



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2014 m. vasario 5 d.
(OR. en)

6113/14
ADD 18

JAI 61
GENVAL 6

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinio sekretoriaus, kurio vardu pasirašo direktorius Jordi AYET PUIGARNAU
gavimo data:	2014 m. vasario 3 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Uwe CORSEPIUSUI
Komisijos dok. Nr.:	COM(2014) 38 final Annex 18
Dalykas:	ES kovos su korupcija ataskaitos PRIEDAS. MALTA

Delegacijoms pridedamas Komisijos dokumentas COM(2014) 38 final Annex 18.

Priedama: COM(2014) 38 final Annex 18



Bruselis, 2014 02 03
COM(2014) 38 final

ANNEX 18

PRIEDAS

„MALTA“

prie

ES kovos su korupcija ataskaitos

MALTA

1. IŽANGA. PAGRINDINIAI ASPEKTAI IR APLINKYBĖS

Kovos su korupcija sistema

Strateginis požiūris. 2008 m. Malta priėmė Nacionalinę kovos su sukčiavimu ir korupcija strategiją, kuria siekiama sukurti norminamąją, institucinę ir operacinę sistemą, atspindinčią vietos reikalavimus ir tarptautinius įsipareigojimus. Strategiją parengė Finansų ministerijos Finansų valdymo stebėsenos skyrius ir Vidaus audito ir tyrimų direktoratas, kuriam pavesta užduotis įgyvendinti šią strategiją. Dokumentu siekta keturių pagrindinių tikslų: pajėgumų didinimo, komunikacijos, nacionalinio bendradarbiavimo ir tarptautinio bendradarbiavimo. Šiuo metu Finansų ministerija strategiją atnaujina. Įtarimų korupcija pastebėta ne vienoje politikos srityje. Pažeidimų nustatyta vietos tarybų viešųjų lėšų valdymo srityje, taip pat išduodant leidimus statyboms ir žemės panaudojimui¹. Įgyvendinant reformas, kuriomis siekiama išspręsti šiuos klausimus, padaryta pažanga, tačiau vertinti jų veiksmingumą dar per anksti. Įtarimai korupcija, dėl kurių 2012 m. atsistatydino Maltai atstovaujantis Europos Komisijos narys, suaktyvino diskusijas apie Maltos politikų korupciją.

Teisinė sistema. Baudžiamojo kodekso nuostatos dėl korupcijos, visų pirma naujausios nuostatos dėl tarptautinio kyšininkavimo, kyšininkavimo privačiame sektoriuje ir prekybos poveikiu, yra suderintos su EBPO baudžiamosios teisės konvencija dėl korupcijos. Valstybės tarnautojų apibrėžtis yra pakankamai plati ir apima tarnautojus, kuriems perduoti įgaliojimai². Į Viešojo administravimo įstatymą įtrauktas etikos kodeksas, taikomas visiems valstybės tarnautojams³. Informacijos laisvės įstatymu siekiama skatinti valdžios skaidrumą ir atskaitingumą⁴.

Institucinė sistema. Parlamentas 2008 m. subūrė specialųjį demokratijos stiprinimo komitetą, kurio uždavinys – spręsti skaidrumo ir atskaitingumo, politinių partijų viešųjų finansų, Parlamento narių, parlamentinių sekretorių ir ministrų interesų konfliktų klausimus⁵. 1987 m. įsteigtas Maltos policijos Ekonominių nusikaltimų skyrius tiria su korupcija susijusią nusikalstamą veiką ir kasmet teikia savo veiklos statistinius duomenis. Policijos pareigūnams taikomos drausmės taisyklės ir valstybės pareigūnams skirtas etikos kodeksas. Vidaus audito ir tyrimų departamento (IAID) Kovos su sukčiavimu ir korupcija skyrius tiria valdžios institucijų veiklą ir teikia vidaus finansinių tyrimų paslaugas, nesusijusias su baudžiamosios veikos tyrimais⁶. Nacionalinei audito tarnybai (NAO) suteikti įgaliojimai skatinti valstybės tarnautojų atskaitomybę ir prisidėti prie geresnio viešųjų išteklių valdymo. Jai suteikiama prieiga prie visų

1 2012 m. buvęs meras pripažintas kaltu kaip prašęs kyšio ir nuteistas kalėti vienerius metus.

2 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)2_Malta_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)2_Malta_One_EN.pdf).

3 497 skyrius, pirmas priedas. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963>.

4 496 skyrius, <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8962>.

5 <http://www.parlament.mt/selectcommittee>.

6 Vidaus audito ir tyrimų direktoratas atlieka vidaus auditą, o jo vadovas teikia ataskaitą nuolatiniam sekretoriui, atsakingam už audituojamąjį subjektą. Per vieną mėnesį nuo tokios ataskaitos gavimo nuolatinis sekretorius turi pateikti nurodymus audituojamajam subjektui pašalinti nustatytus trūkumus ir informuoti vadovą. Vadovas rūpinasi, kad būtų pateiktos tolesnės veiklos ataskaitos. Vadovui turi būti pranešta apie bet kokius įtarimus dėl pažeidimų ar sukčiavimo; jei vadovas nusprendžia, kad šie pažeidimai gali būti laikomi nusikalstama veika, jis privalo informuoti prokuratūrą. Kita vertus, jei pažeidimas yra administracinio pobūdžio, vadovas privalo informuoti audituojamojo subjekto nuolatinį sekretorių. Vykdydami savo funkcijas, vadovas ir kiti direktorato pareigūnai negali būti tiesiogiai ar netiesiogiai veikiami ar kontroliuojami audituojamojo subjekto ir patys negali jo veikti ar kontroliuoti. Vidaus audito ir tyrimų taryba stebi direktorato darbą ir užtikrina jo nepriklausomumą. Maltos teisės aktų rinkinio 461 skyrius. Poįstatyminis aktas 461.02.

audituojamos institucijos dokumentų ir apskaitos įrašų⁷. Vis dėlto tyrimų institucijos susiduria su kliūtimis rinkdamos įrodymus, pavyzdžiui, liudininkų parodymus, ir dažnai tikisi, kad įtarimus korupcija pareikš policija. Nuolatinė kovos su korupcija komisija (PCAC) ir ombudsmenas taip pat atlieka tam tikrą vaidmenį, kaip detalai nurodyta tolesnėje šio skyriaus dalyje.

