



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 18

ПРИЛОЖЕНИЕ

МАЛТА

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

МАЛТА

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. През 2008 г. Малта прие национална стратегия за борба с измамите и корупцията, чиято цел е да се създаде на нормативна, институционална и оперативна рамка, отразяваща местните изисквания и международните задължения. Стратегията беше изготвена от отдела за наблюдение на финансовото управление и дирекция „Вътрешен одит и разследвания“ на Министерството на финансите, определени като орган за изпълнение на стратегията. Документът имаше четири основни цели: изграждане на капацитет, комуникация, сътрудничество на национално равнище и международно сътрудничество. В момента Министерството на финансите е в процес на актуализиране на стратегията. Въпреки това различни области на политиката привлякоха внимание поради твърдения за корупция. При управлението на публичните средства от местните съвети и издаването на разрешителни за строителство и благоустройството на територията също се проявиха слабости¹. Вече предприетите реформи за решаване на проблемите в тези области представляват окуражаващо развитие, но все още е твърде рано за оценка на тяхната ефективност. Твърдението за корупция, което доведе до оставка на члена на Европейската комисия от Малта през 2012 г., задълбочи дебата относно корупцията в малтийската политика.

Нормативна уредба. Разпоредбите на Наказателния кодекс относно корупцията, по-специално въведените напоследък, като например тези относно международните престъпления, свързани с подкуп, подкупите в частния сектор и търговията с влияние, са в съответствие с Наказателната конвенция на ОИСР относно корупцията. Определението за длъжностно лице е достатъчно широко, като включва и служители в публичния сектор с делегирани правомощия². Законът за публичната администрация съдържа етичен кодекс, който се прилага за работещите в публичния сектор³. Законът за свобода на информацията има за цел насърчаването на прозрачността и отчетността на публичните администрации⁴.

Институционална рамка. Парламентът сформира през 2008 г. Специална комисия за укрепване на демокрацията, която да разгледа прозрачността и отчетността, публичното финансиране на политическите партии и конфликтите на интереси на членовете на парламента, парламентарните секретари и министрите⁵. Отдел „Икономическа престъпност“ на малтийската полиция, създаден през 1987 г., разследва престъпления, свързани с корупция, и ежегодно представя статистически данни от своите разследвания. Полицейските служители са подчинени на дисциплинарни правила и етичния кодекс, приложими за всички публични длъжностни лица. Отделът за борба с измамите и корупцията в рамките на департамента за вътрешен одит и разследвания (IAID) разглежда дейностите на правителството и осигурява вътрешни финансови разследвания, отделно от

1 През 2012 г. бивш кмет беше признат за виновен в искане на подкуп и осъден на една година затвор.

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 Глава 497, Първо приложение. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963>.

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

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

наказателните разследвания⁶. Националната служба за одит (NAO) има мандат да насърчава отчетността на публичните органи и да допринася за по-доброто управление на публичните ресурси. Тя има достъп до всички документи и записи, свързани с отчетите на одитираните органи⁷. Въпреки това разследващите институции се сблъскват с пречки при събирането на доказателства и свидетелски показания, като често разчитат на полицията да придвижи разследването на по твърденията за корупция. Постоянната комисия срещу корупцията (PCAC) и омбудсманът също играят роля, както е описано подробно в следващия раздел от настоящата глава.

Проучвания на общественото мнение

Изследване на нагласите. В специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, 83 % от запитаните са заявили, че корупцията е широко разпространен проблем в Малта (средната стойност за ЕС е 76 %), а 29 % заявяват, че са лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 26 %). 53 % смятат, че корупцията е особено широко разпространена сред длъжностните лица, които издават разрешения за строителство (средната стойност за ЕС е 43 %).

Личен опит в областта на корупцията. Според специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, през последните 12 месеца от 2 % от запитаните е било поискано или се е очаквало да платят подкуп (средната стойност за ЕС е 4 %).

