

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

6113/14  
ADD 12

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 12
Dalykas:	ES kovos su korupcija ataskaitos PRIEDAS. ITALIJA

---

Delegacijoms pridedamas Komisijos dokumentas COM(2014) 38 final Annex 12.

---

Pridedama: COM(2014) 38 final Annex 12



EUROPOS  
KOMISIJA

Briuselis, 2014 02 03  
COM(2014) 38 final

ANNEX 12

**PRIEDAS**

**„ITALIJA“**

*prie*

**ES kovos su korupcija ataskaitos**

---

# ITALIJA

## 1. IŽANGA. PAGRINDINIAI ASPEKTAI IR APLINKYBĖS

### *Kovos su korupcija sistema*

**Strateginis požiūris.** Pastaruosius du dešimtmečius Italijos strateginis požiūris į kovą su korupcija iš esmės buvo grindžiamas baudžiamosiomis priemonėmis. 2012 m. lapkričio 6 d. buvo priimtas naujas kovos su korupcija įstatymas, kuriuo siekiama užtikrinti darnesnę požiūrį į kovos su korupcija politikos priemones ir viešajame administravime pradėti taikyti geresnes prevencines priemones ir padidinti atskaitomybę<sup>1</sup>. 2013 m. rugsėjo mėn. Nacionalinė kovos su korupcija tarnyba (ital. *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità (CIVIT)*) patvirtino Viešojo administravimo departamento parengtą trejų metų nacionalinį kovos su korupcija planą<sup>2</sup>. Šiame veiksmų plane vadovaujama į riziką orientuotu požiūriu, labiausiai susitelkiant ties viešajam administravimui skirtomis prevencinėmis ir skaidrumo priemonėmis; be to, jame nustatytos kelios lengviau korupcinio pobūdžio veiksmus padedančios nustatyti priemonės. Taip pat pateikiama keletas veiklos rezultatų rodiklių, tačiau priemonių įgyvendinimo terminai tiksliai nenustatyti. Pagal naują teisės aktu numatytą išsamią sistemą daug prevencijos užduočių tenka viešojo administravimo įstaigoms ir reikia didelių pastangų, siekiant užtikrinti veiksmingam įgyvendinimui reikiamus pajėgumus. Taip pat gali pritrūkti Nacionalinės kovos su korupcija tarnybos (CIVIT) pajėgumų, kad ambicingos kovos su korupcija politikos priemonės būtų įgyvendinamos ryžtingai.

**Teisinė sistema.** 2013 m. birželio mėn. Italija ratifikavo Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvenciją dėl korupcijos ir Civilinės teisės konvenciją dėl korupcijos<sup>3</sup>. 2012 m. Italijos vyriausybė, atsižvelgdama į dideles su korupcija susijusias problemas, matomas iš suvokimo tyrimų<sup>4</sup> ir gausių aukšto lygio korupcijos atvejų tyrimų<sup>5</sup>, pradėjo naujas kovos su korupcija reformas. Siekdama, kad naujas kovos su korupcija įstatymas būtų tikrai priimtas, Vyriausybė pasiūlė balsuoti dėl pasitikėjimo ja. Įstatymas buvo priimtas 2012 m. lapkričio 6 d.<sup>6</sup> Naujuoju įstatymu siekiama pakeisti Italijos viešojo administravimo tarnautojų mąstyseną ir, *inter alia*, užtikrinti: centrinio, regioninio ir vietos lygmens kovos su korupcija politikos priemonių glaudesnę koordinavimą; didesnę dėmesį prevencijai; prievolę visoms viešosioms institucijoms priimti ir taikyti sąžiningumo užtikrinimo planus; platesnę baudžiamosios teisės nuostatų taikymo korupcinio pobūdžio nusikalstamoms veikoms sritį; griežtesnes sąžiningumo taisykles renkamiems tarnautojams; viešųjų išlaidų skaidrumą; prieigą prie informacijos ir pan.<sup>7</sup>. Vis dėlto

1 2012 m. lapkričio 6 d. įstatymas Nr. 190 „Dėl korupcijos ir pažeidimų viešojo administravimo įstaigose prevencijos ir baudžiamųjų priemonių“.

2 [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

4 Žr. skyrių „Nuomonių apklausa“.

5 Išsamesnė informacija pateikiama toliau.

6 2012 m. lapkričio 6 d. įstatymas Nr. 190 „Dėl korupcijos ir pažeidimų viešojo administravimo įstaigose prevencijos ir baudžiamųjų priemonių“.

7 Įstatyme, *inter alia*, nurodoma už bendrą šios srities politikos įgyvendinimą atsakinga Nacionalinė kovos su korupcija tarnyba (ši užduotis teko *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità CIVIT*), išplečiama korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos aprėptis, priėmus naują nuostatą, apimančią ir aktyviają nusikalstamos veikos šalį, kriminalizuojama prekyba poveikiu, taip pat kriminalizuojama korupcija privačiame sektoriuje ir padidinamos įvairiausio korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų baudžiamosios sankcijos. Jame taip pat nustatytos naujos korupcinio pobūdžio nusikalstamos veikos (kaip antai nederamas skatinimas skirti arba pažadėti pinigų ar kitokios naudos (ital. *induzione indebita a*

įstatyme liko tam tikrų neaptartų dalykų. Jame nenustatyta nei naujų senaties taisyklių, nei naujų baudžiamosios teisės nuostatų dėl apgaulingo apskaitos tvarkymo ir savo paties pinigų plovimo (ital. *autoriciaggio*). Jame nenumatyta balsų pirkimo pažeidimų. Baudžiamosios nuostatos dėl kyšininkavimo ir korupcijos jame dar labiau atskiriamos, dėl to praktikoje gali tekti susidurti su dviprasmybėmis ir sumenkinti galimybes patraukti baudžiamojon atsakomybėn<sup>8</sup>. Be to, naujos nuostatos dėl korupcijos privačiame sektoriuje ir pranešėjų apsaugos yra neišsamios, kaip išsamiau paaiškinama toliau. 2013 m. Europos ekonominės politikos koordinavimo semestro dokumente Taryba rekomendavo Italijai sustiprinti korupcijos baudžiamųjų priemonių teisinę sistemą ir peržiūrėti senaties terminus reglamentuojančias taisykles<sup>9</sup>.

**Institucinė sistema.** Ilgą laiką Italijoje pagrindinės kovos su korupcija šauklės buvo vien teisėsaugos, prokuratūros ir teisminės institucijos bei, tam tikrais atvejais, Audito rūmai. Audito rūmai dėl savo veiklos, kuri apima veiksmingą kontrolę, ir gana išskirtinių traukimo baudžiamojon atsakomybėn siekiant gauti žalos, patirtos dėl viešojo administravimo įstaigų nuostolių, atlyginimą įgaliojimų atliko svarbų vaidmenį įgyvendinant kovos su korupcija politikos priemones, taip pat nustatytas naujajame kovos su korupcija įstatyme. 2011 m. „Transparency International“ ataskaitoje dėl nacionalinės sąžiningumo sistemos nurodyta, kad Audito rūmai, teisėsaugos ir teisminės institucijos bei rinkimų komisijos palyginti gerai kovoja su korupcija<sup>10</sup>. Tačiau bendras viešojo administravimo įstaigų, Parlamento, Vyriausybės, kovos su korupcija tarnybų, politinių partijų, verslo atstovų, Ombudsmeno ir žiniasklaidos gebėjimas kontroliuoti korupciją įvertintas palyginti prastai<sup>11</sup>.

## *Apklausa*

**Suvokimo tyrimai.** 2013 m. „Eurobarometro“ specialiojo tyrimo dėl korupcijos<sup>12</sup> duomenimis, 97 proc. Italijos respondentų (antroji pagal dydį procentinė dalis ES) mano, kad korupcija jų šalyje yra plačiai paplitusi (ES vidurkis – 76 proc.), o 42 proc. teigia, kad kasdieniame gyvenime asmeniškai susiduria su korupcija (ES vidurkis – 26 proc.). 88 proc. Italijos respondentų pritaria tam, kad kyšininkavimas ir naudojimas ryšiais dažnai yra lengviausias būdas gauti tam tikrų viešųjų paslaugų (ES vidurkis – 73 proc.). Nepasitikėjimas viešosiomis institucijomis yra plačiai paplitęs. Iš to paties tyrimo rezultatų matyti, kad didžiausią nepasitikėjimą kelia toliau nurodyti viešosios tarnybos ir sektorių atstovai: politinės partijos, nacionalinio, regioninio ir vietos

---

*dare o promettere utilità*)), draudžiama rinkti asmenis, paskutinės instancijos teismo sprendimu pripažintus kaltais už nusikaltimą viešojo administravimo srityje, ir padidinta vadovaujančias pareigas einančių asmenų atskaitomybė už korupcinių veiksmų prevencijos ir baudžiamąsias priemones. Juo administravimo įstaigos įpareigos parengti kovos su korupcija veiksmų planą, priimamos griežtesnės viešųjų išlaidų skaidrumo nuostatos ir sudaromos geresnės sąlygos susipažinti su informacija ir turto deklaracijomis (pvz., duomenų apie politinių įgaliojimų turinčių pareigūnų – renkamų tarnautojų ir kitų nacionalinio, regioninio ir vietos lygmens politikos formavimo įgaliojimus turinčių asmenų – turto atskleidimas). Jame numatyta materialinė atsakomybė už viešojo administravimo įstaigos reputacijai padarytą žalą, numatyti etikos kodeksai, priimtos pranešėjų apsaugos nuostatos ir sugriežtintos kai kurios interesų konfliktų ir nesuderinamumo atvejų (numačius veiklos pertraukas) bei patraukimo drausminėn atsakomybėn nuostatos.

