depuse de funcționarii publici. De fapt, informațiile declarate prin declarațiile fiscale și cele de avere se suprapun în mare parte în ceea ce privește informațiile financiare (venituri, bunuri).¹³ De fapt, din acest motiv, uneori autoritățile fiscale sunt cele responsabile de verificarea declarațiilor de avere depuse de funcționarii publici. De exemplu, Letonia sau Macedonia de Nord utilizează acest model în conformitate cu recomandările internaționale.¹⁴ Prin urmare, Convenția Consiliului Europei/OCDE și Convenția-model a OCDE constituie puncte primare de referință pentru orice instrument utilizat pentru schimburile internaționale de date de către organismele de integritate. Din acest motiv, acest tratat folosește în mare parte **textual** aceleași prevederi ca și cele prevăzute de Consiliul Europei și OCDE în domeniul fiscal. Cu toate acestea, tratatul de față are o aplicabilitate mult mai restrânsă și nu cuprinde acordurile fiscale. De exemplu, în conformitate cu acordurile fiscale, datele bancare ale tuturor cetățenilor sunt schimbate în mod automat, incluzând “numărul de cont” și “soldul sau valoarea contului”,¹⁵ în timp ce în conformitate cu acest tratat, acestea ar privi doar pe funcționarii publici și numai în măsura în care declarațiile acestora sunt verificate efectiv.¹⁶ Astfel, acest tratat funcționează bine în cadrul teritoriului delimitat al acordurilor internaționale de cooperare între administrațiile fiscale. Componentele din Raportul explicativ la Convenția privind asistența administrativă reciprocă în materie

¹¹ [Website-ul referitor la tratat al Consiliului Europei](#); [website-ul referitor la tratat al OCDE](#).

¹² [Raportul explicativ](#) la Convenția privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscală, astfel cum a fost modificat prin Protocolul din anul 2010, 1 iunie 2011, nr. 14.

¹³ OCDE, *ibid.*, pagina 43: “În măsura în care declarațiile funcționarilor publici servesc scopului de monitorizare a averilor, funcția acestor sisteme se suprapune cu cele ale administrației fiscale. De fapt, administrația fiscală trebuie să fie organismul cel mai competent pentru monitorizarea veniturilor și prevenirea îmbogățirii din surse ilicite și, prin urmare, nesupuse impozitării.”

¹⁴ OCDE, *Declarațiile de avere pentru funcționarii publici*, *ibid.*, pagina 43 și 37: “Autoritățile fiscale: este un lucru obișnuit ca colectarea și procesarea declarațiilor funcționarilor publici să fie încredințate autorităților fiscale în situația în care cel puțin unul dintre scopuri este acela de a monitoriza averile. Raționamentul este unul evident: monitorizarea tuturor veniturilor, nu doar a celor ale funcționarilor publici, este în general una dintre principalele atribuții ale autorităților fiscale.”, pagina 38 (exemplul Letoniei); ReSPA, [Studiu comparativ – Declarațiile de venituri și de avere în practică](#) (2013), pagina 103 (exemplul Macedoniei de Nord); [Recomandarea](#) statelor din Balcanii de Vest cu privire la declararea averilor și intereselor de către funcționarii publici (ReSPA 2014), [Recomandarea E.3](#): “Din considerente de eficiență, expertiza financiară existentă, cum ar fi cea din cadrul administrațiilor fiscale, poate fi utilizată pentru efectuarea de audituri financiare.”

¹⁵ Articolul 2 (2) d, Consiliul Uniunii Europene, [Protocolul de modificare](#) la Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Helvetă cu privire la măsuri echivalente celor prevăzute prin Directiva Consiliului 2003/48/EC privind impozitarea veniturilor din economii sub forma plăților de dobânzi, 21 mai 2015.

¹⁶ Nu toate statele utilizează informații bancare în scopul verificării, a se vedea, de exemplu, ReSPA, [Studiu comparativ](#), *ibid.*, pagina 12.

fiscală constituie o sursă de referință care completează Notele explicative referitoare la acest tratat.¹⁷

F. Tratatul se bazează pe cinci **principii fundamentale**:

- Schimburile administrative de date trebuie să fie **limitate** la **scopul** verificării declarațiilor de avere (articolul 1);
- Cooperarea **voluntară** (articolul 6);
- Aplicabilitatea la un spectru variat de **sisteme de declarare** (articolul 1 paragraful 2);
- Schimburile de date trebuie să fie limitate la **restricțiile legale** aplicabile atât părții solicitante cât și părții solicitate (articolul 4 paragraful 2 (c), articolul 6 paragraful 1);
- Protecția și **confidențialitatea** datelor (articolul 9).

Capitolul I: Prevederi generale

Articolul 1: Scopul și aria de aplicare a Tratatului

A. Paragraful 1, teza 1 prevede în mod clar faptul că Tratatul constituie un instrument de cooperare **administrativă**, așa cum este, de exemplu, Convenția Consiliului European/OCDE privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscal, în conformitate cu articolului 1 din aceasta.

B. Paragraful 1, teza 2 este preluată din articolul 1 din Convenția-model a OCDE. Aceasta restrânge aplicarea acestui tratat la verificarea administrativă a declarațiilor de venituri și interese depuse de funcționarii publici.

C. Toate sistemele **fiscale** din lume diferă în ceea ce privește persoanele supuse impozitării, condițiile și procedurile prin care administrațiile fiscale colectează taxele și impozitele și monitorizează respectarea legii. Diferențele pot fi mari: în timp ce unele state vor considera declarațiile fiscale ca reprezentând date confidențiale cu caracter personal, în alte state, acestea pot fi accesate în mod public (de ex., Finlanda, Norvegia); ca un alt exemplu, unele state acordă facilități fiscale uniunilor dintre persoane de același sex, în timp ce altele nu vor face acest lucru și chiar vor incrimina astfel de uniuni. Aceste diferențe sunt în general irelevante în momentul în care statele fac schimburi reciproce de date în materie fiscală.¹⁸ În cazul în care este vizată una dintre categoriile majore de impunere, se aplică Convenția-model a OCDE (potrivit articolului 3 din

¹⁷ *Raportul explicativ*, ibid.

¹⁸ A se vedea, de exemplu, cazul Suediei și al Liberiei, care au încheiat un "Acord cu privire la schimburile de informații în materie fiscală" bazat pe Modelul OCDE, [website-ul OCDE](#).

aceasta). Același lucru este valabil și cu privire la Convenția Consiliului Europei/OCDE (ETS 127), articolul 2.

