

## FUNDAMENTALNA PRAVA PORESKIH OBVEZNIKA I NJIHOVA ZAŠTITA U SAVREMENIM INFORMACIONO-TEHNOLOŠKIM USLOVIMA<sup>1</sup>

*Savremene države ne mogu očekivati funkcionisanje poreskih sistema, bez većih poteškoća, ukoliko je nivo dobrovoljnog ispunjavanja poreskih obaveza nizak. Upravo stoga, poreske vlasti posvećuju sve veću pažnju zaštiti fundamentalnih prava poreskih obveznika. Značaj ove zaštite raste u uslovima ubrzane informaciono-tehnološke povezanosti država. U radu se najpre postavlja opšti normativni okvir u kome se ostvaruju i štite prava poreskih obveznika. Ova prava se dalje sagledavaju u kontekstu osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao njihov integralni deo. Autor ukazuje na postojanje realne opasnosti ugrožavanja fundamentalnih prava poreskih obveznika kako na nacionalnom planu tako sve više i u međunarodnoj poreskoj saradnji, obavezivanjem država da razmenjuju poreske informacije. Ubrzana digitalizacija savremenog društva postavlja pred države izazov obezbeđivanja adekvatne i efikasne zaštite pravnog položaja poreskih obveznika.*

*Ključne reči: funkcionisanje poreskih sistema; prava poreskih obveznika; savremeni tehnološki razvoj*

### Uvodna razmatranja

Oporezivanje je posebno osetljivo područje odnosa između države i njenih građana. Porezima se, u većoj ili manjoj meri, zadire u ekonomsku snagu poreskih obveznika. Legitimnost poreskog zahvatanja proističe iz potrebe življenja ljudi u društvenoj zajednici i finansiranja njenih troškova na principu solidarnosti i uzajamnosti. Opravdanost oporezivanja i njegovo

---

<sup>1</sup> Rad je rezultat istraživanja na projektu: "Pristup pravosuđu-instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem republike Srbije", br.149043D, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine RS

prihvatanje sa što manje protivljenja u tesnoj je vezi sa delotvornošću države kojoj se moraju postaviti granice u vršenju poreske funkcije. U suprotnom, oporezivanje može da preraste iz instrumenta fiskalne politike u instrument konfiskatorne politike.

Plaćanje poreza, kao jedna od osnovnih javnih dužnosti, obezbeđuje materijalnu osnovu za obavljanje brojnih državnih funkcija. Konkretan koncept poreskog sistema treba da predstavlja rezultantu usklađenih javnih i privatnih interesa uz optimalno zadovoljavanje javnih potreba. U tome leži prividna kontradiktornost između potrebe za osiguranjem stabilnog i efikasnog društvenog poretka i zahteva prema građanima da plaćanjem poreza obezbede dovoljna finansijska sredstva za njegovo postojanje. Optimalno funkcionisanje društvene zajednice, u datim okvirima, ostvarivo je u meri u kojoj država uspe da prepozna i zadovolji javne potrebe ali i osigura ispunjenje privatnih odnosno ličnih potreba.

Predmet rada nije razmatranje opšteprihvaćenih prava poreskih obveznika u savremenim poreskim sistemima. Cilj analize jeste da se sagledaju mogućnosti njihove zaštite u današnjim informaciono-tehnološkim uslovima, što sobom nosi brojne opasnosti nepravilne upotrebe prikupljenih poreskih podataka. Fundamentalna prava poreskih obveznika posmatraju se u kontekstu osnovnih ljudskih prava i sloboda, kao njihov integralni deo. U radu se posebno razmatraju pojedini instrumenti i mehanizmi zaštite prava poreskih obveznika, kako na nacionalnom nivou tako i na međunarodnom planu. Izvršena analiza treba da ukaže na pravni položaj poreskih obveznika u procesima prikupljanja i dostavljanja poreskih podataka između nacionalnih poreskih administracija.

### **Opšti normativni okviri garantovanja prava poreskih obveznika**

Priznavanje i garantovanje prava poreskih obveznika treba da ojača njihov položaj u poreskom sistemu. Nepoštovanje i moguće zloupotrebe poreskih prava od strane poreskih organa iziskuju ustanovljavanje adekvatnih mehanizama pravne zaštite. Poreska prava, kao značajan segment ljudskih prava, ne mogu se više nalaziti na marginama poreske politike, ukoliko poreska vlast očekuje povećanje stepena dobrovoljnosti plaćanja poreza. Zakonsko ustanovljenje i garantovanje prava obveznika podrazumeva i veće angažovanje poreskih organa na njihovoj promociji i poštovanju. Napori koji se preduzimaju u okviru međunarodnih organizacija

u pogledu podsticanja saradnje nacionalnih poreskih administracija mogu rezultirati ne samo korisnim razmenama informacija nužnih za efikasno funkcionisanje nacionalnih poreskih sistema, već i potencijalnim ugrožavanjem fundamentalnih prava poreskih obveznika.

