

Gradansko pravna konvencija o korupciji

STRAZBUR , 4.11.1999. GODINE

Preambula

Države članice Savjeta Evrope, druge države i Evropska Zajednica dolepotpisane;

Vodeći računa da je cilj Savjeta Evrope da postigne veću povezanost između svojih članica;

Svjesni važnosti jačanja međunarodne suradnje u borbi protiv korupcije;

Ističući da korupcija predstavlja najveću opasnost vladavini zakona, demokraciji i ljudskim pravima, pravičnosti i socijalnoj pravdi, ometa ekonomski razvoj i ugrožava odgovarajuće i pošteno funkcioniranje tržišne ekonomije;

Priznajući negativne financijske posljedice korupcije za pojedince, kompanije i države, a kao i za međunarodne institucije;

Uvjereni u važnost doprinosa građanskog prava u borbi protiv korupcije, naročito omogućavanje licima koja su pretrpjela štetu da prime pravednu naknadu;

Podsjećajući na zaključke i rezolucije 19-te (Malta, 1994. godine), 21-ve (Češka Republika, 1997.) i 22-ge (Moldova 1999.) Konferencija evropskih ministara pravde;

Uzimajući u obzir Program akcije protiv korupcije usvojen od Komiteta Ministara u novembru 1996. godine;

Uzimajući također u obzir studiju o provedivosti sačinjene konvencije o građanskim pravnim sredstvima za naknadu štete proizišle iz akata korupcije odobrene od strane Komiteta Ministara u februaru 1997.;

Imajući u vidu rezoluciju (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, usvojenu od Komiteta Ministara u novembru 1997. godine, na njihovoj 101-oj sjednici, Rezoluciju (98) 7. ovlašćujući usvajanje djelomičnog i proširenog sporazuma koji uspostavlja "grupu zemalja protiv korupcije (GRECO)", usvojenu od strane Komiteta Ministara u maju 1998., na 102-oj sjednici, i Rezoluciju (99) 5 koja uspostavlja GRECO, usvojenu 01. maja 1999. godine;

Podsjećajući na Završnu deklaraciju i na Akcioni plan usvojen od strane šefova država i vlada zemalja članica Savjeta Evrope na njihovom drugom samitu u Strasbourgu, u oktobru 1997.,

Dogovorili su se kako slijedi:

Glava I Mjere koje se trebaju poduzeti u domaćem pravu

Član 1 Svrha

Svaka Strana će osigurati u svome domaćem pravu učinkovita pravna sredstva za lica koja su pretrpjela štetu kao rezultat radnji korupcije, koja će im omogućiti da ostvare svoja prava i interese, uključujući mogućnost dobivanja naknade štete.

Član 2 Definicija korupcije

Za potrebe ove konvencije, "korupcija" podrazumijeva traženje, nudičenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili bilo koje druge nezakonite koristi ili stavljanja toga u izgled, koje izopačuje propisano izvođenje neke dužnosti ili ponašanja koje se zahtijeva od primatelja mita, nezakonite koristi ili osobe kojoj se to stavlja u izgled.

Član 3 Naknada štete

1. Svaka Strana će u svom domaćem pravu omogućiti osobama koje su pretrpjele štetu kao rezultat korupcije pravo da pokrenu postupak da bi ostvarili punu naknadu takve štete.
2. Takva naknada može biti obuhvaćati materijalnu štetu, izgublenu dobit i nematerijalnu štetu.

Član 4 Odgovornost

1. Svaka Strana će predvidjeti u svom domaćem pravu ispunjavanje slijedećih uvjeta da bi se ostvarilo pravo na naknadu štete:
 - a) Da je tuženi počinio ili odobrio akt korupcije, ili je propustio da poduzme razumne korake da preduprijedi akt korupcije;
 - b) da je tužitelj pretrpio štetu; i
 - c) da postoji uzročna veza između akta korupcije i štete.
2. Svaka Strana će osigurati u svom domaćem pravu da, ako je više tuženih odgovorno za štetu za isto djelo korupcije, da će biti odgovorni solidarno i pojedinačno.

Član 5 Odgovornost države

Svaka Strana će u svom domaćem pravu omogućiti odgovarajući postupak da osobe koje su pretrpjele štetu kao rezultat akta korupcije od strane njenih javnih funkcionara u vršenju njihovih ovlaštenja ostvare pravo na naknadu štete od države ili, u slučaju da je potpisnik Strana koja nije država, od odgovarajućih organa te Strane.

Član 6 Podijeljena odgovornost

Svaka Strana će osigurati u svom domaćem pravu da se visina naknade štete smanji ili ne odobri imajući u vidu sve okolnosti, ako je tužitelj svojom greškom doprinio nastanku štete ili njenom povećavanju.

Član 7 Rokovi zastare

1. Svaka strana će u svom domaćem pravu predvidjeti da pokretanje postupka za naknadu štete bude ograničeno periodom ne manjim od tri godine od dana kada je lice koje je pretrpjelo štetu postalo svjesno ili je prema stanju stvari trebalo biti svjesno, da je šteta nastupila ili da je akt korupcije izvršen, i identiteta odgovornog lica. Međutim, takav postupak neće moći biti započet nakon isteka perioda ne manjeg od 10 godina od dana kada se akt korupcije desio.

2. Zakoni strana kojima se regulira zastoje i prekidanje zastarjelosti će, na odgovarajući način, biti primijenjeni na rokove određene u paragrafu 1.

Član 8 Valjanost ugovora

1. Svaka Strana će u svom domaćem pravu predvidjeti da je ništavan svaki ugovor ili klauzula ugovora kojim se predviđa korupcija.

2. Svaka Strana će u svom domaćem pravu predvidjeti mogućnost da sve strane u ugovoru čiji je pristanak bio rezultat akta korupcije da traže od suda da ugovor oglasi ništavnim, ne poništavajući njihovo pravo da traže naknadu štete.

Član 9 Zaštita zaposlenih

Sve Strane će u svom domaćem pravu predvidjeti odgovarajuću zaštitu protiv bilo kakve neopravdane sankcije za zaposlene koji imaju osnovu za sumnju na korupciju i koji su prijavili u dobroj vjeri svoju sumnju odgovornim licima ili vlastima.

Član 10 Računovodstvo i revizija

1. Sve Strane će u svom domaćem pravu, poduzeti sve potrebne mjere da godišnji obračuni poduzeća budu sačinjeni pregledno i da daju istinitu i poštenu sliku financijske pozicije toga poduzeća.

2. U pogledu preventivnih akata u borbi protiv korupcije, sve Strane će osigurati u svom unutrašnjem pravu da revizori potvrđuju da godišnji obračuni predstavljaju istinitu i poštenu sliku financijske pozicije poduzeća.

Član 11 Prikupljanje dokaza

Svaka Strana će predvidjeti u svom domaćem pravu djelotvoran postupak za prikupljanje dokaza u parničnim postupcima proisteklim iz akata korupcije.

Član 12 Privremene mjere

Svaka Strana će predvidjeti u svom domaćem pravu mogućnost donošenja takvih sudskih naredbi koje su neophodne da osiguraju prava i interese strana za vrijeme trajanja parničnog postupka, a koje proizlaze iz akata korupcije.

Glava II Međunarodna suradnja i praćenje primjene

Član 13 Međunarodna suradnja

Strane će učinkovito surađivati u stvarima vezanim za parnične postupke u slučajevima korupcije, posebno u pogledu ustupanja dokumenata, pribavljanju dokaza u inozemstvu, nadležnosti, priznavanju i izvršenju stranih presuda i parničnih troškova, u suglasnosti sa odredbama relevantnih međunarodnih instrumenata u međunarodnoj suradnji u građanskim i trgovinskim pitanjima u kojima je Strana, te isto tako sa njihovim unutrašnjim pravom.

Član 14 Praćenje

Grupa zemalja protiv korupcije (GRECO) će nadgledati implementaciju konvencije od strane Strana.