D. Este clar faptul că în materia declarațiilor de avere se aplică aceeași abordare. Toate sistemele de declarare a averilor sunt mai mult sau mai puțin diferite. Cu toate acestea, toate servesc aceluiași scop: consolidarea integrității prin transparență cu privire la veniturile și interesele private ale funcționarilor publici și ale persoanelor apropiate acestora. În ceea ce privește sancțiunile, Convenția-model a OCDE prevede schimburi de date indiferent dacă se aplică aceeași sancțiune sau dacă se aplică în general vreo sancțiune “în conformitate cu legislația părții solicitate” (articolul 5 paragraful 1 din Convenția-model). Acest tratat preia aceeași abordare ca și cea prevăzute de articolul 1 paragraful 2.

E. Toate statele din Europa de Sud-Est, Europa Centrală și de Est au stabilită o anumită formă de cadru privind declararea averilor cu privire la funcționarii publici. Așa cum au și numeroase state din Europa de Vest și din afara Europei. Cu toate acestea, există un număr **minoritar** de state la nivel mondial care nu au un astfel de sistem de declarare. În eventualitatea în care oricare dintre aceste state ar putea dori să sprijine în mod unilateral schimburile internaționale de date, paragraful 3 prevede această opțiune. Acesta ar putea fi relevant pentru state precum Liechtenstein, care nu dispun de un sistem de declarare a averilor,¹⁹ însă care ar putea fi interesate să sprijine demersurile celorlalte state pentru întărirea integrității.

Articolul 2: Definiții

A. Definițiile prevăzute la literele a-c reflectă activitatea desfășurată de Consiliul Europei/GRECO,²⁰ OCDE,²¹ UNODC,²² și Banca Mondială,²³ precum și de organizații

¹⁹ A se vedea Raportul de evaluare al GRECO cu privire la Liechtenstein ([Eval I/II Rep \(2011\) 1E](#)), paragraful 110.

²⁰ GRECO, Lessons learnt from the three evaluation rounds (Experiențe dobândite din cele trei runde de evaluare) (2000-2010), 2012, p. 14; cea de a patra rundă de evaluare a sa include “declarațiile de avere, venituri, obligații și interese”; Proiectul pentru Parteneriatul de Est al Consiliului Europei, [Manualul practicianului](#) cu privire la procesarea și analiza declarațiilor de venituri și de avere ale funcționarilor publici, 2014.

²¹ OCDE, Declarațiile de avere pentru funcționarii publici, *ibid.*

²² Banca Mondială/Inițiativa UNODC privind Recuperarea Bunurilor Provenite din Infrațiuni, [Income and Asset Declarations \(AD\): Tools and Trade-offs \(Declarațiile de venituri și de avere \(AD\): instrumente și compromisuri\)](#), 2012; Grupul Băncii Mondiale/ Inițiativa UNODC privind Recuperarea Bunurilor Provenite din Infrațiuni, Funcțiile publice și interesele private, *ibid.*

²³ *Ibid.*

regionale, cum ar fi Organizația Statelor Americane (OAS),²⁴ Inițiativa Regională Anticorupție(RAI)²⁵ sau Școala Regională de Administrație Publică (ReSPA).²⁶

B. Ca și în cazul declarațiilor fiscale,²⁷ se efectuează verificări tematice și prin sondaj ale declarațiilor de avere. De exemplu, acolo unde GRECO a identificat lipsa mecanismelor de verificare, aceasta a recomandat “combinarea sistemului de declarare cu un mecanism eficient de control (inclusiv verificările prin sondaj)”.²⁸ Cu toate acestea, tratatul se aplică practic numai verificărilor **tematice** (a se vedea articolul 4 paragraful 1).

C. Articolul 10 detaliază în mod suplimentar funcțiile **Punctelor Focale**.

Articolul 3: Tipurile de informații care fac obiectul schimburilor

A. Articolul 3 enumeră categoriile de informații care pot fi schimbate de principiu între părți. Registrele referitoare la societăți, la fonduri fiduciare și la alte entități similare sunt esențiale pentru a afla dacă bunurile obținute ilicit sunt deținute în mod indirect prin intermediul uneia sau mai multor entități cu sau fără personalitate juridică sau al unor acorduri juridice cu privire la care declarantul sau membrii familiei acestuia sunt beneficiarii reali.

B. Părțile vor face schimburi de date numai în măsura în care categoriile de informații utilizate de ambele părți se suprapun.

C. Paragraful 2 nu împiedică o parte să furnizeze date în mod voluntar, date pe care numai cealaltă parte le poate utiliza în scopul verificării declarațiilor de avere. De exemplu, partea A poate avea acces la registrul (public) de proprietate intelectuală însă nu poate utiliza informațiile în scopul propriilor sale declarații de avere. Partea A poate pune la dispoziție aceste date în mod voluntar părții B în cazul în care partea B ar putea obține aceste date în conformitate cu legislația sa națională.

Articolul 4: Schimburi de informații la cerere

A. Acest articol este în cea mai mare parte elaborat în baza articolului 5 din Convenția-model a OCDE. Convenția Consiliului Europei/OCDE (ETS 127) prevede un mecanism similar în cadrul articolului 5. Ambele prevederi depind în practică de

²⁴ Modelul de lege privind declararea intereselor, veniturilor, bunurilor și obligațiilor persoanelor care exercită funcții publice, 2013, [SG/MESICIC/doc.344/12 rev. 2](#).

²⁵ RAI, Rules and Experiences on Integrity Issues (Reguli și experiențe practice referitoare la aspecte de integritate), 2012.

²⁶ Recomandarea statelor din Balcanii de Vest cu privire la declararea averilor și intereselor de către funcționarii publici (2014), *ibid*.

²⁷ A se vedea, de exemplu: OCDE, *Use of Random Audit Programs (Utilizarea programelor de audit prin sondaj)* (2004), 51 pagini.

²⁸ A se vedea, de exemplu, Raportul de evaluare al GRECO cu privire la Bosnia și Herțegovina (*Eval IV Rep (2015) 2E*), recomandarea v.

principiul reciprocității:²⁹ Punctele Focale vor continua să facă schimburi de informații numai dacă sprijinul este reciproc în timp. Fără a aduce atingere acordurilor bilaterale individuale, articolul 4 se aplică în principal verificărilor tematice.