Zaštita obveznika od nezakonitog i arbitrarnog oporezivanja obezbeđuje se postavljanjem ograničenja poreskim vlastima definisanim u pravnim aktima različite pravne snage. Savremeni ustavi, u čemu nije izuzetak ni Ustav RS iz 2006. godine, sadrže neke principe kojima se na generalan način definišu opšta opredeljenja društva u pogledu ispunjavanja poreskih obaveza. Ovi principi bliže se razrađuju relevantnim poreskim propisima, preciziranjem uslova i merila za konkretizaciju poreskog zahteva države.

Princip jednakosti građana pred zakonom u širem smislu može se tumačiti kao pravo na jednaku zakonsku zaštitu poreskih obveznika. Ovo načelo ispoljava specifičnu sadržinu u domenu oporezivanja budući da poreska administracija može ostvarivati poreski cilj uvažavajući različitosti u veličini ekonomske snage poreskih obveznika, u čemu se ogleda realizacija drugog temeljnog principa savremenih poreskih sistema, a to je pravičnost oporezivanja. Princip poreske jednakosti podrazumeva i jednakost pred odlukama poreske administracije. To znači da nije dozvoljeno povlašćivanje pojedinih kategorija obveznika na štetu drugih u smislu nevršenja poreske kontrole ili neprimenjivanja poreskih kazni u identičnim ili bitno sličnim situacijama.

Princip korišćenja pravnih sredstava osiguran je svim poreskim obveznicima ne samo protiv odluka poreskih organa već i pred nadležnim nacionalnim sudovima. Na međunarodnom planu, međutim, obveznici se za razliku od drugih lica, ne mogu obratiti za zaštitu Evropskom sudu za ljudska prava, s obzirom da se član 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima ne primenjuje na obične poreske sporove.

Princip zaštite podataka o ličnosti povezan je sa vrlo važnim pravom obveznika na poverljivost i tajnost podataka prikupljenih u poreskom postupku, od koga poreska administracija može odstupati pod vrlo restriktivno postavljenim uslovima u nacionalnim poreskim propisima. Procesi međunarodne poreske saradnje koji se odvijaju pod pritiskom međunarodnih organizacija, pre svega, obuhvataju razmenu informacija o poreskim obveznicima čije se poslovne aktivnosti odvijaju van nacionalnih granica. Imajući u vidu činjenicu da obveznici nisu ugovorne strane

međunarodnih poreskih sporazuma teško je predvideti stvarnu mogućnost zaštite njihovog prava na poverljivost podataka.

Princip zabrane retroaktivnosti poreskih zakona ima poseban značaj u poreskoj materiji sa stanovišta pružanja pravne sigurnosti poreskim obveznicima i kao posebna manifestacija principa zakonitosti. Odstupanja su dopuštena restriktivno, samo u zakonom predviđenim uslovima. Primenom ovog principa obveznicima se pruža mogućnost da sa sigurnošću predvide poreske posledice preduzetih poslovnih aktivnosti i da pretpostave da im se priznata prava i obaveze neće arbitrarno menjati.

Pored ustavnih i relevantnih zakonskih odredbi, prava poreskih obveznika u nekim savremenim državama (SAD; Kanada, Velika Britanija) posebno su uređena tzv. poveljama ili deklaracijama kao političkim aktima, kojima se izražava spremnost poreskih vlasti da im se obezbedi efektivna zaštita.

Pravima poreskih obveznika, u određenoj meri, pažnja se posvećuje i u međunarodnim sporazumima o pružanju poreske pomoći između nacionalnih poreskih administracija. Međunarodna poreska saradnja je opravdana ukoliko se njome teži potpunijoj realizaciji fiskalnog interesa država ali u tom procesu istovremeno leže i potencijalne opasnosti za nepoštovanje fundamentalnih prava poreskih obveznika. Osim nacionalnih pravnih sredstava, obveznici skoro da nemaju mogućnosti da u međunarodnim okvirima zahtevaju zaštitu prava na privatnost i poverljivost razmenjenih poreskih informacija, budući da samo nekoliko država ima zakonsku obavezu da prethodno obavesti rezidentne obveznike o dostavljanju podataka drugim poreskim jurisdikcijama.

### **Prava poreskih obveznika u kontekstu osnovnih ljudskih prava i sloboda**

Prava obveznika na privatnost, poverljivost, pristup informacijama i žalbu protiv odluka poreskih organa, priznaju se kao fundamentalna prava u savremenim demokratskim društvima.