Apklaustos

Nuomonių tyrimai. 2013 m. specialiosios „Eurobarometro“ apklaustos dėl korupcijos duomenimis, 83 proc. respondentų laikėsi nuomonės, kad korupcija yra didelė Maltos problema (ES vidurkis – 76 proc.), o 29 proc. teigė, kad korupcija daro poveikį kasdieniam jų gyvenimui (ES vidurkis – 26 proc.). 53 proc. respondentų manė, kad itin korumpuoti yra statybos leidimus išduodantys pareigūnai (ES vidurkis – 43 proc.).

Korupcijos patirtis. Specialiojoje „Eurobarometro“ apklausoje dėl korupcijos 2 proc. respondentų nurodė, kad per pastaruosius 12 mėnesių jų buvo paprašyta ar iš jų buvo tikimasi kyšio (ES vidurkis – 4 proc.).

Verslo tyrimai. Minėtos apklaustos duomenimis, 43 proc. bendrovių, per pastaruosius trejus metus dalyvavusių viešųjų pirkimų konkursuose, teigia pralaimėjusios būtent dėl korupcijos (ES vidurkis – 32 proc.)⁸. Verslo sektoriui atstovaujančių Maltos respondentų nuomone, viešųjų pirkimų konkursuose itin paplitusi tokia praktika kaip konkurso dalyvių dalyvavimas rengiant specifikacijas (48 proc.), neaiškūs atrankos arba vertinimo kriterijai (48 proc.), interesų konfliktas pasiūlymų vertinimo metu (58 proc.), konkrečioms įmonėms specialiai pritaikytos specifikacijos (64 proc.), piktnaudžiavimas kritine padėtimi siekiant pagrįsti nekonkurencingos arba skubos procedūros naudojimą (40 proc.) ir konkurso dalyvių tarpusavio susitarimai dėl teikiamų pasiūlymų (48 proc.). Atitinkamai 57 proc. ir 50 proc. respondentų laikėsi nuomonės, kad nacionalinių (ES vidurkis – 56 proc.) arba regioninių (vietos) (ES vidurkis – 60 proc.) valdžios institucijų tvarkomose viešųjų pirkimų procedūrose korupcija plačiai paplitusi. Šie skaičiai nebūtinai yra tiesiogiai susiję su korupcija, tačiau rodo rizikos veiksnius, didinančius korupcijos viešųjų pirkimų srityje poveikį.

Kontekstas

Viešieji pirkimai. Viešųjų pirkimų teisės aktais reglamentuojamos nacionalinių ar vietos valdžios institucijų ir viešosios teisės reglamentuojamų subjektų sudaromos sutartys⁹. Už viešųjų pirkimų procedūrų administravimą atsako Sutarčių departamentas. Jo vadovui padeda Bendrųjų sutarčių komitetas, o tais atvejais, kai reikia specialios kompetencijos, – Specialiųjų sutarčių komitetas. Reikalaujama, kad abu komitetai teiktų ataskaitas apie bet kokius pastebėtus viešųjų pirkimų procedūrų pažeidimus ir atitinkamas rekomendacijas. 2013 m. Europos ekonominės politikos koordinavimo semestro kontekste Taryba rekomendavo Maltai padidinti viešųjų pirkimų procedūrų veiksmingumą ir jas sutrumpinti¹⁰. Dėl neseno korupcijos skandalo daug dėmesio sulaukė energetikos sektoriaus viešieji pirkimai; Maltos vyriausybė planuoja šios srities reformas. 2013 m. liepos mėn. Nacionalinės audito tarnybos ataskaitoje išreikštas susirūpinimas valstybinės komunalinės korporacijos „Enemalta“ sudarytomis sutartimis dėl kuro ir padidėjusiais rangovui

7 Nacionalinei audito tarnybai vadovauja prezidento skiriamas valstybės kontrolierius, veikiantis pagal Atstovų Rūmų rezoliuciją, kuriai pritarė ne mažiau kaip du trečdaliai Rūmų narių. Vykdydamas savo funkcijas valstybės kontrolierius negali būti veikiamas jokio asmens valdžios ar kontrolės. Konstitucijos 108 straipsnio 12 dalis.

8 2013 m. greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 374.

9 Poįstatyminis aktas 174.04.

10 2013 m. liepos 9 d. Tarybos rekomendacija 2013/C 217/15.

mokėtiniais mokesčiais¹¹. Atsižvelgdamas į šią ataskaitą energetikos ministras paprašė aukšto policijos pareigūno išnagrinėti bendrovės „Enemalta“ kuro įsigijimą nuo 2008 m. Šis klausimas buvo aptartas Valstybės finansų komitete, o Vyriausybė paskyrė buvusį teisėją išnagrinėti teiginius, esą bendrovės „Enemalta“ įsigytas kuras neatitiko sutarčių specifikacijų.