B. În momentul în care un organism de integritate are un indiciu referitor la **țara străină** în care este posibil ca unul sau mai mulți funcționari publici să-și fi cheltuit averea (nedeclarată), este evident că va coopera cu statul respectiv cu privire la schimburile de date. Cu toate acestea, dacă un astfel de indiciu nu există, se ridică următoarele întrebări: ar trebui organismul de integritate să transmită solicitări de informații în mod aleatoriu către state străine și, dacă da, către care state? Statele ar putea fi selectate pe baza următoarelor criterii:

- **Frontiere comune:** cetățenii din anumite state învecinate își cheltuie adesea banii peste graniță, în special acolo unde trecerea la frontieră se face cu ușurință.
- **Limba vorbită:** Acolo unde cetățenii și/sau persoanele juridice dintr-o țară străină vorbesc aceeași limbă ca cea a țării natale, acest lucru facilitează investițiile străine făcute de funcționari publici.
- **Atractivitatea pentru investiții:** E posibil ca anumite state din regiune să constituie o destinație atractivă pentru investiții în anumite categorii de bunuri. De exemplu, Croația sau Muntenegru oferă proprietăți imobiliare atractive pe litoral pentru investiții făcute de străinii din statele învecinate. Trecerea cu ușurință a frontierei și similaritatea lingvistică constituie stimulente suplimentare. În mod similar, Austria ar putea fi considerată în mod tradițional un centru financiar care satisface nevoile clienților din Balcani sau din Europa de Est, unele dintre băncile sale având sucursale în regiune.
- **Tipare:** o analiză efectuată de autoritățile fiscale, unitățile pentru combaterea spălării banilor sau de însuși organismul de integritate ar putea indica anumite destinații care s-au dovedit atractive pentru cetățenii care și-au ascuns averea în trecut.
- **Informările spontane** ar putea de asemenea sta la baza unei solicitări de informații (a se vedea mai jos comentariile de la articolul 8).
- **Eșantionarea prin sondaj:** Funcționarii publici vor sfida întotdeauna tiparele și logica atunci când își investesc veniturile (nedeclarate). E posibil să prefere anumite regiuni din considerente personale sau datorită unor legături personale. Cu toate acestea, organismele de integritate vor putea să-și bazeze solicitările numai pe eșantionare prin sondaj, în anumite limite: ar fi de-a dreptul disproporționat să se transmită solicitări de informații cu privire la 100 de

²⁹ A se vedea, de exemplu Robert O. Keohane, Reciprocity in international relations (Reciprocitatea în cadrul relațiilor internaționale), Organizația Internațională (1986), Vol. 40, nr. 1, p. 1-27.

funcționari publici către o multitudine de state străine. În cele mai multe cazuri, organismele de integritate din aceste state străine depun deja eforturi pentru recuperarea datelor în vederea verificării declarațiilor propriilor funcționari publici.

C. Paragraful 3 este preluat din articolul 5 paragraful 2 din Convenția-model a OCDE. În acest context, prezintă importanță articolul 6 paragraful 1. Organismele de integritate din diferite state au acces la diferite categorii de informații.³⁰ Partea solicitată are obligația de a furniza doar informațiile la care organismul de integritate are **acces legal**. În cazul în care organismul de integritate al părții solicitate are, de exemplu, acces numai la registrul de carte funciară, la registrul societăților și la registrul auto, acesta nu va avea obligația de a pune la dispoziția părții solicitante informații cuprinse într-un registru al conturilor bancare. Cu toate acestea, în măsura în care legislația părții solicitante permite acest lucru, e posibil ca acesta să procedeze astfel în mod voluntar. Același lucru este valabil și pentru informațiile “aflate în posesia sau controlul unei persoane din jurisdicția părții solicitate”: în cazul în care organismul de integritate solicitat nu are acces la astfel de informații, acesta nu va avea obligația de a le furniza (articolul 6 paragraful 1). Paragraful 3 nu impune părții solicitante să prezinte “motivele pentru care consideră că informațiile solicitate sunt deținute pe teritoriul părții solicitate” (articolul 5 paragraful 5 litera d din Convenția-model a OCDE). Acest tratat se concentrează asupra datelor cuprinse în bazele de date publice; se înțelege de la sine faptul că datele cuprinse în bazele de date publice ale părții solicitate sunt de asemenea deținute de aceasta. Verificarea declarațiilor fiscale utilizează o bază mai amplă de informare. Prin urmare, Convenția-model a OCDE cuprinde prevederi suplimentare.

D. Paragrafele 4 și 5 sunt preluate din articolul 5 paragraful 6 din Convenția-model a OCDE.

E. Paragraful 7 prevede în mod clar faptul că o solicitare de informații nu poate privi doar un singur funcționar public ci poate cuprinde o **listă** cu mai mulți funcționari publici selectați aleatoriu. De exemplu, articolele de presă pot indica o serie de politicieni străini din statele A și B care dețin proprietăți situate pe coasta marină din statul C. Statele A și B vor avea un interes să verifice cel puțin un eșantion din acești funcționari publici, pentru a vedea dacă vreuna dintre aceste proprietăți a fost omisă în declarația de avere (a se vedea în acest caz și comentariile de la articolul 8). Trebuie menționat în acest context că noua Directivă UE 2014/107/UE “cu privire la schimbul

³⁰ A se vedea, de exemplu, Raportul de evaluare al GRECO cu privire la Estonia (*Greco Eval II Rep (2003) 4E*), paragraful 54: “Anumiți interlocutori au sentimentul că prerogativele lor sunt insuficiente, deoarece, în practică, este dificilă accesarea datelor necesare în scopul verificării.”; prin urmare, GRECO a recomandat “o analiză asupra sistemelor de declarare averilor și intereselor funcționarilor publici, în special în ceea ce privește accesul la datele necesare pentru verificarea acestor declarații” (Recomandarea ix).

automat de informații în domeniul fiscal” prevede un schimb automat de date anual cu privire la toți titularii străini de conturi bancare, inclusiv cu privire la soldul sau valoarea contului.³¹ Schimburile de date au loc indiferent dacă respectivele conturi bancare sunt declarate în mod corespunzător în scopuri fiscale sau nu. Același lucru este valabil și pentru noul Acord dintre Uniunea Europeană și Elveția cu privire la schimbul de date în materie fiscală.³² Schimburile de date efectuate în baza acestui tratat vor fi cu siguranță o măsură mai puțin invazivă, atât în ceea ce privește volumul de informații și caracterul sensibil al informațiilor (a se vedea comentariul E din preambul).