8 Naujame įstatyme bendresniais terminais apibūdinus vieno pobūdžio nusikalstamą veiką ji apibrėžta konkrečiau ir pagrįsčiau (pvz., „kyšininkavimas“ pakeistas „nederamu skatinimu skirti arba pažadėti pinigų ar kitokios naudos“).

9 2013 m. liepos 9 d. Tarybos rekomendacija 2013/C 217/11.

10 [http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy\\_2011](http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/italy_2011).

11 Vertinime padaryta išvada, kad Italijos nacionalinė sąžiningumo sistema nėra pakankamai tvirta ir nurodyta, kad korupcija „gali klestėti beveik visose srityse, nes valstybės institucijos turi tokią autonomiją, kad neatitinka atskaitomybės ir sąžiningumo standartų.“

12 2013 m. „Eurobarometro“ specialusis tyrimas Nr. 397.

lygmens politikai<sup>13</sup>, viešųjų pirkimų sutartis skiriantys tarnautojai ir statybos leidimus išduodantys tarnautojai.

**Korupcijos patirtis.** 2013 m. „Eurobarometro“ specialiajame tyrime dėl korupcijos Italijos tiesioginio susidūrimo su kyšininkavimu rezultatai yra geresni nei ES vidurkis: tik 2 proc. respondentų teigia, kad praėjusiais metais jų buvo prašoma sumokėti kyšį arba iš jų buvo tikimasi, kad jie tai padarys (ES vidurkis – 4 proc.).

**Verslo tyrimai.** 92 proc. 2013 m. „Eurobarometro“ įmonių korupcijos tyrime<sup>14</sup> dalyvavusių Italijos verslininkų mano, kad favoritizmas ir korupcija Italijoje kenkia verslo konkurencijai (ES vidurkis – 73 proc.); 90 proc. teigia, kad kyšininkavimas ir naudojimasis ryšiais dažnai yra lengviausias būdas gauti tam tikrų viešųjų paslaugų (ES vidurkis – 69 proc.), o 64 proc., kad pasiekti sėkmę versle galima tik turint politinių ryšių (ES vidurkis – 47 proc.). Pagal 2013–2014 m. pasaulinį konkurencingumo indeksą didžiausios valdymo Italijoje problemos yra viešųjų lėšų iššvaistymas dėl korupcijos, favoritizmas valstybės tarnautojams priimant sprendimus ir mažėjantis visuomenės pasitikėjimas politikų etikos vertybėmis<sup>15</sup>.

### **Pagrindinės problemos**

**Numatomas korupcijos poveikis.** Italijos audito rūmai nurodė, kad bendros tiesioginės korupcijos sąnaudos kasmet sudaro 60 mlrd. EUR (maždaug 4 proc. BVP). 2012 ir 2013 m. Audito rūmų pirmininkas pakartojė savo susirūpinimą dėl korupcijos poveikio nacionalinei ekonomikai<sup>16</sup>. Ji padarė poveikį šalies ekonomikai, jau ir taip patyrusiai ekonomikos krizės padarinius. *Ad hoc* komisijos<sup>17</sup>, įsteigtos atlikti tyrimą ir parengti skaidrumo ir korupcijos prevencijos viešojo administravimo įstaigose pasiūlymų, 2012 m. ataskaitoje nurodyta, kad, be Audito rūmų įvertintų tiesioginių korupcijos sąnaudų, ekonomikos srityje dar patiriama ir netiesioginių jos sąnaudų (pvz., dėl administracinio vilkinimo, viešosios tarnybos neveiksmingumo, neveiksmingų ar nereikalingų viešųjų darbų ar paslaugų, sumenkusio konkurencingumo ir sumažėjusių investicijų)<sup>18</sup>. Didelio masto viešųjų darbų atveju įvertinta, kad netiesioginė žala sudaro maždaug 40 proc. viešojo pirkimo kainos. Šešėlinės ekonomikos plėtros tyrimais įvertinta, kad ji 2012 m. sudarė 21,5 proc. Italijos BVP<sup>19</sup>.

**Informavimas apie pažeidimus.** Kovos su korupcija įstatymu pirmą kartą priimtos apie korupcijos atvejus viešajame sektoriuje pranešusių asmenų apsaugos nuostatos. Nuostatos taikomos valstybės tarnautojams, kurie praneša apie pažeidimus su sąlyga, kad pranešdami jie nešmeižia arba neįžeidžia kieno nors garbės ir orumo ar nepažeidžia privatumo. Informaciją tarnautojai gali atskleisti tik savo viršininkui, teisminei institucijai arba Audito rūmams. Pranešėjų tapatybė negali būti atskleista be jų sutikimo. Vis dėlto šios nuostatos yra bendro pobūdžio ir neišsamios: jomis neatsižvelgiama į visus informavimo aspektus arba į visus susidarius tokioms

13 Remiantis Europos Komisijos užsakytu ir 2010 m. gruodžio mėn. paskelbtu valdymo kokybės tyrimu, kuriame valdymo problemos nagrinėtos iš regioninės perspektyvos, regioniniai skirtumai Italijoje, palyginti su kitomis valstybėmis narėmis, yra didžiausi: joje yra regionų gerokai viršijančių ir gerokai atsiliekančių nuo ES valdymo kokybės rezultato vidurkio. 2013 m. Europos valdymo kokybės indeksas, kuriame atsižvelgta į padidėjusį Europos šalių, regionų ir respondentų skaičių, patvirtino šiuos faktus (<http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>).

14 2013 m. „Eurobarometro“ greitoji apklausa Nr. 374.

15 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf).

16 [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011/](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011/).

17 Tai Vyriausybės įsteigta komisija, kurios nariai yra teisėjai ir akademinės bendruomenės atstovai.

18 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

19 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

aplinkybėms naudotinus apsaugos būdus. Be to, informavimas privačiajame sektoriuje liko nereglamentuotas. Siekiant užtikrinti visiškai veiksmingą pranešėjų apsaugos sistemą, reikėtų imtis papildomų priemonių, išaiškinti informavimo kelių galimybes, apsaugos priemones ir geriau apie jas informuoti.

**Lobistinės veiklos skaidrumas.** Lobistinė veikla Italijos įstatymais nereglamentuojama. Nėra prievolės registruoti lobistų arba pranešti apie viešojo sektoriaus tarnautojų ir lobistų ryšius.

**Žiniasklaida.** Spaudos gebėjimas pranešti apie korupcijos atvejus gana geras<sup>20</sup>, tačiau praeityje žiniasklaidos, ypač elektroninės žiniasklaidos, nepriklausomumas ir nuosavybė kėlė daug sunkumų, visų pirma dėl ilgalaikio beveik monopolio<sup>21</sup>. Pastaruoju metu šios srities rinkos konkurencija šiek tiek sustiprėjo. Pagal organizacijos „Freedom House“ spaudos laisvės indeksą Italija įvertinta prastai ir priskirta prie šalių, kurių spauda vertinama „iš dalies laisva“<sup>22</sup>.

## 2. PAGRINDINĖS PROBLEMOS

### *Aukšto lygio korupcija ir sąsajos su organizuotu nusikalstamumu*

Traukimas baudžiamojon atsakomybėn už korupciją yra veiksmingos ir atgrasomos kovos su korupcija sistemos įtikimumo garantas. Visuomenės suvokimo tyrimas rodo, kad abejojama šioje srityje taikomų sankcijų atgrasomuoju poveikiu. Kaip matyti iš 2013 m. „Eurobarometro“ specialiojo tyrimo dėl korupcijos<sup>23</sup>, tik 27 proc. Italijos respondentų mano, jog buvo iškelta pakankamai baudžiamųjų bylų, kad žmonės būtų atgrasyti nuo kyšininkavimo.

Europos Tarybos valstybių prieš korupciją grupės (GRECO) ir EBPO parengtose ataskaitose nurodoma, kad bendroji baudžiamosios teisės aktų sistema yra sukurta. Tačiau joje yra trūkumų, dėl kurių stiprėja nuomonė, kad už korupciją beveik nebaudžiama, ir kurie trukdo kelti baudžiamąsias bylas ir sėkmingai baigti jų nagrinėjimą<sup>24</sup>.

Kaip matyti iš tyrimų ir korupcijos atvejų skaičiaus, šiuo metu Italijoje tiek nacionaliniu, tiek regioniniu mastu ypač domimasi politikos, organizuoto nusikalstamumo ir verslo atstovų ryšiais, renkamų ir skiriamų tarnautojų sąžiningumu. 2010 m. Demokratijos studijų centro atliktame tyrime teigiama, kad Italijos pavyzdys geriausiai parodo, kaip glaudžiai yra susiję organizuotas nusikalstamumas ir korupcija<sup>25</sup>. Remiantis tyrimu, būtent socialinėje, ekonominėje ir politinėje srityse išplitusi korupcija pritraukia organizuotas nusikalstamas grupes, o ne organizuotas nusikalstamumas lemia korupciją. Pasak Italijos prokurorų, mafijos ir korupcijos sąsajos vis dar akivaizdžios, net ir tuose regionuose, kurie tradiciškai nėra organizuotų nusikalstamų grupuočių teritorija.