Проучване сред представителите на бизнес средите. В проучването на Евробарометър сред представителите на бизнес средите, посветено на корупцията, 43 % от дружествата, участвали през последните три години в конкурси за възлагане на обществена поръчка, заявяват, че корупцията им е попречила да спечелят (средната стойност за ЕС е 32 %)⁸. Малтийските участници от бизнес сектора смятат, че следните практики са широко разпространени в областта на обществените поръчки: участие на оференти в подготвянето на спецификациите (48 %), неясни критерии за подбор или оценяване (48 %), конфликт на интереси при оценяването на офертите (58 %), спецификации, изготвени така, че на тях да могат да отговорят конкретни дружества (64 %), злоупотреби с основания за неотложност с цел да се обоснове използването на процедури, при които няма конкуренция, или на ускорени процедури (40 %), както и съглашателство при оферирание (48 %). Според 57 % от запитаните корупцията е широко разпространена при обществените поръчки, възлагани от държавни органи (средната стойност за ЕС е 56 %), а според 50 % това е така при поръчките, възлагани от органите на местната власт (средната стойност за ЕС е 60 %). Макар че не са непременно пряко свързани с корупцията, тези показатели илюстрират

6 Дирекция „Вътрешен одит и разследвания“ провежда вътрешни одити, а директорът ѝ представя доклад на постоянния секретар, на когото е подчинен одитираният. В едномесечен срок от получаването на такъв доклад постоянният секретар следва да даде инструкции на одитирания да отстрани всички слабости и съответно да информира директора. Директорът осигурява изготвянето на доклади за последващите мерки. Всяко подозрение за нередност или измама трябва да бъде докладвано на директора и ако той прецени, че нередността представлява престъпление, е длъжен да информира главния прокурор. Ако, от друга страна, нередността е от административен характер, директорът следва да информира постоянния секретар на одитирания. При изпълнение на своите функции директорът и служителите на дирекцията не подлежат на каквото и да е пряко или непряко влияние или контрол от страна на одитирания обект и не трябва от своя страна да оказват влияние или контрол върху одитирания. Съветът по вътрешен одит и разследвания наблюдава работата на дирекцията и гарантира нейната независимост. Глава 461 от Законите на Малта. Вторично законодателство, 461.02.

7 Националната служба за одит се оглавява от генерален одитор, назначен от президента в съответствие с резолюция на Камарата на представителите, подкрепена от гласовете на не по-малко от две трети от всички членове на парламента. При изпълнението на своите задължения генералният одитор не подлежи на ничие ръководство или контрол. Конституция, член 108(12).

8 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

рискови фактори, които увеличават уязвимостта от корупция в процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Съпътстващи проблеми

Обществени поръчки. Разпоредбите относно обществените поръчки обхващат договорите, възлагани от органи на централната или местната власт и институции, подчинени на публичното право⁹. Департамент „Договори“ отговаря за прилагането на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Неговият директор се подпомага от Общата комисия по договорите, а в случаите, в които се изисква специализиран експертен опит – от Специализираната комисия по договорите. Двете комисии са длъжни да съобщават за всички нередности, открити в хода на тръжната процедура, и да дават съответни препоръки. В контекста на европейския семестър за координация на икономическата политика за 2013 г. Съветът препоръча на Малта да подобри ефикасността и да намали продължителността на процедурите за обществени поръчки¹⁰. Обществени поръчки в областта на енергетиката привлякоха вниманието поради неотдавнашна полемика относно корупцията, както и във връзка с планове на малтийското правителство за реформи в тази област. В доклад на Национална служба за одит от юли 2013 г. бе изразена загриженост във връзка с удължаването на срока на договори за нефт от страна на държавното дружество Enemalta и увеличаването на ставките, дължими на изпълнителя¹¹. Вследствие на този доклад министърът на енергетиката поиска от началника на полицията да разследва договорите на Enemalta за доставки на гориво от 2008 г. насам. Комисията по публични сметки обсъди въпроса и правителството назначи бивш съдия да разследва твърденията, че горивата, закупени от Enemalta, не отговарят на договорните спецификации.

Частен сектор. В проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите 53 % от запитаните заявяват, че корупцията е проблем, когато се прави бизнес в Малта (средната стойност за ЕС е 43 %). В глобалния индекс на конкурентоспособността Малта е на 41-во място от общо 148 страни¹². Малта отчасти е транспонирала разпоредбите на Рамково решение 2003/568/ПВР относно отговорността на юридическите лица и е постигнала пълно съответствие с изискванията по отношение на пасивната корупция. Позицията на малтийското законодателство относно включването на субекти с нестопанска цел остава неясна¹³. Размерът на сенчестата икономика се оценява на 25,3 % от БВП през 2012 г.¹⁴.

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние. Законът за публичната администрация съдържа разпоредби относно конфликтите на интереси и приемането на подаръци и облаги¹⁵. През юли 2013 г. министрите и парламентарните секретари, в съответствие с действащия по отношение на тях етичен

9 Вторично законодателство, 174.04.