F. Paragraful 8 face referire la un formular de solicitare de informații care urmează a fi utilizat de partea solicitantă, care este anexat la tratat. Formularul este conceput pentru a facilita transmiterea de solicitări. Acesta poate fi modificat în orice moment între Punctele Focale pe bază bilaterală sau multilaterală. Formularul de mai jos reprezintă un exemplu de solicitare de informații completată:

1.	Punctul focal solicitant:	Agenția Anticorupție din statul X
2.	Detalii de contact (email, număr de telefon):	declarations@ACA.x , +386-879 09 883
3.	Numele/funția angajatului:	dl. Vlad Miller, inspector superior
4.	Numele declarantului:	Дна. Софија Бејкер
5.	Pseudonime, transliterație (transliterații):	Dna. Sophia Baker / Sofia Bakr / Sofija Bakr
6.	Data nașterii (zz/ll/aaaa):	06/08/1975
7.	Naționalitate	X-ian
8.	Gen	Masculin <input type="checkbox"/> Feminin <input checked="" type="checkbox"/>
9.	Număr personal de identificare (tip și număr):	Cetățean nr.: C74KJML
10.	Tipul de verificare:	Tematică <input type="checkbox"/> Prin sondaj <input checked="" type="checkbox"/>
11.	Motivul declarării (deținător al unei funcții publice sau membru de familie al unui funcționar public)	Primar al orașului Citygrad

³¹ Articolul 1 paragraful 2 (b), *Directiva Consiliului 2014/107/UE* din data de 9 decembrie 2014 de modificare a Directivei 2011/16/UE cu privire la schimbul automat de informații în domeniul fiscal.

³² Consiliul Uniunii Europene, *Protocolul de modificare* la Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Helvetă cu privire la măsuri echivalente celor prevăzute prin Directiva Consiliului 2003/48/EC privind impozitarea veniturilor din economii sub forma plăților de dobânzi, 21 May 2015.

12.	Informațiile solicitate (denumirea societății, numărul de înmatriculare etc.):	Declarantul deține acțiuni în vreo societate din țara dvs. sub denumirea de “Bakr Ltd.” (sau pseudonime)? Declarantul este de asemenea deținătorul societății “Construction Ltd.” În statul solicitant. Societatea “Construction Ltd.” Deține acțiuni ale societății “Bakr Ltd.” În statul Dvs.?
13.	Vă rugăm să ne transmiteți informațiile prin:	Email <input type="checkbox"/> Fax <input type="checkbox"/> Adresă <input type="checkbox"/> Altele <input checked="" type="checkbox"/> Telefon_____
14.	Comentarii suplimentare:	Nu este cazul

Articolul 5: Schimburile automate de informații

Articolul 5 se bazează pe articolul 5A din “Protocolul-model al OCDE în vederea facilitării schimburilor **automate** și spontane de informații în baza TIEA [Acordul privind schimburile de informații în materie fiscală]”.³³ Cu privire la schimburile automate de date în materie fiscală în baza Directivei UE, a se vedea mai sus articolul 4, comentariul F. Trebuie menționat faptul că Convenția Consiliului Europei/OCDE (ETS 127) prevede de asemenea “schimburile automate de informații” la articolul 6. Nu este încă clar faptul dacă părțile vor face uz de acest instrument. În timp ce în domeniul fiscal, schimburile automate de informații pe scară largă reprezintă o practică obișnuită pentru administrațiile fiscale (a se vedea comentariul F de mai sus, Directiva UE), nu așa stau lucrurile în ceea ce privește verificarea declarațiilor de avere. Cu toate acestea, tratatul de față prevede o astfel de opțiune, în eventualitatea apariției unei necesități legate de schimbul automat de date în viitor.

Capitolul II: Schimburi de informații

Articolul 6: Dreptul de a refuza solicitarea

A. Paragraful 1 prevede o listă cu motivele pentru refuzul unei solicitări. “*Ordinea publică*” de la sub-paragraful c se referă în special la informațiile care privesc interesele vitale ale părții solicitate.³⁴ Părțile pot de asemenea refuza să dea curs unor solicitări de informații pe baza **numărului** acestora (sub-paragraful d). Acest aspect poate prezenta importanță în situația în care un anumit stat este “asaltat” de astfel de solicitări.

B. Sub-paragrafele a - c de la paragraful 1 sunt preluate mai mult sau mai puțin ad literam din articolul 7, paragrafele 1, 2 și 4, din Convenția-model a OCDE. Paragrafele 3, 5 și 6 din Convenția-model a OCDE nu sunt relevante în contextul declarațiilor de avere.

³³ [Protocolul model](#) în vigoare în anul 2015.

³⁴ OCDE, Convenția-model, comentariul 46 cu privire la articolul 5.

Sub-paragrafele d și e au în vedere volumul de activitate și potențialele limitări concrete legate de obținerea datelor cu care se pot confrunta organismele de integritate. A se vedea de asemenea comentariul D de la articolul 4.

Articolul 7: Datele deschise și accesul direct

A. Anumite informații relevante pentru verificarea declarațiilor de avere sunt disponibile **în mod deschis** publicului. De exemplu, în Croația, "Registrul societăților" este în mod deschis și gratuit accesibil și oferă o facilitate complexă de căutare atât în limba croată cât și în engleză.³⁵ Informațiile sunt deja accesibile efectiv organismului de integritate al altui stat. Totuși, Tratatul trebuie să stabilească o bază legală solidă pentru utilizarea acestor informații și să mandateze organismul de integritate străin. Paragraful 1, teza 2 prevede ceea ce este evident: datele care sunt disponibile în spațiul public oricărei persoane pot fi utilizate în afara restricțiilor prevăzute de articolul 9. Este important în acest context să avem în vedere faptul că jurisprudența **Curtii Europene pentru Drepturile Omului** alocă informațiile cuprinse în declarațiile de avere în categoria datelor publice (a se vedea mai jos comentariul H referitor la articolul 9).

B. Paragraful 2 urmărește facilitarea demersurilor de căutare pentru **utilizatorii străini**. Registrul central poate include informații, *inter alia*, referitoare la limbile în care sunt disponibile bazele de date și parametrii care sunt posibil de căutat.