20 2010 m. Visuotinio sąžiningumo ataskaitoje žiniasklaidos gebėjimas pranešti apie korupcijos atvejus įvertintas 89 balais iš 100 (<https://www.globalintegrity.org/global/the-global-integrity-report-2010/italy/>).

21 Europos Žmogaus Teisių Teismas taip pat priėmė Italijai nepalankų sprendimą „*Centro Europe 7 srl ir Di Stefano prieš Italiją*“ byloje, nes buvo pažeistas Europos žmogaus teisių konvencijos 10 straipsnis (Saviraiškos laisvė) dėl transliacijos teisės aktų, kenkusių konkurencijai rinkoje ([http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{"itemid":\["001-111399"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111399#{)).

22 <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press>.

23 2013 m. „Eurobarometro“ specialusis tyrimas Nr. 397.

24 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf).

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

25 Korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo sąsajų tyrimas. Demokratijos studijų centras, 2010 m. [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

Pastaraisiais metais visuomenė ypač domėjosi gausiais įtarimų korupcija ir neteisėtu rinkimų ir partijų finansavimu tyrimais, į kuriuos buvo įtraukti žinomi politikai ir regiono lygmens renkami tarnautojai. Dėl to nemažai tarnautojų teko atsistatydinti, o viename regione net reikėjo surengti pirmalaikius rinkimus, ir Vyriausybė priėmė nutarimą paleisti savivaldybių tarybas dėl įtarimų ryšiais su mafijos grupuotėmis. Vien 2012 m. pranešta apie kelių regioninio lygmens politikų nusikalstamų veikų tyrimus ir kardomuosius areštus beveik pusėje iš 20 Italijos regionų. Taikant Įstatymą Nr. 221/1991<sup>26</sup> Italijoje buvo paleista 201 savivaldybės taryba, nuo 2010 m. 28 tarybos (daugiausiai Italijos pietuose, bet kelios ir šiaurėje) buvo paleistos dėl įtarimų ryšiais su organizuotomis nusikalstamomis grupuotėmis. Taip pat būta atvejų, kad kai kuriems tokiose bylose iškeltiems kaltinimams senaties terminas suėjo iki nagrinėjimo teisme pabaigos.

Dėl kelių korupcijos atvejų pastaraisiais metais taip pat buvo priversti atsistatydinti partijų lyderiai ir atsakingi nariai. Daugeliu atvejų jie buvo įtariami netinkamu partijos lėšų naudojimu. Daugiau kaip 30 buvusio Parlamento narių buvo arba yra įtariami dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų arba neteisėto partijų finansavimo. Kai kurie šių atvejų dar tebetiriami arba nagrinėjami teisme, o kai kurie Parlamento nariai jau pripažinti kaltais pirmosios instancijos teismo sprendimu. Tam tikrais atvejais bylos buvo nutrauktos dėl suėjusio senaties termino arba dėl to, kad tam tikra veika buvo dekriminalizuota. Kai kurių bylų senaties terminai suėjo pirmiau nei teismas priėmė galutinį sprendimą. Reikėtų paminėti vieną atvejį, kai buvo tiriami Parlamento nario ryšiai su „Camorra“ (*Casalesi* nusikalstama grupuotė) dėl jo rinkimų kampanijos finansavimo mainais už nacionaliniu lygmeniu daromą politinį poveikį, visų pirma nuodingųjų atliekų perdirbimo srityje. Italijos Parlamentas du kartus nepritarė įtariamam Parlamento nario kardomajam areštui (atsisakė atimti teisinę neliečiamybę). 2013 m. pradžioje, rinkimų į Parlamentą kampanijos metu buvo parengta peticija. Ją pasirašė daugiau kaip 150 000 piliečių ir 878 rinkimų kandidatai, pasižadėdami priimti veiksmingesnį naują kovos su korupcija įstatymą<sup>27</sup>.

Sukurti teisinę sistemą, kuri užtikrintų veiksmingą sudėtingų bylų nagrinėjimo ir sprendimų priėmimo teisme procedūrą, buvo trukdoma įvairiais būdais. Keletu atvejų Parlamentas priėmė arba bandė priimti teisės aktus *ad personam*, naudingus politikams, kurie buvo kaltinamaisiais baudžiamosiose bylose, tarp jų ir bylose dėl korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų. Vienas pavyzdys būtų įstatymo „Dėl trumpo senaties termino“ (ital. *prescrizione breve*) projektas. Jį priėmus būtų padidėjusi bylų, kuriose kaltinamieji anksčiau neteisti, nutraukimo grėsmė<sup>28</sup>. Kitas pavyzdys būtų įstatymas, kuriuo leidžiama sustabdyti baudžiamosios bylos dėl tam tikros kategorijos aukšto rango tarnautojų nusikalstamų veikų, padarytų prieš kadenciją arba jos metu, nagrinėjimą iki kadencijos pabaigos<sup>29</sup>. Vėliau nustatyta, kad įstatymas prieštaravo Konstitucijai<sup>30</sup>. Pagal kitą 2010 m. priimtą įstatymą Ministrų Tarybos nariai turėjo galimybę pasinaudoti „teisėto sutrukdymo“ priežastimi neatvykti į baudžiamosios bylos nagrinėjimą teisme<sup>31</sup>. Šios nuostatos buvo paskelbtos prieštaraujančiomis Konstitucijai<sup>32</sup>. Čia reikėtų paminėti ir tam tikros nusikalstamų veikų, kaip antai 2002 m. tam tikros apgaulingo apskaitos tvarkymo formos<sup>33</sup>, dekriminalizavimą.

26 75 tokie atvejai buvo nustatyti Kampanijoje, 49 Sicilijoje ir 34 Kalabrijoje.

27 *Riparte Il Futuro*: <http://www.riparteilfuturo.it/petizione/>.

28 *Ex-Cirielli* įstatymas: <http://leg16.camera.it/561?appro=715&II+c.d.+%22processo+breve%22+%28A.C.+3137%29>.

29 2008 m. įstatymas Nr. 128, <http://leg16.camera.it/561?appro=677>.

30 Konstitucinio Teismo sprendimas Nr. 262/2009, <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do?jsessionid=5F85228828EDDCABC6A33FB0A18C7FD2>.

31 2010 m. balandžio 7 d. įstatymas Nr. 51 „Dėl teisėto sutrukdymo (*Legittimo Impedimento*) taisyklių.“

32 Konstitucinio Teismo sprendimas Nr. 23/2011, [temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf](http://temi16/corte%20costituzionale%2023%202011.pdf).

33 Įstatymo galią turintis potvarkis Nr. 61/2002, <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/02061.dl.htm>.

Teigiamas postūmis buvo naujasis kovos su korupcija įstatymas ir vėliau 2012 m. pabaigoje Vyriausybės priimtas nutarimas dėl draudimo kandidatuoti į valstybės tarnybą asmenims, kurie galutiniu teismo sprendimu pripažinti kaltais dėl korupcinio pobūdžio nusikaltimo arba kitokio nusikaltimo viešojo administravimo srityje<sup>34</sup>. Pagal nutarimą draudimas kandidatuoti galioja du kartus ilgiau nei atitinkama bausmė ir bet kuriuo atveju ne trumpiau kaip šešerius metus. 2013 m. pradžioje taip pat buvo priimtas įstatymo galią turintis potvarkis dėl draudimo (laikino arba nuolatinio priklausomai nuo paskirtos bausmės) dirbti valstybės tarnyboje asmenims, galutiniu arba negalutiniu teismo sprendimu pripažintiems kaltais dėl nusikaltimo, įskaitant korupciją, viešojo administravimo srityje<sup>35</sup>. Kovos su korupcija įstatymo nerenkamumo nuostatos buvo pritaikytos buvusiam ministrui pirmininkui ir Parlamento nariui, pripažintam kaltu dėl mokesčių slėpimo, ir jis buvo pašalintas iš Senato. Be to, taikant tas pačias nuostatas buvo sustabdyti vienos Italijos srities pirmininko įgaliojimai, kai jis buvo pripažintas kaltu dėl piktnaudžiavimo tarnyba. Taikant teisės akto nuostatas dėl Parlamento nario mandato atšaukimo, jį galutinai pripažinus kaltu, reikalingas tų Parlamento rūmų, kuriems Parlamento narys priklauso, balsavimas dėl galutinai pripažinto kaltu Parlamento nario mandato atšaukimo.

Be minėtųjų nuostatų, kitų centrinio arba regioninio lygmens renkamiems tarnautojams taikomų Etikos kodeksų nėra. Interesų konflikto srityje nėra priimta jokių konkrečių jo nebuvimo tikrinimo mechanizmų. Tokiais renkamiems tarnautojams skirtais elgesio kodeksais, papildytais sankcijais, pažeidus etikos taisykles, reglamentuojančiomis nuostatomis, būtų sugriežtintos sąžiningumo ir atskaitomybės normos, o neetiškas, viešajam interesui kenkiantis elgesys būtų baudžiamas įvairiomis ne baudžiamosios teisės sankcijomis. Tokiais savireguliaciniais sprendimais būtų galima užtikrinti ir veiksmingesnį sąžiningumo taisyklių taikymą, nes būtų atsižvelgta į išrinktiems tarnautojams taikytinų ne baudžiamosios teisės sankcijų ypatumus, palyginti su kitos kategorijos valstybės tarnautojams (skiriamiems tarnautojams, valstybės tarnautojams ir pan.) taikytinomis sankcijomis.

