



Brussel, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 18

**BIJLAGE**

**MALTA**

*bij het*

**corruptiebestrijdingsverslag van de EU**

---

## **MALTA**

### **1. INLEIDING – BELANGRIJKSTE KENMERKEN EN ACHTERGRONDEN**

#### ***Kader voor corruptiebestrijding***

**Strategische aanpak.** Malta heeft in 2008 een nationale strategie ter bestrijding van fraude en corruptie aangenomen, gericht op de invoering van een normatief, institutioneel en operationeel kader dat afgestemd is op de lokale vereisten en internationale verplichtingen. Deze strategie is opgesteld door de eenheid van het ministerie van Financiën die toezicht houdt op financieel beheer en het Directoraat interne audit, het orgaan dat is aangewezen om de strategie uit te voeren. Het document kent vier belangrijke doelstellingen: uitbreiden van de capaciteit, communicatie, nationale samenwerking en internationale samenwerking. Het ministerie van Financiën werkt de strategie momenteel bij. Beschuldigingen van corruptie hebben de aandacht echter naar bepaalde beleidsterreinen verschoven. Ook op het gebied van het beheer van overheidsmiddelen door lokale gemeenteraden en het verstrekken van bouwvergunningen en vergunningen voor de ontwikkeling van land zijn zwakke plekken geconstateerd<sup>1</sup>. Er zijn inmiddels hervormingen in gang gezet om deze problemen aan te pakken. Dit is een positieve ontwikkeling, maar het is nog te vroeg om de doeltreffendheid van deze maatregelen te beoordelen. Een beschuldiging van corruptie die uiteindelijk in 2012 tot het aftreden van de Maltese Eurocommissaris heeft geleid, heeft het debat over corruptie in de Maltese politiek doen oplaaien.

**Rechtskader.** Bepalingen in het Wetboek van Strafrecht met betrekking tot corruptie, met name die welke relatief recent zijn toegevoegd, zoals bepalingen met betrekking tot internationale omkoping, omkoping in de particuliere sector en ongeoorloofde beïnvloeding, zijn in overeenstemming met het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie van de OESO. De definitie van overheidsfunctionarissen is breed genoeg en omvat ook rijksambtenaren met gedelegeerde bevoegdheden<sup>2</sup>. In de wet inzake openbaar bestuur is een ethische code voor overheidspersoneel opgenomen<sup>3</sup>. De wet inzake vrijheid van informatie is erop gericht transparantie en verantwoordingsplicht bij de overheid te bevorderen<sup>4</sup>.

**Institutioneel kader.** Het Parlement heeft in 2008 een Speciale Commissie inzake het versterken van de democratie opgericht om zich te buigen over transparantie en verantwoordingsplicht, overheidsfinanciering van politieke partijen en belangenconflicten van parlementsleden, staatssecretarissen en ministers<sup>5</sup>. De in 1987 opgerichte Eenheid ter bestrijding van economische criminaliteit van de Maltese politie doet onderzoek naar corruptiemisdrijven en publiceert ieder jaar statistieken over de onderzoeken. Politieagenten zijn onderworpen aan tuchtregels en moeten zich houden aan een ethische code die voor alle overheidsfunctionarissen geldt. De Eenheid ter bestrijding van fraude en corruptie in het Departement voor interne audit en onderzoeken (IAID) toetst overheidsactiviteiten en verricht diensten op het gebied van intern financieel onderzoek, los van strafrechtelijke onderzoeken<sup>6</sup>. De nationale Rekenkamer (NAO) heeft de taak

---

<sup>1</sup> In 2012 is een voormalige burgemeester schuldig bevonden aan het vragen om steekpenningen en veroordeeld tot een jaar gevangenisstraf.

<sup>2</sup> [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).

<sup>3</sup> Hoofdstuk 497, Eerste uitvoeringsregeling.

<sup>4</sup> <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963>.

<sup>5</sup> Hoofdstuk 496, <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8962>.

<sup>6</sup> <http://www.parlament.mt/selectcommittee>.

<sup>6</sup> Het Directoraat interne audit en onderzoeken voert interne audits uit en de directeur van dit orgaan brengt hiervan verslag uit aan de secretaris-generaal onder wiens verantwoordelijkheid de gecontroleerde valt. Binnen één maand na ontvangst van een dergelijk verslag moet de secretaris-generaal de gecontroleerde instructies geven om alle tekortkomingen te verhelpen en de directeur hiervan op de hoogte brengen. De directeur schrijft vervolgens vervolgerslagen. Elk vermoeden van een onregelmatigheid of fraude moet aan de directeur worden gemeld en als de directeur van mening is dat de onregelmatigheid

verantwoording door overheidsfunctionarissen te bevorderen en een bijdrage aan een beter beheer van overheidsmiddelen te leveren. De kamer heeft toegang tot alle documenten en archieven die verband houden met de rekeningen van de gecontroleerde organen<sup>7</sup>. De onderzoeksinstanties ondervinden echter moeilijkheden bij het verzamelen van bewijsmateriaal, zoals getuigenverklaringen, en vertrouwen veelal op de politie om beschuldigingen van corruptie verder uit te zoeken. De Permanente Commissie tegen corruptie (PCAC) en de ombudsman spelen ook een rol, zoals later in dit hoofdstuk zal worden uitgelegd.

### *Opiniepeiling*

**Perceptie-enquêtes.** In de speciale Eurobarometer-enquête van 2013 over corruptie geeft 83 % van de respondenten aan dat corruptie een wijdverspreid probleem in Malta is (EU-gemiddelde 76 %) en zegt 29 % dat corruptie hun dagelijkse leven beïnvloedt (EU-gemiddelde 26 %). 53 % meent dat corruptie vooral veel voorkomt bij functionarissen die bouwvergunningen verstrekken (EU-gemiddelde 43 %).