Privatusis sektorius. 2013 m. „Eurobarometro“ įmonių apklausoje 53 proc. respondentų teigė, kad korupcija yra viena iš Maltos verslininkų problemų (ES vidurkis – 43 proc.). Pasaulinio konkurencingumo indekso sąraše Malta yra 41-a iš 148 šalių¹². Malta yra iš dalies perkėlusį Pamatinio sprendimo 2003/568/TVR nuostatas dėl juridinių asmenų atsakomybės ir visapusiškai tenkina reikalavimus dėl pasyviosios korupcijos. Maltos teisės aktuose kol kas nėra aiškių nuostatų dėl ne pelno organizacijų įtraukties¹³. Manoma, kad 2012 m. šešėlinė ekonomika sudarė 25,3 proc. BVP¹⁴.

Interesų konfliktai ir turto deklaravimas. Į Viešojo administravimo įstatymą įtrauktos nuostatos, susijusios su interesų konfliktu ir dovanų bei naudos gavimu¹⁵. 2013 m. liepos mėn. ministrai ir parlamentiniai sekretoriai pateikė Parlamentui savo turto deklaracijas pagal jiems taikomą etikos kodeksą¹⁶. Tačiau nėra jokio stebėsenos mechanizmo, kuris padėtų užtikrinti, jog ministrai ir parlamentiniai sekretoriai išties laikosi etikos kodekso, arba patikrinti jų pateiktas deklaracijas. Išreikštas susirūpinimas ir dėl judėjimo tarp viešojo ir privačiojo sektorių, dėl kurio gali kilti interesų konfliktų. Vyriausybė paragino paskirti už standartus atsakingą Parlamento atstovą, kurį skirtų Parlamentas ir kuris nepriklausomai stebėtų Parlamento (ir Vyriausybės) narių elgesį, turto deklaracijas ir interesus bei, prireikus, atliktų tyrimus¹⁷. Tokiomis priemonėmis siekiama reaguoti į susirūpinimą, kad interesų konflikto problema nėra pakankamai sprendžiama. 2013 m. liepos mėn. Parlamentas priėmė teisės aktų pakeitimus, kad ministrai, parlamentiniai sekretoriai ir Parlamento nariai įgytų teisę dalyvauti valdžios institucijų tarybose¹⁸.

Pranešėjai. Pagal Užimtumo ir darbinių santykių įstatymą asmens, atskleidusio neteisėtą ar korupcijos praktiką, pavertimas auka laikomas nusikalstama veika¹⁹. Asmenų, informuojančių apie pažeidimus, apsaugos įstatymas įsigaliojo 2013 m. rugsėjo mėn. Šiuo teisės aktu, taikomu viešajam sektoriui ir didelėms privačioms bendrovėms, siekiama paskatinti darbuotojus pranešti apie pažeidimus ir atgrasyti nuo jų²⁰.

Lobistinės veiklos skaidrumas. Lobistinė veikla Maltoje teisės aktais neregamentuojama. Konkretų prievolių registruoti lobistus ar pranešti apie valstybės tarnautojų ir lobistų ryšius

11 Nacionalinė audito tarnyba, *Performance Audit Report: An Analysis of the Effectiveness of Enemalta Corporation's Fuel Procurement*, 2013 m. liepos 16 d., <http://www.nao.gov.mt/loadfile.ashx?id=e5b06974-1496-4414-8304-cc66f270aaed>.

12 http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

13 COM(2011) 309 galutinis, Briuselis, 2011 6 6. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

14 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf.

15 497 skyrius, pirmas priedas. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963>.

16 Kai kurie ministrai dėl to iš dalies pakeitė savo deklaracijas. Parliament ta' Malta, Ministrų ir parlamentinių sekretorių etikos kodeksas (<http://www.parlament.mt/codeofethics-ministers?l=1>), dokumentas Nr. 982 *Declaration of assets for 2012 made in accordance with paragraphs 48 and 49 of the Code of Ethics for Ministers and Parliamentary Secretaries of Governments of the Eleventh and Twelfth Legislatures*, 2013 m. liepos 17 d. (<http://www.parlament.mt/file.aspx?f=42424>).

17 2013 m. spalio mėn. Parlamentas (raštu Nr. 77) paskyrė specialųjį komitetą, teikiančią Parlamentui rekomendacijas dėl už standartus, etiką ir tinkamą elgesį viešajame gyvenime atsakingo darbuotojo paskyrimo. 2013 m. gruodžio 16 d. specialusis komitetas pateikė dokumento projektą (<http://www.parlament.mt/file.aspx?f=45245>).

18 2013 m. dokumentas Nr. 9, Parlamento narių funkcijos (įvairūs teisės aktai), pakeitimo projektas (<http://www.parlament.mt/billdetails?bid=431&l=1&legcat=13>).

19 452 skyrius, 28 straipsnis (<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8918&l=1>).

20 Asmenų, informuojančių apie pažeidimus, apsaugos įstatymas (<http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25151&l=1>).

nenustatyta. Etikos kodeksas reikalauja, kad Atstovų Rūmų nariai deklaruotų ryšius su asmenimis, turinčiais tiesioginių interesų, susijusių su svarstomais teisės aktais²¹.