### ***Politinių partijų finansavimas***

Italijoje politinės partijos yra finansuojamos tiek iš viešųjų, tiek iš privačiųjų šaltinių (šiuo metu viešasis finansavimas gali sudaryti ne daugiau kaip 80 proc. partijos išteklių). 2012 m. kovo mėn. GRECO nustatė esminių Italijos politinių partijų finansavimo teisinės sistemos ir praktikos trūkumų<sup>36</sup>. Grupė padarė išvadą, kad dėl šių trūkumų sudaromos sąlygos piktnaudžiauti ir nesuteikiama pakankamai garantijų veiksmingai nustatyti ir atskleisti galbūt netinkamą poveikį partijos finansavimui. Valdžios institucijos tik retkarčiais ir formaliai kontroliuoja politinių partijų finansavimą; kontrolę vykdo trys skirtingos ribotus įgaliojimus turinčios institucijos ir savo veiklos tarpusavyje arba su teisėsaugos institucijomis jos nekoordinuoja. Taigi, Parlamento audito valdyba tikrina politinių partijų metines finansines ataskaitas, Audito rūmų valdyba yra atsakinga už politinių partijų rinkimų išlaidas, o Regioninė rinkimų garantijų valdyba tikrina kandidatų rinkimų išlaidas.

GRECO paragino politines partijas parengti vidaus kontrolės sistemas ir atlikti nepriklausomą savo sąskaitų auditą. Iš politinių partijų nereikalaujama rengti konsoliduotųjų finansinių ataskaitų. Šiuo metu politinių partijų teikiamose finansinėse ataskaitose nepateikiama išsamios jų finansinės

34 2012 m. gruodžio 31 d. Įstatymo galią turintis potvarkis, [http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-01-04&atto.codiceRedazionale=13G00006).

35 2013 m. balandžio 8 d. Įstatymo galią turintis potvarkis Nr. 39, [http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-19&atto.codiceRedazionale=13G00081&elenco30giorni=false).

36 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

veiklos apžvalgos. GRECO taip pat rekomenduoja politinių partijų finansų skaidrumą užtikrinti gerokai sumažinant nepriklausomiems kandidatams ir politinėms partijoms nustatytas slenkstines vertes, kurių neperžengus rėmėjo tapatybė visuomenei neatskleidžiama. Taip pat ji rekomendavo uždrausti anonimiškai dovanoti lėšų<sup>37</sup>.

Šiuo metu įstatymuose nustatytos sankcijos apima baudas ir rinkimų išlaidų atlyginimo sustabdymą. Juose taip pat apibūdinta nusikalstama neteisėto partijų finansavimo veika. 2012 m. ataskaitoje GRECO pažymėjo, kad dabartinio sankcijų už finansavimo taisyklių pažeidimą režimo atgrasomasis poveikis pasirodė nepakankamas ir rekomendavo persvarstyti galiojančias administracines ir baudžiamąsias sankcijas už politinių partijų finansavimo taisyklių pažeidimus, siekiant užtikrinti, kad jos būtų veiksmingos, proporcingos ir atgrasomos<sup>38</sup>.

2013 m. gruodžio mėn. Vyriausybė priėmė nutarimą dėl laipsniško viešojo finansavimo panaikinimo<sup>39</sup> ir jo pakeitimo per trejų metų laikotarpį individualiais piliečių įnašais, kuriuos vėliau bus galima atskaityti iš mokesčių<sup>40</sup>. Nutarime taip pat pateikiamos griežtų procedūrų dėl partijų įstatų ir biudžeto skaidrumo nustatymo gairės. Tačiau juo nesprenžiamos kai kurios GRECO nurodytos problemos dėl vidaus kontrolės priemonių griežtumo, privačių aukojamų lėšų viršutinės ribos arba taikytinų sankcijų atgrasomojo poveikio. Neseniai Audito rūmams suteikti įgaliojimai tikrinti regioninių politinių grupių finansavimą.

## **Senatis**

Senaties klausimas nuolat kėlė susirūpinimą dėl bendros Italijos korupcijos atvejų tyrimo ir nagrinėjimo teisme sistemos. Pagal Italijos teisę taikomas senaties terminas ir ilgai trunkantys nagrinėjimai teisme, senaties terminui taikomos taisyklės ir skaičiavimo metodai, lankstumo trūkumas norint laikinai sustabdyti ir nutraukti senaties skaičiavimą bei absoliučiojo senaties termino, kurio suėjimo negalima nutraukti arba sustabdyti, egzistavimas buvo ir toliau yra daugelio bylų nutraukimo priežastis<sup>41</sup>. 2013 m. liepos mėn. Europos semestro dokumentuose Italijai skirtose rekomendacijose Taryba pasiūlė persvarstyti galiojančias senaties terminus reglamentuojančias taisykles, nes tai iš esmės sustiprintų korupcijos baudžiamųjų priemonių teisinę sistemą.

Remiantis 2010 m. „Transparency International“ tyrimu dėl senaties termino poveikio korupcijos byloms ES, nagrinėjamoju laikotarpiu (2005–2010 m.) iš dešimties tirtų korupcijos atvejų dėl senaties termino buvo užbaigtas vos vienas tyrimas<sup>42</sup>. Neatrodo, kad nuo to laiko padėtis būtų pagerėjusi, nepaisant nuolat 2009–2013 m. GRECO<sup>43</sup> ir EBPO<sup>44</sup> išsakomo susirūpinimo.

37 Šiuo metu slenkstinė vertė siekia 50 000 EUR.

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_Two_EN.pdf).

39 T. y. pirmaisiais metais po įstatymo priėmimo finansavimą sumažinti iki 60 proc., antraisiais metais iki 50 proc., trečiaisiais iki 40 proc., o dar kitais visiškai panaikinti.

40 <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaiglio.asp?d=71338>.

41 Čia turima omeny ir byla prieš buvusį ministrą pirmininką, kuri buvo nutraukta, nes 2012 m. vasario mėn. suėjo senaties terminas. Byla buvo susijusi su įtarimais korupcija teisme nagrinėjant bylą prieš buvusį ministrą pirmininką, įtariamą sumokėjusį 600 000 USD kyšį užsienio teisininkui, kad šis liudytų keliuose ankstesniuose teismo procesuose prieš tą patį kaltinamąjį. Nagrinėjimas teisme truko penkerius metus iki suėjo senaties terminas. Kiti toje pačioje nusikalstamoje veikoje dalyvavę kaltinamieji (t. y. aktyvioji korupcijos veikos šalis) buvo pripažinti kaltais pirmosios instancijos teismo sprendimu (sprendimas apeliaciniame teisme nepakeistas). Vis dėlto, kai ši šalis pateikė antrąjį apeliacinį skundą, senaties terminas taip pat suėjo. Visai neseniai didelio masto byloje, iškeltoje vienam regiono tarybos pirmininko pavaduotojui, kai kuriems kaltinimams korupcija taip pat suėjo senaties terminas.

42 „Laikas baigėsi. Senaties terminas ir korupcijos tyrimas ES šalyse“ (angl. *Timed Out: Statutes of Limitations and Prosecuting Corruption in EU countries*).

43 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Italy_EN.pdf).

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)7\\_Italy\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)7_Italy_One_EN.pdf);

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

Remiantis vienu tyrimu<sup>45</sup>, 2007 m. maždaug 11,14 proc. baudžiamųjų bylų Italijoje senaties terminas suėjo jas nagrinėjant teisme, 2008 m. tokie atvejai sudarė 10,16 proc. Tyrime nurodytų kitų valstybių narių to paties ataskaitinio laikotarpio vidurkis buvo nuo 0,1 iki 2 proc. EBPO duomenys rodo, kad nuo 2011 m. senaties terminas suėjo 30 iš 47 kyšininkavimu užsienyje kaltinamų asmenų (t. y. 62 proc.).

Prieš įsigaliojus naujam kovos su korupcija įstatymui, tradicinio korupcinio pobūdžio nusikalstamai veikai<sup>46</sup> taikytas santykinis maždaug šešerių metų<sup>47</sup> senaties terminas<sup>48</sup>, o absoliutusias senaties terminas buvo septyneri su puse metų<sup>49</sup>. 2005 m. senaties taisyklių reforma pakeitė jos termino apskaičiavimo taisykles, kad nukeliant senaties terminą būtų atsižvelgiama į kaltinamojo ankstesnį teistumą<sup>50</sup>. Pirmą kartą nusikaltusiems asmenims dėl sunkinančių aplinkybių senaties terminas nukeliamas nebuvo. Svarbiausias ir esminis galiojančių taisyklių trūkumas yra tas, kad pirmosios instancijos teisme priėmus nuosprendį senaties terminas skaičiuojamas toliau (t. y. kol priimamas galutinis teismo sprendimas). Kadangi nagrinėjimas teisme vyksta gana lėtai, būna atvejų, kai dėl senaties nutraukiamos net tos bylos, dėl kurių sprendimas pirmosios instancijos teisme jau buvo priimtas.