10 Препоръка 2013/С 217/15 на Съвета от 9 юли 2013 г.

11 Национална служба за одит, „Одитен доклад за изпълнението: Анализ на ефективността на Enemalta Corporation при доставките на гориво“. 16 юли 2013 г. <http://www.nao.gov.mt/loadfile.ashx?id=c5b06974-1496-4414-8304-cc66f270aaed>

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

13 COM(2011) 309 final, Брюксел, 6.6.2011 г.; 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 Глава 497, Първо приложение. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963>.

кодекс, представиха на парламента своите декларации за имуществено състояние¹⁶. При все това не съществува механизъм за мониторинг, който да гарантира спазването на етичния кодекс на министрите и парламентарните секретари или проверката на декларациите. Изразявани са опасения и относно явлението „въртящи се врати“ между публичния и частния сектор, което води до потенциални конфликти на интереси. Правителството е поело ангажимент да определи парламентарен комисар за стандартите, който да бъде одобрен от парламента, за да извършва независимо наблюдение на поведението и декларациите за имуществено състояние и интереси на членовете на парламента (включително кабинета), както и да провежда разследвания в случаите, когато това е необходимо¹⁷. Тези мерки имат за цел да отговорят на опасенията, че не се обръща достатъчно внимание на въпроса за конфликтите на интереси. През юли 2013 г. Парламентът прие изменения, чрез които да се даде възможност на министрите, парламентарните секретари и народните представители да участват в управителни съвети¹⁸.

Подаване на сигнали за нередности. Съгласно Закона за заетостта и трудовите отношения е престъпление да се налага наказание на лице за това, че е разкрило незаконни или корупционни практики¹⁹. Законът за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, влезе в сила през септември 2013 г. Прилаган спрямо публичния сектор и големите частни дружества, той цели да стимулира служителите да докладват за нарушения, включително за техните собствени²⁰.

Прозрачност при лобиране. Лобирането на е регулирано в Малта. Не съществува специално задължение за регистрация на лобисти или за докладване на контактите между длъжностни лица и лобисти. Етичният кодекс изисква от членовете на Камарата на представителите да обявяват пред нея връзките си с лица, пряко заинтересовани от законодателството²¹.

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Финансиране на политическите партии

В Малта почти не съществува прозрачност на финансирането на политическите партии²². Според проучването на Евробарометър сред бизнес средите за 2013 г. Малта е на второ място в ЕС по процентен дял (44 %) на дружествата, които считат, че финансирането на политически партии в замяна на обществени поръчки или влияние върху изготвянето на политиките е широко разпространено. Не се прилагат специфични правила относно финансирането на политическите партии. Анонимни дарения за партии и за предизборни кампании могат да се правят без ограничение, независимо от размера им. Всяка партия, представена в парламента, получава 100 000 евро годишно като пряка безвъзмездна помощ

16 Впоследствие някои министри нанесоха промени в декларациите си. Парламент на Малта, Етичен кодекс на министрите и парламентарните секретари <http://www.parliament.mt/codeofethics-ministers?l=1> Документ № 982 — Декларация за имуществено състояние за 2012 г., изготвена в съответствие с параграфи 48 и 49 от Етичния кодекс на министрите и парламентарните секретари на правителствата по време на единадесетия и дванадесетия мандат на парламента, 17 юли 2013 г. <http://www.parliament.mt/file.aspx?f=42424>.

17 През октомври 2013 г. парламентът (Предложение № 77) определи специална комисия, която да му представи предложения относно назначаването на комисар по стандартите, етичността и доброто поведение в обществения живот. На 16 декември 2013 г. специалната комисия представи законопроект. <http://www.parliament.mt/file.aspx?f=45245>.

18 Законопроект 9 от 2013 г. — законопроект за изменение относно функциите на членовете на парламента (други закони). <http://www.parliament.mt/billdetails?bid=431&l=1&legcat=13>.

19 Глава 452. Член 28. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8918&l=1>.

20 Закон за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25151&l=1>.

21 Етичен кодекс на членовете на Камарата на представителите. <http://www.parliament.mt/codeofethics-mp?l=1>.