**Ervaring met corruptie.** Volgens de speciale Eurobarometer-enquête van 2013 over corruptie werd 2% van de respondenten de afgelopen 12 maanden gevraagd steekpenningen te betalen of geacht deze te betalen (EU-gemiddelde 4 %).

**Enquêtes bij ondernemingen.** Bij de Eurobarometer-enquête onder bedrijven gaf 43 % van de bedrijven die in de afgelopen drie jaar geprobeerd hebben overheidsopdrachten in de wacht te slepen aan dat ze de opdracht niet hebben gekregen omdat er sprake van corruptie was (EU-gemiddelde 32 %)<sup>8</sup>. Maltese respondenten uit het bedrijfsleven menen dat de volgende praktijken wijdverbreid zijn bij openbare aanbestedingen: het betrekken van bidders bij het opstellen van specificaties (48 %), onduidelijke selectie- of evaluatiecriteria (48 %), belangenconflicten bij de beoordelingen van inschrijvingen (58 %), specificaties die worden toegesneden op bepaalde bedrijven (64 %), misbruik van bijzondere redenen ter rechtvaardiging van het gebruik van niet-concurrerende of versnelde procedures (40 %) en geheime afspraken bij offertes (48 %). 57 % meent dat corruptie wijdverbreid is bij openbare aanbestedingen die door de nationale overheid worden uitgeschreven (EU-gemiddelde: 56 %) en 50 % meent dat dat bij openbare aanbestedingen door lokale overheden het geval is (EU-gemiddelde: 60 %). Hoewel deze indicatoren niet direct iets met corruptie te maken hoeven te hebben, zijn het wel voorbeelden van risicofactoren die openbare aanbestedingen vatbaarder voor corruptie kunnen maken.

### *Achtergrond*

**Openbare aanbestedingen.** Op opdrachten die door centrale of lokale overheden en publiekrechtelijke organen worden toegewezen is regelgeving inzake openbare aanbestedingen van toepassing<sup>9</sup>. Het Departement voor opdrachten is verantwoordelijk voor het uitschrijven van openbare aanbestedingsprocedures. De directeur van dit departement wordt geassisteerd door het Comité Algemene Contracten en door het Comité Speciale Contracten als er speciale kennis

---

een strafbaar feit betreft, moet hij dit aan de procureur-generaal te melden. Als de onregelmatigheid echter van administratieve aard is, moet de directeur dit aan de secretaris-generaal van de gecontroleerde melden. De directeur en de functionarissen van het directoraat mogen tijdens het uitvoeren van hun taken niet direct of indirect door de gecontroleerde beïnvloed of gecontroleerd worden en mogen de gecontroleerde zelf ook niet beïnvloeden of controleren. De raad van het Departement interne audit en onderzoeken houdt toezicht op de werkzaamheden van het Directoraat en bewaakt de onafhankelijkheid ervan. Hoofdstuk 461 van de wetten van Malta. Secundaire wetgeving 461.02

<sup>7</sup> De nationale Rekenkamer wordt geleid door de auditeur-generaal die door de president wordt benoemd in overeenstemming met een resolutie van het Huis van Afgevaardigden en met de steun van ten minste twee derde van de leden van het Huis. De auditeur-generaal is bij het uitoefenen van zijn taken niet onderworpen aan de bevoegdheid of controle van andere personen. Grondwet, artikel 108, lid 12.

<sup>8</sup> Flash Eurobarometer 374 van 2013.

<sup>9</sup> Secundaire wetgeving 174.04

vereist is. De twee comités moeten alle onregelmatigheden die ze tijdens de aanbestedingsprocedure waarnemen, melden en relevante aanbevelingen doen. In het kader van het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid van 2013 heeft de Raad Malta aanbevolen de doeltreffendheid van de openbare aanbestedingsprocedures te verbeteren en deze korter te maken<sup>10</sup>. Openbare aanbestedingen in de energiesector zijn vanwege een recent corruptieschandaal onder de aandacht gekomen en de regering van Malta beraadt zich momenteel op plannen om op dit gebied hervormingen door te voeren. In een verslag uit juli 2013 uitte de Rekenkamer zijn zorgen over de oliecontracten die door het nationale nutsbedrijf Enemalta verlengd zijn en over een verhoging van de tarieven die aan de contractant moeten worden betaald<sup>11</sup>. Naar aanleiding van dit verslag heeft de minister van Energie de commissaris van politie verzocht de olie-aanbesteding van Enemalta vanaf 2008 te onderzoeken. Het Comité Overheidsboekhouding heeft de kwestie besproken en de regering heeft een voormalige rechter aangesteld om onderzoek te doen naar beschuldigingen dat door Enemalta gekochte brandstof niet aan de contractuele voorwaarden voldeed.

**Particuliere sector.** Bij de Eurobarometer-enquête onder bedrijven over corruptie van 2013 gaf 53 % aan dat corruptie bij het zakendoen in Malta een probleem is (EU-gemiddelde 43 %). In de mondiale index voor concurrentievermogen (Global Competitiveness Index) staat Malta van de 148 landen op de 41e plaats<sup>12</sup>. Malta heeft de bepalingen van Kaderbesluit 2003/568/JBZ betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen gedeeltelijk omgezet en voldoet volledig aan de eisen op het gebied van passieve corruptie. De houding van het Maltese recht ten opzichte van het opnemen van non-profitorganisaties blijft onduidelijk<sup>13</sup>. De omvang van de schaduw economie werd in 2012 geschat op 25,3 % van het bbp<sup>14</sup>.