Postoji, naizgled, kontradiktornost u obavezi plaćanja poreza i prava na mirno uživanje imovine. Ovo pravo je priznato članom 1. Protokola br.1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Međutim, upravo ubranim poreskim prihodima država osigurava zaštitu prava na mirno uživanje imovine koja deluje *erga omnes*. Odatle proističe

osnovno političko-pravno pitanje postavljanja granica zadiranja države u privatni i poslovni život pojedinaca u svojstvu poreskih obveznika. Da oporezivanje ne bi preraslo u konfiskatorno zahvatanje u sudskoj praksi nekih razvijenih država, uočavajući da su moguće povrede prava na mirno uživanje imovine, formulišu se kvantitativna ograničenja tako da poreski teret koji pogađa imovinu ne sme da pređe 50%. Takvo stanovište zauzeo je nemački Ustavni sud nalazeći oslonac u članu 14. nemačkog ustava.<sup>2</sup>

Opšte priznata prava poreskih obveznika sagledana u kontekstu osnovnih ljudskih prava i sloboda mogu biti ugrožena pod uticajem ekonomsko-političkih procesa ubrzanog povezivanja nacionalnih ekonomija i neslućenog informaciono-tehnološkog napretka. Ova savremena kretanja već predstavljaju ozbiljnu pretnju legitimnom ostvarivanju prava i interesa građana, ne samo u poreskoj oblasti. Na međunarodnom planu postavljaju se temelji međunarodnog poreskog prava, sa daljim planovima za uobličavanje nadnacionalnih a kasnije i globalnog, svetskog poreskog sistema, koji se može realizovati samo ako bude postojao nesmetan protok poreskih (finansijskih) informacija između nacionalnih poreskih administracija. Nije slučajnost da se savremene poreske reforme, prateći ova dešavanja, baziraju na principima transparentnosti, jednostavnosti i prenebregavanju bankarske tajne.

Prenos i obrada podataka su ključni za oporezivanje<sup>3</sup>. U tom procesu potencijalno leže opasnosti koje prete ostvarivanju prava ličnosti zbog neadekvatne i preširoke upotrebe savremenih informacionih tehnologija. Pravo na lični podatak je ugroženo u najvećoj meri kao posledica sve ubrzanijeg i šireg korišćenja kompjuterske tehnologije i stvaranja elektronskih baza podataka o svakom pojedincu. Nedovoljna zaštita ovog prava može da ima za posledicu povredu opšte priznatih prava obveznika na privatnost, poverljivost i pristup informacijama od značaja za oporezivanje.

Danas se u većini država preduzimaju povećane aktivnosti na planu prikupljanja obimnih podataka o raznim sferama života državljana, pa ni poreska oblast nije izuzetak. Naročito se naglašava korisnost principa transparentnosti radi veće državne zaštite. Međutim, težnja poreskih vlasti da ostvare potpunu „providnost“ celokupnog ekonomskog stanja

2 Navedeno prema: Dejan Popović, *Poresko pravo: opšti deo*, Cekos in, Beograd, 2006, str. 75-76.

3 Joel Slemrod, *Taxation and Big Brother: Information, Personalisation and Privacy in 21st Century Tax Policy*, *Fiscal Studies*, vol. 27, no. 1, str. 2.

svakog obveznika može dovesti u pitanje same političko-etičke osnove procesa oporezivanja. Zar se na taj način svi obveznici ne stavljaju pod sumnju da su potencijalni utajivači, što može da podrije i onako krhko poverenje građana u dobre namere vlasti? Vode li takva nastojanja stvaranju atmosfere straha gde će se poreski obveznici tretirati samo kao brojevi budući da je u većini savremenih država formirana jedinstvena evidencija, dodelom poreskih identifikacionih brojeva?<sup>4</sup> U ovim pitanjima, uz pravno-političku, sadržana je i moralno-etička dimenzija prava države na oporezivanje. Izgleda da potpuna transparentnost finansijske situacije poreskih obveznika, za kojom teže savremene poreske administracije (a forsiraju je uticajne međunarodne organizacije), označava jednu od faza u planiranom procesu potpunog nadzora nad životom i radom svih ljudi.

U takvim okolnostima čini se da je pravo vreme da se govori o osnovnim pravima poreskih obveznika i njihovoj zaštiti ne samo u nacionalnim, već i u međunarodnim okvirima. Ovu temu ne treba shvatati kao pomodan trend, kako bi neki mogli pomisliti, s obzirom da se danas u svetu toliko insistira na pravima ljudi u raznim oblastima života, pa se čak promovišu i osiguravaju i neka „neprirodna“ prava. Ne smemo smetnuti s uma da poreska obaveza, u suštini, jeste najvidljiviji pokazatelj pripadnosti nacionalnoj državi. S jedne strane, građani imaju dužnost da pošteno i blagovremeno plaćaju poreze, a s druge strane, oni očekuju od države zakonit i korektan poreski tretman. U toku procesa oporezivanja, zahvaljujući novim sredstvima prikupljanja informacija, poreske administracije formiraju svojevrsne baze poverljivih podataka ne samo o poslovanju obveznika, već i o pojedinostima iz njihovog privatnog života. Objedinjavanje ovih poreski relevantnih podataka ostvaruje se preko poreskog identifikacionog broja koji se bez prethodnog obaveštavanja i izjašnjavanja dodeljuje svim fizičkim i pravnim licima. Tako su sva lica na neki način već numerisana, s tim što se takvi podaci mogu uključivati u šire baze podataka iz drugih sfera života pojedinaca.