Glava III Završne odredbe

Član 15 Potpis i stupanje na snagu

1. Ova Konvencija će biti otvorena za potpisivanje za članice Savjeta Evrope, za zemlje nečlanice koje su učestvovala u pripremama i od strane Evropske Zajednice.
2. Ova konvencija je predmet ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja. Instrumenti ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja će biti položeni kod Generalnog sekretara Savjeta Evrope.
3. Ova Konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi nakon isteka perioda od 3 mjeseca poslije datuma kojeg će 14 potpisa sa izraženom suglasnosti biti dati za konvenciju u suglasnosti sa uvjetima iz paragrafa 2. Svaka Strana koja nije član Grupe zemalja protiv korupcije (GRECO) u vrijeme ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja, će automatski postati član onoga dana kada konvencija stupi na snagu.
4. Što se tiče potpisa kojim se naknadno prihvaćaju obaveze iz Konvencije, Konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi po isteku perioda od tri mjeseca poslije datuma izražavanja suglasnosti da bude obavezan konvencijom u suglasnosti sa uvjetima iz paragrafa 2. Svaki Strana koja nije član Grupe zemalja protiv korupcije (GRECO) u vrijeme ratifikacije, prihvatanja i odobravanja, će automatski postati član na datum kada konvencija stupi na snagu u odnosu na nju.
5. Svi posebni modaliteti za učestvovanje Evropske Zajednice u Grupi zemalja protiv korupcije (GRECO) će biti određeni u mjeri u kojoj je to potrebno zajedničkim sporazumom sa Evropskom Zajednicom.

Član 16 Pristupanje konvenciji

1. Poslije stupanja na snagu ove Konvencije, Komitet ministara Savjeta Evrope, nakon savjetovanja sa Stranama ove Konvencije može pozvati bilo koju državu koja nije član Savjeta i koja nije učestvovala u njenoj pripremi da pristupi ovoj Konvenciji, odlukom koja je donesena većinom spomenutom u članu 20d statuta Savjeta Evrope i jednoglasno od strane predstavnika Strana koje su ovlaštene da sjede u Komitetu.
2. U pogledu država koje pristupaju, Konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi nakon isteka perioda od tri mjeseca poslije datuma depozita instrumenta o pristupanju kod Generalnog sekretara Savjeta Evrope. Svaka država koja pristupa ovoj

Konvenciji će automatski postati član GRECO, ukoliko već nije član u vrijeme pristupanja, na dan kada Konvencija stupi na snagu u odnosu na nju.

Član 17 Rezerve

Nije moguće davati rezerve u pogledu bilo kojeg člana ove konvencije.

Član 18 Teritorijalna primjena

1. Bilo koja država ili Evropska Zajednica mogu, u vrijeme potpisa ili deponiranja instrumenata ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja, odrediti teritoriju ili teritorije na kojima će se ova Konvencija primjenjivati.

2. Sve Strane mogu, bilo koga kasnijeg dana, deklaracijom upućenom Generalnom sekretaru Savjeta Evrope, proširiti primjenu ove Konvencije na bilo koju drugu teritoriju određenu deklaracijom. U odnosu na te teritorije Konvencija će stupiti na snagu prvog dana u mjesecu koji slijedi nakon isteka perioda od 3 mjeseca poslije datuma primanja takve deklaracije od strane Generalnog sekretara.

3. Bilo koja deklaracija koja je sačinjena na osnovu dva prethodna paragrafa, u pogledu teritorije određene u toj deklaraciji, može biti povučena obavještenjem upućenim Generalnom sekretaru. Povlačenje će postati efektivno prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka perioda od 3 mjeseca poslije datuma primanja takvog obavještenja od strane Generalnog sekretara.

Član 19 Odnos prema drugim instrumentima i sporazumima

1. Ova Konvencija ne utiče na prava i obaveze proizišle iz međunarodnih multilateralnih instrumenata koji se tiču posebnih slučajeva.

2. Strane Konvencije mogu zaključiti bilateralne ili multilateralne sporazume jedna sa drugom o stvarima koji regulira konvencija, iz razloga dopuna ili jačanja njenih odredbi ili omogućavanja primjene principa u njoj utjelovljenih, ne nauštrb ciljeva i principa ove Konvencije, da obavežu sebe pravilima o ovoj materiji unutar granica specijalnog sistema koji ih vezuje u momentu otvaranja za potpis ove Konvencije.

3. Ako su 3 ili više država potpisnica već zaključile sporazum ili ugovor u vezi predmeta ove konvencije ili na drugi način uredile svoje odnose u vezi ovog predmeta, one će moći primjenjivati taj sporazum ili ugovor ili da regulira ove odnose suglasno sa njim, umjesto postojeće Konvencije.

Član 20 Amandmani

1. Amandmani na ovu konvenciju mogu biti predloženi od strane bilo koje Strane, i biće dostavljeni Generalnom sekretaru Savjeta Evrope, članicama Savjeta Evrope, nečlanicama koje su učestvovala u pripremama ove Konvencije, Evropskoj Zajednici, a isto tako bilo kojoj zemlji koja je pristupila ili koja je pozvana da pristupi ovoj Konvenciji u suglasnosti sa uvjetima iz odredbe člana 16.

2. Svaki amandman predložen od Strane biće dostavljen Evropskom komitetu za pravnu suradnju (CDCJ) koji će Komitetu ministara dati svoje mišljenje o predloženom amandmanu.

3. Komitet Ministara će razmotriti predloženi amandman i mišljenje Evropskog komiteta o pravnoj suradnji (CDCJ) i, nakon konsultacija sa Stranama Konvencije koje nisu članovi Savjeta Evrope, može usvojiti amandman.

4. Tekst bilo kojeg amandmana usvojenog od strane Komiteta Ministara u suglasnosti sa paragrafom 3 ovog člana će biti prosljeđen Stranama na prihvatanje.

5. Svaki amandman usvojen u suglasnosti sa paragrafom 3 ovog člana će stupiti na snagu tridesetog dana nakon što sve Strane budu informirale Generalnog sekretara o njihovom prihvatanju.

Član 21 Rješavanje sporova

1. Evropski komitet za pravnu suradnju (CDCJ) Savjeta Evrope će biti informiran u pogledu interpretacije i primjene ove Konvencije.

2. U slučaju spora između Strana kako u pogledu interpretacije ili primjene ove Konvencije, sporazum će se tražiti kroz pregovore ili na bilo koji drugi miran način koji izaberu, uključujući upućivanje spora Evropskom komitetu za pravnu suradnju (CDCJ), nekom arbitražnom tribunalu čije odluke će biti obavezujuće za Strane, ili Međunarodnom sudu pravde, kako je to dogovoreno među zemljama na koje se to odnosi.

Član 22 Odricanje

1. Svaka Strane se može, u bilo koje vrijeme, odreći ove Konvencije sredstvima obavještanja upućenim Generalnom sekretaru Savjeta Evrope.

2. To odricanje će stupiti na snagu prvog dana mjeseca koji slijedi nakon isteka perioda od tri mjeseca poslije datuma prijema obavještenja od strane Generalnog sekretara.

Član 23 Obavještanje

Generalni sekretar Savjeta Evrope će obavještavati članice Savjeta Evrope i druge potpisnice i Strane konvencije o:

- a) svakom potpisu;
- b) depozitu bilo kojeg instrumenta ratifikacije, prihvatanja, odobravanja ili pristupanja;
- c) svakom datumu stupanja na snagu ove Konvencije, u suglasnosti sa članovima 15 i 16;
- d) svakom drugi akt, obavještanje ili dostavljanje vezano za ovu konvenciju.

Mi dole potpisani, kao ovlaštena lica, potpisujemo ovu Konvenciju.

Sastavljeno u Strasbourgu, četvrtog dana novembra 1999. godine, u engleskom i francuskom jeziku, oba teksta su na jednak način autentična, u jednoj kopiji koja će biti položena u arhivi

Savjeta Evrope. Generalni sekretar Savjeta Evrope će proslijediti ovjerene kopije svim članicama Savjeta Evrope, nečlanicama Savjeta koje su učestvovala u pripremanju ove konvencije, Evropskoj Zajednici, kao i bilo kojoj zemlji koja je pozvana da pristupi.

OBJAŠNJENJA UZ GRAĐANSKOPRAVNU KONVENCIJU O KORUPCIJI

I Uvod

a) Opšte napomene

1. Savjet Evrope se snažno zainteresovao za međunarodnu borbu protiv korupcije zato što korupcija predstavlja jasnu prijetnju po osnovne principe za koje se ova organizacija zalaže: vladavina prava, stabilnost demokratskih institucija, ljudska prava i društveni i ekonomski napredak. Takođe i zato što je korupcija kao materija pogodna za međunarodnu saradnju: to je problem koji je zajednički za većinu, ako ne i za sve države članice i često sadrži višenacionalne elemente. Međutim, specifičnost Savjeta Evrope leži u multidisciplinarnom pristupu koji ova organizacija njeguje, što znači da se ona bavi korupcijom sa stanovišta krivičnog, građanskog i upravnog aspekta.