**Belangenconflicten en bekendmaking van vermogensbestanddelen.** De wet inzake openbaar bestuur bevat bepalingen met betrekking tot belangenconflicten en het aannemen van schenkingen en voordelen<sup>15</sup>. In juli 2013 hebben ministers en staatssecretarissen op basis van de voor hen geldende ethische code hun vermogensverklaringen aan het parlement voorgelegd<sup>16</sup>. Er bestaat echter geen controlemechanisme om ervoor te zorgen dat ministers en staatssecretarissen zich aan de ethische code houden of om de verklaringen te controleren. Er zijn tevens zorgen geuit over de 'draaideur' tussen de openbare en de particuliere sector, die aanleiding tot belangenconflicten kan geven. De regering heeft toegezegd een Parlementaire Commissaris voor normen in het leven te roepen, die door het parlement moet worden benoemd om onafhankelijk toezicht op het gedrag en de vermogensverklaringen en verklaringen inzake belangenconflicten van parlementsleden (inclusief de regering) te houden en indien nodig onderzoeken uit te voeren<sup>17</sup>. Dergelijke maatregelen zijn erop gericht om de zorgen weg te nemen dat er niet genoeg gedaan is om belangenconflicten aan te pakken. In juli 2013 heeft het Parlement wijzigingen aangenomen

---

<sup>10</sup> Aanbeveling van de Raad 2013/C 217/15 van 9 juli 2013.

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

<sup>12</sup> [http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR\\_Rankings\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf).

<sup>13</sup> COM(2011) 309 definitief, Brussel, 6.6.2011; [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf).

<sup>15</sup> Hoofdstuk 497, Eerste uitvoeringsregeling. <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8963>.

<sup>16</sup> Sommige ministers hebben hun verklaringen hierna aangepast. Parlement van Malta, Ethische code voor ministers en staatssecretarissen <http://www.parlament.mt/codeofethics-ministers?l=1> Documentnummer: 982 — Vermogensverklaring over 2012 in overeenstemming met punten 48 en 49 van de Ethische code voor ministers en staatssecretarissen van regeringen in de elfde en twaalfde legislatuur, 17 juli 2013 <http://www.parlament.mt/file.aspx?f=42424>.

<sup>17</sup> In oktober 2013 heeft het Parlement (motie nr. 77) een speciale commissie benoemd die het Parlement advies moest geven over het in het leven roepen van een Commissaris voor normen, waarden en goed gedrag in het openbaar bestuur. Op 16 december 2013 presenteerde de speciale commissie een voorstel voor een wetsontwerp. <http://www.parlament.mt/file.aspx?f=45245>.

waardoor het voor ministers, staatssecretarissen en parlementsleden mogelijk wordt om in raden van bestuur plaats te nemen<sup>18</sup>.

**Klokkenluiders.** Volgens de wet inzake werkgelegenheid en arbeidsverhoudingen is het strafbaar om iemand nadeel te berokkenen omdat deze illegale of corrupte praktijken naar buiten heeft gebracht<sup>19</sup>. De wet inzake de bescherming van klokkenluiders is in september 2013 van kracht geworden. De wet is van toepassing op de openbare sector en grotere particuliere bedrijven en is erop gericht om werknemers aan te sporen wanpraktijken te melden, ook als ze die zelf hebben gepleegd<sup>20</sup>.

**Transparantie van lobbyactiviteiten.** Lobbyen is in Malta niet aan regels onderworpen. Er gelden geen specifieke verplichtingen voor het registreren van lobbyisten of het melden van contacten tussen overheidsfunctionarissen en lobbyisten. Een ethische code verplicht leden van het Huis van Afgevaardigden ertoe het Huis op de hoogte te stellen van banden met personen die rechtstreeks belang bij wetgeving hebben<sup>21</sup>.

## 2. AANDACHTSPUNTEN

### *Financiering van politieke partijen*

Er is in Malta amper sprake van transparante politieke financiering<sup>22</sup>. Volgens de Eurobarometer-enquête onder bedrijven van 2013 telt Malta van alle lidstaten in de EU het op één na hoogste percentage (44 %) bedrijven dat denkt dat het financieren van politieke partijen in ruil voor overheidsopdrachten of invloed op het beleid wijdverbreid is. Er gelden geen specifieke regels voor het financieren van politieke partijen. Anonieme donaties aan partijen en verkiezingscampagnes kunnen, ongeacht de hoogte ervan, zonder beperking worden gedaan. Elke partij met een vertegenwoordiging in het Parlement ontvangt jaarlijks een rechtstreekse subsidie van 100 000 EUR om internationale betrekkingen aan te knopen. Dit is naast indirecte steun zoals vrijstelling van belasting en toegang tot de media de enige overheidssubsidie die politieke partijen krijgen. Er worden geen grenzen aan de partijuitgaven gesteld. De limiet voor uitgaven van kandidaten is laag (1 400 EUR) en verslagen van kandidaten worden vaak geacht niet met de werkelijkheid overeen te stemmen, waardoor er verwarring ontstaat over het feit of donaties aan kandidaten worden gemeld en wat in dit kader als een donatie wordt beschouwd<sup>23</sup>. Er gelden in Malta bovendien geen boekhoudkundige vereisten voor politieke partijen en verkiezingscampagnes en het is niet verplicht om rekeningen te publiceren, zodat deze voor het grote publiek toegankelijk worden. De Kiescommissie bestaat uit leden die door de twee grootste politieke partijen worden benoemd en wordt derhalve niet onafhankelijk geacht<sup>24</sup>.