Nepravilna upotreba poreskog identifikacionog broja može da

---

4 Interesantno je saznanje da moćna međunarodna finansijska institucija, kao što je MMF, u programima reformi javnih finansija koje očekuje da sprovedu zemlje dužnici upravo insistira na dodeljivanju poreskog identifikacionog broja svim fizičkim i pravnim licima. U Srbiji je u okviru monitoringa poslova sprovođenja reforme poreske administracije i poreskog postupka, od strane MMF kao jedan od strukturnih parametara na osnovu kojih se merila uspešnost sprovođenja navedene reforme, definisano i formiranje jedinstvenog registra poreskih obveznika i dodela PIB-a poreskim obveznicima.

naruši poštovanje prava na privatnost, kao jednog od osnovnih ljudskih prava, koje ograničava državu u njenim pokušajima da se preterano i neopravdano meša u lični život svojih građana. Nameće se pitanje kome su potrebna detaljna saznanja o svim transakcijama poreskih obveznika, čemu se teži dodeljivanjem PIB-a na nacionalnom nivou, i da li postoji realna opasnost od neovlašćenog prodora i preuzimanja takvih informacija od strane nekih drugih subjekata?<sup>5</sup> Zašto se dodeljuje broj ličnosti obveznika i zar se ne mogu evidentirati i pratiti transakcije? Poreske informacije će se postupno spajati sa podacima iz drugih sfera života pojedinaca u globalnu informacionu mrežu. Za sada se samo može pretpostavljati ko će sve imati pristup ovim bazama podataka i kome su one potrebne, osim ako ne u cilju globalne kontrole ljudi.<sup>6</sup> Praćenjem jedinstvenog poreskog informacionog broja državna (svetska) poreska vlast vremenom će imati uvid u sve ekonomsko-finansijske transakcije obveznika, naročito sa povlačenjem (istiskivanjem) gotovine iz platnog prometa.

Poreske vlasti pravdaju evidentiranje obveznika (ako to uopšte i čine) neophodnošću uvida u stvarnu ekonomsku snagu lica, kako bi se porezi plaćali u skladu sa zakonom. U tom kontekstu, takvo objašnjenje bi se moglo prihvatiti kao legitimno ukoliko iza njega ne stoji neka druga državna svrha. To se neposredno ne može uočiti bez dubljeg sagledavanja procesa koji se odvijaju u međunarodnim ekonomsko-finansijskim odnosima i ubrzanom razvoju informaciono-komunikacionih tehnologija. Međunarodne poslovne transakcije, odvijajući se van domašaja nacionalnih poreskih organa, mogu da imaju za neposrednu posledicu eroziju nacionalnih poreskih osnovica. Upravo se suzbijanjem međunarodne evazije poreza i opravdava saradnja nacionalnih poreskih administracija i potreba razmene poreskih informacija. Međunarodna pravna pomoć u poreskoj materiji uređuje se nacionalnim poreskim zakonodavstvima ili međunarodnim ugovorima o izbegavanju dvostrukog oporezivanja ili konvencijama o uzajamnoj saradnji nacionalnih poreskih administracija.

Kada govorimo o pravima poreskih obveznika u kontekstu osnovnih ljudskih prava i sloboda možemo ih posmatrati i iz jedne posebne dimenzije. Poštovanje navedenih fundamentalnih prava poreskih

5 Videti više o tome: Mileva Anđelković, Reformisani poreski postupak u Srbiji: moguće zloupotrebe poreskih ovlašćenja, *Pravni život*, 11/2007, str.1024-1026.

6 Takvo sveobuhvatno prikupljanje, obrada i skladištenje ličnih podataka sigurno se neće koristiti samo kao oblik borbe protiv međunarodne evazije poreza, pranja novca i drugog finansijskog kriminala u međunarodnim (globalnim) ekonomskim odnosima.

obveznika sagledavamo kao svojevrsnu garanciju ostvarivanja prava na slobodu, dostojanstvo ličnosti, privatnost života, mirno uživanje imovine. Narušavanje osnovnih poreskih prava preteranim zadiranjem države u ekonomsku snagu obveznika i njihov privatni život, sa tendencijom potpune kontrole nad njihovim prihodima i rashodima, može da obezvredi sve ustavne i zakonske odredbe o priznavanju i zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda. Imajući u vidu opštost poreske obaveze, nije slučajaj izbor poreske službe da bude značajno mesto prikupljanja poverljivih podataka o prihodima, troškovima, imovini i svim finansijskim transakcijama poreskih obveznika, dodeljivanjem jednog jedinstvenog poreskog identifikacionog broja.

Sve ubrzanije digitalizovanje savremenog društva preko elektronskog odvijanja poslovanja i pretvaranja tradicionalnih vlada u e-vlade, potencijalno vodi totalnoj otuđenosti države od građana i njihovoj kontroli od strane nadnacionalnih centara moći. Opasnosti za ugrožavanje prava poreskih obveznika posebno uočavamo u dvema situacijama. Jedna se odnosi na prvi nivo zaštite podataka prikupljenih o poreskim obveznicima u okviru nacionalnih poreskih administracija. Druga situacija se tiče nivoa zaštite poreskih podataka u uslovima međunarodne razmene podataka između nacionalnih poreskih administracija. U tom pogledu, mehanizme zaštite prava poreskih obveznika možemo sagledavati na nacionalnom nivou i na međunarodnom planu.