2. Na Konferenciji evropskih ministara pravde održanoj na Malti 1994. godine Savjet Evrope je pokrenuo inicijativu protiv korupcije. Ministri su smatrali korupciju ozbiljnom prijetnjom demokratiji, vladavini prava i ljudskim pravima i imajući u vidu da Savjet Evrope uživa najveći ugled među evropskim institucijama koje štite ove fundamentalne vrijednosti, da ova organizacija treba da odgovori na tu prijetnju.

3. Rezolucija koja je usvojena na ovoj Konferenciji potvrdila da je potreban multidisciplinarni pristup i preporučila uspostavljanje Multidisciplinarne grupe za korupciju sa zadatkom da ispita koje mjere bi trebalo uključiti u program djelovanja na međunarodnom nivou, kao i mogućnost izrade modela zakona ili kodeksa ponašanja, ali i međunarodnih konvencija na ovu temu. Podvučen je značaj izrade pratećeg mehanizma za implementaciju preuzetih obaveza sadržanih u takvim instrumentima.

4. U svijetlu ovih preporuka Komitet ministara je septembra 1994. godine prihvatio da se osnuje Multidisciplinarna grupa za korupciju (GMC) koja bi bila predmet zajedničke odgovornosti Evropskog komiteta za probleme kriminala (CDPC) i Evropskog komiteta za pravnu saradnju (CDCJ) i pozvao Grupu da ispita koje bi mjere mogle da uđu u program aktivnosti protiv korupcije na međunarodnom nivou, da da prijedlog o prioritetima radnim tijelima, poklanjajući dužnu pažnju radu ostalih međunarodnih organizacija i da ispita mogućnost izrade modela zakona ili kodeksa ponašanja u odabranim oblastima, uključujući izradu međunarodne konvencije na ovu temu i prateći mehanizam za implementaciju preduzetih obaveza koje su sadržane u takvim instrumentima. GMC je počela da funkcioniše u martu 1995. godine.

5. Program akcije protiv korupcije (PAC), koji je pripremila GMC u toku 1995. godine i koji je usvojio Komitet ministara krajem 1996., je ambiciozan dokument koji pokušava da pokrije sve aspekte međunarodne borbe protiv ovog fenomena. On definiše oblasti u kojima je neophodna akcija i daje izvjestan broj mjera koje treba pratiti da bi se realizovao globalni, multidisciplinarni i sveobuhvatni pristup bavljenju korupcijom. Komitet ministara instruirao je GMC da implementira ovaj program prije kraja 2000. god.

6. Na svojoj 21. Konferenciji (Prag 1997. god.), Evropski ministri pravde usvojili su Rezoluciju broj 1 o vezi između korupcije i organizovanog kriminala. Ministri su naglasili da korupcija predstavlja glavnu prijetnju vladavini prava, demokratiji i ljudskim pravima, pravičnosti i socijalnoj pravdi, koči ekonomski razvoj i ugrožava stabilnost demokratskih institucija i moralne temelje društva. Dalje, podvukli su da uspješna strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala zahtijeva snažnu posvećenost država udruživanju napora, razmjeni iskustava i preduzimanju zajedničkih akcija. Evropski ministri pravde posebno su preporučili ubrzavanje implementacije Programa akcije protiv korupcije i istraživanju na

poslu koji se odnosi na pripremu instrumenta građanskog prava koji bi se pozabavio, između ostalog, kompenzacijom štete nastale iz korupcije.

7. Drugi samit šefova država i vlada država članica Savjeta Evrope održan je 10. i 11. oktobra 1997. god. u Strazburu. Šefovi država i vlada su, sa ciljem pronalaska zajedničkih odgovora na izazove koje nameće korupcija širom Evrope i sa ciljem promovisanja međusobne saradnje država članica Savjeta Evrope u borbi protiv korupcije, dali instrukcije Komitetu ministara da, između ostalog, obezbijedi što hitniju izradu međunarodnih pravnih instrumenata koji proističu iz Programa akcije protiv korupcije Savjeta Evrope.

8. Komitet ministara je na svojoj 101. sjednici na dan 6. novembra 1997. godine usvojio Rezoluciju (97)24 o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije. Princip 17 posebno ukazuje na to da bi države članice trebalo da »obezbijede da građansko pravo uzme učešće u borbi protiv korupcije i posebno da obezbijedi efikasne pravne instrumente za osobe čija su prava i interesi povrijeđeni korupcijom.«

9. Na svojoj 22. Konferenciji (Kišnjevi, jun 1999. god.), Evropski ministri pravde usvojili su Rezoluciju Br. 3 o borbi protiv korupcije, zahtjevajući od Komiteta ministara da usvoji nacrt Konvencije o građanskim aspektima korupcije i otvore je za potpisivanje prije kraja 1999. god.

10. Kao rezultat toga, slijedeći usvajanje Krivično-pravne konvencije o korupciji (Edicija: Evropski sporazumi, br. 173) i Rezolucija (98)7 i (99)5, koji ovlašćuje i istovremeno uspostavlja »Grupu država za borbu protiv korupcije« (GRECO), Savjet Evrope je finalizirao međunarodni pravni instrument usmjeren na borbu protiv fenomena korupcije kroz rješenja iz građanskog prava. Zaista, osobenost pristupa Savjeta Evrope borbi protiv korupcije ogleda se u mogućnosti da se fenomenom korupcije bavi kroz mjere koje predviđa građansko pravo.

11. Otuda se jedna od karakteristika pristupa Savjeta Evrope u borbi protiv korupcije ogleda u mogućnosti da se fenomenom korupcije bavi sa stanovništa građanskog prava.

12. Program akcije protiv korupcije ukazuje na to da je u borbi protiv korupcije »građansko pravo direktno povezano sa krivičnim zakonom i upravnim zakonom. Ako je fenomen kao što je korupcija zabranjen po krivičnom zakonu, na račun počinjenog krivičnog djela može se staviti odštetni zahtjev. Žrtve mogu naći da im je lakše da se staraju o svojim interesima po građanskom pravu nego da se pozivaju na krivični zakon. Slično tome, ako uprava ne vrši svoje nadzorne funkcije u dovoljnoj mjeri, može da se podnese tužba za naknadu štete.«

b) Siže projekta i studija izvodljivosti

13. Komitet ministara je 15. februara 1996. god. na svom 558. sastanku pomoćnika ministara je zatražio od GMC da, između ostalog, »započne izradu studije izvodljivosti o izradi konvencije koja bi proizvela pravna sredstva za nadoknadu štete koja je proistekla iz djela korupcije«.

14. Upitnik o korupciji bio je podijeljen državama članicama kako bi njihovi odgovori poslužili kao osnova za studiju izvodljivosti. Nakon što je GMC primila odgovore od većine zemalja članica Savjeta Evrope, finalizirala je studiju izvodljivosti koja je predata Savjetu ministara u martu 1997. god.

15. Studija daje najkompletniju sliku o građanskopravnim aspektima koji se odnose na slučajeve korupcije, podvlačeći posebno razloge za ili protiv izrade jednog ili više međunarodnih instrumenata po ovom pitanju.

16. Studija pokazuje da je moguće zamisliti izvjestan broj scenarija po kojima bi upotreba pravnih sredstava iz građanskog prava mogla biti od koristi protiv bilo koje vrste korupcije. Tekst se između ostalog bavi sledećim pitanjima:

- pristup i efikasnost građanskopravnih instrumenata uopšte;
- određivanje glavnih potencijalnih žrtava koruptivnog ponašanja;
- problem prikupljanja dokaza i dokazivanja kauzalne veze između djela i štete;
- fiskalni aspekti nelegalnih plaćanja i njihovog odnosa prema narušavanju konkurencije;
- validnost ugovora;
- uloga revizora;
- zaštita zaposlenih;
- postupci (uključujući i troškove parnice) i međunarodna saradnja.

17. Studija izvodljivosti ukazuje da iz analize odgovora na upitnik jasno proizilazi da države članice SE imaju različite zakone protiv djela sa koruptivnim elementom. Međutim, može se naći zajedničko stanovište i izgledalo bi korisno da se nastavi sa analizom i pojasne sličnosti i razlike. Nakon svega, svi zakoni se baziraju na jednom zajedničkom imenitelju, a to je da nedozvoljena ponašanja ne bi trebalo podsticati ni tolerisati.

18. Otuda studija podvlači da, je bez obzira na različite nacionalne propise, moguće ali i neophodno uskladiti građanskopravna sredstva u borbi protiv korupcije.