Het ontbreken van wetgeving op dit gebied is al geruime tijd onderwerp van discussie in Malta en de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (GRECO) heeft het als een

<sup>18</sup> Wetsontwerp 9 uit 2013, Wetswijziging inzake functies van parlementsleden (verschillende wetten). <http://www.parlament.mt/billdetails?bid=431&l=1&legcat=13>.

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

<sup>20</sup> Wet inzake de bescherming van klokkenluiders <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=25151&l=1>.

<sup>21</sup> Ethische code voor leden van het Huis van Afgevaardigden. <http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1>.

<sup>22</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292\\_Malta\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf) punt 65.

<sup>23</sup> Punt 61. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292\\_Malta\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf).

<sup>24</sup> Overeenkomstig artikel 60 van de grondwet worden de leden van de Kiescommissie door de president benoemd, die hierbij het advies van zijn vicepresident opvolgt nadat deze de oppositieleider heeft geraadpleegd. 'De Kiescommissie is bij het uitoefenen van haar taken uit hoofde van deze grondwet niet onderworpen aan de bevoegdheid of controle van andere personen'. <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>.

tekortkoming aangemerkt<sup>25</sup>. GRECO heeft geadviseerd om de uitgavenlimieten van verkiezingskandidaten te herzien en politieke partijen en verkiezingskandidaten er algemeen toe te verplichten alle individuele donaties (inclusief donaties van niet-geldelijke aard) boven een bepaalde grens te melden en de identiteit van de donor prijs te geven. GRECO heeft ook aanbevolen anonieme donaties te verbieden en politieke partijen ertoe te verplichten hun boekhouding en rekeningen correct te beheren, deze op gezette tijden op een gecoördineerde wijze te overleggen en onafhankelijk te laten controleren. GRECO heeft tevens aangeraden onafhankelijk toezicht op de financiering van politieke partijen en verkiezingscampagnes in te stellen en doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties in te voeren<sup>26</sup>. Deze aanbevelingen zijn slechts gedeeltelijk verwerkt in een ontwerpwet inzake politieke partijen, maar deze wet is nooit aangenomen<sup>27</sup>. In januari 2012 diende een individueel parlementslid een wetsontwerp in inzake de vorming, de interne structuren en het functioneren en financieren van politieke partijen en hun deelname aan verkiezingen, maar dit ontwerp kwam na de ontbinding van het parlement in januari 2013 automatisch te vervallen. De regering ontwerpt momenteel een nieuwe versie van de wet die de aanbevelingen van GRECO moet uitvoeren.

### ***Vervolg van corruptie***

Hoewel de politie erin geslaagd is enkele zaken met succes te vervolgen, hebben andere organisaties moeite om zaken grondig te onderzoeken omdat ze niet over de benodigde financiën, bevoegdheden of middelen beschikken. De ombudsman brengt verslag uit aan het Huis van Afgevaardigden, maar zijn/haar aanbevelingen zijn niet bindend<sup>28</sup>. Het Departement voor interne audit en onderzoeken voert financiële onderzoeken uit naar vermeende corruptie van overheidsfunctionarissen, maar is niet bevoegd om strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren. Het Comité voor de overheidsboekhouding (PAC), een permanent parlementair comité, kan de nationale Rekenkamer verzoeken een onderzoek in te stellen en hiervan verslag uit te brengen, maar heeft te kampen met een tekort aan medewerkers en getuigen die niet mee willen werken. Het Comité bestaat uit maximaal zeven leden en wordt zo gekozen dat er een evenredige vertegenwoordiging van oppositieleiden is. Als het Comité een strafbaar feit vermoedt, meldt het haar bevindingen aan de procureur-generaal en de commissaris van politie die de zaak vervolgens verder gaan uitzoeken<sup>29</sup>.

Het feit dat er geen vastgelegde procedures zijn om reacties op beschuldigingen van corruptie doeltreffend te coördineren maakt instellingen bovendien kwetsbaarder voor bestuurlijke willekeur, hetgeen ertoe leidt dat gelijke zaken op verschillende manieren worden behandeld. In één geval heeft de regering de Rekenkamer gevraagd onderzoek te doen naar mogelijke onregelmatigheden bij het toekennen van een opdracht voor het uitbreiden van een energiecentrale. De kamer beschikte niet over de benodigde bevoegdheden om een dergelijk onderzoek in geval van een onwillige getuige te doen<sup>30</sup>. De regering hoeft de conclusies van de auditeur niet op te volgen. In een ander geval heeft de regering de politie gevraagd onderzoek te doen naar beschuldigingen van corruptie bij aanbestedingen in een ziekenhuis, hetgeen heeft

<sup>25</sup> Raad van Europa, Groep van Staten tegen Corruptie (2011) *Fighting Corruption: Political Funding: Thematic Review of GRECO's Third Evaluation Round*. Strasbourg: GRECO, 57212, blz. 9-10, punt 14.  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_EN.pdf).

<sup>26</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292\\_Malta\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%292_Malta_Two_EN.pdf).

<sup>27</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%2911\\_Malta\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%2911_Malta_EN.pdf).

<sup>28</sup> De ombudsman onderzoekt en vindt een oplossing voor klachten van burgers over overheidsorganen en draagt bij aan de verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. <http://www.ombudsman.org.mt/index.asp?pg=missionstatement>.  
<sup>29</sup> Artikel 120E van het huishoudelijk reglement van het Huis van Afgevaardigden.