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

за развитие на международните отношения. Това е единственото публично финансиране за политическите партии, отделно от непряката подкрепа, като например освобождаването от данъци и достъпа до медии. Няма ограничение за разходите на партиите. Таванът на разходите на кандидатите е нисък (1 400 евро) и често се счита, че отчетите на кандидатите не отговарят на реалността, което предизвиква неяснота по въпроса дали даренията за кандидатите са обявени и какво се счита за дарение за такива цели²³. В Малта липсват и подходящи счетоводни изисквания за политическите партии и изборните кампании, както и изисквания за публикуване на отчети, което би дало възможност за публичен контрол. Избирателната комисия се състои от членове, определени от двете основни политически партии, поради което се смята, че ѝ липсва независимост²⁴.

Липсата на законодателство в тази област дълго време беше предмет на дебат в Малта и беше изтъкната като недостатък от Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа²⁵. Тя препоръча да се преразгледат лимитите за разходите на кандидатите на изборите и да се въведе общо изискване за политическите партии, а кандидатите на изборите да обявяват всички индивидуални дарения (включително от непаричен характер) над определен праг, заедно с идентичността на донора. GRECO препоръча освен това да се забранят анонимните дарения и да се изисква от политическите партии да водят съответните счетоводни книги и сметки, които през подходящи интервали да се докладват по координиран начин и да се одитират отделно. Тя също така препоръча независимо наблюдение на финансирането на политическите партии и предизборните кампании, както и прилагане на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции²⁶. Тези препоръки бяха само частично възприети в проекта на Закон за политическите партии, който обаче не беше приет²⁷. Проектът на Закон за регулиране на учредяването, вътрешните структури, функционирането и финансирането на политическите партии и участието им в избори, внесен през януари 2012 г. от отделни депутати, автоматично отпадна с разпускането на парламента през януари 2013 г. Правителството подготвя нова версия, която да вземе под внимание препоръките на GRECO.

Наказателно преследване на корупцията.

Докато полицията приключи успешно някои наказателни производства, други организации се сблъскаха с предизвикателства при провеждането на задълбочени разследвания, тъй като не разполагат с необходимите средства, правомощия или ресурси. Омбудсманът докладва на Камарата на представителите, но неговите препоръки нямат обвързващ характер²⁸. Департаментът за вътрешен одит и разследвания извършва финансови разследвания при подозрение за корупция на държавни длъжностни лица, но няма правомощия за провеждане на наказателни разследвания. Комисията по публичните сметки (РАС), която е постоянна

23 Параграф

61.

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

24 Съгласно член 60 от Конституцията членовете на избирателната комисия се назначават от президента, като решението се съгласува с препоръката на министър-председателя, след като той се е консултирал с водача на опозицията. „При упражняването на функциите си съгласно настоящата Конституция избирателната комисия не подлежи на ръководство или контрол от страна на което и да е друго лице или орган“.

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

25 Съвет на Европа, Група държави срещу корупцията (2011), *Fighting Corruption: Political Funding: Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round* (Борба с корупцията: Политическо финансиране: Тематично преразглеждане в рамките на Третия кръг на оценка на GRECO). Страсбург: GRECO, 57212 г., стр. 9 – 10, параграф 14.

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.

28 Европейският омбудсман разследва и решава жалбите на гражданите, свързани с публични органи, и допринася за подобряване на качеството на публичната администрация.

<http://www.ombudsman.org.mt/index.asp?pg=missionstatement>.

парламентарна комисия, може да поиска от Националната служба за одит да разследва и докладва, но тя не разполага с достатъчен персонал и има проблем със свидетели, които отказват сътрудничество. Комисията се състои от максимум седем членове, избрани така, че опозицията да бъде справедливо и пропорционално представена. Ако комисията подозира престъпление, констатациите ѝ се докладват на главния прокурор и на началника на полицията за допълнително разследване²⁹.

Освен това, поради липсата на установени процедури за гарантиране на ефективно координиране при твърдения за корупция отговорността на институциите зависи в по-голяма степен от преценката на изпълнителния орган, което води до това сходни случаи да бъдат третирани по различен начин. В един случай правителството поиска Националната служба за одит (NAO) да разследва възможни нередности при възлагането на договор за разширяването на електроцентраля. NAO не разполагаше с необходимите правомощия за провеждане на такова разследване, при положение че основен свидетел отказваше да сътрудничи³⁰. Правителството не е задължено да предприеме последващи действия по заключенията на одитора. При друг случай правителството поиска полицията да разследва твърдения за корупция при обществена поръчка в една болница, в резултат на което бе произнесена присъда лишаване от свобода за подаването на сигнал, съдържащ неверни твърдения за корупция³¹.