19. Studija izvodljivosti završava se nabrojanjem izvjesnog broja stavki koje treba razmotriti tokom izrade budućih međunarodnih instrumenata o ovoj materiji; kao što su: nadoknada štete, odgovornost (uključujući i odgovornost države), podijeljena odgovornost, rok zastare, valjanost ugovora, zaštita zaposlenih, računi i revizija, prikupljanje dokaza, privremene mjere i međunarodna saradnja.

c) Građanskopravna konvencija o korupciji

20. Radna grupa za građansko pravo GMC-a sastala se dva puta u 1997. god. i dva puta u 1998. god. da razmatra i privede kraju rad na izradi Građanskopravne konvencije o korupciji, a zatim su istu predali plenarnom sastavu GMC. GMC je proučila ovaj tekst na plenarnim sjednicama održanim 15. decembra 1998. god. i 16. februara 1999. god. Nacrt Konvencije je onda upućen Evropskom komitetu za pravnu saradnju (CDCJ) na mišljenje, i Komitetu ministara s ciljem da Grupi omogući da obavi konsultacije sa Parlamentarnom skupštinom. Na svojoj 662. sjednici (marta 1999. god.), zamjenici ministara su pozvali Parlamentarnu skupštinu da da mišljenje na ovaj tekst. GMC grupa je u vezi s ovim nacrtom Konvencije konsultovala i Transparency International (TI), Međunarodnu privrednu komoru (ICC), Međunarodnu komisiju pravnika (ICJ) i Međunarodnu advokatsku komoru (IBA). Pošto su na 17. sastanku (juna 1999. god.) razmotrili mišljenje CDCJ (48, Anex III - CDCJ 99) i Parlamentarne skupštine (Mišljenje 213 (1999)), kao i onih dobijenih od Transparency International (TI) i Međunarodne privredne komore (ICC), 24. juna 1999. god. GMC je odobrila nacrt Građansko-pravne konvencije o korupciji i odlučila da je proslijedi Komitetu ministara na usvajanje.

21. Na tom sastanku Komitet ministara je usvojio Građanskopravnu konvenciju o korupciji, odlučio da je otvori za proces potpisivanja na dan, i odobrio objavljivanje Objašnjenja za Građanskopravnu konvenciju.

22. Građanskopravna konvencija o korupciji zahtijeva od svake potpisnice da u svom domaćem pravu obezbijedi efikasna pravna sredstva za lica koja su pretrpjela štetu usled koruptivnog djela, kako bi istima omogućile da dobiju nadoknadu štete.

23. Konvencija, koja je podijeljena u tri poglavlja (mjere koje treba preduzeti na nacionalnom nivou, međunarodna saradnja i monitoring i završne klauzule) nije samoizvršna Konvencija. Ovo znači da države koje je ratifikuju moraju da prenesu principe i pravila koja su sadržana u Konvenciji u svoje domaće pravo, uzimajući u obzir i svoje posebne prilike.

24. Otuda države potpisnice Konvencije koje su već ispoštovale odredbe Konvencije ili imaju odredbe koje su povoljnije, nemaju obavezu da preduzmu dalje radnje. Tek će Grupa država protiv korupcije (GRECO) sa svojim monitoringom, po Članu 14 Konvencije, obezbijediti da države ispoštuju svoje obaveze po Građansko pravnoj konvenciji.

25. Ova Konvencija, koja je prvi pokušaj da se definišu zajednički principi i pravila na međunarodnom nivou u oblasti građanskog prava i korupcije, bavi se definicijom korupcije, nadoknadom štete, odgovornosti, podijeljenoj odgovornosti, rokovima zastarjelosti, valjanosti ugovora, zaštitom zaposlenih, računima i revizijama, prikupljanjem dokaza, privremenim mjerama, međunarodnom saradnjom i nadzorom.

II. Komentar članova Konvencije

Član 1- Svrha

26. Član 1 bavi se svrhom ove Konvencije, koja sadrži principe i pravila koje su strane ugovornice u obavezi da implementiraju u svom unutrašnjem pravu da bi obezbijedile da lica koja su pretrpjela štetu kao posledicu korupcije odbrane svoja prava i interese, uključujući i mogućnost da dobiju obeštećenje.

27. Riječ »lica« koja se nalazi u Konvenciji i u Objašnjenju uz konvenciju, odnosi se na fizička i pravna lica i druga tijela koja postoje u centralnim pravnim sistemima, koja mogu da budu stranke u praničnom postupku.

Član 2 - Definicija

28. Na početku svog rada, GMC je usvojila sledeću provizornu definiciju korupcije:

»Korupcija, u smislu onoga kako je posmatra GMC grupa Savjeta Evrope, je podmićivanje i svako drugo ponašanje koje se odnosi na lica kojima su povjerene odgovornosti u javnom ili privatnom sektoru, kojim se krše dužnosti koje proizilaze iz pozicije službenog lica, privatno zaposlenog lica, nezavisnog agenta ili druge pozicije te vrste i ima za cilj pribavljanje koristi bilo koje vrste za sebe ili za druge.«

29. Svrha ove definicije je bila da obezbijedi da se nijedno pitanje ne isključi iz njenog obuhvata. Očito, takva definicija ne bi nužno odgovarala pravnoj definiciji korupcije u većini država članica, posebno ne definiciji koju daje krivično pravo, ali njena prednost nije bila u tome što je ograničila prejudiciously diskusiju u okviru izuzetno uskih ograničenja.

30. Građansko-pravna konvencija o korupciji sadrži nekoliko zajedničkih radnih definicija korupcije koje bi mogle da se prenesu u nacionalne zakone, čak iako se može pokazati da su nekim definicijama neophodne izmjene da bi se uklopile.

31. Građansko-pravna konvencija prati tradicionalni pristup pitanjima koja se odnose na definicije i sadrži definiciju korupcije za potrebe ove Konvencije. Ovo ne znači da članice ove konvencije moraju da usvoje ovu definiciju korupcije u svom unutrašnjem pravu, iako to mogu da urade ukoliko žele. Zaista, glavna svrha definicije je da pojasni značenje termina »korupcija« u kontekstu ove Konvencije i da obezbijedi adekvatan pravni okvir iz kojega proističu druge obaveze po osnovu ove Konvencije.

32. Otuda, riječ »korupcija« u Konvenciji znači »traženje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili neke druge nepripadajuće koristi ili stavljanje u izgled tako nečeg, koji remeti pravilno obavljanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od lica koje je primilo mito, neku protivrjavnu korist ili korist koja se u tom smislu stavlja u izgled«.

33. Vrijedi podvući, u vezi sa ovom definicijom, da sadašnja Konvencija ima jednu karakteristiku – relativno široki zхват koji reflektuje sveobuhvatan pristup koji Savjet Evrope

ima kada je u pitanju borba protiv korupcije kao prijetnje ne samo poslovanju u međunarodnim razmjerama ili finansijskim interesima, nego demokratskim vrijednostima, vladavini prava, ljudskim pravima i društvenom i ekonomskom napretku.

34. Termin »lice koje je primilo« odnosi se na lice čije je ponašanje poremećeno djelom korupcije, bez obzira na to da li je ili nije mito ili neka protivrpravna korist išla njemu/njoj u korist ili bilo kome drugom.

Član 3 – Nadoknada štete

35. Član 3, paragraf 1 uobličava glavnu svrhu Konvencije a to je da obezbijedi pravo na nadoknadu štete za štetu koja je proistekla iz djela korupcije. Ovaj paragraf zahtijeva da svaka strana ugovornica u svojem unutrašnjem pravu obezbijedi pravo na pokretanje parničnog postupka u slučajevima korupcije. Sudija će u svakom pojedinom slučaju odlučiti da li su ispunjeni uslovi za nadoknadu štete ili nijesu.

36. Trebalo bi istaći da, prema Konvenciji, odšteta ne smije biti ograničena na neke standardne isplate nego se mora utvrditi prema gubitku koji je pretrpljen u konkretnom slučaju. Takodje, puna nadoknada štete prema ovoj Konvenciji isključuje kaznenu odštetu. Međutim, strane ugovornice čije domaće pravo propisuje kaznenu odštetu nijesu u obavezi da isključe njihovu primjenu u smislu dodatka punoj nadoknadi štete.

37. Jasno je da nadoknada pretrpljene štete može da varira u odnosu na prirodu štete. Materijalna šteta se u normalnim okolnostima nadoknadjuje finansijski, dok nematerijalna šteta može da se kompenzira na druge načine, kao što je objavljivanje presude.