<sup>30</sup> In het verkiezingsmanifest van de nieuwe regering, die sinds maart 2013 aan de macht is, wordt beloofd om de onderzoeksbevoegdheden van de auditeur-generaal uit te breiden, vooral als getuigen niet mee willen werken, en deze bevoegdheden mogelijk ook in te zetten om oude zaken opnieuw te openen die niet verder onderzocht konden worden omdat de getuige niet mee wilde werken.

geleid tot een gevangenisstraf voor het falsificeren van het verslag waarin de beschuldiging van corruptie werd geuit<sup>31</sup>.

De nationale strategie ter bestrijding van fraude en corruptie uit 2008 voorziet in de oprichting van een Coördinatiecomité, bestaande uit vertegenwoordigers van organen die betrokken zijn bij de strijd tegen corruptie, dat de huidige mechanismen moet toetsen om gebreken in de coördinatie vast te stellen<sup>32</sup>. Noch het Comité, noch het IAID, het orgaan dat de strategie moet uitvoeren, lijkt intern een coördinerende rol te spelen. Los van de gevallen waarin de politie of een agentschap een eigen onderzoek instelt, is het ook algemeen gebruikelijk dat ministers een onderzoek aan een bepaald agentschap of de politie toe te wijzen, zonder dat hiervoor standaardrichtlijnen gelden. Een minister kan ook een magistraat of een ad hoc-commissie met de uitvoering van het onderzoek belasten<sup>33</sup>. Daarbij is het tevens mogelijk dat ministers de bevoegdheid hebben om de leden van de ad hoc-commissie te benoemen en de bevoegdheden van deze commissie te bepalen.

De rechterlijke macht heeft in Malta altijd veel vertrouwen genoten. Er geldt voor de rechterlijke macht een ethische code en een Commissie inzake rechtsbedeling heeft de bevoegdheid deze te handhaven<sup>34</sup>. In 2002 heeft een geruchtmakende omkopingszaak dit positieve beeld echter aangetast. Een voormalige opperrechter en een andere rechter die in hetzelfde Hof van Beroep zitting had, werden schuldig bevonden aan het aannemen van steekpenningen in ruil voor een lagere straf voor een veroordeelde drugshandelaar. Beiden werden veroordeeld tot gevangenisstraf.

Het systeem ter waarborging van de integriteit van de rechterlijke macht moet nader worden bekeken, zoals is gebleken uit de zaak van een rechter en een magistraat die het Olympisch Comité van Malta weigerden te verlaten nadat de Commissie inzake rechtsbedeling hen hiertoe had opgeroepen<sup>35</sup>. Deze kwestie veroorzaakte een brede discussie over integriteit en belangenconflicten binnen de rechterlijke macht en leidt mogelijk tot een herziening van het huidige benoemingsmechanisme waarbij de president, overeenkomstig het advies van de minister-president, personen op basis van bepaalde elementaire criteria als rechter benoemt en hij de mogelijkheid heeft om de Commissie inzake rechtsbedeling te raadplegen.

In mei 2013 heeft de Commissie inzake de holistische hervorming van het rechtssysteem ('Hervormingscommissie') voorgesteld een (door de president te benoemen) Commissie inzake de benoeming van rechters op te richten, die de regering adviseert over het benoemen of promoveren van leden van de rechterlijke macht op basis van kwalitatieve criteria waaronder integriteit. Eerst zou er een oproep tot het indienen van sollicitaties moeten plaatsvinden, waarna er een selectieprocedure zou volgen, bestaande uit openbare schriftelijke en mondelinge examens<sup>36</sup>. Een afzonderlijke (ook door de president benoemde) Justitiële Tuchtcommissie zou onderzoek moeten doen naar zaken waarbij leden van de rechterlijke macht bestraft of verwijderd moeten worden. De rechterlijke macht is tegen deze voorstellen omdat deze buiten het mandaat van de Hervormingscommissie vallen. Deze voorstellen doen volgens de rechterlijke macht afbreuk aan

---

<sup>31</sup> Onderzoeken door de Rekenkamer of andere instellingen beletten de politie niet haar eigen onderzoek in te stellen of verdachten te vervolgen.

<sup>32</sup> L-Istrateġija Nazzjonali kontra l-Frodi u l-Korruzzjoni (Nationale strategie ter bestrijding van fraude en corruptie), blz. 39-41.

<sup>33</sup> Wet inzake gerechtelijk onderzoek, Hoofdstuk 273.

<http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8763>.

<sup>34</sup> Op verzoek van de minister-president adviseert de Commissie inzake rechtsbedeling over de benoeming van rechters en magistraten. De commissie beslist tevens of er voldoende aanwijzingen zijn om een procedure te entameren om een rechter of magistraat uit zijn ambt te zetten als er in het Parlement een motie tot ontzetting uit het ambt is ingediend.

<sup>35</sup> De rechter heeft na het verstrijken van zijn termijn echter besloten zich niet nogmaals kandidaat te stellen voor de post van voorzitter van het Olympisch Comité. De betreffende magistraat is in juni 2013 als rechter beëdigd.

<sup>36</sup> Commissie inzake de holistische hervorming van het rechtssysteem, eerste document voor openbare raadpleging. Mei 2013.

<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>.

de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De rechterlijke macht pleit er daarentegen voor om de Commissie inzake rechtsbedeling de bevoegdheid te geven om initiatief te nemen en niet te wachten totdat er in het Parlement een motie tot afzetting wordt ingediend<sup>37</sup>. Het eindverslag van de Hervormingscommissie is in november 2013 gepubliceerd<sup>38</sup>.