C. Paragraful 3 urmează un raționament similar cu cel urmat de paragraful 1. În situația în care orice cetățean al unui stat parte poate în principiu **accesa** anumite informații, respective parte poate acorda această posibilitate și organismului de integritate al altui stat parte la Tratat.

D. Paragraful 4 reprezintă o funcție suplimentară în contextul datelor din spațiul public. Din momentul în care datele sunt disponibile în mod deschis publicului larg, acestea pot fi utilizate în orice scopuri, în afara limitelor impuse de articolele 1 și 9. De exemplu, "standardele internaționale pentru combaterea spălării banilor le impun băncilor să dispună de sisteme de management al riscurilor, care să identifice dacă clienții sunt PEP [persoane expuse politic]. În general, băncile efectuează verificări înainte de stabilirea unei relații comerciale cu un nou client."³⁶ În acest context, formularul declarației străine oferă o importantă 'captură de ecran în timp' care poate fi utilizată de bancă pentru a o compara cu informațiile furnizate de client sau cu activitatea aferentă contului bancar."³⁷ Pentru facilitarea accesului, organismele de integritate ar putea pune la dispoziție o traducere în limba engleză a formularului de

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

³⁶ Banca Mondială/Ivana Rossi, *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons (Utilizarea declarațiilor de avere pentru identificarea persoanelor expuse politic)* (2012), pagina 8.

³⁷ Banca Mondială, *Politically Exposed Persons, Preventive Measures for the Banking Sector (Persoanele expuse politic, măsuri preventive pentru sectorul bancar)* (2010), engleză/rusă, pagina xvii/Recomandarea 3.

declarație pe pagina sa de internet, astfel încât orice **persoană străină** care consultă formularele de declarație să aibă disponibilă cel puțin o versiune în limba engleză. O opțiune mai avansată ar putea fi, de exemplu, sistemul Georgian, în care o interfață bilingvă destinată utilizatorilor furnizează toate informațiile în gruzină și în engleză.³⁸ Astfel, de exemplu, o bancă germană care efectuează o verificare asupra unui client străin ar putea verifica dacă o declarație de avere din țara sa natală ar putea furniza informații. Un alt exemplu este cel al organizațiilor neguvernamentale din Franța care susțin faptul că demnitari publici din diferite state africane “au achiziționat bunuri în valoare de milioane de euro în Franța din venituri care nu puteau fi obținute din salariile oficiale ale acestora.”³⁹

E. **Transliterația** numelor în limbi care folosesc caractere diferite (de ex., chirilice, arabe sau latine) constituie o problemă care trebuie avută în vedere în practică. Există grafice oficiale de transliterație în unele state (de exemplu, pentru transcrierea unui nume care este scris cu caractere chirilice cu caractere latine). Cu toate acestea, nu ne putem aștepta întotdeauna ca transliterația să respecte îndrumările oficiale (sau măcar semi-oficiale). Astfel, de exemplu, o solicitare din Serbia către Croația ar trebui să conțină o atenționare cu privire la posibila scriere latină a numelui funcționarului public (a se vedea Anexa la Tratat: Formularul de solicitare).

Articolul 8: Schimburile spontane de informații

Acest articol este preluat ad literam din “Protocolul-model al OCDE în vederea facilitării schimburilor automate și spontane de informații în baza TIEA [Acordul privind schimburile de informații în materie fiscală]”, articolul 5B.⁴⁰ De exemplu, articolele din presă pot dezvălui faptul că “numeroși politicieni” și “demnitari de rang înalt” din statul A dețin “proprietăți în zone turistice” din statul B.⁴¹ În acest caz, Punctele Focale din statul B pot alerta Punctele Focale din statul A cu privire la riscul ca unele dintre aceste proprietăți să nu fie declarate în statul A. Punctul Focal din statul A poate urmări această informație spontană pe baza unei comparații a listei sale cu demnitari de rang înalt (sau a unui eșantion prin sondaj) și registrul de carte funciară din statul B. În mod similar, informările spontane pot viza situații individuale. Acordurile suplimentare cu privire la procedurile prevăzute la teza a doua a articolului 8 sunt pur opționale. Trebuie menționat faptul că Convenția Consiliului Europei/OCDE (ETS 127) prevede de asemenea schimburi spontane de informații la articolul 7.

³⁸ <http://declaration.gov.ge/>.

³⁹ Global Witness și alții, *Comunicat de presă din data de 31 ianuarie 2008*, “Franța trebuie să redeschidă investigațiile cu privire la presupusa luare de mită de către liderii africani”.

⁴⁰ Ibid.; a se vedea de asemenea *Modulul privind schimburile spontane de informații* al OCDE, (2006).

⁴¹ A se vedea, de exemplu: Agenția Independentă de Știri din Balcani (*22 martie 2013*), “Rușii scot la vânzare proprietățile deținute în Muntenegru”.

Articolul 9: Confidențialitate

A. Toate **standardele internaționale** de importanță majoră cu privire la protecția datelor stabilesc limite pentru schimburile transfrontaliere de date. Raportul explicativ la Convenția Consiliului Europei/OCDE face referire la următoarele:⁴² “Convenția Consiliului Europei cu privire la protecția persoanelor cu privire la prelucrarea automată a datelor cu caracter personal” (ETS 108)⁴³ și “Recomandările Consiliului OCDE referitoare la liniile directoare care guvernează protecția confidențialității și transferurile transfrontaliere de date cu caracter personal”.⁴⁴ Putem de asemenea menționa în acest context Regulamentul general privind protecția datelor.⁴⁵

B. Paragraful 1 și 2 sunt preluate ad literam din articolul 22 al Convenției Consiliului Europei/OCDE privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscală, cu deosebirea că trimiterea la “taxe și impozite” este înlocuită cu “declarațiile de avere”. Astfel, comentariile respective din Raportul explicativ la Convenție se aplică în consecință.⁴⁶ Termenul “secret” din Convenția Consiliului Europei/OCDE nu va fi interpretat în sensul de “legislație privind protejarea secretului de stat”,⁴⁷ ci în sensul confidențialității și protejării datelor cu caracter personal.⁴⁸ Pentru a evita orice confuzie cu termenul “secrete de stat”, acest tratat utilizează în loc de aceasta termenul “confidențiale”. Convenția Consiliului Europei permite utilizarea informațiilor obținute în urma schimburilor atât pentru “punerea în executare sau urmărirea cu privire la [...] taxe și impozite”. În domeniul fiscal, infracțiunile referitoare la declarațiile fiscale incorecte implică cel mai adesea evaziunea fiscală. În domeniul declarațiilor de avere, aceste infracțiuni implică cel mai adesea furnizarea de informații false.⁴⁹ Cu toate acestea, în majoritatea cazurilor, sancțiunile sunt disciplinare sau administrative.⁵⁰

C. Articolul 8 din Convenția-model a OCDE și articolul 6 paragraful 2 din noul Acord dintre Uniunea Europeană și Elveția cu privire la schimbul de date în materie fiscală⁵¹ conțin prevederi similare privind **protecția datelor**.