### **Nacionalni nivo zaštite prava poreskih obveznika**

Poreska materija se u svakoj državi javlja kao izuzetno napeto područje odnosa između potrebe vlasti da pribavi poreze i interesa građana da imaju pravnu sigurnost i izvesnost od preteranog oporezivanja. Normalno funkcionisanje poreskog sistema nameće pitanje efikasne pravne zaštite položaja poreskih obveznika. Obveznici imaju na raspolaganju redovna i vanredna pravna sredstva kao i sudsku zaštitu.<sup>7</sup> Imajući u vidu depersonalizaciju poreskih odnosa (zbog šire primene poreza na potrošnju) bitno je da se garantovanje i zaštita prava poreskih obveznika ne svedu samo na puke formalnosti. U našem pravnom sistemu ne postoji poseban poreski ombudsman, za razliku od nekih razvijenih država. Nedavno je

<sup>7</sup> Primera radi, u pravnom sistemu Austrije zaštitu prava poreskih obveznika, pored administrativnih organa, pružaju i nezavisni sudski organi: Nezavisni fiskalni senat, Visoki administrativni sud, Ustavni sud i Visoki sud.

kod nas uveden institut zaštitnika građana koji bi trebalo da pruži dodatnu sigurnost obveznicima u komunikaciji sa poreskim organima.<sup>8</sup>

U našem poreskom pravu žalba i tužba, za razliku od upravne procedure, nemaju suspenzivno dejstvo u procesiranju poreskih predmeta. Međutim, u skoro dve trećine zemalja OECD žalba uložena protiv poreskog rešenja automatski će odložiti plaćanje poreskog davanja, mada u nekima od njih ova mogućnost postoji samo ukoliko se ispune određeni specifični uslovi.<sup>9</sup> Ovde se bitnim javlja jedno tehničko pitanje, naime, od kada počinje da teče zatezna kamata na poreski dug. Ovo je važno, jer u suprotnom, to može biti podsticaj nekim poreskim obveznicima da podnesu žalbu sa jednim ciljem da odlože plaćanje poreza, umanjujući na taj način njegovu realnu vrednost.

Ako u našoj pravnoj teoriji ima razmišljanja da bi poreska žalba trebalo automatski da ima odložno dejstvo, čini nam se da bi se time samo stvorili neslućeni problemi realizacije poreskog potraživanja države. Pre svega, imamo u vidu fiskalni interes države i potrebu kontinuiranog funkcionisanja državnih organa. Takvi društveni ciljevi bi vrlo izvesno bili narušeni, ukoliko bi se poreskim obveznicima ostavila mogućnost automatskog odlaganja izvršavanja poreskih odluka. Poznato je da je tradicionalno na ovim prostorima slab poreski moral i nizak nivo poreske svesti. Stoga je opravdana bojazan poreske vlasti da bi obveznici neopravdanim zahtevima za odlaganjem plaćanja poreza, dok se ne odluči o podnetoj žalbi, doveli u pitanje i samo finansiranje javne potrošnje.

Sa stanovišta obveznika, važeće poresko rešenje deluje obeshrabrujuće jer se oni i inače nalaze u podređenom položaju u odnosu na poresku administraciju. To se naročito ispoljava kada obveznici uspeju u žalbenoj proceduri a uplaćena sredstva ili razliku ne mogu dobiti natrag već im se priznaju kao akontacija za naredni poreski period, što im možda neće odgovarati ako imaju finansijske teškoće. S druge strane, ukoliko bi se normiralo da žalba i tužba imaju suspenzivno dejstvo a ostavili izuzeci, javila bi se dilema kako njih precizirati i koliki bi bio njihov obuhvat a da se ne ugrozi normalno odvijanje državnih aktivnosti. Prema važećem poreskom rešenju, poreska žalba nema suspenzivno dejstvo ali novi Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji<sup>10</sup> predviđa jedan izuzetak

8 U Velikoj Britaniji postoji poseban poreski branilac (tax advocate or adjudicator).

9 Videti: Taxpayers' Rights and Obligations: A survey of the legal situation in OECD countries, OECD, Paris, 1990, str.23.

10 „Sl. glasnik RS“, br. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05, 62/06, 63/06,

od ovog pravila, kada obveznik mora da dokumentuje da bi plaćanjem poreza pre konačnosti pobijanog akta pretrpeo bitnu ekonomsku štetu (čl. 147.st.2.).

Obveznicima se garantuje pravo na poverljivost i tajnost podataka prikupljenih u poreskom postupku (član 24. stav 1. tačka 4) ZPPPA) što je istovremeno normirano kao obaveza poreskih službenika da sve informacije, činjenice i druge podatke čuvaju kao službenu tajnu (član 7. ZPPPA).