GRECO heeft geadviseerd bepaalde discrepanties in de Maltese wetgeving weg te nemen, zoals het feit dat op een poging tot omkoping een strengere straf staat dan op omkoping zelf<sup>39</sup>. De groep heeft tevens geadviseerd de straf voor ongeoorloofde beïnvloeding (een van gronden waarop de voormalige opperrechter is aangeklaagd) te verhogen en recente wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht hebben de straffen voor ongeoorloofde beïnvloeding dienovereenkomstig aanzienlijk aangescherpt<sup>40</sup>. De straffen voor rechters zijn ook verhoogd<sup>41</sup>. Bovendien hebben de wijzigingen ertoe geleid dat er nu geen tijdslimieten meer gelden inzake ambtsmisbruik door ministers, staatssecretarissen, parlementsliden, burgemeesters, gemeenteraadsleden en hun medeplichtigen.<sup>42</sup>

De Permanente Commissie tegen corruptie (PCAC), een gespecialiseerd orgaan dat exclusief vermeende corruptiepraktijken in het openbaar bestuur onderzoekt, is in 1988 opgericht<sup>43</sup> en bestaat uit een voorzitter en twee leden, die door de president van Malta worden benoemd. Deze laatste volgt hierbij het advies van zijn minister-president, die daartoe eerst de oppositieleider heeft geraadpleegd. De PCAC is bij het uitoefenen van haar taken volgens de wet niet onderworpen aan de bevoegdheden of controle van andere personen<sup>44</sup>. De voorzitter van de PCAC moet een huidige of voormalige magistraat of advocaat zijn en de leden mogen geen parlementariër of minister zijn geweest. De voorzitter en de leden worden voor vijf jaar benoemd en kunnen niet uit hun ambt worden gezet, tenzij ze vanwege hun gezondheid niet in staat zijn om hun taken uit te oefenen. De PCAC kan onderzoek doen naar de gedragingen van alle overheidsfunctionarissen, inclusief ministers en staatssecretarissen, en naar de praktijken en procedures van overheidsdiensten, lokale overheden, officiële instanties of andere organen waar de regering een overheersend belang in heeft of feitelijke zeggenschap over uitoefent. Daarnaast instrueert, adviseert en assisteert de PCAC ministers en andere functionarissen op het gebied van corruptiepreventie. De PCAC voert op eigen initiatief onderzoeken uit of op basis van meldingen die ze van willekeurig welke persoon heeft ontvangen en die onder ede bevestigd zijn. De commissie mag getuigen oproepen, dossiers of ander bewijsmateriaal opvragen en de hulp van de politie inroepen.<sup>45</sup>

Op de institutionele structuur van de PCAC is kritiek uitgeoefend. Naast het feit dat de PCAC niet over genoeg middelen beschikt (de commissie heeft een begroting van 84 000 EUR), kan ze tijdens onderzoeken zelf geen specialisten aanstellen, maar moet ze de minister-president verzoeken dit te doen<sup>46</sup>. Er wordt al jaren gediscussieerd over mogelijke hervormingen om de rol van de commissie bij de bestrijding van corruptie te vergroten. In 2007 heeft GRECO al

---

<sup>37</sup> De rechterlijke macht van Malta, rechters en magistraten geven hun mening. Augustus 2013

<http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=90>.

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

<sup>39</sup> Artikel 120 van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>40</sup> Wet IV van 2013, van kracht sinds juni 2013. De straf voor ongeoorloofde beïnvloeding is verhoogd van 3-18 maanden naar 3-6 jaar.

<sup>41</sup> Artikel 117 van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>42</sup> Artikel 115 van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>43</sup> Wet XXII van 1988

<sup>44</sup> Wet inzake de Permanente Commissie tegen corruptie, Hoofdstuk 326.

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

<sup>46</sup> Niet alleen de PCAC, maar ook het Comité voor de overheidsboekhouding, de politie, het bureau van de procureur-generaal en de rechterlijke macht beschikken slechts over beperkte middelen en personeel.



opgemerkt dat 'bijna vijf jaar na goedkeuring van het [Eerste] Evaluatierapport nog geen beslissing is genomen omtrent het verder uitbreiden van de bevoegdheden van de PCAC<sup>47</sup>.

In juli 2013 heeft de Hervormingscommissie voorgesteld om de PCAC op te heffen<sup>48</sup>. De Hervormingscommissie constateerde dat geen van de 425 onderzoeken die de PCAC sinds haar oprichting in 1988 had uitgevoerd tot strafrechtelijke vervolging had geleid. Als onderdeel van de voorgestelde scheiding van de taken van de procureur-generaal stelde de Hervormingscommissie voor om het onderzoek naar en de vervolging van corruptie toe te vertrouwen aan een openbare aanklager wiens onafhankelijkheid constitutioneel gewaarborgd zou zijn en die de beschikking zou krijgen over een onderzoeksafdeling, iets waarover de PCAC niet beschikt<sup>49</sup>. Het lijkt erop dat de openbare aanklager zich niet exclusief met corruptiezaken gaat bezighouden, zoals de Hervormingscommissie had voorgesteld. De rechterlijke macht reageerde gematigd positief op enkele door de Hervormingscommissie voorgestelde procedurele en administratieve veranderingen. De rechterlijke macht uitte echter grote zorgen over voorgestelde institutionele hervormingen, met name de hervormingen die de taken en bevoegdheden van de Commissie inzake rechtsbedeling zouden inperken<sup>50</sup>.