2012 m. kovos su korupcija įstatyme senaties taisyklės vis dėlto liko nepakeistos. Naujajame įstatyme už tam tikro pobūdžio nusikalstamas veikas padidinta didžiausia bausmė ir, kadangi ji susijusi su senatimi, senaties terminas pailgėja. Tačiau už tam tikras naujas nusikalstamas veikas, kaip antai kurstymą kyšininkauti „*concussione per induzione*“ (arba „*induzione indebita a dare o promettere utilità*“)<sup>51</sup>, kuris, praktikuojančių teisininkų nuomone, sutinkamas dažniau nei tradicinis kyšininkavimas, bausmės yra mažesnės, todėl jų senaties laikotarpis taip pat yra mažesnis<sup>52</sup>. Taip pat reikėtų atsižvelgti į tai, kad vykdomiems tyrimams taikomos palankesnės baudžiamosios nuostatos, t. y. tos, kuriomis remiantis kaltinamojo naudai nustatomas trumpesnis senaties terminas.

Teisingumo ministerija įsteigė darbo grupę (*ad hoc* komisiją), kuri nagrinėjo senaties klausimą ir šios srities reformos galimybes<sup>53</sup>. Komisija ištyrė senaties poveikį 2005–2010 m. tirtoms byloms ir 2013 m. balandžio mėn. pristatė tyrimo rezultatus. Buvo tiriamos tipiškiausios Italijos prokuratūros ir paaiškėjo, kad atvejų, kai korupcijos bylose sueina senaties terminas, šiek tiek sumažėjo (mažiau nei 3 proc.). *Ad hoc* komisijos nuomone, šis skaičius yra normalus, nes iš dalies pateisinamas teisėtumo principo (privalomo traukimo baudžiamojon atsakomybėn) sistema. GRECO pabrėžė, kad būtent dėl senaties termino skaičiavimo metodo ir kitų veiksnių (kaip antai vilkinimas, per didelis baudžiamųjų bylų skaičius ir korupcijos bylų sudėtingumas) derinio padidėja rizika, kad korupcijos bylai sueis senaties terminas. Ji pabrėžė, kad vien sankcijų už tam tikras korupcines nusikalstamas veikas padidinimas nėra tinkamas problemos sprendimas

---

44 <http://www.oecd.org/daf/briberyinternationalbusiness/anti-briberyconvention/49377261.pdf>.

45 [http://www.transparency.it/upload\\_doc/SOL.pdf](http://www.transparency.it/upload_doc/SOL.pdf).

46 Kyšininkavimas, prekyba poveikiu.

47 Kai kurioms nusikalstamoms veikoms, kaip antai kyšininkavimas (ital. *concussione*), t. y. sunkesnio pobūdžio pasyvus kyšininkavimas, kai valstybės tarnautojas verčia kyšio mokėtoją ir (arba) jam liepia, ir (arba) jį skatina duoti kyšį, pinigų plovimas, korupcija teisminėse institucijose, nustatomi ilgesni terminai – nuo 12 iki 20 metų sunkesnio pobūdžio veikai.

48 Santykinio senaties termino skaičiavimas gali būti sustabdomas arba nutraukiamas, o absoliučiojo senaties termino (jis yra ilgesnis) skaičiavimo sustabdyti arba nutraukti negalima.

49 Kai kurioms nusikalstamoms veikoms, kaip antai kyšininkavimas, pinigų plovimas, korupcija teisminėse institucijose, nustatomi ilgesni terminai – nuo 15 iki 25 metų sunkesnio pobūdžio veikai.

50 2005 m. gruodžio 5 d. *Ex-Cirielli* įstatymas Nr. 251.

51 Aktyvus kyšininkavimo pobūdis, kai valstybės tarnautojas, piktnaudžiaudamas savo pareigomis arba įgaliojimais, sukursto kitą asmenį duoti arba pažadėti duoti nederamą atlygį (materialinį ar kitokį) tarnautojui arba trečiajam asmeniui.

52 Pvz., už *concussione per induzione* (kyšininkavimo kurstymą) skiriama ne 4–12 metų, o 3–8 metų bausmė ir senaties terminas sutrumpėja nuo 15 iki 10 metų.

53 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS914317](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12&contentId=SPS914317).

ir pasiūlė priimti planą, kuriame būtų nustatytas problemos sprendimo grafikas ir politikos galimybės<sup>54</sup>.

### ***Gebėjimas užtikrinti veiksmingą naujojo kovos su korupcija įstatymo įgyvendinimą***

Priėmus 2012 m. kovos su korupcija įstatymą, Vyriausybė priėmė ir keletą nutarimų dėl jo įgyvendinimo. Pirmasis 2012 m. pabaigoje buvo priimtas nutarimas dėl valstybės tarnautojų, galutinai priimtu nuosprendžiu pripažintų kaltais dėl tam tikro nusikaltimo, įskaitant korupciją, viešojo administravimo srityje, nerenkamumo į valstybės tarnybą<sup>55</sup>. 2013 m. kovo ir balandžio mėn. buvo priimti dar du nutarimai. Vienas nutarimas buvo susijęs su draudimu asmenims, pripažintiems kaltais (galutinai arba ne) dėl nusikaltimo, įskaitant korupciją, viešojo administravimo srityje, eiti tam tikras valstybės tarnautojo pareigas ir valstybės tarnautojų perėjimo dirbti į privatųjį sektorių nesuderinamumu ir draudimu<sup>56</sup>. Kitas nutarimas buvo susijęs su viešojo administravimo įstaigoms teikiamos informacijos skaidrumu ir sklaida<sup>57</sup>. 2013 m. Vyriausybė patvirtino Viešojo administravimo etikos kodeksą, kurį parengė Viešojo administravimo departamentas<sup>58</sup>. Kai kurios 2012 m. įstatymo taikymo sritys, kaip antai kontrolės priemonių koordinavimas, vis dar turi būti išnagrinėtos išsamiau.

2012 m. kovos su korupcija įstatyme *Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità (CIVIT)* nurodyta kaip Italijos nacionalinė kovos su korupcija tarnyba, atsakinga už prevencinių kovos su korupcija priemonių koordinavimą šalies mastu. Tačiau atrodo, kad CIVIT tarnybai trūksta pajėgumų šiai užduočiai veiksmingai atlikti. Jos veikloje dalyvauja tik trys nariai ir maždaug 30 pagalbinių darbuotojų, kurie dažnai keičiasi. Pati CIVIT tarnyba savo užduotis supranta gana siaurai – jos daugiau atsakomojo, o ne iniciatyvinės veiklos pobūdžio, didesnis dėmesys skiriamas skaidrumui, patariamosioms funkcijoms ir formaliam administracijos parengtų strateginių dokumentų tikrinimui. Kovos su korupcija įstatymu tarnybai pavestos tyrimo ir tikrinimo užduotys jai neatrodo prioritetingos. CIVIT tarnybos įgaliojimai skirti sankcijas yra beveik niekiniai, ypač regioniniu ir vietos lygmeniu.

2012 m. kovos su korupcija įstatyme nustatyta, kad turi būti priimtas trejų metų nacionalinis kovos su korupcija planas ir kad visos administravimo įstaigos turi priimti sąžiningumo užtikrinimo planus (visų pirma skirtus prevencijai). Sąžiningumo užtikrinimo planai turi būti grindžiami rizikos vertinimu. Regioniniai prekybos rūmai taip pat rengia daugiamečius korupcijos prevencijos veiksmų planus. Dauguma prekybos rūmų jau parengė tokius planus<sup>59</sup>.

2013 m. liepos mėn. CIVIT tarnyba patvirtino trejų metų skaidrumo ir sąžiningumo užtikrinimo programos atnaujinimo 2014–2016 m. gaires<sup>60</sup>. 2013 m. rugsėjo mėn. ji patvirtino Viešojo administravimo departamento parengtą trejų metų nacionalinį kovos su korupcija planą<sup>61</sup>. Veiksmų plane nurodomos pagrindinės viešojo administravimo įstaigų kovos su korupcija

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

55 2012 m. gruodžio 31 d. nutarimas Nr. 235 *Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*.

56 2013 m. balandžio 8 d. nutarimas Nr. 39 *Disposizioni in materia di inconfirabilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190*.

57 2013 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 33 *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*.

58 Respublikos Prezidento potvarkiu Nr. 62/2013 patvirtintas 2013 m. birželio 4 d. Elgesio kodeksas, kuriuo pakeičiamas visas 2000 m. lapkričio 28 d. Valstybės tarnybos departamento ministro nutarime pateiktas Elgesio kodeksas.

59 <http://www.unioncamere.gov.it/P42A0C1570S1064/Piani-di-prevenzione-della-corruzione.htm>.

60 Sprendimas Nr. 50/2013 „Trejų metų skaidrumo ir sąžiningumo užtikrinimo programos atnaujinimo 2014–2016 m. gairės“.

61 [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p\\_n\\_a.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/1092881/p_n_a.pdf).

įstatymo įgyvendinimo kryptys. Daugelis administravimo (įskaitant vietos) institucijų CIVIT tarnybai jau pateikė savo veiksmų planus: 2011 ir 2012 m. buvo parengta daugiau kaip 100 sąžiningumo užtikrinimo planų<sup>62</sup>.