2. DALYKINĖS SRITYS

Politinių partijų finansavimas

Politinių partijų finansavimo skaidrumas Maltoje praktiškai neužtikrinamas²². Atlikus 2013 m. „Eurobarometro“ imonių apklausą nustatyta, kad pagal bendrovių, manančių, kad politinių partijų finansavimas mainais už sutarčių sudarymą ar įtaką politikos kūrimui yra plačiai paplitusi praktika, procentinę dalį (44 proc.) Malta užima antrą vietą ES. Politinių partijų finansavimas nereglamentuojamas jokiomis konkrečiomis taisyklėmis. Anoniminiam aukojimui partijoms ir rinkimų kampanijoms, kad ir koks būtų jų dydis, jokie apribojimai netaikomi. Kiekviena Parlamente atstovaujama partija kasmet gauna 100 000 EUR kaip tiesioginę subsidiją tarptautiniams ryšiams plėtoti. Tai vienintelis viešasis politinių partijų finansavimas, išskyrus netiesioginę paramą, kaip antai atleidimą nuo mokesčių ir galimybę naudotis žiniasklaidos priemonėmis. Partijos išlaidos neribojamos. Kandidato išlaidų riba gana žema (1 400 EUR) ir neretai manoma, kad kandidatų ataskaitos neatspindi realybės ir nepateikia atsakymų į klausimą, ar kandidatai paviešina gautas aukas ir kas šiais atvejais laikoma auka²³. Malta taip pat neturi nei tinkamų politinėms partijoms ir rinkimų kampanijoms taikytinų apskaitos reikalavimų, nei reikalavimo viešinti politinių partijų sąskaitas ir taip sudaryti sąlygas visuomenės kontrolei. Rinkimų komisiją sudaro dviejų pagrindinių politinių partijų paskirti nariai, todėl jai trūksta nepriklausomumo²⁴.

Apie šios srities teisės aktų stoką Maltoje jau seniai diskutuojama, o Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupė (GRECO) tai nurodė kaip trūkumą²⁵. Ji rekomendavo nustatyti rinkimuose dalyvaujančių kandidatų išlaidų ribas ir bendro pobūdžio reikalavimą politinėms partijoms ir rinkimuose dalyvaujantiems kandidatams paviešinti visas tam tikrą ribą pavienes viršijančias aukas (įskaitant nepinigines) ir atskleisti aukotojo tapatybę. GRECO taip pat rekomendavo uždrausti anonimines aukas ir reikalauti, kad politinės partijos tinkamai tvarkytų jų apskaitą, reguliariai ir koordinuotai jas viešintų bei užtikrintų nepriklausomą auditą. Taip pat rekomenduojama užtikrinti nepriklausomą politinių partijų ir rinkimų kampanijų finansavimo stebėjimą ir taikyti veiksmingas, proporcingas ir atgrasomąsias sankcijas²⁶. Politinių partijų įstatymo projektas, kuriame į šias rekomendacijas atsižvelgiama tik iš dalies, nebuvo priimtas²⁷. 2012 m. sausio mėn. privataus nario pateiktas preliminarus dokumentas, kuriuo reglamentuojamas politinių partijų formavimas, vidaus struktūra, veikimas ir finansavimas bei jų dalyvavimas rinkimuose, neteko prasmės 2013 m. sausio mėn. paleidus Parlamentą. Vyriausybė rengia naują dokumento versiją ir siekia atsižvelgti į GRECO rekomendacijas.

21 Atstovų Rūmų narių etikos kodeksas (<http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1>).

22 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf, 65 punktas.

23 61 dalis. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf.

24 Vadovaujantis Konstitucijos 60 straipsniu, rinkimų komisijos narius skiria Prezidentas, atsižvelgdamas į Ministro pirmininko rekomendacijas, pateiktas pasikonsultavus su opozicijos lyderiu. „Vykdama savo funkcijas pagal šią Konstituciją rinkimų komisija negali būti valdoma ar kontroliuojama jokio kito asmens ar institucijos“.

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>.

25 Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupė (GRECO)(2011 m.), *Fighting Corruption: Political Funding: Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round*, Strasbūras: GRECO, 57212, p. 9–10, 14 dalis

(http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf).

26 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf.

27 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%2911_Malta_EN.pdf.

Bausmės už korupciją

Policija baudžiamąja tvarka sėkmingai išnagrino kelias korupcijos bylas, tačiau kitos organizacijos atlikdamos išsamius tyrimus susidūrė su problemomis, nes joms pritrūko priemonių, įgaliojimų ir išteklių. Ombudsmenas teikia ataskaitas Atstovų Rūmams, tačiau jo rekomendacijos nėra teisiškai privalomos²⁸. Kai korupcija įtariama valstybės tarnautojai, Vidaus audito ir tyrimų departamentas atlieka finansinius tyrimus, tačiau įgaliojimai atlikti baudžiamosios veikos tyrimus jam nesuteikti. Nuolatinis parlamentinis Valstybės finansų komitetas gali prašyti Nacionalinės audito tarnybos iširti tam tikrą atvejį ir pateikti ataskaitą, tačiau šiai tarnybai trūksta darbuotojų, o liudininkai ne visada noriai bendradarbiauja. Komitetą sudaro septyni ar mažiau narių, parinktų taip, kad būtų proporcingai atstovaujama opozicijai. Jei Komitetui kyla įtarimų, kad vykdoma nusikalstama veika, jis pateikia savo išvadas prokuratūrai ir policijos komisariatui, kad jie imtųsi tolesnių tyrimų²⁹.

Be to, nenustatyta jokios tvarkos, kuria būtų užtikrinamas veiksmingas veiklos įtarus korupciją koordinavimas, todėl institucijoms suteikiama veiklos laisvė, o tai reiškia, kad panašios bylos nagrinėjamos skirtingai. Kartą Vyriausybė paprašė Nacionalinės audito tarnybos iširti galimus pažeidimus sudarant sutartį dėl jėgainės plėtros. Nacionalinė audito tarnyba neturėjo pakankamų įgaliojimų, kad atliktų tokį tyrimą, nes svarbiausias liudininkas bendradarbiauti nepanoro³⁰. Vyriausybė neprivalo atsižvelgti į audito išvadas. Kitu atveju Vyriausybė paprašė policijos iširti tariamai korupcinius viešuosius pirkimus ligoninėje. Šios veiklos rezultatas – laisvės atėmimo bausmė už suklastotą ataskaitą, kurioje nepagrįstai kaltinama korupcija³¹.