Националната стратегия за борба с измамите и корупцията от 2008 г. предвиждаше създаването на координационен комитет, който да се състои от представители на органите, ангажирани в борбата срещу корупцията, и да направи преглед на съществуващите механизми за откриване на пропуски в координацията³². Изглежда нито комитетът, нито IAID, който е органът за изпълнение на стратегията, играят роля за осигуряването на вътрешна координация. Освен случаите, в които полицията или агенция инициират собствени разследвания, обичайна практика е също министри да възложат на определена агенция или на полицията разследване, без да са налице стандартни насоки за такова решение. Като алтернатива, министър може да назначи магистрат или *ad hoc* комисия, която да проведе разследване³³. Тези варианти включват също дискреция на министрите при номинирането на членовете на *ad hoc* комисията и при определянето на нейните компетенции.

Малтийската съдебна система традиционно се ползва с доверие. Съществува Етичен кодекс за съдебната система, а Комисията по правораздаване е компетентният орган за прилагането му³⁴. Въпреки това, през 2002 г. случай с подкупване на високопоставени лица накърни този положителен образ. Бивш председател на Върховния съд и друг бивш съдия, заседаващ в същия апелативен съд, бяха признати за виновни за получаване на подкупи в замяна на намаляване на наказанието на осъден трафикант на наркотици. И двамата получиха присъди лишаване от свобода.

29 Член 120д от Постоянните разпоредби на Камарата на представителите.

30 В предизборния манифест на новото правителство, встъпило в длъжност през март 2013 г., се обещава да бъдат разширени правомощията на генералния одитор за разследване – особено по отношение на свидетели, които отказват сътрудничество, и да се даде възможност за евентуалното използване на тези правомощия и за повторно разследване на минали случаи, които не са могли да бъдат проучени допълнително поради липса на сътрудничество от страна на свидетели.

31 Разследванията от страна на Националната служба за одит или други органи не изключват провеждането на собствено разследване или преследването на заподозрени лица от страна на полицията.

32 L-istrateġija Nazzjonali Kontra u l-frodi l-korruzzjoni (национална стратегия за борба с измамите и корупцията), стр. 39-41.

33 Закон за разследванията, Глава 273. <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8763>.

34 По искане на министър-председателя Комисията по правораздаване издава препоръки относно назначаването на съдиите и магистратите. Комисията решава също така дали на пръв поглед има основания за отзоваване на съдия или магистрат, когато в парламента е внесено предложение за импийчмънт.

Системата за гарантиране на интегритета в съдебната система се нуждае от повече внимание, както стана видно от случая на съдия и магистрат, отказали да подадат оставка като членове на Малтийския олимпийски комитет, въпреки че Комисията по правораздаване им е наредила да го направят³⁵. Въпросът предизвика по-широк дебат относно интегритета и конфликтите на интереси в съдебната система и евентуалното преразглеждане на настоящия механизъм за назначаване, чрез който президентът, като действа съгласувано с препоръката на министър-председателя, номинира лица за назначаване в съдилищата в съответствие с някои основни критерии, с възможност за консултации с Комисията по правораздаване.

През май 2013 г. Комисията за цялостна реформа на съдебната система („Комисия за реформата“) предложи да се създаде Комисия за назначенията в съдебната система (подлежаща на одобряване от президента), която да препоръчва на правителството назначаване или повишаване на членове на съдебната система по критерии за качество, включително интегритет, въз основа на покана за представяне на кандидатури, последвана от конкурс, състоящ се от публично провеждан писмен и устен изпит³⁶. Отделна Съдебна дисциплинарна комисия (която също се одобрява от президента) ще проучва случаите на наказание или отстраняване на членове на съдебната система. Съдебната система се противопоставя на тези предложения, тъй като те излизат извън мандата на Комисията за реформата. Според съдебната система тези предложения биха нарушили независимостта на съдебната система. Вместо това съдебната система се застъпва за това Комисията по правораздаване да получи право на инициатива, а не да чака в парламента да бъде внесено предложение за отстраняване³⁷. Комисията за реформата публикува окончателния си доклад през ноември 2013 г.³⁸.

GRECO препоръча премахването на някои несъответствия в малтийското право като това, че наказанието за опит за подкупване е по-строго отколкото наказанието за действително подкупване³⁹. Тя също така препоръча повишаване на санкцията за търговия с влияние (едно от обвиненията срещу бившия председател на Върховния съд), а с последните изменения на Наказателния кодекс съответно бяха съществено увеличени наказанията за търговия с влияние⁴⁰. Наказанията за съдии също бяха увеличени⁴¹. Освен това с измененията беше премахната давността за злоупотреба със служебно положение от страна на министри, парламентарни секретари, депутати, кметове, местни съветници и техните съучастници⁴².