Kiekviena administravimo įstaiga turi paskirti pareigūną, atsakingą už sąžiningumo reikalus, kuriam, jeigu bus nustatyta trūkumų, teks drausminė ir valdymo atsakomybė. 2013 m. didžioji dalis tokių pareigūnų jau buvo paskirta.

Nors viešojo administravimo sąžiningumo užtikrinimo priemonėms skirtos naujos tvarkos sumanymas labai sveikintinas, nemažiau svarbu išvengti pavojaus, kad toks visuotinis pareigūnų skyrimas netaptų formaliu procesu, kuris būtų grindžiamas programiniais dokumentais ir institucine struktūra, o ne tikslingesnėmis ir neatidėliotinomis priemonėmis pažeidžiamumui sumažinti. Neaišku, ar visos administracijos turi reikiamų pajėgumų atitinkamiems veiksniams planams parengti ir veiksmingam jų įgyvendinimui bei stebėsenai užtikrinti. Toks susirūpinimas itin didelis vietos administracijų atžvilgiu.

2012 m. *ad hoc* komisija, atsakinga už skaidrumo ir korupcijos prevencijos viešojo administravimo srityje pasiūlymų parengimą, nustatė, kad viena didžiausių korupcijos grėsmių kyla vietos savivaldos įstaigose. Dėmesys buvo atkreiptas į tokias grėsmes kaip: viešojo administravimo ir politikos ryšiai (pvz., priimant miestų planavimo sprendimus) ir viešojo administravimo ir privačiojo sektoriaus ryšiai (pvz., dėl ekonomikos krizės dažnesnė užsakomoji ranga ir derybos), taip pat nepakankamai aiškiai atskirti įvairių valdžios pakopų įgaliojimai. *Ad hoc* komisija pasiūlė, kaip sumažinti šias grėsmes: aiškiai atskirti regioninių tarybų ir administracinių įstaigų kompetenciją, skaidriau ir drausmingiau įgyvendinti administracines procedūras, nustatyti griežtesnes vidaus kontrolės priemones ir teikti pirmenybę didesnės rizikos sritims, kaip antai miestų planavimas<sup>63</sup>.

### ***Interesų konfliktai ir turto deklaravimas***

Viešajam administravimui taikomuose teisės aktuose<sup>64</sup> ir 2012 m. kovos su korupcija įstatyme yra specialių nuostatų, kuriomis apibrėžiami įvairiausi faktiniai, įtariami ir galimi interesų konfliktai ir tolesni veiksmai, taip pat „sukamųjų durų“ tvarka (t. y. trejų metų veiklos pertrauka). Sutartys ar kiti paskyrimai, vykdomi pažeidžiant „sukamųjų durų“ tvarkos taisykles, laikomi niekiniais. Šios tvarkos taisyklės pažeidusiems ir tokius paskyrimus vykdžiusiems privatiems subjektams viešojo administravimo įstaiga sutarties neskiria artimiausius trejus metus.

Priėmus 2012 m. kovos su korupcija įstatymą, 2013 m. kovo mėn. Vyriausybė priėmė nutarimą dėl viešojo administravimo informacijos skaidrumo<sup>65</sup>, pagal kurį informacija apie renkamų ir skiriamų tarnautojų bei jų pirmos ir antros eilės giminaičių turtą skelbiama viešai. Šis nutarimas grindžiamas principu, kad galimybė susipažinti su viešąja informacija yra taisyklė ir kad jos išimtys turėtų būti aiškiai nustatytos. Turto deklaravimas privalomas centrinio, regioninio ir vietos lygmens renkamiems ir skiriamiems tarnautojams, įskaitant tuos, kurie valdžios institucijų vardu atlieka laikinas užduotis. Be to, 2013 m. gegužės mėn. priimtame įstatymo galią turinčiame potvarkyje nustatomos nesuderinamumo taisyklės ir draudimas eiti tam tikras viešas

62 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

63 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

64 2004 m. įstatymas Nr. 2015 dėl interesų konfliktų, <http://www.camera.it/parlam/leggi/042151.htm>.

65 2013 m. kovo 14 d. nutarimas Nr. 33 dėl administracinės informacijos atskleidimo, skaidrumo ir sklaidos.

vadovaujamasias pareigas, jeigu atitinkamas tarnautojas anksčiau buvo pripažintas kaltu dėl nusikaltimo viešojo administravimo srityje, nesvarbu, pirmosios instancijos ar galutiniu teismo sprendimu<sup>66</sup>. Jame taip pat nurodoma, kad nesuderinamos yra viešos vadovaujamosios pareigos ir valstybės bei valstybės kontroliuojamų įmonių ar viešojo administravimo įstaigų valdomų arba finansuojamų įmonių vadovaujamosios pareigos, taip pat nesuderinamos viešos vadovaujamosios ir politinio paskyrimo pareigos.

Nepaisant šių pagirtinų taisyklių, teisinėje sistemoje nelabai aišku, kaip nustatomas nepriklausomas profesionalus tikrinimo mechanizmas ir atitinkama centrinio, regioninio ir vietos lygmens valstybės tarnautojų turto deklaravimo ir interesų konfliktų srities atgrasomojo pobūdžio sankcijų sistema. Nėra aišku, kaip dėl didelių šios srities nuostatų pažeidimų bus taikomos tokios sankcijos, kaip atleidimas iš pareigų, nei kaip tokiomis aplinkybėmis priimti sprendimai galės būti panaikinti ir atlyginta žala. Tas pats pasakytina apie renkamų ir skiriamų tarnautojų turto deklaravimą.

Pagal pirmo ir antro etapų bendrąjį vertinimą GRECO atliktame naujausiame vertinime, remiantis Italijos valdžios institucijų pateikta informacija, nurodomas Konkurencijos tarnybos vaidmuo stebint Vyriausybės narių (taip pat jų sutuoktinių ir giminaičių) interesų konfliktą. Italijos valdžios institucijų teigimu, Konkurencijos tarnyba priėmė griežtas aiškinamasias gaires, kuriomis įtvirtino šios srities teisės nuostatas. Žinoma, kad teismo praktika patvirtina tokį požiūrį. Be to, Italijos valdžios institucijos pranešė, kad Konkurencijos tarnyba, išnagrinėjusi jai pateiktas finansų deklaracijas, nustatė sektorius, kuriuose interesų konflikto grėsmė yra labiau tikėtina (pvz., radijo ir televizijos sektoriuose)<sup>67</sup>. Vis dėlto neaišku, kaip praktiškai pagal 2012 m. kovos su korupcija įstatymą bus tikrinamos turto deklaracijos ir interesų konfliktai. Savo ruožtu, CIVIT tarnyba dabar atsakinga už skelbimo reikalavimų laikymąsi ir galimų pažeidimų stebėseną, tačiau jos galios iš esmės yra reglamentuojamojo, patariamojo ar orientacinio pobūdžio. Ši tarnyba neatlieka jokio rimto vaidmens tikrinant valstybės tarnautojų interesų konfliktus ir turto deklaracijas. GRECO taip pat pažymėjo, kad „interesų konfliktų klausimas Italijoje yra itin opus, todėl, siekiant išsaugoti sistemos įtikimumą, šį klausimą reikia svarstyti atsargiai“<sup>68</sup>.

## **Viešieji pirkimai**

2011 m. viešieji darbai, prekės ir paslaugos sudarė maždaug 15,9 proc. Italijos BVP<sup>69</sup>. 2011 m. Oficialiajame leidinyje paskelbtų kvietimų dalyvauti konkurse vertė sudarė 18,3 proc. visų viešiesiems darbams, prekėms ir paslaugoms skirtų išlaidų. 2012 m. spalio mėn. ataskaitoje *ad hoc* komisija bandė išnagrinėti ir parengti skaidrumo ir korupcijos prevencijos viešojo administravimo srityje pasiūlymus. Viešieji pirkimai buvo priskirti sričiai, kurioje yra didelė korupcijos grėsmė<sup>70</sup>. Italijoje derybų procedūra (ypač neskelbiant pranešimų apie sutartis) taikoma dažniau nei vidutiniškai: 2010 m. Italijoje jos sudarė 14 proc. sutarčių vertės, o ES – 6 proc. Dėl šios priežasties padidėja korupcijos ir sukčiavimo grėsmė.

2013 m. „Eurobarometro“ verslo korupcijos tyrimo duomenimis<sup>71</sup>, 70 proc. Italijos respondentų mano, kad korupcija plačiai paplitusi nacionalinių institucijų rengiamuose viešuosiuose

66 2013 m. balandžio 8 d. Įstatymo galią turintis potvarkis Nr. 39 *Disposizioni in materia di inconfiribilita' e incompatibilita' di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190.*

67 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

68 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

69 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

70 [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_6\\_1\\_1.wp?contentId=NOL783861](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_1_1.wp?contentId=NOL783861).

71 2013 m. „Eurobarometro“ greitoji apklausa Nr. 374.

pirkimuose (ES vidurkis: 56 proc.), o 69 proc. – kad ji plačiai paplitusi vietos valdžios institucijų rengiamuose viešuosiuose pirkimuose (ES vidurkis: 60 proc.). Konkrečiai Italijos respondentai pažymėjo, kad viešuosiuose pirkimuose plačiai paplitusi toliau nurodyta praktika: specifikacijos rengiamos konkrečioms įmonėms (52 proc.), piktnaudžiuojama derybų procedūra (50 proc.), vertinant pasiūlymus kyla interesų konfliktas (54 proc.), konkurso dalyviai susitaria tarpusavyje (45 proc.), nustatomi neaiškūs atrankos arba vertinimo kriterijai (55 proc.), rengiant specifikacijas dalyvauja konkurso dalyviai (52 proc.), piktnaudžiuojama skubos priežastimi, siekiant išvengti konkurencingų procedūrų (53 proc.) ir sutarties sąlygos keičiamos po sutarties sudarymo (38 proc.).