2008 m. Nacionalinėje kovos su sukčiavimu ir korupcija strategijoje numatyta suburti Koordinavimo komitetą, kuriam priklausytų su korupcija kovojančių valdžios institucijų atstovai, kurie peržiūrėtų dabartinę tvarką ir nustatytų koordinavimo trūkumus³². Nei Komitetas, nei strategiją įgyvendinantis Vidaus audito ir tyrimų departamentas koordinatoriaus vaidmens neatlieka. Savo bylas paprastai inicijuoja policija ar pati institucija, tačiau taip pat įprasta, kad atlikti tyrimą policijai ar atitinkamai agentūrai paveda ministras, nors ir nėra standartinių tokio sprendimo gairių. Be to, ministras gali paskirti teismo pareigūną ar *ad hoc* komisiją tyrimui atlikti³³. Be to, ministras suteikiama teisė skirti *ad hoc* komisijos narius ir nustatyti jos veiklos sritį.

Maltos teisminėmis institucijomis pasitikima. Galioja Teisminių institucijų etikos kodeksas, kurio įgyvendinimo įgaliojimai suteikti Teisingumo administravimo komisijai³⁴. Tačiau didelio masto kyšininkavimo byla 2002 m. šį įvaizdį gerokai sumenkino. Buvęs vyriausiasis teisėjas ir dar vienas buvęs teisėjas, posėdžiaujantys tame pačiame apeliaciniame teisme, buvo apkaltinti ėmę kyšius prašant sušvelninti nuteisto narkotikų prekeivio bausmę. Abu teisėjai nubausti laisvės atėmimo bausme.

28 Ombudsmenas nagrinėja piliečių skundus, susijusius su viešosiomis įstaigomis, ir prisideda prie viešosios administracijos kokybės didinimo, <http://www.ombudsman.org.mt/index.asp?pg=missionstatement>.

29 Atstovų Rūmų nutarties 120E straipsnis.

30 Nuo 2013 m. kovo mėn. dirbančios naujosios Vyriausybės rinkiminėje programoje žadama didinti valstybės kontrolieriaus įgaliojimus atlikti tyrimus, visų pirma imtis veiksmų, susijusių su nebendradarbiaujančiais liudininkais, ir naudojantis šiais įgaliojimais išnagrinti bylas, kurių anksčiau nebuvo įmanoma išnagrinti dėl nepakankamo liudininkų bendradarbiavimo.

31 Nacionalinės audito tarnybos ar kitų institucijų tyrimai neturi trukdyti policijai atlikti savus tyrimus ar persekioti įtariamuosius.

32 *L-Istrateġija Nazzjonali kontra l-Frodi u l-Korruzzjoni* (Nacionalinė kovos su sukčiavimu ir korupcija strategija), p. 39–41.

33 Tyrimų įstatymas, 273 skyrius. <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8763>.

34 Ministrui pirmininkui paprašius Teisingumo administravimo komisija konsultuoja teisėjus ir teismo pareigūnus skyrimo klausimais. Ši Komisija taip pat sprendžia, ar yra *prima facie* įrodymų, kad būtų galima apkaltinti teisėją ar teismo pareigūną, kai Parlamente pateikiamas klausimas dėl apkaltos.

Daugiau dėmesio reikėtų skirti teisminių institucijų sąžiningumo užtikrinimo sistemai, kaip rodo teisėjo ir teismo pareigūno, atsisakiusių atsistatydinti iš Maltos olimpinio komiteto, nors tą padaryti jiems nurodė Teisingumo administravimo komisija, pavyzdys³⁵. Jis sukėlė plačias diskusijas apie teisminių institucijų sąžiningumą ir interesų konfliktus bei galimybę peržiūrėti dabartinę teisėjų skyrimo procedūrą, pagal kurią Prezidentas, atsižvelgdamas į Ministro pirmininko rekomendacijas, skiria asmenis teisėjais pagal tam tikrus bazinius kriterijus, ir turi galimybę pasikonsultuoti su Teisingumo administravimo komisija.

2013 m. gegužės mėn. Teisingumo sistemos visuotinės reformos komisija (Reformos komisija) pasiūlė sudaryti (Prezidento skiriamą) Teismo pareigūnų skyrimo komisiją, kuri rekomenduotų valdžios institucijoms skirti ar paaukštinti teisminių institucijų darbuotojus, remdamasi įvairiais kokybiniais kriterijais, įskaitant sąžiningumą, ir viešu kvietimu teikti prašymus, taip pat vėliau rengiamų viešų egzaminų raštu ir žodžiu rezultatais³⁶. Atskira Teisminių institucijų drausmės komisija (taip pat skiriama Prezidento) nagrinėtų bausmės ar pašalinimo iš pareigų atvejus. Teisminės institucijos nepritaria šiems pasiūlymams, nes jie viršija Reformos komisijos įgaliojimus. Anot jų, šie pasiūlymai pažeistų teisminių institucijų nepriklausomumą. Vietoj to teisminės institucijos ragina įgalioti Teisingumo administravimo komisiją imtis iniciatyvos, o ne laukti, kol klausimas bus iškeltas Parlamente³⁷. Reformos komisija savo baigiamąją ataskaitą paskelbė 2013 m. lapkričio mėn.³⁸.