⁴² *Raportul explicativ* la Convenția privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscală, astfel cum a fost modificată prin Protocolul din anul 2010, nr. 216.

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

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

⁴⁵ Regulamentul (UE) 2016/679.

⁴⁶ Raportul explicativ la Convenție, *ibid.*, la nr. 216.

⁴⁷ A se vedea, de exemplu, Legea privind confidențialitatea datelor din Croația din anul 2007, care face distincția dintre categoriile de date “strict secrete, secrete, confidențiale și cu acces restricționat” (articolul 4).

⁴⁸ Raportul explicativ la Convenție, *ibid.*

⁴⁹ OCDE, Declarațiile de avere pentru funcționarii publici, *ibid.*, pagina 16.

⁵⁰ OCDE, *ibid.*; Banca Mondială și alții, Public Office, Private Interests (Funcțiile publice și interesele private), *ibid.*, pagina 79.

⁵¹ Articolul 6 paragraful 1, Consiliul Uniunii Europene, Protocolul de modificare, *ibid.*

D. În majoritatea cazurilor, statele parte vor furniza date care nu îi vizează pe propriii cetățeni, ci pe cetățenii **străini**, respectiv funcționarii publici din alt stat parte. Totuși, aceasta nu înseamnă că nivelul de protecție a datelor poate fi unul mai redus: standardele privind confidențialitatea se aplică tuturor persoanelor, indiferent dacă sunt cetățeni ai statului respectiv sau nu. Mai mult decât atât, funcționarii publici ar putea avea dublă cetățenie (de ex., moldovenească și română) sau membrii familiilor acestora ar putea fi cetățeni străini. În aceste situații, aceștia pot fi cetățeni ai unui stat parte care furnizează date celuilalt stat parte în care funcționarul public își exercită funcția.

E. Având ca model articolul 16 paragraful 3 din Convenția-model a OCDE, articolul 17 paragraful 2 asigură faptul că obligațiile ce revin unui stat parte în baza articolului 9 rămân în vigoare după momentul în care respectivul stat parte a denunțat Tratatul. Același rezultat ar fi valabil pentru toate părțile în cazul în care Tratatul ca atare ar fi încetat în conformitate cu articolul 54 litera b din Convenția de la Viena privind legea tratatelor.

F. Un stat care dorește să facă uz de informațiile obținute în baza acestui tratat în cadrul unui proces penal care nu are legătură cu declarațiile de avere va trebui să inițieze de la bun început o procedură separată de **asistență judiciară reciprocă** în materie penală. În acest caz, partea solicitată ar putea totuși să refuze cooperarea, astfel cum stipulează prevederile referitoare la mecanismul de asistență judiciară reciprocă în materie penală, chiar dacă a furnizat deja aceleași informații în baza acestui tratat. De exemplu, schimburile de date în conformitate cu acest tratat ar putea scoate la iveală faptul că un funcționar public din statul parte A nu a declarat deținerea unei proprietăți imobiliare situate în statul parte B. Informațiile pot fi utilizate în cadrul unei proceduri împotriva funcționarului public pentru declararea incorectă a bunurilor. Cu toate acestea, informațiile nu pot fi utilizate ca probă într-un proces împotriva funcționarului public privind deturnarea de fonduri. Autoritățile de aplicare a legii ar trebui să demareze o procedură de asistență judiciară reciprocă bazată, de exemplu, pe Convenția europeană privind asistența judiciară reciprocă în materie penală.⁵²

G. Paragraful 3 este preluat ad literam din articolul 22 paragraful 4, teza 1 din Convenția Consiliului Europei/OCDE. Teza 2 din paragraful 4 și paragraful 3 din articolul 22 din Convenția Consiliului Europei/OCDE nu sunt relevante pentru acest tratat, deoarece cooperarea vizează numai datele accesibile și utilizate în statul parte solicitat (articolul 6 paragraful 1). Articolul 9 al acestui tratat este mai puțin cuprinzător decât articolul 22 din Convenția Consiliului Europei/OCDE privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscală. În timp ce acesta din urmă prevede la paragraful 4

⁵² Din anul 1959, [ETS 30](#).

informațiile ce urmează a fi utilizate de **statele terțe**, acest tratat nu face acest lucru: în materia declarațiilor de avere, o astfel de utilizare largă nu pare a fi relevantă.

H. Este important de menționat faptul că, în cazuistica sa recentă,⁵³ **Curtea Europeană pentru Drepturile Omului** a **aprobat** schimburile administrative de date bancare în scopul verificărilor fiscale. Statele Unite ale Americii și Elveția au încheiat un acord administrativ privind datele bancare ale unui număr de până la 52.000 de clienți din SUA către Elveția ("Acordul 09"). Curtea a examinat schimburile de date în baza acestui acord și nu a constatat nici o încălcare a articolului 8 din Convenția europeană privind drepturile omului (Dreptul la respectarea vieții private și de familie). În ceea ce privește caracterul necesar al acestei măsuri, Curtea a subliniat faptul că schimburile de date vizau numai detaliile contului bancar al solicitantului, ceea ce înseamnă informații strict financiare. Nu au fost transmise niciun fel de detalii sau date confidențiale strâns legate de identitatea sa, fapt care ar fi meritat o protecție sporită. Curtea a stabilit o marjă extinsă de apreciere pentru guvernul elvețian în această privință. De asemenea, Curtea a indicat mai multe garanții procedurale efective și autentice aflate la dispoziția cetățenilor afectați pentru contestarea schimburilor de date. Mai mult decât atât, Curtea nu a constatat faptul că cea dintâi practică restrictivă a autorităților elvețiene în materie de cooperare administrativă în domeniul fiscal ar fi creat o potențială așteptare legitimă din partea solicitantului în sensul că acesta putea continua să-și investească fondurile în Elveția fără nici o supraveghere din partea autorităților din SUA sau pur și simplu fără posibilitatea demarării unor investigații retroactive.