Zaštita podataka pravnim putem može biti preventivna i *ex post*. Preventivno na opštem planu, građaninu se na osnovu Zakona o zaštiti podataka o ličnosti iz 1998. godine,<sup>11</sup> daje pravo da može verifikovati podatke koji se o njemu nalaze u kompjuterizovanoj banci podataka. Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji sadrži specifično rešenje da poreski obveznik ima pravo da ostvari uvid u podatke o utvrđivanju i naplati poreza koji se o njemu vode kod Poreske uprave i zahteva izmenu nepotpunih i netačnih podataka (član 24. stav 1. tačka 6). Kada je učinjena povreda prava na lični podatak, poreski obveznici imaju pravo na krivičnopravnu i građanskopravnu zaštitu.

Prema Zakonu o poreskom postupku i poreskoj administraciji, međunarodna pravna pomoć u poreskoj materiji zasniva se na međunarodnim ugovorima. Ukoliko to nije slučaj, članom 157. navedenog zakona predviđeni su uslovi pružanja pravne pomoći inostranim poreskim administracijama. Neke zemlje, kao što su Holandija, Švajcarska i SAD, nastoje da prethodno obaveste poreske obveznike da će poreski organ podatke o njima dostaviti inostranim poreskim organima. Ovo pravo ZPPPA ne garantuje poreskim obveznicima.

### **Zaštita prava obveznika u novom međunarodnom poreskom režimu**

Poznato je da u međunarodnom javnom pravu nisu postavljena međunarodno priznata načela kojima bi se ograničavala suverenost država u poreskoj oblasti. Fiskalni suverenitet još uvek je značajan pokazatelj državne nezavisnosti mada se on postupno ograničava prihvatanjem i zaključivanjem sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja i

61/07.

11 Vlada Republike Srbije je usvojila predlog novog Zakona o zaštiti podataka o ličnosti koji sadrži rešenja usklađena sa evropskim standardima u ovoj oblasti i čije se usvajanje uskoro očekuje u skupštinskoj proceduri.

međunarodnoj poreskoj saradnji. U međunarodnoj poreskoj praksi uočava se pojava neformalnog stvaranja poreskih standarda od strane stručnih tela uticajnih međunarodnih organizacija (MMF, Svetska banka, OECD) i pokušaja njihove ugradnje u međunarodne poreske ugovore i nacionalna poreska zakonodavstva, ponekad bez prolaženja zvanične zakonodavne procedure.<sup>12</sup>

Ratifikovani međunarodni ugovori imaju prioritet važenja u hijerarhiji pravnih propisa što može biti od značaja za ostvarenje efikasne zaštite prava poreskih obveznika. Ukoliko im se ne obezbede adekvatni mehanizmi uvida u komunikaciju nacionalnih poreskih administracija i dostavljene podatke o njihovoj poreskoj situaciji, obveznicima mogu biti ugrožena osnovna prava. Rešenja u međunarodnom poreskom pravu, koje se danas uobličava, ne pružaju garanciju poreskim obveznicima od neovlašćenog odavanja poreskih informacija inostranim poreskim organima.

Bilateralni sporazumi o izbegavanju dvostrukog oporezivanja sadrže odredbe i o saradnji nacionalnih poreskih administracija i obavezi razmene poreskih informacija o rezidentnim obveznicima. U vezi sa njihovom primenom može se postaviti pitanje ko će proveravati kakve će sve vrste informacija poreske administracije dostavljati jedna drugoj i kako da se poreski obveznik zaštititi od neovlašćenog odavanja poreskih podataka?

Opravdanost međudržavne poreske saradnje je razumljiva imajući u vidu zaštitu nacionalnih poreskih interesa odnosno sprečavanje erozije nacionalnih poreskih osnovica. Ali, ko može garantovati običnim građanima, poreskim obveznicima, da sve te baze podataka koje se formiraju o mnogim aktivnostima života neće biti zloupotrebene i tako dospeti u ruke nekih subjekata koji ih mogu upotrebiti u sasvim druge svrhe?

Pored bilateralnih sporazuma o izbegavanju dvostrukog oporezivanja, razmenu poreskih informacija uređuju sledeći međunarodni dokumenti: član 26. Model konvencije OECD o dvostrukom oporezivanju dohotka i imovine, Konvencija o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreskoj materiji zaključena između OECD-a i Saveta Evrope iz 1988. godine<sup>13</sup> kao

12 Primer za to je projekat OECD iz 1998. godine o klasifikaciji određenih jurisdikcija kao poreskih oaza.

13 Pogledati: Explanatory report on the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters, Council of Europe, OECD, Strasbourg, 1989.

i Direktiva o uzajamnoj administrativnoj pomoći između poreskih organa zemalja-članica Evropske unije. Ovi međunarodni dokumenti treba da olakšaju primenu nacionalnih poreskih sistema u situacijama kada njihovi rezidentni obveznici posluju u drugim državama, a da se pritom ispoštuju prava na privatnost i propisanu proceduru utvrđivanja poreskih obaveza, uključujući odgovarajuću zaštitu protiv diskriminacije i dvostrukog oporezivanja.