### ***Ruimtelijke ordening***

Het verstrekken van bouwvergunningen, met name aan ontwikkelaars van grootschalige projecten, heeft aanleiding gegeven tot rivaliteit en controverse. Volgens de Eurobarometer-enquête van 2013 over corruptie denkt 53 % van de Maltese respondenten dat corruptie vooral veel voorkomt bij functionarissen die bouwvergunningen verstrekken. Dit is het hoogste percentage van alle openbare instellingen in Malta.<sup>51</sup>

Door het ontbreken van wetgeving op het gebied van partijfinanciering hoeven donaties niet gemeld te worden, hetgeen bij het grote publiek de indruk kan wekken dat grootschalige vergunningen niet op basis van objectieve criteria worden toegekend<sup>52</sup>. Hoewel er bij de negatieve beeldvorming rond de Maltese Autoriteit voor Milieuplanning (MEPA) ook factoren een rol kunnen spelen die niets met corruptie te maken hebben, bijvoorbeeld onvrede als vergunningen op basis van vastgesteld beleid worden afgewezen, lijken de negatieve conclusies van de voormalige auditeur van de MEPA met betrekking tot enkele beslissingen van de MEPA de indruk van het publiek te ondersteunen<sup>53</sup>.

<sup>47</sup> Appendix bij het Evaluatierapport over Malta (Eerste Evaluatieronde), aangenomen door GRECO tijdens diens 34e plenaire vergadering (Straatsburg, 16-19 oktober 2007), Greco RC-I (2005) 3E.

<sup>48</sup> Kummissjoni dwar Riforma Holistika fil Qasam tal-Gustizzja, *It-Tieni Dokument għall-Konsultazzjoni Pubblika*. Juli 2013. <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/KRHG/Documents/00%20Consultation%20Document%2029%2007%2013%20Final%20Versionx.pdf> Het eindverslag van de Hervormingscommissie is in november 2013 gepubliceerd. <https://opm.gov.mt/en/krhg/Documents/Rapport%20Finali.pdf>.

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

<sup>50</sup> De rechterlijke macht van Malta (2013) *De rechterlijke macht reageert op het tweede rapport van de commissie* <http://www.judiciarymalta.gov.mt/newsdetails?id=93>.

<sup>51</sup> Speciale Eurobarometer 397 van 2013.

<sup>52</sup> In 2010 onthulde een in opdracht van de MEPA gehouden onderzoek naar publiek bewustzijn dat 63 % van de Maltese bevolking denkt dat de keuze van de aanvrager voor een architect directe invloed op de beslissingen van de MEPA heeft.

<sup>53</sup> De zaken betroffen voornamelijk het ontbreken van verantwoording met betrekking tot verstrekken van vergunningen en het negeren van vastgesteld beleid. De bekendste zaken zijn de Illegale Supermarktvergunningen (twee zaken waarbij dezelfde ontwikkelaar op verschillende locaties betrokken is), die na het negatieve oordeel van de auditeur van de MEPA hebben geleid tot het aftreden van de voltallige Controlecommissie Ontwikkeling (DCC), en de zaak rond de Bahrija Villa (2009) waarin de auditeur van de MEPA wederom constateerde dat de DCC beleid en adviezen van de officiële organen van de MEPA had genegeerd.

De beschuldigingen van corruptie betreffen niet zozeer rechtstreekse omkoping van functionarissen van de MEPA, maar hebben veeleer te maken met andere onregelmatigheden in het besluitvormingsproces<sup>54</sup>. Er is tot op heden geen bewijs geleverd voor directe politieke inmenging of druk, hoewel uit onderzoek van de media, bevestigd door de voormalige auditeur van de MEPA, is gebleken dat de Controlecommissie Ontwikkeling (DCC) van de MEPA in de laatste week voor de landelijke verkiezingen van 2008 een verdacht hoog aantal zaken heeft behandeld (drie keer meer dan in dezelfde periode in het jaar daarvoor) en dat de DCC in 49 van de 430 gevallen een bouwvergunning heeft verstrekt terwijl de verantwoordelijke ambtenaar dit had afgeraden.

***Goede praktijken: hervorming om de kwetsbaarheid voor corruptie bij ruimtelijke ordening en het verstrekken van bouwvergunningen te verminderen***

*Na een negen maanden durende openbare raadpleging is een voorstel tot hervorming van de MEPA gepubliceerd<sup>55</sup>. Het plan was gebaseerd op vier basisprincipes: consistentie, doeltreffendheid, verantwoording en handhaving. Het resulteerde in de aanneming van de wet inzake de planning van milieu en ontwikkeling van 2010, die bepalingen bevat met betrekking tot het melden van belangenconflicten door leden, medewerkers en adviseurs van de MEPA. Nalaten om een belang te melden, kan leiden tot ontzetting uit het ambt of beëindiging van de arbeidsovereenkomst<sup>56</sup>. Als aanvullende waarborg worden alle relevante procedures en hoorzittingen in het openbaar gehouden.*

*Bovendien werd de wet inzake de ombudsman aangepast om de ombudsman in staat te stellen commissarissen voor administratieve onderzoeken te benoemen, die als ambtsdragers van het parlement beschouwd worden. Er is een commissaris voor milieu en planning benoemd om klachten met betrekking tot de MEPA te onderzoeken. Deze commissaris komt in de plaats van de auditeur van de MEPA<sup>57</sup>. Dit is een ingrijpende structurele verandering aangezien de commissaris dezelfde bevoegdheden heeft als de ombudsman en bijvoorbeeld kan eisen dat er documenten worden overlegd en getuigen worden opgeroepen en indien nodig verslag aan het parlement kan uitbrengen<sup>58</sup>. Hij beschikt over meer middelen en opereert onafhankelijk van de MEPA. Indien er onderzoek naar een zaak wordt gedaan, wordt de MEPA hiervan op de hoogte gesteld en krijgt de MEPA een redelijke termijn om opmerkingen te maken. Een gedeelte van het jaarverslag van de ombudsman zal gewijd zijn aan het werk van de commissaris voor milieu en planning. De commissaris publiceert tevens regelmatig annotaties, die op die van de ombudsman lijken, en eenmalige publicaties over belangrijke beginselen<sup>59</sup>.*