GRECO rekomendavo pašalinti tam tikras prieštaringas Maltos teisės aktų nuostatas, pavyzdžiui, tokias, pagal kurias už bandymą duoti kyšį skiriama griežtesnė bausmė nei už faktinį kyšininkavimą³⁹. Ji taip pat rekomendavo padidinti bausmes už prekybą poveikiu (vienas iš kaltinimų buvusiam vyriausiajam teisėjui); neseniai Baudžiamojo kodekso pataisomis bausmės už prekybą poveikiu buvo gerokai padidintos⁴⁰. Iškeltas ir teisėjams taikomų bausmių klausimas⁴¹. Be to, pataisomis pašalinta ministrų, parlamentinių sekretorių, Parlamento narių, merų, vietos tarybos narių ir jų bendrininkų piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi senatis⁴².

Nuolatinė kovos su korupcija komisija (PCAC) – specializuota įstaiga, sprendžianti išimtinai tariamos ar įtariamos korupcijos viešosios administracijos sistemoje klausimus, – buvo įsteigta 1988 m.⁴³; ją sudaro pirmininkas ir du nariai, skiriami Maltos prezidento, kuris atsižvelgia į Ministro pirmininko rekomendacijas, pateiktas pasikonsultavus su opozicijos lyderiu. Pagal teisės aktus PCAC, vykdydama savo funkcijas, negali būti valdoma ar kontroliuojama jokio kito asmens ar institucijos⁴⁴. PCAC pirmininkas turi būti esamas ar buvęs teismo pareigūnas arba teisininkas, o nariai negali būti buvę Parlamento nariai ar ministrai. Pirmininkas ir nariai skiriami penkerių metų kadencijai ir negali būti pašalinti iš pareigų, išskyrus atvejus, kai negali jų eiti dėl negalios. PCAC gali tirti bet kurio valstybės tarnautojo, įskaitant ministrus ir parlamentinius sekretorius, elgesį, taip pat vyriausybės, vietos valdžios institucijų, teisės aktais nustatytų organų ir kitų subjektų,

35 Vis dėlto teisėjas nusprendė kadencijai pasibaigus nebeteikti savo kandidatūros į Olimpinio komiteto vadovo postą. Teismo pareigūnas 2013 m. birželio mėn. tapo teisėju.

36 Teisingumo sistemos visuotinės reformos komisija, Pirmasis viešų konsultacijų dokumentas, 2013 m. gegužės mėn., <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/Document%20for%20Public%20Consultation%20by%20the%20Commission%20for%20the%20Holistic%20Reform%20of%20the%20Justice%20System.pdf>.

37 *The Judiciary Malta*, Teisėjų ir teismo pareigūnų nuomonė, 2013 m. rugpjūčio mėn., <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=90>.

38 <https://opm.gov.mt/en/krhg/Documents/Rapport%20Finali.pdf>.

39 Baudžiamojo kodekso 120 straipsnis.

40 2013 m. Aktas IV, galiojantis nuo 2013 m. birželio mėn. Bausmė už prekybą poveikiu padidinta nuo 3–18 mėnesių iki 3–6 metų.

41 Baudžiamojo kodekso 117 straipsnis.

42 Baudžiamojo kodekso 115 straipsnis.

43 1988 m. Aktas XXII.

44 Nuolatinės kovos su korupcija komisijos įstatymas, 362 skyrius.

kuriuos valstybė turi interesą kontroliuoti arba faktiškai kontroliuoja, praktiką ir procedūras. Be to, PCAC teikia nurodymus, konsultuoja ir padeda ministrams ir kitiems pareigūnams spręsti korupcijos prevencijos klausimus. PCAC vykdo tyrimus savo iniciatyva arba atsižvelgdama į bet kokio kito asmens pateiktus pranešimus, patvirtintus priešai. Komisijai suteikti įgaliojimai sušaukti liudininkus, prašyti dokumentinių ar kitokių įrodymų bei policijos pagalbos⁴⁵.

PCAC institucinė sandara ne kartą kritikuota. Ši Komisija, kuriai skiriama per mažai išteklių (biudžetas – 84 000 EUR), negali pati skirti specialistų tyrimams atlikti ir turi prašyti tą padaryti Ministro pirmininko⁴⁶. Jau ilgus metus diskutuojama apie galimas reformas, kad būtų sustiprintas šios Komisijos vaidmuo kovojant su korupcija. 2007 m. GRECO pastebėjo, kad „praėjus beveik penkeriems metams nuo [pirmosios] Įvertinimo ataskaitos priėmimo, nepriimta jokių sprendimų suteikti PCAC daugiau įgaliojimų“⁴⁷.

2013 m. liepos mėn. Reformos komisija pasiūlė atsisakyti PCAC⁴⁸. Reformos komisijos teigimu, nei dėl vieno iš 425 tyrimų, kuriuos PCAC atliko nuo savo sukūrimo 1988 m., nebuvo iškelta baudžiamoji byla. Reformos komisija, atsižvelgdama į prokuratūros funkcijų atskyrimą, pasiūlė tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo dėl korupcijos funkcijas pavesti generaliniam prokurorui, kurio nepriklausomumas užtikrinamas Konstitucija ir kuriam būtų suteikta galimybė sukurti specialų tyrimų skyrių, kurio neturi PCAC⁴⁹. Korupcijos bylos, kaip siūlo Reformos komisija, nebūtų vienintelė generalinio prokuroro specializacija. Teisminės institucijos kai kuriems Reformos komisijos pasiūlytiems procedūriniais ir administraciniais pokyčiams pritarė su tam tikromis išlygomis. Vis dėlto teisminės institucijos išreiškė didelį nerimą dėl siūlomų reformų, visų pirma dėl tų, kuriomis būtų apribotos Teisingumo administravimo komisijos funkcijos ir įgaliojimai⁵⁰.