Постоянната комисия срещу корупцията (Permanent Commission against Corruption – PCAC), специализиран орган, който се занимава изключително с разследването на предполагаеми или подозирани корупционни практики в публичната администрация, беше създадена през 1988 г.⁴³ и се състои от председател и двама членове, назначени от президента на Малта, по препоръка на министър-председателя след консултация с водача на опозицията. Съгласно

35 Съдията все пак е решил да не се кандидатира отново за председател на Олимпийския комитет, след като изтече мандатът му. Въпросният магистрат е положил клетва като съдия през юни 2013 г.

36 Комисия за цялостна реформа на съдебната система, Първи документ за обществена консултация. Май 2013 г. <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/Document%20for%20Public%20Consultation%20by%20the%20Commission%20for%20the%20Hollistic%20Reform%20of%20the%20Justice%20System.pdf>.

37 Съдебната система на Малта, съдии и магистрати, представят своите виждания. Август 2013 г. <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=90>.

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

39 Член 120 от Наказателния кодекс.

40 Акт IV от 2013 г., в сила от юни 2013 г. Наказанието за търговия с влияние е увеличено от 3 – 18 месеца на 3 – 6 години.

41 Член 117 от Наказателния кодекс.

42 Член 115 от Наказателния кодекс.

43 Акт XXII от 1988 г.

закона при упражняването на функциите си РСАС не подлежи на ръководство или контрол от страна на което и да е друго лице или орган⁴⁴. Председателят на РСАС трябва да бъде действащ или бивш магистрат или адвокат, а членовете ѝ не трябва да са били депутати или министри. Председателят и членовете се назначават за срок от пет години и не могат да бъдат отстранявани от длъжност, освен когато не са в състояние да изпълняват служебните си задължения поради инвалидност. РСАС може да разследва поведението на всеки държавен служител, включително министрите и парламентарните секретари, както и практиките и процедурите на правителствените отдели, местните власти, законодателните или други органи, в които правителството има контролно участие или ефективен контрол. РСАС също така инструктира, съветва и подпомага министрите и други длъжностни лица с цел превенция на корупцията. РСАС провежда разследвания по собствена инициатива или във основа на сигнали, подадени до нея от всяко лице и потвърдени под клетва. Комисията разполага с правомощия да призовава свидетели, да изисква досиета или други писмени доказателства и да търси съдействие от полицията⁴⁵.

Отправени бяха критики към институционалната уредба на РСАС. Освен че не разполага с достатъчно средства (бюджет от 84 000 евро), РСАС не може да назначава специалисти в собственото си качество по време на разследвания, а трябва да поиска от министър-председателя да направи това⁴⁶. В продължение на години тече дебат за възможните реформи за засилване на ролята на комисията в борбата срещу корупцията. През 2007 г. GRECO вече беше отбелязала, че „почти пет години след приемането на [Първия] доклад за оценка, не е взето никакво решение за даване на допълнителни правомощия на РСАС“⁴⁷.

През юли 2013 г. Комисията за реформата предложи РСАС да бъде закрыта⁴⁸. Според Комисията за реформата нито едно от 425-те разследвания, проведени от РСАС от създаването ѝ през 1988 г., не е довело до наказателно производство в съда. Като част от предложеното разделяне на функциите на главния прокурор Комисията за реформата препоръча разследването и наказателното преследване на корупцията да бъдат поверени на главния прокурор, който ще се ползва с конституционно гарантирана независимост на разследванията и ще разполага с отдел за разследвания, какъвто РСАС няма⁴⁹. Изглежда, че – както е предложено от Комисията за реформата – главният прокурор няма има изключителна специализация по случаи на корупция. Съдебната система реагира с предпазливо съгласие на някои процедурни и административни промени, предложени от Комисията за реформата. Въпреки това съдебната система изрази сериозно безпокойство относно предложените институционални реформи, особено онези, които биха ограничили функциите и правомощията на Комисията по правораздаването⁵⁰.

44 Закон за Постоянната комисия срещу корупцията, глава 326.

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

46 Освен РСАС, Комисията по публични сметки, полицията, главната прокуратура и съдебната система също имат ограничени ресурси и персонал.

47 Добавка към доклада относно съответствието на Малта (Първи кръг на оценка), приет от GRECO на нейното 34-то пленарно заседание (Страсбург, 16 – 19 октомври 2007 г.), Greco RC-I (2005) 3E.