*Sinds de hervorming van de MEPA lijkt het aantal klachten te zijn afgenomen. De hervorming is begonnen met het aanpakken van de grote vertragingen bij de verwerking, maar heeft daarnaast ook het besluitvormingsproces versterkt en dankzij de online toegang tot de MEPA-archieven transparanter gemaakt<sup>60</sup>. Een van de belangrijkste wetswijzigingen bestaat erin dat derde opposanten nu meer bevoegdheden hebben gekregen om beslissingen aan te vechten. Strengere handhaving en de mogelijkheid tot het intrekken van vergunningen hebben geleid tot een grotere afschrikwekkende werking, terwijl een strengere toepassing van bestaand beleid voor meer consistentie in het besluitvormingsproces heeft gezorgd. Het nieuwe College van Beroep is*

<sup>54</sup> In slechts één, nog lopende zaak heeft een functionaris van de MEPA naar verluidt om steekpenningen gevraagd in ruil voor het verstrekken van een nalevingsverklaring.

<sup>55</sup> Een blauwdruk voor de hervorming van MEPA, 9 juli 2009 <https://opm.gov.mt/file.aspx?f=1224>.

<sup>56</sup> Hoofdstuk 504, Artikel 16.

<sup>57</sup> Regel 20, lid 1 van de Regels voor Commissarissen voor Administratieve Onderzoeken (Taken), 2012.

<sup>58</sup> Zie ook Artikel 19 van de Wet inzake de ombudsman

<sup>59</sup> Ibid.

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

*bovendien een permanent orgaan en opereert onafhankelijk van de MEPA, in tegenstelling tot het voorgaande systeem van beroep dat gebaseerd was op een heroverweging door dezelfde raad.*

*De Raad van Bestuur van de MEPA en de Controlemissies Ontwikkeling nemen hun beslissingen tijdens openbare vergaderingen. Aanvragen worden in een register bijgehouden, op de website gepubliceerd, in de media bekendgemaakt en beschikbaar gesteld aan gemeenteraden. Beslissingen over aanvragen worden direct op de website van de MEPA weergegeven<sup>61</sup>.*

In mei 2013 zijn de regering en de MEPA een openbare raadpleging gestart onder de naam *Semma' Leħnek* ('Geef uw mening') om te weten te komen hoe het planningsysteem en andere procedures bij de MEPA vereenvoudigd en gestroomlijnd zouden kunnen worden<sup>62</sup>. De hervormingsvoorstellen van de regering voorzien in de toedeling van de planning- en milieubevoegdheid van de MEPA aan twee afzonderlijke agentschappen, die echter nog niet heeft plaatsgevonden. In oktober 2013 heeft de MEPA besloten om de transparantie te verhogen door de namen te publiceren van personen die versies van lokale plannen of voorstellen tot herziening ervan indienen.

### 3. TOEKOMSTIGE STAPPEN

Preventie en bestrijding van corruptie hebben in Malta prioriteit gekregen, hetgeen geleid heeft tot hervormingen die meer transparantie moeten garanderen. De financiering van politieke partijen is echter amper gereguleerd. De coördinatie tussen instellingen die onderzoek naar corruptie doen, moet verbeterd worden, zodat een gestroomlijnde aanpak gegarandeerd kan worden en bewijsmateriaal op een doeltreffende manier verzameld kan worden. Er moeten tevens gewerkt blijven worden aan het verbeteren van de transparantie van benoemingen in de rechterlijke macht en besluitvorming in de ruimtelijke planning.

De volgende punten vereisen nadere aandacht:

- Het invoeren van verplichte openbaarmaking en limieten op het gebied van **politieke schenkingen**, een verbod op anonieme schenkingen boven een redelijke grens, de publicatie van door een onafhankelijke accountant gecontroleerde partijrekeningen en het toezicht van de Kiescommissie op het naleven van de eisen op het gebied van transparantie.
- Het definiëren van duidelijke standaardprocedures en regels voor het verdelen van vermeende gevallen van corruptie tussen de bevoegde **instanties voor corruptiebestrijding**. Het verbeteren van de **coördinatie** tussen deze instanties, zodat bewijsmateriaal op de meest optimale wijze verzameld kan worden. Het toekennen van prioriteit aan het **onderzoeken en vervolgen** van corruptie en het uitbreiden van de bevoegdheden van de Permanente Commissie tegen Corruptie (PCAC) door deze de bevoegdheid te geven eigen specialisten te benoemen, indien het parlement besluit deze commissie in stand te houden.
- Het versterken van de **mogelijkheden van de rechterlijke macht om corruptiezaken af te handelen** door de herziening van de **procedures voor het benoemen en ontslaan van rechters**, zodat er een transparante en op verdienste gebaseerde selectie en ontzetting uit het ambt van rechters gegarandeerd kan worden en door de tenuitvoerlegging van beslissingen van de Commissie inzake rechtsbedeling waarbij een schending van de ethische code voor de rechterlijke macht is geconstateerd.

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

<sup>62</sup> Maltese Autoriteit voor Milieuplanning, *Semma' Leħnek* <http://www.mepa.org.mt/semma-leħnek>.

- Voortzetting van de hervorming van de **Maltese Autoriteit voor Milieuplanning (MEPA)** om het vertrouwen van het grote publiek in de integriteit en onpartijdigheid van dit orgaan verder te versterken.