Paaikškėjo, kad Italijoje korupcijos atvejų dažniausiai nustatoma infrastruktūros srities viešuosiuose pirkimuose. Dėl didelių išteklių šiame sektoriuje kyla didžiausias korupcijos ir organizuotų nusikalstamų grupuočių infiltracijos pavojus. Be to, dėl šios srities darbų, prekių ir paslaugų pobūdžio jų tiekėjų skaičius yra ribotas, todėl padidėja konkurso dalyvių tarpusavio susitarimo pavojus. Remiantis empiriniais tyrimais, Italijoje korupcijos dažniausiai griebiamasi po sutarties sudarymo, visų pirma, kai tikrinamas darbų, paslaugų ar tiekėtų medžiagų kokybė ar išbaigtumas<sup>72</sup>. Audito rūmai ne kartą padarė išvadą, kad viešojo pirkimo tvarka yra tinkama, procedūrų laikomasi, o laimintys pasiūlymai iš tiesų atrodo patys geriausi, tačiau vykdymo etapu sąmoningai mažinama teiktinų darbų, paslaugų ar teiktinų prekių kokybė. Tokie pažeidimai nebūtinai yra korupcijos apraiškos ir jie, kaip pirmiau pateikti „Eurobarometro“ rodikliai, rodo dabartinių kontrolės priemonių pažeidžiamumą, ypač viešojo pirkimo sutarčių įgyvendinimo etapu. Audito rūmai taip pat nurodė, kad jų kontrolės įgaliojimai yra per silpni: jie negali atlikti *ad hoc* patikrų be įspėjimo, dėl to mažėja nustatomų pažeidimų skaičius<sup>73</sup>. Už apgaulingą apskaitos tvarkymą nebaudžiama<sup>74</sup>, o tai kenkia pažeidimų prevencijai, ypač sutarčių vykdymo etapu.

Vien tik didelio masto viešųjų darbų sektoriuje korupcija (ir netiesioginiai nuostoliai) įvertinti 40 proc. visos viešųjų pirkimų vertės<sup>75</sup>. Didelio masto statybos darbai, kaip antai Akvilos atstatymas po 2009 m. žemės drebėjimo, 2015 m. Milane vyksianti pasaulinė paroda ar greitojo geležinkelio linija Turinas–Lionas, nurodyti kaip didelio masto viešieji projektai, kuriuos įgyvendinant kyla didelis viešųjų lėšų iššvaistymo arba organizuoto nusikalstamumo atstovų infiltracijos pavojus. Greitojo geležinkelio darbai – vieni brangiausiai kainuojančių infrastruktūros darbų, todėl kyla daug diskusijų dėl vieneto kainos palyginimo. Remiantis tyrimais, vienas kilometras greitojo geležinkelio linijos Paryžius–Lionas kainuoja maždaug 10,2 mln. EUR, Madridas–Sevilija – 9,8 mln. EUR, Tokijas–Osaka – 9,3 mln. EUR, o linijos Roma–Neapolis kilometras kainuoja 47,3 mln. EUR, Turinas–Novara – 74 mln. EUR, Novara–Milanas 79,5 mln. EUR ir Bolonija–Florencija – 96,4 mln. EUR. Iš viso apskaičiuota vidutinė kilometro Italijoje kaina siekia 61 mln. EUR<sup>76</sup>. Nors pavieniais sąnaudų skirtumais nieko negalima įrodyti, jie gali būti naudojami kaip rodiklis, kurį patvirtintų ir kiti rodikliai, kad šios srities viešojo pirkimo procedūros vykdomos netinkamai arba yra pažeidžiamos.

Atsižvelgdama į korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo atstovų infiltracijos į viešųjų pirkimų sritį pavojų, Italija šiems uždaviniams skiria vis didesnę dėmesį. Ji priėmė naujų teisės aktų dėl viešojo pirkimo lėšų atsekamumo, skatino naujus projektus, skirtus finansiniams sandoriams

72 2011 m. *Ecorys, PwC*, Londono ekonomika, Viešieji pirkimai Europoje. Sąnaudos ir veiksmingumas. (angl. *London Economics, Public Procurement in Europe: cost and effectiveness*).

73 Idem.

74 Šiuo metu apgaulingas apskaitos tvarkymas nelaikomas nusikaltimu, jis dekriminalizuotas 2002 m. Vis dėlto tam tikru mastu jis gali būti priskirtas kitokio pobūdžio nusikaltimams.

75 [http://www.corteconti.it/procura/giudizio\\_parificazione/parifica\\_2011](http://www.corteconti.it/procura/giudizio_parificazione/parifica_2011).

76 Ivan Cicconi, *Il libro nero della TAV*.

atsekti ir mafijos grupuočių infiltracijai išvengti, ir padidino didelio masto viešųjų darbų (ital. *grandi opere*) aukšto lygio priežiūros koordinavimo komiteto pajėgumus<sup>77</sup>.

Kitomis 2012 m. kovos su korupcija įstatymo nuostatomis buvo nurodyta internete skelbti visų administracijų metines sąskaitas ir balansą, taip pat viešųjų darbų ir paslaugų išskaidytas sąnaudas ir išsamią informaciją apie baigtus ir tęsiamus konkursus. Įstatymu taip pat numatyta viešųjų sutarčių duomenų bazė ir prievolė seniūnams sudaryti „baltąjį“ ekonominės veiklos vykdytojų, dėl kurių nekyla organizuoto nusikalstamumo atstovų infiltracijos grėsmė, sąrašą. Ši priemonė vis dar įgyvendinama.

Spręsdamos bendresnį viešųjų išlaidų ir viešojo administravimo skaidrumo klausimą, Italijos institucijos įgyvendino nemažai priemonių didesniai skaidrumui užtikrinti. Šiuo atžvilgiu verta paminėti 2010 m. įstatymą Nr. 136 dėl finansinių srautų kontrolės, kuriame nurodoma turėti vieną specialią sąskaitą visiems vykdant viešojo pirkimo sutartis atliekamais mokėjimams. Taip siekiama išvengti korupcijos šioje srityje<sup>78</sup>. Be to, 2012 m. įstatymo galią turinčiame potvarkyje nurodyta naudoti e. administracijos priemones (supaprastintas pasiūlymų teikimo procedūras) viešuosiuose pirkimuose dalyvaujančioms įmonėms ir paskirti vadovus, į kuriuos piliečiai galėtų kreiptis, kai nesiimama administracinių veiksmų<sup>79</sup>.

### **Geroji patirtis. Skaidrumo platforma**

***Bussola della trasparenza***<sup>80</sup>. Viešojo administravimo ir supaprastinimo departamento valdoma priemonė, skirta ministerijų svetainėse teikiamai informacijai ir prieigai prie jos stebėti.

***Avviso Pubblico*** (<http://www.avvisopubblico.it/>). Daugiau kaip 200 regioninės, miestų ir provincijų administravimo įstaigų tinklas, kuriame bendradarbiaujant siekiama veiksmingai užkirsti kelią korupcijai ir mafijos infiltracijai į viešąsias struktūras.

***ITACA***<sup>81</sup> – asociacija, siekianti viešojo pirkimo ir viešųjų išlaidų skaidrumo. Jai priklauso beveik 90 proc. regioninių viešojo administravimo įstaigų.

***CAPACI***<sup>82</sup> (Automatizuotų procedūrų, skirtų užkirsti kelią nusikalstamų grupuočių atstovų infiltracijai sudarant viešąsias sutartis, kūrimas). Iš ES fondų remiamas projektas, skirtas finansiniams srautams vykdant didelio masto viešąsias sutartis stebėti. Ši sistema padės valdžios institucijoms išvengti neteisėtos kilmės kapitalo infiltracijos, nes bus sukurta banko sandorių duomenų bazė ir įspėjama apie neįprastą elgesį. Kol kas bandomasis projektas vykdomas keliuose Italijos regionuose.

***Linee guida***<sup>83</sup>. Didelio masto viešųjų darbų priežiūros aukšto lygio koordinavimo komitetas patvirtino kovos su mafija strateginį dokumentą kaip prevencinę kovos su mafijos infiltracija į strateginės svarbos infrastruktūrų programą priemonę. Buvo parengtos gairės, kuriose pateikta strateginių infrastruktūros projektų (pvz., Abrucų atstatymo arba 2015 m. pasaulinės parodos)

77 <http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo>. and <http://www.civit.it>.

78 2010 m. rugpjūčio 13 d. įstatymas Nr. 136 dėl nepaprastojo kovos su mafija plano, <http://www.gazzettaufficiale.it/gunewsletter/dettaglio.jsp?service=1&datagu=2010-08-23&task=dettaglio&numgu=196&redaz=010G0162&tmstp=1283782945903>.

79 2012 m. balandžio 4 d. potvarkis *Semplifica Italia*, [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicificaitalia\\_opuscolo.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/970067/semplicificaitalia_opuscolo.pdf).