38. Paragraf 2 precizira koliku kompenzaciju dodjeljuje sud. »Materijalna šteta« (damnum emergens) predstavlja stvarno umanjenu ekonomsku poziciju lica koje je pretrpjelo štetu. »Izgubljena dobit« (lucrum cessans) predstavlja dobit koju bi bilo realno očekivati ali koja kao rezultat korupcije nije ostvaren. Konačno, »nematerijalna šteta« odnosi se na one gubitke koji se ne mogu odmah izračunati jer ne mogu da se prikažu kao opipljivi ili materijalni ekonomski gubitak. Najčešći primjer nematerijalnog gubitka je gubitak reputacije konkurenta koji se može obeštetiti finansijski ili objavljivanjem presude o trošku optuženog.

39. Konačno, na stranama ugovornicama je da odluče o tome koje će vrste nematerijalne štete obuhvatiti njihovo domaće pravo, kao i koji će tip kompenzacije dati. Ukoliko, na primjer, zakon strane ugovornice u okviru nadoknade za nematerijalnu štetu predvidi samo nadoknadu štete zbog gubitka ugleda, smatraće se da je ta država članica ispunila svoje obaveze po ovoj odredbi.

Član 4 – Odgovornost

Paragraf 1

40. Paragraf 1, Člana 4 sadrži prethodne uslove za zahtjev za nadoknadu štete. Da bi se dobila nadoknada štete, tužilac mora da dokaže da je šteta nastala, da li je optuženi postupao po nahodanju ili u nehatu, i mora naći uzročnu vezu između koruptivnog ponašanja i štete. Odredba ne daje pravo na nadoknadu štete svakom licu koje tvrdi da je koruptivna radnja, na ovaj ili onaj način, ugrozila njegova prava, interese ili će ih ugroziti u budućnosti.

41. Što se tiče zasebnih elemenata kada je u pitanju zahtjev za nadoknadu štete, treba ukazati na sledeće:

(a) Nezakonito i krivično ponašanje optuženog

42. Oni koji direktno i sa sviješću o tome učestvuju u korupciji su prvenstveno odgovorni za nastalu štetu i, iznad svega, davalac i primalac mita, ali i oni koji su podstakli ili pomogli korupciju. Štaviše, i oni koji su propustili da preduzmu adekvatne korake u svijetlu odgovornosti koja im je povjerena da spriječe korupciju biće odgovorni za nadoknadu štete.

Ovo znači da poslodavci snose odgovornost za ponašanje svojih zaposlenih ukoliko, na primjer, zanemare potrebu da na adekvatan način organizuju svoju kompaniju, ili propuste da izvrše kontrolu nad svojim zaposlenima.

(b) Štete

43. Da bi lice dobilo pravo na obeštećenje za štetu, o kojoj govori paragraf 1 (ii) Člana 4, mora da ispuni odgovarajuće uslove. Šteta, element koji se mora dokazati ukoliko se traži odšteta, mora biti dovoljno okarakterisana, posebno u dijelu koji se odnosi na dovođenje u vezu sa samom žrtvom.

44. Kako Konvencija postavlja minimum standarda, paragraf 1 (ii) Člana 4 ne sprečava strane ugovornice da dozvole i drugim licima, ne samo onima koja su pretrpjela štetu, da podnesu tužbu za nadoknadu štete.

(c) Uzročna veza

45. Mora postojati uzročna veza između djela i štete da bi se za ovo drugo nadoknadila šteta. Šteta bi trebalo da bude obična a ne izuzetna posledica korupcije. Otuda, na primjer, »gubitak dobiti« koji je pretrpio ponuđač koji je izgubio ugovor a koji bi dobio ugovor da djelo korupcije nije počinjeno, je obična posljedica korupcije i trebalo bi da u normalnom slučaju bude nadoknađena. S druge strane, nema adekvatne veze ukoliko, na primjer, neko izgubi u nadmetanju u ljutnji i razočarenju zbog gubitka posla padne sa stepenica i slomi nogu. Štaviše, trebalo bi istaći da strane ugovornice imaju slobodu da primijene širi koncept uzročne veze u svom domaćem pravu.

Paragraf 2

46. Paragraf 2 Člana 4 predviđa solidarnu i pojedinačnu odgovornost više tuženih bez obzira na to da li su sa punim saznanjem sarađivali ili je jedan od njih prosto odgovoran za posledice svog nemarnog ponašanja.

47. U kontekstu ove Konvencije »solidarno i pojedinačno odgovorna« znači da lica koja su pretrpjela štetu kao rezultat djela korupcije, kada su za isto odgovorna nekoliko lica, mogu da traže punu nadoknadu od bilo kojeg ili od više njih.

Član 5 – Odgovornost države

48. Član 5 zahtijeva da svaka strana ugovornica obezbijedi u svom unutrašnjem pravu odgovarajuće postupke kako bi licima koja su pretrpjela štetu kao posledicu djela korupcije od strane njenih službenih lica u vršenju njihovih dužnosti, omogućila da potražuju naknadu štete od države, ili u slučaju strane ugovornice koja nije država, od njenih nadležnih organa. Ova procedura već zaista postoji u izvjesnom broju evropskih zemalja.

49. Član 5 ne ukazuje na uslove za odgovornost strane ugovornice. Konvencija ostavlja svakoj strani ugovornici slobodu da u svom unutrašnjem pravu odredi uslove po kojima će strana ugovornica biti odgovorna. Otuda će se uslovi i postupci za podnošenje tužbe protiv države za nadoknadu štete koja je nastala djelom korupcije počinjenim od strane službenih lica u vršenju svojih dužnosti rukovoditi domaćim pravom strane ugovornice o kojoj se radi. Međutim, Član 5 od strana ugovornica traži da obezbijede »odgovarajuće postupke« da omoguće žrtvama djela korupcije koja su počinila službena lica da imaju djelotvorne postupke i razuman vremenski rok da traže nadoknadu od države (ili u slučaju strane ugovornice koja nije država, od odgovarajućih organa ugovornice).

50. Odredba koja je sadržana u Članu 5 ne sprečava strane ugovornice da u svom unutrašnjem pravu obezbijede mogućnost da lica koja su pretrpjela štetu kao posledicu djela korupcije tuže službena lica, kao i mogućnost da ta strana ugovornica tuži svoja službena lica za nadoknadu bilo koje štete (uključujući, na primjer, troškove zastupanja u odštetnom

zahtjevu), za koju se presudom utvrdi odgovornost. U svakom slučaju, većina evropskih pravnih sistema već pruža takvu mogućnost.

Član 6 – Podijeljena odgovornost

51. Član 6 Konvencije ukazuje da ponašanje tužioca može imati uticaja na njegovo/njeno pravo na nadoknadu štete. Jasno je da kada tužilac nije žrtva učinjene štete, onda treba uzeti u obzir njegovo/njeno ponašanje.

52. Zato ovaj Član daje izuzetak u odnosu na princip prava na punu nadoknadu pretrpljene štete koja je sadržana u Članu 3, kada se zbog nemarnog ponašanja žrtve može umanjiti ili odbaciti zahtjev za nadoknadu u skladu sa domaćim pravom.

53. Trebalo bi ipak istaći da se mora raditi o krivičnom ponašanju, a da će žrtva koja nije svojom krivicom doprinijela nastanku štete, to neće izgubiti pravo naknadu štete.

54. Zato sudije cijene ponašanje žrtve da bi utvrdili da li ono predstavlja ponašanje sa elementima krivnje.

55. Štaviše, stepen doprinosa žrtve treba uzeti u obzir u pogledu njegove/njene krivice za nastanak štete i njenog povećanja.

56. Na sudiji je da u svijetlu okolnosti koje se odnose na korupciju odluči koliko će biti umanjena odšteta. Sudija može odlučiti i da, u svijetlu krivice žrtve za nastanak djela, ne dosudi nikakvu odštetu.

57. Na primjer, poslodavci koji punu odgovornost za rukovanje velikim iznosima novca povjere zaposlenima, koji ih zadužuju i za zaključivanje određenih ugovora a ne vrše kontrolu ili istu ne povjere nekom drugome da na adekvatan način kontroliše uslove za dodjeljivanje ugovora ili provjere da li je ugovor dodijeljen odgovarajućoj kompaniji, mogu biti optuženi da su svojom krivicom doprinijeli nastanku štete.

58. Ukoliko po otkriću da je zaposleni već platio mito, poslodavac ne preduzme neophodne korake da izbjegne da se to ponovo desi, njegov/njen odštetni zahtjev može biti smanjen ili čak odbijen zahvaljujući tome što je poslodavac doprinio uvećanju finansijske štete koju je pretrpjela kompanija.