I. Decizia sus-menționată pronunțată de Curtea Europeană pentru Drepturile Omului vizează cetățenii obișnuiți. Cu toate acestea, Curtea a aprobat schimburile de date internaționale chiar dacă acestea vizau unele dintre datele confidențiale cele mai protejate, respectiv datele bancare. Cu privire la funcționarii publici, nivelul de protecție a confidențialității este și mai redus. În anul 2005, Curtea a decis că **publicarea online** a declarațiilor de avere în cauză era justificată: "[P]ublicul larg are un interes legitim de a se asigura de faptul că politicienii locali dau dovadă de transparență, iar accesul online la declarații face ca accesul la astfel de informații să aibă loc în mod efectiv și cu ușurință. Fără acest acces, obligația nu ar avea importanță practică sau aplicabilitate autentică asupra nivelului de informare a publicului cu privire la procesele politice. [...] [C]urtea consideră că tocmai acest caracter complet [al datelor declarate] este acela care face realistă prezumția că prevederile avute în vedere își vor atinge obiectivul de a oferi publicului o imagine rezonabil completă asupra situației financiare a consilierilor."⁵⁴ Astfel, Curtea a susținut cu certitudine juridică implementarea sistemelor de declarare

⁵³ G.S.B. împotriva Elveției, cererea nr. [28601/11](#), hotărârea din data de 22 decembrie 2015 (disponibilă numai în limba franceză). Informațiile din acest paragraf sunt preluate în mare parte din: Curtea Europeană pentru Drepturile Omului, *Nota informativă nr. 191* – decembrie 2015, pagina 19.

⁵⁴ Wypych împotriva Poloniei, cererea nr. [2428/05](#), decizia din data de 25 octombrie 2005.

a averilor în conformitate cu articolul 8 para. 5 și articolul 52 para. 5 din Convenția UNCAC.

Articolul 10: Punctele focale

A. Solicitățile de informații trebuie să fie canalizate prin intermediul unei autorități din fiecare stat parte. Nimic altceva nu ar fi fezabil și ar conduce la haos între autoritățile statului care mențin bazele de date. Prin urmare, acest articol urmează același raționament ca și articolul 3 paragraful 1 (b) din Convenția-model a OCDE. Acesta utilizează termenul “**punct focal**” în loc de “autoritate competentă” pentru a evita orice confuzie lingvistică dintre cele două acorduri. **Rezoluția 6/4** a celei de a șasea Conferințe a Statelor Parte la Convenția UNCAC (noiembrie 2015) utilizează de asemenea termenul “punct focal” cerându-le statelor membre “să informeze secretariatul cu privire la reprezentanții sau instituțiile desemnate, acolo unde este cazul, în calitate de **puncta focale** în materia utilizării procedurilor civile și administrative împotriva corupției, inclusiv a cooperării internaționale”.⁵⁵

B. Paragraful 3 este important pentru **transparența** publică, pentru evaluarea performanței statelor parte și pentru justificarea refuzului din motive de supraîncărcare.

C. Paragraful 4 este o clauză concepută să fie **de direct aplicare**.⁵⁶ Astfel, aceasta nu va necesita niciun fel de legislație națională suplimentară în momentul în care Tratatul este ratificat de un stat parte. Desigur, părțile pot modifica propria legislație națională dacă doresc să transpună această prevedere într-un statut dintr-un motiv sau altul. Cu toate acestea, numeroase constituții prevăd chiar explicit faptul că acest lucru nu este necesar (a se vedea, de exemplu, articolul 122 paragraful 1 din Constituția Republicii Albania: “Orice acord internațional care a fost ratificat este parte integrantă din sistemul intern de drept în urma publicării sale în Monitorul Oficial al Republicii Albania. Acesta este implementat în mod direct, cu excepția situațiilor în care acesta nu este de aplicare directă și implementarea sa necesită adoptarea unei legi”⁵⁷).

Articolul 11: Costuri

Acest articol este conceput după articolul 9 din Convenția-model a OCDE. În vederea simplificării cooperării, aceasta stabilește ca standard cooperarea cu titlu gratuit. Statele parte pot devia de la acest standard. Cu toate acestea, pentru implementarea acestui articol, este important de avut în vedere faptul că standardul internațional este acela potrivit căruia “costurile obișnuite suportate în legătură cu acordarea de asistență

⁵⁵ Nr. 9, *ibid.*

⁵⁶ Cu privire la acest concept, a se vedea, de exemplu, Comisia de la Veneția, Raportul cu privire la implementarea tratatelor internaționale din domeniul drepturilor omului în legislația națională și rolul instanțelor de judecată, [CDL-AD\(2014\)036](#), nr. 20.

⁵⁷ Sublinierea noastră.

vor fi suportate de statul solicitat” (art. 26 din Convenția privind asistența administrativă reciprocă în materie fiscală, astfel cum a fost modificată prin Protocolul din anul 2010; o formulare similară se regăsește și în alte convenții referitoare la asistența internațională).

Articolul 12: Limba

Acest articol este preluat mai mult sau mai puțin ad literam din articolul 11 din Convenția-model a OCDE. Justificarea acestei prevederi este evidentă și nu necesită explicații.

Capitolul III: Prevederi finale

Articolul 13: Alte convenții sau acorduri internaționale; dreptul Uniunii Europene

A. Articolul 13, paragraful 1 este preluat mai mult sau mai puțin ad literam din articolul 12 din Convenția-model a OCDE. Justificarea acestei prevederi este evidentă și nu necesită explicații.

B. Articolul 13, paragraful 2 abordează statutul juridic al statelor membre ale Uniunii Europene care au devenit parte la Tratat. În conformitate cu doctrina privind preeminența dreptului UE, paragraful prevede că Tratatul nu restricționează și nu afectează negativ obligațiile statelor membre UE care derivă în baza dreptului comunitar. În situația puțin probabilă a unui conflict între o obligație decurgând din Tratat și o obligație decurgând din dreptul comunitar, această din urmă obligație va prevala.

Articolul 14: Semnarea, ratificarea, acceptarea, aprobarea tratatului și aderarea la acesta

A. Cele două etape consecutive ale semnării și ratificării (sau una dintre celelalte forme de exprimare a acordului de a fi ținut de tratat) sunt în conformitate cu practica uzuală a statelor. În mod normal, statele sunt invitate mai întâi să semneze un tratat cu ocazia unei ceremonii sau a unei conferințe organizate în acest sens. Ulterior, statelor li se oferă posibilitatea de a semna tratatul într-un loc desemnat prin tratat, cum ar fi sediul central al unei organizații internaționale sau al Ministerului pentru Afaceri Externe al statului depozitar.