Aplinkos planavimas

Planavimo leidimų išdavimas, visų pirma stambių projektų vykdytojams, sukėlė daug nepasitenkinimo ir nesutarimų. 2013 m. „Eurobarometro“ apklausoje 53 proc. Maltos respondentų teigė manantys, kad statybų leidimus išduodantys pareigūnai yra itin korumpuoti (tai didžiausia procentinė dalis iš visų Maltos viešųjų institucijų)⁵¹.

Partijų finansavimo įstatymo nebuvimas reiškia, kad aukos lieka nedeklaruotos, o tai visuomenei kelia įtarimų, kad didelio masto statybų leidimai išduodami vadovaujantis neobjektyviais

45 <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Departments/Justice/Pages/Permanent-Commission-Against-Corruption.aspx>.

46 Nepakankamai išteklių ir darbuotojų turi ne tik PCAC, bet ir Valstybės finansų komitetas, policija, prokuratūra ir teisminės institucijos.

47 Maltos atitikties ataskaitos priedėlis (pirmasis vertinimas), kurį GRECO priėmė 34-ajame plenariniame posėdyje (Strasbūras, 2007 m. spalio 16–19 d.), Greco RC-I (2005) 3E.

48 *Kummissjoni dwar Riforma Holistika fil Qasam tal-Gustizzja, It-Tieni Dokument għall-Konsultazzjoni Pubblika*, 2013 m. liepos mėn., <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf>.

Baigiamoji Reformos komisijos ataskaita paskelbta 2013 m. lapkričio mėn.

<https://opm.gov.mt/en/krhg/Documents/Rapport%20Finali.pdf>.

49 *Kummissjoni dwar Riforma Holistika fil Qasam tal-Gustizzja, It-Tieni Dokument għall-Konsultazzjoni Pubblika*, 2013 m. liepos mėn., <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf>, p. 89–90.

50 *The Judiciary Malta* (2013 m.), *Teisminių institucijų reakcija į antrąją Komisijos ataskaitą*, , <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=93>.

51 2013 m. specialioji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 397.

kriterijais⁵². Neigiamą požiūrį į Maltos aplinkos planavimo agentūrą (MEPA) gali formuoti ir su korupcija nesusiję veiksniai, įskaitant nepasitenkinimą, kai vadovaujantis nustatyta politika atsisakoma išduoti leidimą, tačiau neigiamos MEPA audito išvados dėl tam tikrų MEPA sprendimų rodo, kad visuomenės nuomonė yra pagrįsta⁵³.

Paprastai įtarimai korupcija yra susiję ne tiek su tiesioginiu MEPA pareigūnų papirkinėjimu, kiek su kitais sprendimų priėmimo proceso pažeidimais⁵⁴. Kol kas nepatvirtinta jokių tiesioginio politinio kišimosi ar spaudimo atvejų, tačiau žiniasklaidos atlikti tyrimai ir buvęs MEPA auditorius patvirtina, kad MEPA Plėtros kontrolės komisija per vieną savaitę iki 2008 m. bendrųjų rinkimų apdorojo įtartinais dideliu prašymų skaičių (tris kartus daugiau nei tuo pačiu laikotarpiu ankstesniais metais) ir 49 atvejais iš 430 išdavė statybų leidimą neatsižvelgdama į atsakingo pareigūno rekomendaciją tokio leidimo neišduoti.

Geroji praktika: reformos, kuriomis mažinama aplinkos planavimo ir statybų leidimų išdavimo srities korupcija

Pasibaigus devynis mėnesius trukusioms viešoms konsultacijoms, paskelbtas dokumentas, kuriame siūloma pertvarkyti MEPA⁵⁵. Dokumentas grindžiamas keturiais pagrindiniais principais: nuoseklumo, veiksmingumo, atskaitomybės ir vykdymo. Šis veiklos rezultatas – 2010 m. Aplinkos ir plėtros planavimo įstatymas, į kurį įtrauktos ir nuostatos dėl MEPA narių, darbuotojų ir konsultantų interesų konflikto paviešinimo. Nuslėpęs interesus asmuo gali būti atleistas iš pareigų arba gali būti nutraukta su juo pasirašyta sutartis⁵⁶. Papildoma garantija yra tai, kad atitinkamos procedūros ir klausymai vyksta viešai.

Be to, iš dalies pakeistas Ombudsmeno įstatymas, kad jam būtų leista skirti už administracinius tyrimus atsakingus asmenis, kurie laikomi Parlamento tarnautojais. Už aplinką ir planavimą atsakingas asmuo buvo paskirtas ištirti skundus, susijusius su MEPA, ir pakeitė MEPA auditorių⁵⁷. Šie struktūriniai pokyčiai yra gana reikšmingi, nes minėtas asmuo turi tokius pačius įgaliojimus kaip ombudsmenas ir gali, pavyzdžiui, reikalauti pateikti dokumentus ar sušaukti liudininkus ir, prireikus, teikti ataskaitą Parlamentui⁵⁸. Jis turi daugiau išteklių ir yra nepriklausomas nuo MEPA. Pradėjus tirti konkretų atvejį MEPA bus apie tai informuota ir jai bus suteikta pakankamai laiko pastaboms pateikti. Į ombudsmeno metinę ataskaitą bus įtrauktas skyrius apie už aplinką ir planavimą atsakingo asmens darbą. Šis asmuo, kaip ir ombudsmenas, taip pat reguliariai skelbs atvejų analizę bei ad hoc straipsnius apie svarbius principus⁵⁹.

Pranešama, kad įvykdžius MEPA reformą skundų skaičius sumažėjo. Reforma pradėta trumpinant sprendimų priėmimo procesą, tačiau drauge jis sustiprintas ir padidintas jo skaidrumas – MEPA bylas galima rasti internete⁶⁰. Vienas svarbiausių įstatymo pakeitimų yra tai, kad

52 2010 m. MEPA užsakymu atliktas visuomenės informuotumo tyrimas parodė, kad 63 proc. maltiečių yra įsitikinę, kad tai, kurį architektą pareiškėjas pasirenka, daro tiesioginį poveikį MEPA sprendimams.