Član 7 – Rokovi zastarjelosti

59. Većina pravnih sistema naširoko prihvata mogućnost da pokretanje građanskog postupka za nadoknadu štete podliježe određenim vremenskim ograničenjima da bi se obezbijedio određeni stepen izvjesnosti za tužitelje i tužene u pogledu rizika pokretanja parnice. Pojednostosti se od zemlje do zemlje razlikuju, ali generalno gledano, rokovi zastarjelosti predviđaju da tužitelj započne postupak u unaprijed predviđenom roku koji počinje od trenutka kada je postao svjestan da je nastupilo djelo koje je stvorilo osnov za zahtjev za naknadu štete. Većina zemalja propisuje duži vremenski period izvan kojega se ne može započeti postupak bez obzira na datum kada tužitelj dolazi do saznanja.

60. Član 7 Konvencije odnosi se na opšte principe odštetnih zahtjeva u slučajevima korupcije. Prepoznajući činjenicu da različite zemlje određuju različite periode zastare, koji ponekad variraju zavisno od vrste predmeta, ovaj član ne propisuje fiksni rok zastare koji se mora primjenjivati u slučajevima korupcije. Kada tužitelj postane svjestan ili bi trebalo da je postao svjestan da je nastala šteta ili da se odigralo djelo korupcije, i identiteta odgovornog lica, neophodno je tužitelju ostaviti rok od najmanje tri godine da pokrene postupak, zahvaljujući prirodi korupcije, težini otkrivanja i istraživanja tih radnji u smislu pribavljanja informacija koje će potkrijepiti tužbu. Odredba omogućava stranama ugovornicama ili da u svojem unutrašnjem pravu daju da rok zastare nastupa trenutka kada tužitelj postane svjestan djela korupcije ili same štete. Strane ugovornice mogu takođe obezbijediti da period zastare počne od trenutka kada tužilac postane svjestan i štete i djela korupcije. U svakom slučaju, saznanje o identitetu odgovornog lica preduslov je koji proističe iz opštih principa građanskog

prava. Pitanja uravnoteženosti i fer odnosa (tj. optuženi možda ne može pribaviti dokaze nakon velikog broja godina) navodi na zaključak da apsolutna zabrana za započinjanje postupka ne bi trebalo da se realizuje prije isteka deset godina od djela korupcije. Paragraf 1, Člana 7 ovo omogućava.

61. Uređenje postupka obustave ili prekida zastare isto se razlikuje od zemlje do zemlje, i tijesno se veže sa ostalim aspektima domaćih postupaka za suđenje u građanskim postupcima. Nije neophodno niti poželjno zahtijevati zajednički pristup prema predmetima korupcije, a paragraf 2, Člana 7 to i predviđa. Izraz »kada je to odgovarajuće« neophodan je u smislu priznanja da različite države imaju različita pravila o tome kada mogu da obustave ili prekinu rokove.

62. Nadalje, trebalo bi istaći da u slučajevima kada se radi o više djela korupcije, strane ugovornice imaju slobodu da utvrde datum kada je nastupilo djelo korupcije za koje se veže odbrojanje roka zastare.

Član 8 – Valjanost ugovora

63. Paragraf 1 ovog Člana propisuje da će svaki ugovor ili klauzula ugovora koja je omogućila korupciju biti ništavna. Zaista, u većini evropskih zemalja ništavan je ugovor čiji je osnov protivpravan.

64. Paragraf 2 ovog Člana pojačava primjenu građanskog prava na borbu protiv korupcije kroz obezbjeđivanje dodatnog pravnog sredstva koje će biti na raspolaganju onima koji su pretrpjeli štetu kao posledicu djela korupcije. Bez obzira na pravo na tužbeni zahtjev za nadoknadu štete, svaka stranka čiji je pristanak da uđe u ugovor podriven djelom korupcije, ima pravo da od suda traži proglašenje ugovora ništavnim. Na stranama tog ugovora ostaje odluka da nastave sa ugovorom ukoliko tako odluče. Sadržaj jasno upućuje da onaj koji zahtijeva takvu izjavu suda mora biti jedna od strana u ugovoru. Ostaje na sudu da odluči o statusu ugovora, imajući u vidu sve okolnosti slučaja.

65. Treba istaći da je iz teksta ove odredbe jasno da strane ugovornice nijesu u obavezi da u svojem unutrašnjem pravu obezbijede mogućnost trećim licima da traže da se ugovor proglasi ništavnim. Jasno je da ništa ne sprečava strane ugovornice da idu i dalje od sadržaja ove odredbe, ukoliko to žele, prepoznajući pravo zainteresovanih lica da traže poništenje ugovora. U svakom slučaju, lica koja imaju legitiman interes mogu, po odredbama ove Konvencije (tj. članova 3 i 4) pokrenuti tužbu za nadoknadu štete koja je proistekla iz djela korupcije.

Član 9 – Zaštita zaposlenih

66. Ovaj se član bavi potrebom svake strane ugovornice da preduzme neophodne mjere da zaposlene koji prijave, u dobroj vjeri i na osnovu osnovane sumnje, postojanje neke koruptivne prakse ili ponašanja, zaštite da na bilo koji način ne postanu žrtve.

67. Što se tiče neophodnih mjera da se zaštite zaposleni, koje obezbjeđuje Član 9 Konvencije, strane ugovornice bi u svojim propisima mogle, na primjer, da predvide da poslodavci moraju da plate kompenzaciju zaposlenima koji su žrtve neopravdanih sankcija.

68. U praksi je teško otkriti i istražiti slučajeve korupcije, i zaposleni i kolege (bilo da se radi o javnim ili privatnim) lica uključenih u to obično su prve osobe koje otkriju ili posumnjaju da nešto nije u redu.

69. »Bilo koja neopravdana sankcija« podrazumijeva da, na osnovu Konvencije, neće biti opravdana niti jedna sankcija protiv zaposlenih po osnovu toga što su prijavili akt korupcije licima ili organima nadležnim za primanje takvih prijava. Prijavljivanje ne bi trebalo da se smatra kršenjem dužnosti čuvanja povjerljivih informacija. Primjeri neopravdanih sankcija mogu biti otpuštanje ili degradacija ovih lica ili neki drugi postupak koji ograničava napredovanje u karijeri.

70. Trebalo bi pojasniti da iako niko ne može spriječiti poslodavce da preduzmu bilo koju neophodnu radnju protiv zaposlenih u skladu sa relevantnim odredbama (npr. u oblasti zakona o radu) koje se mogu primijeniti na okolnosti slučaja, poslodavci ne bi trebalo da nalažu neopravdane sankcije protiv zaposlenih samo po osnovu toga što su ovi drugi prijavili svoju sumnju odgovornom licu ili organu.

71. To što se od stranaka ugovornica zahtijeva da primijene zaštitu, trebalo bi da ohrabri zaposlene da prijavljuju svoje sumnje odgovornom licu ili organu. Zaista u mnogim slučajevima lica koja imaju informaciju o aktivnostima korupcije uglavnom ih ne prijavljuju iz straha od mogućih negativnih posljedica.

72. Što se zaposlenih tiče, ova zaštita koja im se pruža obuhvata samo slučajeve gdje ovi imaju razuman osnov da prijave svoju sumnju i to učine u dobroj vjeri. Drugim riječima, zaštita se odnosi samo na prave slučajeve, a ne na one maliciozne.

Član 10 – Izvještaji i revizije

73. Član 10 prepoznaje činjenicu da nacionalni zakoni o izvještajima i revizijama predstavljaju važne instrumente za identifikovanje korupcije i borbu protiv nje. Strogi propisi o izvještajima i revizijama mogu da spriječe i otkriju nepravilnosti kao što su neadekvatno identifikovane transakcije i odgovornosti, bilježenje nepostojećeg rashoda, lažna dokumenta i dvostruko knjiženje.

74. Član 10 inspirisan je Četvrtom direktivom Savjeta o godišnjim izvještajima za određene vrste preduzeća (78/660/EEC, Član 2, paragraf 3), Sedmom direktivom Savjeta o konsolidovanim računima (83/349/EEC, Član 16, paragraf 3) i Osmom direktivom Savjeta o davanju odobrenja za lica koja će vršiti zakonsku reviziju računovodstvenih dokumenata (84/253/EEC, Član 1, paragraf 1, alineja a). Ovaj Član ima za cilj da propiše efikasne procedure bez preciziranja bilo kakvih pravnih preduslova.

75. Paragraf 1 se odnosi na godišnje izvještaje preduzeća koji se sastoje od završnog računa i drugih finansijskih izvještaja, računa o dobiti i njihovim dodacima. Da bi se borba protiv korupcije postala efikasnija, godišnji izvještaji bi trebalo da daju istinski i pošten prikaz svih aspekata finansijske situacije u preduzećima.