B. La Articolul 14, paragraful 3, se sugerează acordarea unei posibilități de aderare la tratat nu doar “oricărui stat” ci și “oricărui teritoriu capabil să realizeze în mod autonom scopul tratatului așa cum este prevăzut acesta la articolul 1”. Sintagma “oricărui teritoriu capabil să realizeze în mod autonom scopul tratatului așa cum este prevăzut acesta la articolul 1” este formulată cu referire la articolul XII, paragraful 1, prima teză din Acordul de instituire a Organizației Mondiale a Comerțului din data de

15 aprilie 1994, care prevede următoarele: “Orice stat sau teritoriu vamal distinct având deplină autonomie în desfășurarea relațiilor sale comerciale externe și pentru alte aspecte cuprinse în prezentul acord și în acordurile comerciale multilaterale poate adera la prezentul acord în condiții ce se vor conveni între acesta și OMC.”

C. Articolul 14, paragraful 4 prevede posibilitatea aderării Uniunii Europene la tratat. Prevederea este concepută cu referire la articolul 59, paragraful 2 din Convenția europeană privind protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale, astfel cum a fost modificată prin Protocolul nr. 14 din data de 13 mai 2004.

Articolul 15: Intrarea în vigoare și aplicarea provizorie

A. Articolul 15, paragrafele 3 și 4, abordează problema unei aplicări provizorii a tratatului până la intrarea în vigoare a acestuia, așa cum se prevede prin articolul 25 din Convenția de la Viena privind legea tratatelor și cum se practică în mod obișnuit în prezent în contextul tratatelor multilaterale. O astfel de aplicare provizorie necesită o declarație în acest sens făcută de un stat cu ocazia semnării.

B. Paragraful 5 nu stabilește nici o penalitate sau sancțiune retroactivă împotriva unui declarant. Prin urmare, articolul 7 din Convenția europeană privind drepturile omului, care interzice incriminarea retroactivă a acțiunilor și omisiunilor, nu se aplică.⁵⁸

Articolul 16: Modificare

A. Aplicarea practică a tratatului de către autoritățile statelor parte poate scoate la iveală anumite aspecte neclare sau dificultăți cu privire la care e posibil să fie necesară modificarea prevederilor tratatului. E posibil de asemenea să fie recomandabilă completarea tratatului pe viitor, prin extinderea domeniului său de aplicare. În astfel de situații, este util să fie deja stabilite în cadrul tratatului reguli cu privire la gestionarea propunerilor de modificare din partea unui stat parte. Este adevărat că, potrivit dreptului internațional privind tratatele, este posibilă ajungerea la un acord asupra unei modificări în absența acestei clauze. Cu toate acestea, o astfel de clauză ar facilita procesul de modificare.

B. Există diferite opțiuni cu privire la stabilirea unui proces de modificare. Articolul 16 este formulat pe baza modelului articolului 69 din Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției. Acesta se caracterizează prin faptul că fiecare parte dispune de libertatea de a accepta sau respinge un anumit amendament. Cu alte cuvinte, chiar dacă o parte nu are câștig de cauză în cadrul reuniunii statelor parte în momentul adoptării unei decizii cu privire la o modificare (a se vedea articolul 16, paragraful 1), hotărârea de a ratifica sau nu modificarea va rămâne în continuare la latitudinea sa exclusivă. Dacă

⁵⁸ A se vedea, de exemplu, situația introducerii unei baze de date ADN după comiterea infracțiunii: CtEDO, decizia din data de 12 iulie 2006, [29514/05](#), Van der Velden împotriva Olandei (articolul 7 nu este aplicabil).

aceasta nu ratifică modificarea, nu va fi ținută de aceasta. În loc de aceasta, partea va trebui să respecte în continuare regulile tratatului inițial, așa cum a fost acceptat de aceasta. În acest sens, suveranitatea fiecărui stat parte este pe deplin menținută. Prin contrast, sunt tratate care stabilesc posibilitatea ca o modificare să devină obligatorie pentru un stat care nu a acceptat respectiva modificare (exemplul cel mai cunoscut constituindu-l articolul 108 din Carta Națiunilor Unite, potrivit căruia modificările vor intra în vigoare pentru toate statele membre ONU în momentul adoptării acestora prin votul a două treimi din membrii Adunării Generale și a ratificării acestora de două treimi din numărul membrilor, inclusiv pentru membrii permanenți ai Consiliului de Securitate). Cu toate acestea, pare a fi recomandabil să se urmeze mai degrabă abordarea tradițională bazată pe suveranitate.

C. Se sugerează că un prim proces de modificare poate fi demarat numai după trei ani de la intrarea în vigoare a tratatului. Acest lucru va da posibilitatea dobândirii unei experiențe practice suficient de vaste. În plus, pe o perioadă de minimum trei ani, statele parte trebuie să sprijine un anumit proiect de modificare, sens în care o reuniune a statelor parte este convocată de depozitar.

Articolul 17: Denunțare

Acest articol este preluat din articolul 70 al Convenției UNCAC prin utilizarea limitei de timp prevăzute prin Convenția-model a OCDE. Cu privire la sensul și efectele paragrafului 2, a se vedea mai sus comentariul D referitor la articolul 9.

Articolul 18: Prerogativele depozitarului

A. Acest articol este preluat mai mult sau mai puțin ad literam din articolul 14 din Convenția-model a OCDE. La paragraful 3, formularea “autoritățile competente sau reprezentanții acestora” este înlocuită de termenul “Părțile” deoarece în conformitate cu regulile generale ale dreptului internațional, părțile sunt cele care decid în ce mod și de către cine doresc să fie reprezentate în cadrul acestor reuniuni. De exemplu, o parte poate alege să fie reprezentată de ministrul justiției sau de ministrul afacerilor externe ori de un demnitar de rang înalt sau de coordonatorul punctului focal.

B. În conformitate cu uzanțele generale, se adaugă un paragraf cu privire la depozitarea tratatului original, la transmiterea de copii către părți și la limba tratatului. Paragraful 4 vine ca o completare pentru facilitarea activității în acest nou domeniu de cooperare.