53 Tirtais atvejais nustatyta, kad leidimai suteikti nepagrįstai ir neatsižvelgiant į galiojančias nuostatas. Vieni žinomiausių – prekybos centrų leidimų atvejis (tam pačiam vykdytojui išduoti du leidimai statyboms skirtingose vietovėse); MEPA auditoriui pateikus neigiamą nuomonę, turėjo atsistatydinti visa MEPA Plėtros kontrolės komisija; taip pat „Bahrija Villa“ atvejis (2009 m.), kai MEPA auditorius nustatė, kad Plėtros kontrolės komisija ignoravo galiojančias nuostatas ir tam tikrų MEPA organų nurodymus.

54 Nustatytas tik vienas atvejis (tebenagrinėjamas), kai MEPA pareigūnas tariamai paprašė kyšio už reikalavimų atitikties pažymos išdavimą.

55 MEPA reformos projektas, 2009 m. liepos 9 d., <https://opm.gov.mt/file.aspx?f=1224>.

56 504 skyriaus 16 straipsnis.

57 Už administracinius tyrimus atsakingų asmenų (funkcijų) taisyklių 20 taisyklės 1 dalis, 2012 m.

58 Taip pat žr. Ombudsmeno įstatymo 19 straipsnį.

59 *Ibid.*

60 <http://www.mepa.org.mt/permitting>.

prieštaraujančioms trečiosioms šalims suteikta daugiau galimybių užginčyti sprendimus. Geresnis vykdymas ir galimybė atšaukti leidimus yra geresnės atgrasomosios priemonės, o griežtesnis galiojančių nuostatų taikymas užtikrino didesnę sprendimų priėmimo proceso nuoseklumą. Jau visapusiškai veikia naujasis apeliacinis teismas, kuris yra nepriklausomas nuo MEPA, o ankstesnė apeliacijų sistema reiškė, kad bylą dar kartą svarstydavo ta pati Taryba.

MEPA Taryba ir Plėtros kontrolės komisija sprendimus priima viešuose posėdžiuose. Paraiškos skelbiamos registre, pateikiamos internete ir žiniasklaidoje ir pavišinamos vietos tarybose. Sprendimai dėl kiekvienos paraiškos skelbiami realiuoju laiku MEPA interneto svetainėje⁶¹.

2013 m. gegužės mėn. valdžios institucijos ir MEPA pradėjo viešas konsultacijas „Būk išgirstas“ (*Semma' Leħnek*), kuriomis siekta išsiaiškinti, kaip supaprastinti ir suderinti planavimo sistemą ir kitas MEPA procedūras⁶². Tarp kol kas neįvykdytų valdžios institucijų siūlomų reformų – dviejų MEPA kompetencijos sričių (planavimo ir aplinkos) padalijimas dviem skirtingoms agentūroms. 2013 m. spalio mėn. MEPA nusprendė padidinti skaidrumą skelbdama skundus ar pasiūlymus peržiūrėti vietos planus teikiančių asmenų vardus ir pavardes.

3. TOLESNI VEIKSMAI

Korupcijos prevencija ir su ja susijusių problemų sprendimas yra vienas iš Maltos prioritetų, todėl imtasi reformų didesniai skaidrumui užtikrinti. Vis dėlto politinių partijų finansavimas kol kas beveik neregamentuojamas. Reikėtų gerinti korupcijos atvejus tiriančių institucijų veiklos koordinavimą, kad veikla būtų nuoseklesnė ir veiksmingiau renkami įrodymai. Be to, reikia toliau dėti pastangas, kad būtų padidintas teismų sistemos darbuotojų skyrimo ir sprendimų priėmimo aplinkos planavimo srityje skaidrumas.

Daugiau dėmesio reikėtų skirti šiems siekiams:

- nustatyti informacijos atskleidimo prievolę ir maksimalias **politikams galimas aukoti** sumas, uždrausti tam tikrą pagrįstą sumą viršijančias anonimines aukas, viešinti nepriklausomo partijų audito rezultatus, užtikrinti, kad rinkimų komisija stebėtų, ar laikomasi skaidrumo reikalavimų;
- nustatyti aiškias standartines procedūras ir taisykles, susijusias su įtariamos korupcijos bylų paskirstymu kompetentingoms **kovos su korupcija institucijoms**; gerinti institucijų veiklos **koordinavimą**, kad būtų optimaliau renkami įrodymai; teikti pirmenybę korupcijos **tyrimams ir baudžiamajam persekiojimui** bei išplėsti Nuolatinės kovos su korupcija komisijos (PCAC) (jei ji nebus panaikinta) kompetencijos sritis bei suteikti jai teisę skirti savo specialistus;
- didinti teisminių institucijų **pajėgumus spręsti korupcijos bylas** peržiūrint **teisėjų skyrimo ir atšaukimo procedūras** ir taip užtikrinant skaidrią ir nuopelnais grindžiamą atranką ir pašalinimą iš pareigų bei įgyvendinti Teisingumo administravimo komisijos, nustačiusios Teisminių institucijų etikos kodekso pažeidimų, sprendimus;
- toliau reformuoti **Maltos aplinkos planavimo agentūrą** (MEPA), siekiant didesnio visuomenės pasitikėjimo jos sąžiningumu ir nešališkumu.

61 <http://www.mepa.org.mt/topics-planning>.

62 Maltos aplinkos planavimo agentūra, *Semma' Leħnek*, <http://www.mepa.org.mt/semma-leħnek>.