76. Paragraf 2 podvlači da revizori imaju ključnu ulogu u borbi protiv korupcije. Kao dio godišnjeg izvještaja, završni račun je pregled aktive i pasive u određenom vremenskom trenutku. Ova odredba odnosi se na nezavisne eksterne revizije, kao i na interne kontrole u samom preduzeću.

Član 11 – Prikupljanje dokaza

77. Korupcija je po svojoj prirodi tajna i tužioci mogu naići na veliku teškoću u pribavljanju dokaza koji su neophodni da bi protkrijepili svoju tvrdnju. Postoje različite metode suočavanja sa ovom teškoćom. Na primjer, određeni pravni sistemi omogućavaju da se od suda traži nalog za otkivanje, dok u drugim pravnim sistemima sudija može imenovati posebnu osobu da pribavi neophodne informacije.

78. Ovaj Član ne zahtijeva od strana ugovornica da usvoje posebne procedure za prikupljanje dokaza u predmetima korupcije. Pogotovo, ne predviđa bilo kakvu obavezu strana ugovornica da uvedu obratni sistem tereta dokazivanja u građanskim predmetima koji se odnose na korupciju. Ovaj Član ima za cilj da apodstakne one strane ugovornice koje nemaju nikakve djelotvorne procedure za prikupljanje dokaza da iste usvoje, posebno za potrebe bavljenja predmetima korupcije.

79. Trebalo bi istaći da bi cilj procedure na koju se odnosi Član 11 Konvencije trebalo uglavnom da bude prikupljanje dokumentovanih dokaza u toku građanskih postupaka koji se odnose na korupciju. Žrtve korupcije mogu biti u boljoj poziciji da dokažu da se djelo korupcije desilo, pogotovo uz pomoć dokumenata koji se pominju u Članu 10.

Član 12 – Privremene mjere

80. Uobičajeno je iskustvo tužilaca u većini evropskih (i ne-evropskih) zemalja da njihovi pokušaji da obezbijede povraćaj sredstava kroz građanski postupak budu ometeni/osujećeni od strane beskrupuloznih dužnika koji skrivaju ili osipaju svoju imovinu prije donošenja presude. Ovaj problem je posebno ozbiljan kada je neophodno voditi postupak u drugim zemljama.

81. Ovaj Član zato od strana ugovornica traži da omoguće licima da se sudu obrate za izdavanje privremenih mjera u smislu toga što su one neophodne za zaštitu njihovih prava i interesa (tj. za zaštitu ili staranje nad imovinom tokom trajanja građanskog postupka). Ova odredba ima za cilj da očuva pozicije obje strane (i tužioca i tuženog) dok se spor ne zaključi. Na stranama ugovornicama je da odluče kako će postići ovaj cilj. One mogu da obezbijede mogućnost usvajanja privremenih mjera prije formalnog početka postupka, na početku ili tokom postupka, kao i kombinaciju ovih modela.

82. Zapravo, u građanskim predmetima (uključujući one koji se odnose na korupciju), veoma često je neophodno sačuvati imovinu koja je predmet građanskog postupka (ili bilo koju imovinu koja pripada tuženima), dok se ne donese konačna presuda u predmetu.

83. Mjere koje na koje se odnosi ovaj Član uglavnom su:

- (i) obezbijediti preliminarna sredstva za obezbjeđivanje imovine sa koje se može zadovoljiti pravosnažna presuda; ili
- (ii) zadržati status quo dok se ne sud ne odredi o pitanja o kojima se radi.

84. U oba slučaja, predmet ovih mjera je da se obezbijede sredstva koja će biti spremna za obezbjeđenje cilja - da sistem građanskog prava ne bude poražen.

Član 13 – Međunarodna saradnja

85. Vodeći principi u borbi protiv korupcije (Princip 20) sadrže preporuku da se u najvećoj mogućoj mjeri razvije najveća moguća međunarodna saradnja u svim oblastima borbe protiv korupcije.

86. Kada se ima posla sa slučajevima korupcije sa elementima inostranosti, može se pojaviti nekoliko problema kao što su nesigurnost po pitanju zakona koji se može primijeniti, problemi kada je u pitanju prikupljanje dokaza, kao i teškoće u priznavanju i sprovođenju presuda stranih sudova.

87. Posebno se ovdje misli na činjenicu da je korupcija u međunarodnim poslovnim transakcijama postala sve više zajednički fenomen. Na primjer, moguće je da preduzeće iz zemlje A utvrdi da je izgubilo posao u državi B zbog mita koje je plaćeno kompaniji iz zemlje C, ili službenom licu iz te zemlje. U takvoj situaciji, kompanija iz zemlje A može imati teškoća da dobije obeštećenje. Ovakve poteškoće mogu se na primjer odnositi na prenos sudskih i vansudskih akata na sud kod kojega se pokreće postupak za obeštećenje, nesigurnost u pogledu toga koji zakon se primjenjuje u situaciji gdje postoji mogućnost izbora između više opcija, obaveze kompanije da odvoji avans za pokriće troškova suđenja ukoliko se tužba pokrene kod suda u drugoj zemlji i teškoće u pogledu priznavanja presude i izvršnog postupka u stranoj zemlji.

88. Međutim, Konvencija se namjerno ne bavi ovim pitanjima. Zaista, Član 13 Konvencije zahtijeva od strana ugovornica da sarađuju kad god je to moguće u skladu sa postojećim i relevantnim međunarodnim pravnim instrumentima u ovim oblastima, kao što su konvencije iz Brisela i Lugana o nadležnostima i izvršenju presuda u građanskim i privrednim sporovima, jedna iz 1968. a druga iz 1988. godine, Haške konvencije iz 1965. god. o uručenju sudskih i vansudskih dokumenata u inostranstvu u predmetima iz materije građanskog i privrednog prava, Haške konvencije iz 1970. god. o uzimanju dokaza u inostranstvu u

predmetima iz građanske i privredne materije i Haških konvencija o građanskom postupku iz 1954. i 1980. god.

89. Ove konvencije, kao i one o kojima se pregovara u raznim međunarodnim forumima (kao što je Haška konferencija o privatnom međunarodnom pravu) sadrže dovoljno corpus iuris koje se može i treba primjenjivati i u slučajevima korupcije koji imaju element inostranosti. One strane ugovornice u ovoj konvenciji koje još nijesu strane ugovornice u ovim međunarodnim instrumentima pozvane su da razmotre takvu jednu mogućnost kako bi mogle da ispune odredbe Člana 13 Konvencije.

90. Međutim, iako autori konvencija nijesu smatrali da je neophodno uključiti bilo koju odredbu koja se konkretno odnosi na međunarodnu saradnju u odnosu na predmete korupcije, saradnja koja se zahtijeva u Članu 13 Konvencije mora da bude efikasna. Na GRECO-u je da prati da li se ova odredba adekvatno i efektno primjenjuje kod strana ugovornica.

91. Štaviše, autori ove Konvencije vjeruju da strane ugovornice u ovoj Konvenciji, koje nijesu ni potpisale ni ratifikovale konvencije koje se bave materijom o kojoj govori ova odredba, treba da nastoje da jedni drugima garantuju ekvivalentan nivo uzajamne pravne pomoći u sudskim predmetima u oblastima koje su pokrivene ovom Konvencijom, čak iako ne sadrže posebnu pravnu obavezu u tom smislu.

Član 14 - Nadzor

92. Implementaciju Konvencije pratiće »Grupa država za borbu protiv korupcije – GRECO«. Od samog početka se smatralo da je uspostavljanje efikasnog i adekvatnog mehanizma za praćenje implementacije međunarodnih pravnih instrumenata protiv korupcije ključni element djelotvornosti i kredibiliteta inicijative Savjeta Evrope u ovoj oblasti (pogledajte, između ostalog, rezolucije usvojene na 19. i 21. Konferenciji evropskih ministara pravde, u smislu referenci za Multidisciplinarnu grupu za korupciju (GMC), Program akcije protiv korupcije, Finalnu deklaraciju i akcioni plan Drugog samita šefova država i vlada). U Rezoluciji (98)7 usvojenoj na 102. sastanku (5. maja 1998. god.) Komitet ministara odobrio je osnivanje monitoring mehanizma – GRECO-a, u obliku parcijalnog i proširenog Sporazuma po Statutornoj rezoluciji (93)28 (dovršenoj Rezolucijom (96)36. Kako su u elaboraciji Sporazuna učestvovalе države članice i ne-članice, iste su pozvane da obavijeste ovaj organ o namjeri da učestvuju u GRECO, što će početi da funkcioniše prvog dana u mjesecu koji bude uslijedio nakon 14. notifikacije koju zemlje članice dostave Generalnom sekretaru Savjeta Evrope. Stoga su 1. maja 1999. god. Belgija, Bugarska, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Island, Irska, Litvanija, Luksemburg, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija i Švedska kojima se 19. maja 1999. god. pridružila Poljska, usvojile Rezoluciju (99)5 o osnivanju GRECO-a i njegov statut.