48 Kummissjoni dwar Riforma Holistika fil Qasam tal-Gustizzja, *It-Tieni Dokument għall-Konsultazzjoni Pubblika*. Юли 2013 г. <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf>
Заклучителният доклад на Комисията за реформата беше публикуван през ноември 2013 г. <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*. юли 2013 г. <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf>, стр. 89 – 90.

50 The Judiciary Malta (интернет сайт на съдебната система на Малта) (2013 г.) *Judiciary reacts to second Commission report* (Съдебната система реагира на втория доклад на комисията) <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=93>.

Планиране на околната среда

Издаването на разрешения за градоустройствени дейности, най-вече на предприемачи на големи проекти, предизвика разногласия и полемика. В проучването на Евробарометър от 2013 г. 53 % от запитаните в Малта смятат, че корупцията е широко разпространена сред длъжностните лица, издаващи разрешения за строителство, което представлява най-висок процент в публичните институции на Малта⁵¹.

Отсъствието на закон за финансирането на партиите дава възможност даренията да не се декларират, което подхранва общественото възприятие, че голяма част от разрешенията не се издават по обективни критерии⁵². Въпреки че фактори, несвързани с корупцията, също биха могли да са от значение при формирането на отрицателните възприятия за Малтийския орган по проектиране на околната среда (Malta Environmental Planning Authority – MEPA), включително недоволство тогава, когато разрешения са отказани в съответствие с установената политика, отрицателните констатации на предходния одитор на MEPA по отношение на някои решения на този орган изглежда подкрепят общественото възприятие⁵³.

Твърденията за корупция обикновено се отнасят по-скоро за други нередности в процеса на вземане на решения, отколкото за пряко подкупване на длъжностни лица в MEPA⁵⁴. Досега няма доказан случай на пряка политическа намеса или натиск, въпреки че медийно разследване, потвърдено от предходния одитор на MEPA, разкри, че през последната седмица преди общите избори през 2008 г. Комисията за контрол на развитието (DCC) на MEPA е разгледала подозрително голям брой случаи (три пъти повече в сравнение със същия период на предходната година) и в 49 от 430 случая е издала разрешение за строителство, въпреки препоръката на съответния компетентен служител да не го прави.

Добри практики: реформа за преодоляване на уязвимостта от корупция в областта на планирането на околната среда и на предоставянето на разрешения за градоустройствени дейности

След започването на 9-месечна обществена консултация бе публикуван документ с предложение за реформа на MEPA⁵⁵. Планът се основаваше на четири основни принципа: последователност, ефективност, отчетност и правоприлагане. Това доведе до приемането на Закона за околната среда и за развитие на планирането от 2010 г., който съдържа разпоредби относно разкриването на конфликти на интереси на членове, служители и консултанти на MEPA. Недекларирането на интерес може да доведе до отстраняване от длъжност или прекратяване на договора⁵⁶. Като допълнителна предпазна мярка, съответните процедури и изслушвания се провеждат публично.

51 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

52 През 2010 г. проучване на обществената осведоменост, поръчано от MEPA, показва, че според 63 % от малтийците изборът на архитект от страна на кандидатите оказва пряко влияние върху решенията на MEPA.

53 Случаите включват предимно липса на обосновка за издаването на разрешения и отклоняване от установената политика. Сред най-известните случаи са нередовните разрешения за строеж на супермаркет (два случая, свързани с един и същ предприемач в различни населени места), които доведоха до колективната оставка на Комисията за контрол на развитието (DCC) в MEPA след отрицателното становище на одитора на MEPA; случаят Bahrija Villa (2009 г.), в който одиторът на MEPA отново констатира, че DCC е пренебрегнала политики и насоки на надлежно учредени органи на MEPA.

54 Има само един случай, все още в процес на разглеждане, в който се твърди, че служител на MEPA е поискал подкуп в замяна на издаването на сертификат за съответствие.

55 Проект за реформа на MEPA, 9 юли 2009 г. <https://opm.gov.mt/file.aspx?f=1224>.

56 Глава 504, член 16.