Većina ovih dokumenata sadržavala je ograničenje da država kojoj je upućen zahtev ne mora da obezbedi traženu informaciju ukoliko ona nije potrebna njenoj poreskoj administraciji ili/i informaciju koja se ne može pribaviti na osnovu nacionalnog zakona. Takvo ograničenje smatralo se preprekom efektivnoj razmeni poreskih informacija između nacionalnih poreskih administracija.<sup>14</sup> Model sporazuma OECD o razmeni poreskih informacija iz 2002. godine nastoji da prevaziđe taj nedostatak. Njime se postavlja zahtev da država mora pružiti informaciju čak i kada joj ona nije potrebna za sopstvene svrhe oporezivanja (tzv. nepostojanje domaćeg poreskog interesa). Jedan broj zemalja OECD ali i nečlanica već su započeli sa zaključivanjem sporazuma o razmeni informacija na osnovu principa iz navedenog Model sporazuma.<sup>15</sup>

U međunarodnom poreskom pravu smatra se da fundamentalna prava poreskih obveznika nisu povređena ako država odluči da podeli poreske informacije o obveznicima sa drugom državom.<sup>16</sup> Svi napred navedeni međunarodni dokumenti sadrže odredbe o zaštiti poverljivosti informacija o obveznicima na najbolji mogući način. Pravni položaj obveznika se ipak sagledava kao neadekvatan, imajući u vidu činjenicu da poreski obveznik nije stranka u međunarodnoj razmeni informacija, tako da ne može zahtevati nikakva lična prava u toj proceduri. Čini se da nema baš dobrih izgleda da bi se situacija mogla poboljšati ako bliže pogledamo novine koje uvodi Model sporazuma o razmeni informacija u poreskoj materiji iz 2002. godine. Radi efikasnije razmene poreskih podataka, države ugovornice se podstiču da preduzimaju određene mere kako bi olakšale primenu standarda pristupa bankarskim informacijama. Time se

---

14 Videti: Johan Barnard, *Former Tax Havens Prepared to Lift Bank Secrecy*, Bulletin for international fiscal documentation, IBFD, Vol 57, No.1, 2003, str.10.

15 Pogledati: *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*, The 2007 Progress Report, OECD, 2007, str. 8, 14-21.

16 IFA 59th Annual Congress Buenos Aires, Argentina, Outline Seminar A, *Fundamental rights of taxpayers*, 12 September 2005, str.2.

nameću promene u nacionalnim poreskim zakonodavstvima što, između ostalog, obuhvata zabranu anonimnih bankarskih računa, zahteve za identifikacijom klijenata, nepostojanje domaćeg poreskog interesa, pristup bankarskim informacijama ne samo u običnim poreskim sporovima već i u poreskim krivičnim stvarima.<sup>17</sup>

Član 26. Model konvencije OECD o dvostrukom oporezivanju dohotka i imovine<sup>18</sup> je 2004. godine revidiran prihvatanjem standarda nepostojanja domaćeg poreskog interesa, kao razloga za odbijanje tražene međunarodne poreske pomoći i ukidanjem principa bankarske tajne. Bez obzira što ovaj član predviđa određene mere zaštite poreskih obveznika,<sup>19</sup> predviđene garancije su iluzorne ukoliko u masi razmenjenih informacija poreski obveznik prethodno ne bude obavešten o podacima koji se o njemu dostavljaju.<sup>20</sup>

Regulativa po kojoj se odvija međunarodna razmena poreskih informacija ne pruža dovoljnu zaštitu poreskim obveznicima. S druge strane, oni ne mogu tražiti međunarodnu pravnu zaštitu zbog neprimenjivanja člana 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima na poresku materiju. Većina sudija Evropskog suda za ljudska prava još uvek smatra da poreska procedura spada u javnopravni domen, sa dominantnom javnom prirodom relacije između obveznika i poreskih vlasti. Preovlađuje mišljenje da poreski sporovi spadaju van domašaja građanskih prava i obaveza, uprkos novčanim efektima koje nužno stvaraju za obveznike. Takvim tumačenjem, obična poreska procedura utvrđivanja poreskih obaveza ostaje bez zaštite prema članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Karakterističan je, u tom pogledu, slučaj *Ferrazzini v. Italy* iz 2001. godine, gde se obveznik žalio na trajanje poresko-sudskog postupka van „razumnog roka“, ali je

17 Videti: Improving Access to Bank Information for Tax Purposes, The 2007 Progress Report, OECD, 2007.

18 Novi naziv je Model konvencija o porezima na dohodak i imovinu i poslednja revidirana verzija je iz 2005. godine.

19 Svaka informacija dobijena od države ugovornice smatraće se poverljivom na isti način prema domaćem zakonu i biće otkrivena samo u svrhe oporezivanja. Ni u kom slučaju se ne mogu nametati obaveze državama ugovornicama da preduzimaju upravne mere suprotno domaćim zakonima i upravnoj praksi; da obezbede informaciju koja se ne može dobiti na osnovu zakona ili u toku normalne administrativne procedure; da pruže informaciju koja bi otkrila poslovnu, industrijsku ili profesionalnu tajnu ili poslovni proces, čije bi otkrivanje bilo suprotno javnom poretku.