93. GRECO će pratiti implementaciju Konvencije u skladu sa Statutom, koji čini dodatak Rezolucije (99)5. Cilj GRECO-a je da popravi kapacitet svojih članica da se bore protiv korupcije kroz praćenje dinamičnog procesa uzajamne evaluacije i pritiska koji dolazi od institucija iz iste branše, poštovanje obaveza iz ove oblasti (Član 1 Statuta). Funkcije, sastav, funkcionisanje i procedure koje će primjenjivati GRECO opisane su u Statutu.

94. Ukoliko je zemlja potpisnica članica GRECO-a u vrijeme ratifikacije sadašnje Konvencije, rezultat toga će biti da će obim monitoringa koji obavlja GRECO biti proširen na to da obuhvati implementaciju ove Konvencije. Ukoliko potpisnica ili država koja je ušla u postupak potpisivanja nije članica GRECO u vrijeme ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja iste, ova odredba u sadejstvu Člana 15, paragrafi 3 i 4 i Člana 16, paragraf 2 uvodi obavezno i automatsko članstvo u GRECO. To za posledicu ima obavezu da se prihvati monitoring od strane GRECO-a u skladu sa procedurama koje su detaljno predstavljene u Statutu, od dana kada Konvencija stupa na snagu za tu državu ili Evropsku zajednicu.

III: Završne odredbe

95. Uz neke izuzetke odredbe sadržane u ovom poglavlju su, najvećim dijelom, bazirane na »Modelu finalnih klauzula za konvencije i sporazume zaključene sa Savjetom Evrope« koje je odobrio Komitet ministara Savjeta Evrope na 315. sastanku njegovih poslanika februara 1980. god. Većina ovih članova zato ne zahtijeva posebne komentare ali sledeće stavke zahtijevaju neka objašnjenja.

96. Član 15, paragraf 1 je napravljen na osnovu nekoliko presedana koji su postavljeni u odnosi na druge konvencije koje su razrađene u okviru Savjeta Evrope, koji dozvoljavaju potpisivanje prije stupanja na snagu Konvencije, ne samo državama članicama Savjeta Evrope, već i zemljama koje nijesu članice a koje su učestvovala u izradi Konvencije. Ove države su: Bjelorusija, Bosna i Hercegovina, Kanada, Gruzija, Vatikan, Japan, Meksiko i Sjedinjene Američke Države. Onda kada Konvencija stupi na snagu, u skladu sa paragrafom 3 ovog Člana, ostale zemlje koje nijesu članice i koje nijesu pokrivene ovom odredbom mogu biti pozvane da pristupe Konvenciji u skladu sa Članom 16, paragraf 1.

97. Član 15, paragraf 3 zahtijeva 14 ratifikacija da bi ova konvencija stupila na snagu. Neobično je veliki broj ratifikacija koje je Savjet Evrope primio za Građanskopravnu konvenciju. Razlog je taj što mjere protiv korupcije, posebno međunarodne korupcije, mogu biti efikasne samo ako veliki broj zemalja preduzme neophodne mjere u isto vrijeme. Naširoko je prepoznato da koruptivne radnje imaju uticaja na međunarodnu trgovinu zato što stvaraju prepreku primjeni konkurentskih pravila i podrivaju pravilno funkcionisanje tržišne ekonomije. Neke zemlje razmišljale su da kažnjavaju svoje nacionalne kompanije ukoliko uđu u međunarodne obaveze protiv korupcije a da druge zemlje nijesu prihvatile slične obaveze. Sa ciljem da izbjegne situaciju u kojoj bi postala hendikep za nacionalne kompanije koje dolaze iz neke države ugovornice, sadašnja Konvencija od velikog broja zemalja traži da preduzmu obaveze njene istovremene primijene. Pored toga, broj ratifikacija neophodnih da bi ova Konvencija stupila na snagu konzistentan je sa onim koji je dat za druge instrumente Savjeta Evrope protiv korupcije, kao što su Parcijalni i prošireni ugovor o uspostavljanju »Grupa država za borbu protiv korupcije – GRECO« i Krivičnopravna konvencija o korupciji (ETS br. 173).

98. Sledeća rečenica u paragrafima 3 i 4 Člana 15 kao i Člana 16, paragraf 2, u kombinaciji sa Članom 14, povlači automatsko i obavezno članstvo u GRECO za države potpisnice ove Konvencije i Evropsku zajednicu, koje u doba ratifikacije, prihvatanja i odobravanja nijesu bile članice tijela za monitoring. Otuda neće moći da dobije status strane ugovornice u ovoj Konvenciji a da ista ugovornica nije član GRECO-a i da nije bila podvrgnuta postupku monitoringa ove organizacije. Međutim, zahvaljujući posebnoj prirodi Evropske Zajednice, modalitete njene saradnje u GRECO-u odrediće zajednički sporazum.

99. Član 16 je takođe nastao na osnovu nekoliko presedana koji su ustanovljeni u drugim konvencijama koje su izrađene u okviru Savjeta Evrope. Komitet ministara može, na sopstvenu inicijativu ili na zahtjev, i nakon konsultacija sa stranama ugovornicama koje nijesu zastupljene u Komitetu ministara pozvati bilo koju zemlju koja nije članica da pristupi Konvenciji. Ova odredba odnosi se samo na države koje nijesu članice Savjeta Evrope i koje nijesu učestvovala u izradi Konvencije.

100. U skladu sa Bečkom konvencijom iz 1969. god. o zakonu o sporazumima, Član 19 je namijenjen uređenju odnosa Konvencije sa ostalim sporazumima – multilateralnim ili bilateralnim – ili instrumentima koji se bave stvarima kojima se bavi i sadašnja Konvencija. Paragraf 2, Član 19 na pozitivan način izražava da zemlje potpisnice mogu, u određene svrhe, zaključiti multilateralne ili bilateralne sporazume ili bilo koji drugi međunarodni instrument koji se tiče materije kojom se bavi Konvencija. Paragraf 2, Član 19 na pozitivan način navodi da strane ugovornice mogu, u izvjesne svrhe, zaključiti bilateralne i multilateralne sporazume

ili bilo koji drugi pravni instrument koji se odnosi na materiju kojom se bavi Konvencija. U tekstu se jasno kaže, međutim, da strane ugovornice ne mogu sklapati sporazume koji ograničavaju dejstvo Konvencije. Strane ugovornice imaju mogućnost da se obavežu, a da to ne bude na uštrb ciljevima i principima ove Konvencije, da poštuju pravila koja se odnose na ovu materiju u okviru specijalnog sistema koji je obavezujući u trenutku usvajanja Konvencije. Posebni režim važi za Evropsku Zajednicu i njene zemlje članice Konvencije, kao i buduće zemlje članice od dana pristupanja Evropskoj Uniji. Paragraf 3 Člana 19 štiti kontinuiranu primjenu sporazuma, ugovora ili odnosa koji se tiču subjekata kojima se bavi sadašnja Konvencija, na primjer u sklopu Evropske Zajednice ili nordijske saradnje.

101. Procedure izmjene amandmana koje omogućava Član 20 ne sprečavaju strane ugovornice da u Konvenciju uvedu krupne promjene. Štaviše, u skladu sa paragrafom 5 Člana 20 svaki amandman usvojen nakon usvajanja Konvencije stupa na snagu tek kada su sve potpisnice informisale Generalnog sekretara o njihovom prihvatanju iste. Postupak izmjene sadašnje Konvencije podrazumijeva konsultacije sa ne-članicama koje nijesu predstavljene u Komitetu ministara ni u Evropskom komitetu za pravnu saradnju.

102. Član 21, pasus 1 obezbjeđuje da Evropski komitet za pravnu saradnju bude informisan o tumačenju i primjeni odredaba Konvencije. Paragraf 2 ovog Člana nameće obavezu potpisnicama da traže mirno rješavanje spora u pogledu svakog spora koji se odnosi na tumačenje ili primjenu Konvencije. Svaki postupak rješavanja sporova bi trebalo da bude prihvaćen od strane strana ugovornica.