80 <http://www.magellanopa.it/bussola/>.

81 <http://www.itaca.org/index.asp>.

82 <http://www.cbi-org.eu/Engine/RAServePG.php/P/280110010410/L/0>.

83 [http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee\\_guida/](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/ccasgo/linee_guida/).

### **Korupcija privačiame sektoriuje**

Italija į nacionalinę teisę dar neperkėlė visų Pamatinio sprendimo 2003/568/TVR dėl kovos su korupcija privačiame sektoriuje nuostatų<sup>84</sup>. Italijos baudžiamajame kodekse korupcija privačiame sektoriuje nelaikoma nusikaltimu, tačiau jai taikomos Civilinės teisės kodekse išdėstytos baudžiamosios teisės nuostatos. 2012 m. kovos su korupcija įstatymu šios nuostatos buvo pakeistos ir nustatyta nauja korupcijos privačiame sektoriuje apibrėžtis ir naujos sankcijos. Tačiau šių nuostatų vis dar nepakanka, kad būtų užpildytos visos korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų privačiame sektoriuje ir sankcijų režimo sistemos aprėpties spragos. Naujose nuostatose nepakankamai plačiai apibrėžiamos vadovaujamosios pareigos, dėl kurias einančių asmenų veiklos įmonė gali būti pripažinta atsakinga už korupcinio pobūdžio nusikalstamas veikas. Jose nenumatyta atsakomybė, jei trūko priežiūros. Atrodo, kad juridiniams asmenims taikomas sankcijų režimas nepakankamai atgrasus. Todėl dabartinės nuostatos dėl kyšių privačiame sektoriuje yra per daug siauros ir jų taikymo sritis apsiriboja privačiojo sektoriaus vadovų, kurie atsakingi už nusikalstamą veiką, kategorija. Be to, ši veika būna tiriama tik gavus skundą, išskyrus tuos atvejus, kai perkant prekes ir paslaugas iškraipoma konkurencija.

Vertindama apskaitos reikalavimus įmonėms, GRECO pažymėjo, kad Italijos apskaitos sistema neatitinka Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos. Tai ypač pasakytina apie atsakomybės slenkstinių verčių nuostatas, ribotą apskaitos reikalavimų taikymo sritį (pvz., jie taikomi tik biržinėms įmonėms, valstybės įmonėms ir draudimo bendrovėms), bausmių nustatymą ir su apgaulingu apskaitos tvarkymu susijusių nusikalstamų veikų aprėptį<sup>85</sup>.

Kyšininkavimo užsienyje atveju Italijoje galioja išsami traukimo baudžiamojon atsakomybėn dėl šio nusižengimo sistema. Italija deda dideles pastangas, kad ištirtų tokias nusikalstamas veikas ir dėl jų iškeltų bylas<sup>86</sup>. Pastarojo meto įtarimų gynybos ir energetikos sektoriuose korupcinio pobūdžio veikomis užsienyje tyrimas rodo, kad kyšininkavimas užsienyje vis dar egzistuoja, tačiau taip pat rodo, kad teisėsaugos institucijos tikrai stengiasi nustatyti ir ištirti tokius atvejus. EBPO nurodo likusius sankcijų režimo trūkumus ir 2011 m. gruodžio mėn. pažymėjo, kad nepaisant 60 baudžiamojon atsakomybėn patrauktų kaltinamųjų ir 9 tiriamų bylų, galutinės sankcijos buvo skirtos tik 3 juridiniams asmenims ir 9 fiziniams asmenims, visais atvejais sudarius teisminį susitarimą (ital. *partteggiamento*)<sup>87</sup>. EBPO taip pat pabrėžė, kad daugelis bylų prieš juridinius asmenis buvo nutraukta, nes suėjo senaties terminas.

### **3. TOLESNI VEIKSMAI**

2012 m. lapkričio mėn. priimtas kovos su korupcija įstatymas – svarbus proveržis Italijos kovoje su korupcija. Jame daugiau dėmesio skiriama prevencinėms politikos priemonėms, kuriomis siekiama padidinti viešojo administravimo ir politinio elito atskaitomybę ir tolygiau paskirstyti kovos su korupcija užduotis, kurių didžioji dalis šiuo metu tenka teisėsaugos institucijoms. Vis

84 2011 m. birželio 6 d. COM(2011) 309 *final*, Antroji Pamatinio sprendimo 2003/568/TVR įgyvendinimo ataskaita, [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).

85 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2\(2011\)1\\_Add\\_Italy\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC1&2(2011)1_Add_Italy_EN.pdf).

86 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/Italyphase3reportEN.pdf>.

87 *Idem*.

dėlto nepaisant didelių Audito rūmų, teisėsaugos institucijų, prokuratūros tarnybų ir teisminių institucijų pastangų, Italijai kova su korupcija lieka sunkia užduotimi. Paplito naujo pobūdžio politinės korupcijos bylos, į kurias įtraukta nemažai aukšto rango renkamų regionų tarnautojų ir kurias tiriant atskleistas rinkimų kampanijų ir politinių partijų neteisėtas finansavimas, taip pat ryšiai su mafijos grupuotėmis. Atveju, kai, išnagrinėjus bylas prieš aukšto rango pareigūnus, buvo skirta atgrasomų sankcijų, vis dėlto yra labai mažai. Nuosprendžius korupcijos bylose priimti trukdo senaties terminas, nes jo režimo keliamos problemos nebuvo tinkamai išspręstos. Interesų konfliktams ir politinių partijų finansavimui taikoma sistema tam tikrais aspektais lieka nepatenkinama. Nepaisant to, kad jau imtasi nemažai priemonių, viešojo pirkimo ir privačiajam sektoriams ir toliau kyla didžiausia korupcijos grėsmė. Apskritai reikia įdėti daugiau pastangų, siekiant užtikrinti veiksmingą kovos su korupcija teisinės sistemos, įskaitant įstatymo galią turinčius potvarkius, įgyvendinimą ir stebėseną bei tvarų jos poveikį.

Papildomo dėmesio reikia šiems klausimams:

- sugriežtinti nacionaliniu, regioniniu ir vietos lygmeniu **renkamų ir skiriamų pareigūnų** sąžiningumo užtikrinimo sistemą ir parengti išsamius Etikos kodeksus, kuriuose būtų numatytos adekvačios atskaitomybės priemonės ir nuo jų pažeidimo atgrasančios sankcijos. Skatinti politines partijas priimti Etikos kodeksus arba sudaryti politinių partijų ir grupių etikos paktus. Susilaikyti nuo teisės aktų *ad personam* priėmimo. Sustiprinti **partijų finansavimo** teisinę ir įgyvendinimo sistemą, visų pirma sugriežtinti nuostatas dėl aukojamų lėšų, politinių partijų sąskaitų konsolidavimo, tinkamo lygmens partijų finansavimo priežiūros ir jos koordinavimo ir atgrasomųjų sankcijų taikymo;
- pašalinti **senaties termino** režimo trūkumus, kaip reikalaujama 2013 m. liepos mėn. Europos semestro rekomendacijose Italijai, svarstant galimybę iš dalies pakeisti senaties skaičiavimo taisyklės (neatsižvelgti į apeliacinių ieškinių laikotarpius) ir priimti lankstesnes jos skaičiavimo sustabdymo ir nutraukimo taisyklės. Įvertinti senaties termino nebaigtose nagrinėti korupcijos bylose suėjimo riziką ir užtikrinti tokios rizikos bylų nagrinėjimą pirmumo tvarka;
- sustiprinti Nacionalinės kovos su korupcija tarnybos (CIVIT) įgaliojimus ir pajėgumus, kad ji galėtų imtis **koordinavimo vaidmens** ir veiksmingai atlikti tikrinimo ir priežiūros funkcijas net ir regioniniu ir vietos mastu. Užtikrinti vienodą **regioninio ir vietos lygmens** viešųjų išlaidų ir viešųjų sutarčių vykdymo **vidaus kontrolės** ir išorės **nepriklausomo audito** naudojimo pagrindą. Užtikrinti vienodą, nepriklausomą ir sisteminių valstybės tarnautojų interesų konfliktų ir turto deklaracijų tikrinimą ir atitinkamą atgrasomojo poveikio sankcijų sistemą;
- padidinti **viešųjų pirkimų** skaidrumą prieš sudarant sutartis ir po jų sudarymo, kaip nurodoma 2013 m. liepos mėn. Europos semestro rekomendacijose Italijai. Vadovaujantis kovos su korupcija įstatymu, to būtų galima pasiekti internete skelbiant visų administracinių struktūrų metines sąskaitas ir balansą, taip pat viešųjų darbų, prekių ir paslaugų išskaidytas sąnaudas. Apsvarstyti galimybę Audito rūmams suteikti įgaliojimus atlikti *ad hoc* patikras be išankstinio įspėjimo. Užtikrinti visų Pamatinio sprendimo 2003/568/TVR dėl kovos su **korupcija privačiame sektoriuje** nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę ir jų įgyvendinimą. Apsvarstyti galimybę parengti kovos su korupcija prevencijos ir stebėsenos priemones įmonėms, veikiančioms tuose sektoriuose, kuriuose, nagrinėjant didelio masto bylas, buvo atskleista kyšininkavimo užsienyje galimybių, kaip antai gynybos ir energetikos sektoriuose.