20 Videti: Bruce Zagaris, Exchange of Tax Information Policies at the Millenium: Balancing Enforcement with Due Process and International Human Rights, aug. 2001, [www.freedomandprosperity.org/zagaris2.pdf](http://www.freedomandprosperity.org/zagaris2.pdf)

Evropski sud za ljudska prava odlučio da se garancije pravičnog suđenja ne mogu primenjivati na poreske slučajeve.

Izuzetak je učinjen u jednom drugom slučaju *Bendenoun v. France*, kada se obveznik žalio na osudu zbog izbegavanja plaćanja poreza. Evropski sud je smatrao da su preovladali aspekti slučaja koji su bili krivične prirode i koji su zajedno učinili da „optužba“ ima krivični karakter i da se na nju primenjuje član 6. stav 1. Konvencije. Neujednačena praksa ima za posledicu diskriminaciju poreskih obveznika tako da se javljaju shvatanja da bi trebalo pripremiti protokol o zaštiti poreskih obveznika uz Evropsku konvenciju.<sup>21</sup>

U procesima međunarodne razmene poreskih informacija izražen je problem nepostojanja međunarodnog minimuma saglasnosti o nivou pravne zaštite poreskih obveznika tokom međunarodne pomoći u poreskoj materiji. Imajući u vidu praksu OECD, prava na zaštitu poreskih obveznika mogla bi se svrstati u tri kategorije: pravo na obaveštavanje o traženim informacijama i njihovoj sadržini; pravo učestvovanja u postupku prikupljanja informacija, makar u vidu konsultacija; pravo da se proveri legalnost i legitimnost postupka razmene poreskih informacija posredstvom nezavisnog tela.<sup>22</sup>

### Zaključak

Ustanovljenje i priznavanje fundamentalnih prava poreskih obveznika nema stvarni značaj ukoliko države ne pružaju efikasne mehanizme njihove zaštite. Pitanje je da li tradicionalni mehanizmi jesu dovoljni da osiguraju pravovremenu i efektivnu zaštitu prava poreskih obveznika u svim fazama procesa oporezivanja. Korišćenje žalbe i tužbe u poresko-sudskom postupku može biti nedovoljno imajući u vidu domašaj međunarodnih poreskih ugovora o saradnji nacionalnih poreskih administracija. Poreski obveznici nisu stranke u ovim međunarodnim sporazumima i nemaju uvid u tokove međunarodnih poreskih komunikacija. Ko će kontrolisati da li se poreski organi pridržavaju definisanih pravila u

---

21 Videti: Philip Baker QC, *The Decision in Ferrazzini: Time to Reconsider The Application of the European Convention on Human Rights to Tax Matters*, [www.taxbar.com/documents/Ferrazzini-Philip-Baker.pdf](http://www.taxbar.com/documents/Ferrazzini-Philip-Baker.pdf)

22 Xavier Oberson, *The OECD Model Agreement on Exchange of Information-a Shift to the Applicant State*, *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. 57, Number 1, IBFD, 2003.

pružanju i razmeni poreskih informacija u međunarodnoj poreskoj saradnji? Kako da obveznici zaštite privatnost ličnog, porodičnog i poslovnog života usled neovlašćenog dostavljanja i zlonamerne upotrebe podataka u ovim procesima? Opšta je pretpostavka da su poreski obveznici savesni dok se ne dokaže suprotno. Prenebregavanjem principa bankarske tajne probija se „informativni zid“ koji je predstavljao legitimnu branu očuvanja i garantovanja fundamentalnih prava poreskih obveznika-prava na privatnost, poverljivost i pristup informacijama. Kompjuterska tehnologija omogućava efikasno procesuiranje podataka iz poreskih prijava i prema nekim mišljenjima iz poreske prakse, lojalni obveznici nemaju razloga za bojazan. Da li je baš tako? Čini nam se da je građanin u svojstvu poreskog obveznika u nezavidnoj poziciji naspram moćne poreske vlasti.

***Prof. Mileva Anđelković, LL.D.***

*Associate Professor,*

*Faculty of Law, University of Niš*

## **THE PROTECTION OF THE FUNDAMENTAL TAX PAYERS' RIGHTS IN THE CONTEMPORARY WORLD OF INFORMATION TECHNOLOGIES**

*In the contemporary world, tax systems may not be expected to be fully operative if there is a low degree of a voluntary payment of tax duties. For this reason, tax authorities have been paying more attention to the protection of the fundamental tax payers' rights. The importance of this protection is ever more significant in the circumstances of accelerated communication among states by means of information technologies.*

*In this paper, the author first lays down a general normative framework for exercising and protecting tax payers' rights. These rights are further discussed in the context of the fundamental human rights and freedoms, being their integral part. The author emphasizes that there is a real danger from the violation of the tax payers' fundamental rights both on the national scale and, increasingly, in*

*the international cooperation between tax authorities, which are obliged by some international agreements to exchange tax information. The fast digitalization of the modern society has posed a new challenge to the states to secure an adequate and efficient protection of tax payers' legal position.*

*Key words: functioning of tax systems; tax payer's rights; contemporary technologies*