Освен това Законът за омбудсмана бе изменен, за да се позволи на омбудсмана да назначава членовете на Комисията за административните разследвания, които се считат за служители на парламента. Назначен е комисар по околната среда и планирането, който да разследва жалби, свързани с МЕРА, замествайки одитната служба на МЕРА⁵⁷. Тази структурна промяна е показателна, тъй като комисарят разполага със същите правомощия както омбудсманът и може например да изисква изготвянето на документи, призоваването на свидетели, както и доклад до парламента, когато е необходимо⁵⁸. Той разполага с много повече ресурси и е независим от МЕРА. Когато се разследва даден случай, МЕРА ще бъде информиран и ще му се предостави разумен срок, в който да направи изложения. Годишният доклад на омбудсмана ще включва раздел относно работата на комисаря по околната среда и планирането. Комисарят ще публикува редовно анализи на конкретни случаи, подобни на тези, публикувани от омбудсмана, както и *ad hoc* публикации относно важни принципи⁵⁹.

Съобщава се, че броят на жалбите е намалял от реформата на МЕРА насам. Реформата започна с преодоляването на големи закъснения при обработката, но също така доведе до укрепване на процеса на вземане на решения и го направи по-прозрачен с онлайн достъп до досиетата на МЕРА⁶⁰. Една от най-важните промени в закона е, че трети страни, които подават възражения, получиха повече права да оспорват решенията. Засиленото правоприлагане и възможността за оттегляне на разрешения увеличи възпиращия ефект, а по-строгото прилагане на установените политики доведе до по-голяма съгласуваност в процеса на вземане на решения. Новият апелативен трибунал също е пълноценна институция и е автономен спрямо МЕРА, докато при предишната система за обжалване преразглеждането се извършваше от същия съвет.

Съветът на МЕРА и Комисията за развитие и контрол вземат решения на открити за обществеността заседания. Заявленията се публикуват в регистър, качен на уебсайт, помещават се в медиите и се предоставят на местните съвети. Решенията относно всяко заявление се публикуват в реално време на уебсайта на МЕРА⁶¹.

През май 2013 г. правителството и МЕРА започнаха обществена консултация под наслов *Semma' Leĥnek* („Кажете си думата“) за това как да се опростят и рационализират системата за планиране и други процедури в МЕРА⁶². Предложенията на правителството за реформа включват разделяне на правомощията на МЕРА за планиране и издаване на екологични разрешения между две отделни агенции, което все още не е осъществено. През октомври 2013 г. МЕРА реши да подобри прозрачността чрез публикуване на имената на лицата, които внасят презентации или предложения за преразглеждане на местните планове.

3. БЪДЕЩИ СЪПКИ

Превенцията и борбата с корупцията бяха приоритет в Малта и доведоха до реформи, насочени към по-голяма прозрачност. Въпреки това финансирането на политическите партии продължава да бъде до голяма степен нерегулирано. Трябва да се подобри координацията между институциите, които разследват корупцията, за да се осигури рационален подход и ефективно събиране на доказателства. Необходимо е също

57 Член 20, параграф 1 от Правилника на комисаря по административни разследвания (функции), 2012 г.

58 Вж. също така член 19 от Закона за омбудсмана.

59 Пак там.

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

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

62 Malta Environment and Planning Authority, *Semma' Leĥnek* <http://www.mepa.org.mt/semma-lehnek>.

продължаване на усилията за подобряване на прозрачността на назначенията в съдебната система и на вземането на решения за планиране в областта на околната среда.

Следните въпроси се нуждаят от допълнително внимание:

- Въвеждане на задължения за обявяване и тавани на **политическите дарения**, забрана на анонимни дарения над един разумен праг, публикуване на независимо одитирани сметки на партиите и наблюдение от страна на изборителната комисиия за съответствие с изискванията за прозрачност.
- Определяне на ясни стандартни процедури и правила за разпределяне на случаите на твърдения за корупция сред компетентните **институции за борба с корупцията**. Подобряване на **координацията** между тези институции, за да се оптимизира събирането на доказателства. Приоритизиране на ефективното **разследване и наказателно преследване** на корупцията и, в случай че Постоянната комисиия срещу корупцията (PCAC) се запази, разширяване на нейните правомощия и предоставянето ѝ на правото да назначава свои собствени специалисти.
- Укрепване на **способността на съдебната система да разглежда дела за корупция** като се преразгледат **процедурите за назначаване и уволнение на съдии**, за да се осигурят прозрачен и основан на заслуги подбор и отстраняване, и като се изпълняват решенията на Комисията по правораздаване, с които е констатирано нарушение на етичния кодекс за съдебната система.
- Продължаване на реформите на **Малтийския орган по проектиране на околната среда (MEPA)**, за да се изгражда все по-голямо обществено доверие в неговата почтеност и безпристрастност.